

## **Volksbegehren über ein Berliner Transparenzgesetz der Initiative „Volksentscheid Transparenz Berlin“**

### **Erläuterungsvermerk zur amtlichen Kostenschätzung gemäß § 15 Absatz 1 Abstimmungsgesetz**

#### **A. Einführung**

##### **I. Sachverhalt und Vorbemerkungen**

Mit Schreiben vom 20. März 2019 beantragte die Trägerin des Volksbegehrens „*Volksentscheid Transparenz Berlin*“ auf Basis des von ihr übermittelten Gesetzentwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz die Erstellung einer amtlichen Kostenschätzung gemäß § 15 Abs. 1 Abstimmungsgesetz (AbStG). Mit Schreiben vom 9. April 2019 wurde eine teilweise geänderte Fassung des Gesetzentwurfs vorgelegt.

Die amtliche Kostenschätzung über den Gegenstand eines Volksbegehrens ist auf den Unterschriftenlisten anzugeben und damit notwendig, um mit der Sammlung von Unterstützungserklärungen beginnen zu können.

Nach der Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs (BlnVerfGH) ist die amtliche Kostenschätzung gemäß § 15 Absatz 1 AbStG durch die zuständige Behörde – hier die SenInnDS – umgehend zu erstellen. Umgehend i. S. d. § 15 Absatz 1 AbStG wird die amtliche Kostenschätzung danach erstellt, wenn dies ohne schuldhaftes Zögern geschieht, d.h. so schnell und vordringlich, wie es der zuständigen Senatsverwaltung unter den jeweils gegebenen Umständen und unter Berücksichtigung des Interesses der Trägerin an alsbaldiger Erstellung möglich und zumutbar ist. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass die Kostenschätzung nach dem Inhalt des Volksbegehrens einen unterschiedlich hohen Verwaltungsaufwand verursachen und Abstimmungen mit anderen Ressorts und Behörden erforderlich machen kann, es sich aber andererseits nur um eine – in Abwägung zwischen dem Beschleunigungsgebot und dem Informationsinteresse der Bürger ggf. auch nur grobe – Schätzung handelt, die lediglich eine überschlägige, aber keine genaue Berechnung erfordert. Dementsprechend sind auch Verzögerungen, die sich aus Dienstwegen und Mitzeichnungen ergeben können, auf ein Mindestmaß zu beschränken (s. *BlnVerfGH, Beschluss vom 19.06.2013, Az.: VerfGH 173.11, zitiert nach juris, Randnummer 52 ff.*).

Die Trägerin des Volksbegehrens ist berechtigt, der amtlichen Kostenschätzung auf den Unterschriftenlisten eine eigene Kostenschätzung voranzustellen.

Unter Zugrundelegung der vorstehend aufgeführten Maßstäbe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie der Vorgaben des § 15 Absatz 1 AbStG, war die Durchführung einer landesweiten Dienststellenabfrage in sämtlichen Behörden und sonstigen Stellen im Land Berlin zu den voraussichtlichen, mit einer Umsetzung des Gesetzentwurfs verbundenen Personalmehr- und ggf. sonstigen Sachaufwänden zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sachgerecht.

Eine Kostenprognose durch alle vom Gesetz betroffenen Stellen (allein 178 Behörden und sonstige Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung, zzgl. insbesondere der 56 Beteiligungsgesellschaften im Land Berlin) anhand eines für sie

weitgehend unbekannt, neuen und kaum kurzfristig überschaubaren Aufgabenformats, hätte im günstigsten Falle viele Monate beansprucht, zumal zunächst ein landesweit einheitliches Verständnis zu den praktischen Umsetzungsfragen erzeugt bzw. ein technisches Umsetzungskonzept für das Gesetz hätte erstellt werden müssen.

Nicht zuletzt die Erfahrung anderer Bundesländer, die Transparenzgesetze eingeführt haben – hier betrachtet vor allem Hamburg und Rheinland-Pfalz, siehe sogleich – zeigt, dass wegen der Auswirkungen auf den gesamten Bereich der Landesverwaltung und der Notwendigkeit weitgehender technischer Anpassungen, zur Umsetzung eines solchen Gesetzes ein Umsetzungsprojekt durchgeführt werden müsste, das auch größere Klarheit über die Kosten, einschließlich der personalwirtschaftlichen Auswirkungen bringen würde.

In der Folge gründet die vorgenommene Kostenschätzung deshalb auf fortgeschriebenen Angaben aus anderen Bundesländern mit einem Transparenzgesetz, soweit diese übertragbar sind; konkret Hamburg und Rheinland-Pfalz, da diese nach gegenwärtigem Stand die weitgehendsten zentralen Veröffentlichungspflichten vorsehen und damit am weitesten in die Richtung des – freilich im Ergebnis deutlich darüber hinausgehenden – Entwurfs des Volksbegehrens gehen<sup>1</sup>.

Zudem wurde auf vorläufige Planungsdaten für die Einführung eines Informationsregisters<sup>2</sup> als technischer Weiterentwicklung des bereits bestehenden Berliner Datenportals zurückgegriffen. So sehen der Koalitionsvertrag und die Richtlinien der Regierungspolitik ebenfalls die Weiterentwicklung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) in Richtung eines Transparenzgesetzes vor. Im Zuge dieses Gesetzgebungsvorhabens können sich weitere Erkenntnisse zur Konkretisierung der Kosten des von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs ergeben.

Eine Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin wäre mit weitreichenden Folgen für die gesamte Berliner Verwaltung verbunden. So sieht der Entwurf vor, dass sämtliche staatlichen Institutionen des Landes Berlin, einschließlich der landeseigenen Unternehmen und des Verfassungsschutzes einen normierten umfangreichen Katalog von Informationen in einem zentralen und frei zugänglichen Transparenzportal online veröffentlichen müssen.

Das Transparenzportal soll über Schnittstellen verfügen, die eine automatisierte Bereitstellung der Informationen ermöglichen. Die jeweiligen informationspflichtigen Stellen haben sicherzustellen, dass die zentrale Zugänglichkeit aller ihrer Veröffentlichungspflicht unterliegenden Informationen über ein solches Transparenzportal jederzeit gewährleistet ist.

Inhaltlich ist der Gesetzentwurf der Trägerin an vielen Stellen an den Gesetzestext des Hamburgischen Transparenzgesetzes vom 19. Juni 2012<sup>3</sup> angelehnt.

---

<sup>1</sup> Vgl. <https://transparenzranking.de/>; siehe auch Begründung Allgemeiner Teil des von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs: „Berlin wird mit diesem Gesetz das transparenteste deutsche Bundesland.“

<sup>2</sup> Die Bezeichnung „*Informationsregister*“ ist synonym und inhaltlich gleichbedeutend mit der Bezeichnung „*Transparenzportal*“. Soweit nachfolgend auf den Gesetzentwurf der Trägerin Bezug genommen wird, wird stets der von der Trägerin dort aufgeführte Begriff „*Transparenzportal*“ verwendet.

<sup>3</sup> HmbGVBl. 2012, S. 271.

Vergleichbare Regelungen finden sich auch im Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz vom 27. November 2015<sup>4</sup>.

An vielen Stellen geht der seitens der Trägerin vorgelegte Gesetzentwurf jedoch deutlich über die Bestimmungen des Hamburgischen Transparenzgesetzes sowie des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz hinaus. Dies betrifft v.a. den Katalog von proaktiv in einem Transparenzportal zu veröffentlichenden Informationen sowie den Kreis der informations-, also veröffentlichungs- und auskunftspflichtigen Behörden und Stellen.

Im Ergebnis können deshalb sowohl die im Rahmen der Einführung und Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes als auch des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz vorgenommenen Kostenprognosen mangels vergleichbarer technischer und inhaltlicher Rahmenbedingungen im Land Berlin nicht ausschließlich als taugliche Grundlage für die vorliegende amtliche Kostenschätzung herangezogen werden.

#### Im Einzelnen:

Vor der Einführung und Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes wurden dort folgende Kosten prognostiziert:

Für die Kosten des technischen Aufbaus eines Informationsregisters wurden einmalige Kosten i.H.v. 5.172.000 Euro sowie laufende, jährliche Kosten i.H.v. 1.380.000 Euro veranschlagt.<sup>5</sup> Die durch eine Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes in den hiervon betroffenen Behörden und sonstigen Stellen entstehenden Personalmehraufwände wurden nicht näher beziffert. Für die Einrichtung einer fachlichen Leitstelle Transparenzgesetz wurden Kosten für drei Vollzeitkräfte (1x E11, 1x E12, 1x E13) i.H.v. jährlich 296.000 Euro geschätzt.<sup>6</sup>

Die Kosten des Landes Rheinland-Pfalz für die Umsetzung des dortigen Landestransparenzgesetzes wurden im Gesamtergebnis<sup>7</sup> wie folgt geschätzt:

- Im Bereich der einmaligen Kosten wurden im Einführungszeitraum 2016 bis 2019 für den Aufbau einer Transparenzplattform, Kosten für die Einrichtung einer Clearingstelle, Investitionskosten in den transparenzpflichtigen Stellen, Schulungskosten sowie für die Evaluierung des Gesetzes Kosten i.H.v. 2.927.000 Euro sowie Kosten für den Einsatz eigenen Personals im Umfang von insgesamt rund 2,9 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) geschätzt.
- Im Bereich der laufenden Kosten wurden pro Jahr Kosten i.H.v. 1.585.000 Euro für den Betrieb und die Pflege der Transparenzplattform, Betriebskosten in den transparenzpflichtigen Stellen sowie laufende Schulungskosten und zusätzlich Kosten für den Einsatz eigenen Personals im Umfang von rund 55 VZÄ jährlich geschätzt.

---

<sup>4</sup> GVBl. 2015, 383.

<sup>5</sup> Siehe hierzu Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.10.2013, Drs. 20/9512, Seite 6.

<sup>6</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.10.2013, Drs. 20/9512, Seite 8.

<sup>7</sup> Zu den Einzelheiten siehe die Gesetzesbegründung zum Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (Stand: 22. Juni 2015), Seite 45 ff.

Bei den nachfolgenden Ausführungen unter II. zu den prognostizierten Kosten der Umsetzung des von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs gilt es zu berücksichtigen, dass

- die vor der Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes, aber auch des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz jeweils prognostizierten Kosten der technischen Einführung und Umsetzung aufgrund abweichender (technischer) Rahmenbedingungen nur in sehr begrenztem Maße auf die zu prognostizierenden Kosten der technischen Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes mit dem von der Trägerin vorgelegten Inhalt übertragen werden können,
- sowohl das Hamburgische Transparenzgesetz als auch das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz einen gegenüber dem von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurf enger gefassten Kreis von Behörden und sonstigen Stellen vorsehen, die einer Pflicht zur proaktiven und zentralen Veröffentlichung von Informationen auf einem Transparenzportal bzw. in einem Informationsregister unterfallen und weitergehende Ausnahmen von der Informations- bzw. Transparenzpflicht normieren, und
- sowohl das Hamburgische Transparenzgesetz<sup>8</sup>, als auch das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz<sup>9</sup> – im Gegensatz zu dem von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurf – einen weniger weitgehenden Katalog von proaktiv und zentral zu veröffentlichenden Informationen bzw. umfassendere diesbezügliche Ausnahmetatbestände vorsehen.

Nach den Bestimmungen des Hamburgischen Transparenzgesetzes ist bislang bspw. die gesamte mittelbare Staatsverwaltung (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) sowohl originär als auch gemäß § 3 Absatz 2 Hamburgisches Transparenzgesetz von der (proaktiven) Veröffentlichungspflicht ausgenommen und unterliegt allein der bereits zuvor nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz sowie dem Hamburgischen Umweltinformationsgesetz bestehenden Auskunftspflicht.<sup>10</sup>

Nach dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz sind im Flächenland Rheinland-Pfalz sämtliche Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes Rheinland-Pfalz unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts von der proaktiven Veröffentlichungspflicht nach Teil 2 des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz vollständig ausgenommen.

Im Unterschied dazu sollen nach dem von der Trägerin des Volksbegehrens vorgelegten Gesetzentwurf für ein Berliner Transparenzgesetz der Informationspflicht unterfallen:

- sämtliche Behörden und sonstigen Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung des Landes Berlin (§ 3 Absatz 1 Nr. 1 und 2 BerlTG-E)<sup>11</sup>,

---

<sup>8</sup> Siehe dazu § 3 Absatz 1 und 2 Hamburgisches Transparenzgesetz.

<sup>9</sup> Siehe dazu § 7 Absatz 1 und 2 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz.

<sup>10</sup> Vermerk v. 3.12.2012 der Behörde für Justiz und Gleichstellung, Abteilung Strafrecht, Öffentliches Recht und Rechtsprüfung, Projekt „Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes“ – Teilprojekt Recht – zur Veröffentlichungspflicht nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz für die mittelbare Staatsverwaltung.

<sup>11</sup> § 3 Absatz 1 Nr. 2 BerlTG-E dürfte insoweit entbehrlich sein, da die in § 3 Absatz 1 Nr. 2 BerlTG-E aufgeführten, der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen

- sämtliche natürlichen und juristischen Personen und deren Vereinigungen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen (insbesondere Daseinsvorsorge) und hierbei der Kontrolle des Landes Berlin oder einer anderen informationspflichtigen Stelle unterliegen, einschließlich Mehrländereinrichtungen (§ 3 Absatz 1 Nr. 3 BerlTG-E),
- Auftraggeberinnen und Auftraggeber i.S.d. § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, soweit sie überwiegend von informationspflichtigen Stellen finanziert werden (§ 3 Absatz 1 Nr. 4 BerlTG-E),
- Gremien und Einzelpersonen unter den Voraussetzungen von § 3 Abs. 3 BerlTG-E bei Wahrnehmung von Beratungsfunktionen gegenüber unmittelbar der Informationspflicht unterliegenden Stellen.

Über den Katalog des Hamburgischen Transparenzgesetzes sowie des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz hinausgehend, sollen nach dem Gesetzentwurf der Trägerin folgende Informationen von den informationspflichtigen Stellen proaktiv in einem Transparenzportal zu veröffentlichen sein:

- Gesetze und Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften (Verwaltungsvorschriften sind auch im Hamburgischen Transparenzgesetz aufgeführt; lt. Begründung liegt dem hier vorgelegten Gesetzentwurf jedoch ein sehr weites Verständnis zu Grunde; erfasst sein sollen: sowohl abstrakt-generelle Anordnungen mit Geltung für die gesamte Verwaltung (wie lt. Hamburgischer Gesetzesbegründung) als auch über die Regelung in Hamburg hinausgehende Vorschriften für den internen Dienstbetrieb (Dienstvorschriften, Erlasse, Verfügungen, technische Anleitungen, Richtlinien, Regelungen des inneren Dienstbetriebes, Aktenordnungen, Hausordnungen, Handlungsempfehlungen, Brandschutzordnungen sowie Vorschriften zur Dienstzeit);
- Entwürfe von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften oder Teile davon, sobald sie gem. § 39 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (kurz: GGO II) beteiligten Fachkreise, Verbänden oder bestimmten Stellen zur Anhörung übermittelt wurden, sowie Entwürfe, die gemäß einer Ausnahme nach § 40 Satz 2 GGO II der Presse oder amtlich nicht beteiligten Stellen oder Personen zugänglich gemacht wurden;
- Stellungnahmen zu den Entwürfen;
- Tagesordnungen, Vorlagen, Beschlüsse und Rundschreiben des Senats, des Rats der Bürgermeister, der Landes- und Bezirksausschüsse, der Bezirksverordnetenversammlungen sowie der Bezirksämter i.S.d. § 34 Abs. 3 Bezirksverwaltungsgesetz, nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen;
- Mitteilungen des Senats an den Bundesrat sowie Informationen über das Abstimmungsverhalten des Landes Berlin im Bundesratsplenum;
- Tagesordnungen, Vorlagen, Beschlüsse, Protokolle und Berichte der Berliner Abgesandten zu den Gremien und Foren der länderübergreifenden

---

öffentlichen Rechts bereits von § 3 Absatz 1 Nr. 1 BerlTG-E als Teil der mittelbaren öffentlichen Verwaltung umfasst sind.

Zusammenarbeit und der Bund-Länder-Zusammenarbeit, einschließlich Informationen über das Abstimmungsverhalten der Berliner Abgesandten;

- Gesellschaftsverträge, Satzungen, Geschäftsordnungen und Arbeitshilfen;
- Amtsblätter, Jahresabschlüsse und Ergebnisse der Rechnungsprüfung;
- Karten und Mietspiegel;
- Mobilitätsdaten, insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs, auch in Echtzeit;
- Daten und Pläne zu öffentlichen Liegenschaften, insbesondere Liegenschaftspläne und Angaben über Nutzungszwecke;
- Informationen, hinsichtlich derer die informationspflichtige Stelle eine Beteiligung der Öffentlichkeit durchführt;
- Vereinbarungen nach § 27 BauGB;
- Beleihungsakte zur Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, Vergabe- und Konzessionsentscheidungen;
- Informationen über staatliche Beihilfen, die Vergabe von Fördermitteln, Sponsoring und Spenden;
- Informationen über Zuwendungen Privater an informationspflichtige Stellen, insbesondere über den/die Gewährende/n, den/die Empfänger/in, die Höhe und den Zweck der Zuwendungen;
- veröffentlichte, veröffentlichungswürdige sowie zur Herausgabe angefragte Gerichtsentscheidungen;
- Informationen über Besprechungen von Mitgliedern des Senats sowie Staatssekretären/innen mit Interessenvertretern/innen, insbesondere Datum, Ort, Dauer, Thema sowie beteiligte Personen;
- aufsichtsrechtliche Entscheidungen der Fach- und Rechtsaufsicht;
- Informationen über die personelle Zusammensetzung von Aufsichtsräten, Geschäftsführungen, Steuerungsausschüssen oder anderweitig an Entscheidungsprozessen beteiligte Gremien informationspflichtiger Stellen;
- Quelltext von Computerprogrammen;
- nicht personenbezogene Informationen, die im Rahmen von Antragsverfahren im Sinne des § 9 sowie des § 2 Abs. 1 Verbraucherinformationsgesetz elektronisch zugänglich gemacht wurden.

Darüber hinaus ist eine Übertragbarkeit der Kostenschätzungen zum Hamburgischen Transparenzgesetz auf den Gesetzentwurf der Trägerin auch aufgrund folgender Erwägungen nicht uneingeschränkt möglich:

Im Land Hamburg basierte das System zur Veröffentlichung von Informationen im dortigen Informationsregister auf bei der Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes bereits vorhandenen technischen Infrastrukturlösungen,

insbesondere der dort flächendeckend etablierten elektronischen Akte. Die Fertigstellung der Hamburger Transparenzportal-Lösung war nach Auskunft des für die praktische Umsetzung des Hamburgischen Transparenzportals zuständigen Fachbereichs zum damaligen Zeitpunkt nur durchführbar, weil die entsprechende technische Infrastruktur gegeben war.

Vergleichbare (technische) Infrastrukturlösungen werden im Land Berlin bei der Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes voraussichtlich nicht in gleichem Maße vorhanden sein. Ohne diese ist nach Einschätzung des für die praktische Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes zuständigen Fachbereichs mit deutlich höheren Umsetzungskosten zu rechnen, sofern die Veröffentlichungspflicht nicht auf Dokumente beschränkt wird, die vollautomatisiert über vorhandene IT-Fachverfahren erfolgen kann.

Ob die im Land Rheinland-Pfalz bei der Umsetzung des dortigen Landestransparenzgesetzes – anstatt einer E-Akte-Software – genutzte SharePoint-Lösung bei der Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes als technische Alternative in Betracht kommt, kann zum derzeitigen Zeitpunkt nicht belastbar prognostiziert werden. So ist zwar zukünftig im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Akte im Land Berlin, dem Berlin-PC sowie zum Zwecke des internen bzw. externen Dokumentenaustausches und der Gewährleistung einer gemeinsamen, parallelen Dokumentenbearbeitung in der Berliner Verwaltung eine entsprechende Kollaborationslösung oder ein entsprechendes Kollaborationstool angedacht. Das „Ob“ einer solchen Lösung und die konkrete Ausgestaltung sind zum derzeitigen Zeitpunkt jedoch nicht seriös und belastbar zu prognostizieren.

## **II. Übersicht relevanter Kostenansätze und -faktoren**

Bei der Identifizierung der im Rahmen der Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes mit dem von der Trägerin des Volksbegehrens vorgeschlagenen Inhalt relevanten Kostenansätze und -faktoren (siehe dazu nachfolgend unter II. 1. a) und b)) ist methodisch zunächst zwischen einmaligen Kosten (insbesondere Einführungskosten) einerseits und laufenden Kosten (Betriebskosten) andererseits zu differenzieren. Gleichzeitig gilt es hierbei zu berücksichtigen, dass diese Kosten sowohl an zentraler als auch an dezentraler Stelle in den einzelnen Dienststellen der Berliner Verwaltung anfallen werden.

### **1. Kosten für den technischen Ausbau des bestehenden Berliner Datenportals zu einem Transparenzportal**

Betrachtet wird im Gegensatz zu einer technischen Neuentwicklung nachfolgend nur die Variante der Weiterentwicklung des bereits bestehenden Berliner Datenportals, da dies die kostengünstigere und daher näher liegende Umsetzungsvariante darstellt.

#### **a) Einmalige Kosten**

##### **aa. Kosten technische Weiterentwicklung des Berliner Datenportals zu einem Transparenzportal**

Für die technische Weiterentwicklung des derzeit bereits bestehenden Berliner Datenportals (Open Data-Portal; <https://daten.berlin.de>) zu einem Transparenzportal sind insgesamt geschätzte einmalige Gesamtkosten i.H.v. mindestens **4.000.000 Euro** zu veranschlagen. (reine Portallösung). Hierzu zählen die folgenden Kostenpositionen:

- Projektorganisation (eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ggf. Ergänzung um externe Beraterinnen und Berater): 2.450.000 Euro
- Entwicklung einer technischen Detailskizze incl. Stakeholder-Beteiligung (u.a. Sicherheitskonzept, Betriebsführungskonzept, Infrastrukturkonzept<sup>12</sup>): 150.000 Euro
- Bereitstellung von Test und Produktionsumgebung: 150.000 Euro
- softwareunterstützte Geschäftsprozesse (bezogen auf das Portal, nicht die Fachanwendungen): 1.250.000 Euro,

u.a. für:

- Entwicklung / Anpassung eines Datenspeicherverfahrens: 150.000 Euro
- Erweiterung und Anpassung Metadatenregister und Metasuche: 100.000 Euro  
  
(Annahme hierbei: bisheriges Metadatenschema reicht aus, Metasuche muss erneuert und den neuen Anforderungen angepasst werden)
- Erweiterung und Anpassung Portallösung: 350.000 Euro
- Feinkonzeption: 200.000 €
- Releaseplanung und Implementationssteuerung sowie Testmanagement, Deployment: 150.000 Euro
- Entwicklung der zentralen Schnittstelle: 300.000 €

Hinzutreten werden geschätzte **Schulungskosten i.H.v. rund 700.000 Euro**, u.a. für die Erstellung eines umfassenden Qualifizierungskonzeptes mit Präsenzsicherungen und ggf. E-Learning-Modulen, das auf verschiedene Zielgruppen zugeschnittene Fortbildungsangebote enthält.

## **bb. Kosten der technischen Anbindung der im Land Berlin bestehenden IT-Fachverfahren an ein Transparenzportal**

Ausweislich von § 7 Absatz 1 Satz 3 und 4 des von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz soll das Transparenzportal über Schnittstellen verfügen, die eine automatisierte Bereitstellung der Informationen ermöglichen. Die jeweiligen informationspflichtigen Stellen haben hierbei sicherzustellen, dass die zentrale Zugänglichkeit aller ihrer Veröffentlichungspflicht unterliegenden Informationen über dieses Transparenzportal jederzeit gewährleistet ist.

So bestehen derzeit allein in der unmittelbaren Berliner Verwaltung 316 verschiedene, durch umfängliche Geschäftsprozesse abgebildete IT-Fachverfahren, die im Falle der Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes

---

<sup>12</sup> Für die Erstellung dieser Konzepte allein fallen nach Mitteilung des ITDZ allein mindestens 50.000 Euro an.

über eine entsprechende Schnittstelle / ein entsprechendes Liefersystem an ein Transparenzportal technisch anzubinden wären. Es wird davon ausgegangen, dass zukünftig weitere IT-Fachverfahren erfasst werden.

Zu den zuvor genannten 316 IT-Fachverfahren in der unmittelbaren Berliner Verwaltung hinzu kommen technisch ebenfalls anzubindende IT-Fachverfahren in der mittelbaren Berliner Verwaltung sowie in den von § 3 Absatz 1 Nr. 3 und 4 sowie § 3 Absatz 3 BerITG-E umfassten informationspflichtigen Stellen. Gesichertes Zahlen- und Datenmaterial zur diesbezüglichen Anzahl weiterer, technisch an ein Transparenzportal anzubindender IT-Fachverfahren liegt derzeit nicht vor.

Hinsichtlich der Kosten für die notwendige technische Anbindung der derzeit 316 bestehenden IT-Fachverfahren in der unmittelbaren Berliner Verwaltung, ist von einem grob geschätzten Aufwand i.H.v. **50.000 Euro je Fachverfahren** auszugehen. Die Aufwendungen entstehen hierbei nicht nur durch Programmierung fachverfahrensseitiger Schnittstellen, sondern auch durch die dadurch notwendige Anpassung der Fachverfahrens-Konzepte (z.B. Datenschutz- und Sicherheitskonzept).

Diese Annahmen zugrunde gelegt, ergäbe sich allein für die technische Anbindung dieser IT-Fachverfahren der unmittelbaren Berliner Verwaltung ein geschätzter Kostenaufwand i.H.v. insgesamt **15.800.000 Euro**.

Hierbei noch nicht berücksichtigt sind die Kosten für die darüber hinaus notwendige technische Anbindung von IT-Fachverfahren in der mittelbaren Berliner Verwaltung sowie in den nach § 3 Absatz 1 Nr. 3 und 4 sowie § 3 Absatz 3 BerITG-E informationspflichtigen Stellen (z.B. Beteiligungsgesellschaften des Landes Berlin). Die diesbezügliche Anzahl weiterer IT-Fachverfahren und die hiermit verbundenen Kosten, können zum derzeitigen Zeitpunkt nicht belastbar prognostiziert werden.

Die Kosten der technischen Anbindung je IT-Fachverfahren an ein Transparenzportal i.H.v. **50.000 Euro**, beinhalten hierbei im Einzelnen jeweils vor allem folgende Kostenfaktoren:

- Kosten für die Anpassung an die Infrastrukturkomponenten der gewählten Schnittstellenlösung<sup>13</sup>;
- Softwareentwicklung einer Workflow-Unterstützung;
- Integration einer Softwarelösung zum Schwärzen von Dokumententeilen; (inklusive konzeptioneller Fragen: Wie werden beim Schwärzen die Grundsätze der Aktenführung eingehalten? Müssen in der Akte und dem Fachverfahren zwei Dokumente vorgehalten werden (geschwärzt, original);
- Anpassung und Bereitstellung eines Verfahrens für öffentliche Unternehmen des Landes Berlin zur Veröffentlichung von Informationen im Transparenzportal;
- fachliche und technische Konzeption<sup>14</sup> einer automatisierten Anbindung / Bereitstellung veröffentlichungspflichtiger Informationen (u.a. Daten aus

---

<sup>13</sup> Nach derzeitigem Stand kommt hierfür in technischer Hinsicht weder eine E-Akte-Software noch eine SharePoint-Lösung in Betracht.

<sup>14</sup> Die notwendige Anbindung der Liefersysteme an ein Transparenzportal ist auf Grund der Heterogenität und Komplexität, bspw. aufgrund unterschiedlicher Arten von Informationen

Datenbanken) im Transparenzportal (automatisierte Anbindung von Liefersystemen)<sup>15</sup>;

- Anpassung und Bereitstellung entsprechender Schnittstellen und Transportsysteme;
- ggf. Anpassungen an Liefersysteme;
- Einrichtung und Bereitstellung von Transportinfrastrukturen;
- Feinkonzeption, Releaseplanung, Implementationssteuerung, Testmanagement.

Neben den Kosten der technischen Anbindung von IT-Fachverfahren, sind darüber hinaus die Kosten der technischen Anbindung einer elektronischen Akte (E-Akte) an das Transparenzportal zu berücksichtigen. Für die hierfür notwendige Entwicklung einer entsprechenden technischen Anbindungskomponente sind zusätzlich geschätzte einmalige Kosten i.H.v. **300.000 Euro** zu veranschlagen.

## b) Laufende Betriebskosten

Die geschätzten, jährlichen Kosten für den laufenden technischen Betrieb eines Transparenzportals belaufen sich auf mindestens **1.155.000 Euro** und gliedern sich im Einzelnen weiter wie folgt auf:

- Betrieb und Pflege softwareunterstützter Geschäftsprozesse (Kosten für den Rechenzentrumsbetrieb und Kosten für technisches Verfahrensmanagement, jeweils für Produktions- und Testumgebungen der verschiedenen IT-Systemkomponenten): mindestens 395.000 Euro

davon für:

- Schwärzungstool: 50.000 Euro p.a.
- Transportinfrastrukturen zwecks automatisierter Anlieferung (Nachrichtenvermittler mit Unterstützung des technischen Workflows von der Datenquelle bis zur Veröffentlichung; für 316 Fachverfahren): 190.000 Euro p.a. (derzeitiger ITDZ-Preis für KommGate)
- Lizenz-, Volumen- und Wartungskosten: 105.000 Euro p.a.
- Vorverarbeitung und Aufbereitung (Verschlagwortung u.Ä. von Dokumenten (Texterkennung/OCR): 50.000 Euro p.a./Annahme: max. 1 Mio. Seiten p.a.<sup>16</sup>Annahme bis zu 1 Mio. / Jahr

---

(Dokumente, Geodaten, Messdaten etc.), aber auch aufgrund des unterschiedlichen Veröffentlichungsgrades und der unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten (online, interne IT-Fachsysteme etc.) mit entsprechend hohen Kosten verbunden.

<sup>15</sup> Alternative wäre eine ständig zu aktualisierende manuelle Veröffentlichung der Informationen, was dauerhaft mit erheblichen zusätzlichen Aufwänden in den Behörden der Berliner Verwaltung verbunden wäre.

<sup>16</sup> Diesbezüglich liegen bislang keine Erfahrungen/Produkte des ITDZ vor, Daher sind die Kosten für den Betrieb schwer schätzbar. Sie variieren vor allem sehr stark entsprechend der Menge an Daten und folglich notwendiger Rechenleistung. Es wurden an dieser Stelle die Annahmen aus der Kostenschätzung zur Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes zu Grunde gelegt.

- Betrieb und Pflege Transparenzportal (Kosten für den Rechenzentrumsbetrieb und Kosten für technisches Verfahrensmanagement, jeweils für Produktions- und Testumgebungen der verschiedenen IT-Systemkomponenten): 760.000 Euro p.a.,

davon für:

- Datenspeicher / Speichernutzung: 110.000 Euro p.a.
- (Schnittstellenbetrieb): 100.000 Euro p.a.
- Metadatenregister: 100.000 Euro p.a.
- Metadatensuche: bei Bedarf 50.000 Euro p.a. (je nach Detailkonzeption)
- Portal an sich: 100.000 Euro p.a.
- Redaktion und Support: 3 VZÄ (300.000 Euro p.a.)

Hinzutreten werden zur Gewährleistung eines einheitlichen Standards laufende geschätzte **Schulungskosten i.H.v. rund 70.000 Euro pro Jahr**. Die laufenden Schulungskosten werden hierbei mit 10 % der möglichen ursprünglichen Schulungskosten angesetzt.<sup>17</sup>

## 2. Zwischenergebnis

Insgesamt belaufen sich die **einmaligen Kosten** der technischen Umsetzung des durch die Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs, für

- den technischen Ausbau / die technische Weiterentwicklung des bestehenden Berliner Datenportals zu einem Transparenzportal (4.000.000 Euro),
- die technische Anbindung der derzeit 316 IT-Fachverfahren in der unmittelbaren Berliner Verwaltung über eine entsprechende Schnittstellenlösung (15.800.000 Euro) sowie
- die Entwicklung einer technischen Komponente zwecks Anbindung einer E-Akte an das Transparenzportal (300.000 Euro)

somit auf insgesamt 20.100.000 Euro. Hinzu treten einmalige Schulungskosten i.H.v. 700.000 Euro, sodass sich insgesamt einmalig anfallende Kosten i.H.v. **20.800.000 Euro** ergeben.

Die **jährlichen Kosten für den laufenden Betrieb** eines Transparenzportals belaufen sich voraussichtlich auf mindestens rund 1.155.000 Euro. Hinzu kommen laufende jährliche Schulungskosten i.H.v. 70.000 Euro, so dass sich jährliche Kosten von insgesamt **rund 1.225.000 Euro** ergeben.

---

<sup>17</sup> Hinsichtlich der angesetzten, prozentualen Höhe der laufenden Schulungskosten, erfolgte eine Orientierung an der zum Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz angestellten Kostenprognose, siehe dazu die Gesetzesbegründung zum Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz, dort Seite 52.

### **3. Personalmehraufwände sowie weitere Sachaufwände in den Behörden der Berliner Verwaltung**

Die Einführung und Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes (BerITG-E) mit dem von der Trägerin des Volksbegehrens vorgeschlagenen Inhalt, wird mit erheblichen Personalmehraufwänden und weiteren Sachaufwänden für sämtliche Behörden und sonstige Stellen der Berliner Verwaltung verbunden sein.

Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Höhe der geschätzten Personalmehraufwände ist ein Vergleich zwischen der derzeitigen Rechtslage nach dem IFG vom 15. Oktober 1999 mit dem Inhalt des durch die Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs für ein BerITG-E und den daraus resultierenden Aufgaben und Pflichten für die Behörden und sonstigen Stellen der Berliner Verwaltung.

Entsprechend dem Aufbau des durch die Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs ist bei einer Prognose der voraussichtlich entstehenden Personalmehraufwände zunächst grundsätzlich wie folgt zu differenzieren:

- Personalmehraufwände, die mit der Erfüllung von proaktiven Veröffentlichungspflichten nach den §§ 6 bis 8 BerITG-E verbunden sind (dazu nachfolgend unter a),
- Personalmehraufwände, die im Rahmen der Erfüllung der Auskunftspflichten (§§ 9 bis 13 BerITG-E, also der Gewährung des Informationszugangs auf Antrag anfallen (siehe dazu unter b) und
- Personalmehraufwände, die übergreifend sowohl bei der Erfüllung der proaktiven Veröffentlichungspflichten als auch im Rahmen von Auskunftspflichten entstehen (dazu nachfolgend unter c).

Die Höhe des konkreten Personalmehrbedarfs lässt sich gegenwärtig nur schwer vorhersehen. Dazu wäre eine detaillierte Beschreibung der anfallenden Arbeitsprozesse und der jeweils anfallenden Anwendungsfälle durch alle vom Gesetz betroffenen informationspflichtigen Stellen erforderlich. Wie eingangs geschildert, ist dies im Rahmen dieser Kostenschätzung nicht möglich. Einfluss auf den Personalaufwand wird zum Teil auch der grundsätzlich erreichbare bzw. bis zum vorgesehenen Inkrafttreten der Regelungen des Gesetzentwurfs realisierbare Automatisierungsgrad haben<sup>18</sup>.

#### **a) Personalmehraufwände und weitere Sachaufwände im Rahmen der Erfüllung von proaktiven Veröffentlichungspflichten**

Der inhaltlich grundlegendste Unterschied zwischen der derzeitigen Rechtslage nach dem IFG und dem durch die Trägerin vorgelegten Gesetzentwurf für ein BerITG-E besteht in der Einführung einer proaktiven Veröffentlichungspflicht, also der Pflicht von Behörden und sonstigen Stellen der Berliner Verwaltung, eine Vielzahl von Informationen in einem Transparenzportal ohne ein vorheriges Antragserfordernis für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

---

<sup>18</sup> Aus Art. 11 BerITG-E würde sich für die Behörden und sonstigen Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung z.B. ein Vorlauf von mindestens 12, aber höchstens 24 Monaten ergeben, bis die Veröffentlichungspflicht greift

Bei der Schätzung von Personalmehraufwänden sind sowohl der Umfang des Katalogs der zu veröffentlichenden Dokumente (unten aa)) als auch die konkrete Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht, d.h. die mit der Veröffentlichung von Dokumenten verbundenen Arbeitsschritte zu berücksichtigen (unten bb)). Letztlich fällt bei der Schätzung von Personalmehraufwänden auch der Kreis der von der Veröffentlichungspflicht betroffenen Stellen ins Gewicht (unten cc)).

### **aa) Umfang des Katalogs der von Amts wegen zu veröffentlichenden Dokumente**

Der Katalog der zu veröffentlichenden Dokumente geht weit über die derzeit in Berlin veröffentlichungspflichtigen Dokumente hinaus (vgl. zu vorhandenen Veröffentlichungspflichten nach Landesrecht § 17 IFG; § 18a IFG i.V.m. § 10 Umweltinformationsgesetz (UIG); § 56 Absatz 3 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II), § 18 Absatz 5 Berliner Betriebe-Gesetz (BerIBG)). Dies gilt auch mit Blick auf § 13 EGovG Bln, der als Grundlage für das vorhandene zentrale Datenportal Veröffentlichungen von Informationen vorsieht, die Berliner Behörden in Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages erstellt haben und die in maschinenlesbarer Form darstellbar sind. Auch der Anwendungsbereich dieser Norm bleibt jedoch weit hinter dem von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurf zurück.

### **bb) Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht**

Bei der Veröffentlichung von Dokumenten sind vor allem folgende Arbeitsschritte zu berücksichtigen, die mit Personalaufwänden verbunden wären:

- Erfassung von Metadaten

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 BerlTG-E ist im Rahmen der Bereitstellung von Informationen i.S.d. § 6 Nr. 1 bis 31 BerlTG-E innerhalb von 10 Arbeitstagen auch zu erfassen, von wem die betreffende Information wann erstellt wurde, zu welcher Informationskategorie i.S.d. § 6 Nr. 1 bis 31 BerlTG-E die Information gehört und wann sie von welcher informationspflichtigen Stelle in das Transparenzportal eingestellt wurde.

- Ggf. technische Aufbereitung

Auch die nach § 8 Absatz 2 Satz 1 BerlTG-E notwendige technische Aufbereitung, wonach sämtliche Informationen auch maschinell mindestens nach den in den vorstehenden Sätzen genannten Informationskategorien und im Volltext durchsuchbar und für die Nutzerinnen und Nutzer druckbar, speicherbar und weiterverwendbar sein müssen, würde – abhängig vom Automatisierungsgrad – mit Personalmehraufwänden verbunden sein.

- Prüfung von Ausschlussgründen

Unabhängig vom Automatisierungsgrad würden erhebliche Personalmehraufwände bei einer Umsetzung des von der Trägerin vorgeschlagenen Gesetzentwurfs daraus resultieren, dass im Gegensatz zur derzeitigen Rechtslage nach dem IFG zukünftig – neben dem Antragsverfahren (Auskunftspflicht) – auch im Rahmen der Erfüllung der vorgesehenen, umfangreichen proaktiven Veröffentlichungspflichten im Einzelfall jeweils das Entgegenstehen öffentlicher oder privater Belange nach den §§ 14 bis 17 BerlTG-E durch die jeweils befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden und sonstigen Stellen der Berliner Verwaltung zu prüfen ist.

Dies bedeutet im Einzelnen, dass

- teilweise Abwägungen der gegenläufigen Interessen vorzunehmen sind
  - ggf. Schwärzungen zu veranlassen sind
  - die getroffenen Entscheidungen in geeigneter Form zu dokumentieren sind.
- Rückmeldefunktion

Die in § 7 Abs. 3 BerlTG-E vorgesehene anonyme Rückmeldefunktion, die es den Nutzerinnen und Nutzern des Transparenzportals ermöglichen soll, Informationen zu bewerten, Informationswünsche zu äußern oder auf Informationsdefizite hinzuweisen, würde ebenfalls unabhängig vom Automatisierungsgrad zu Personalaufwänden führen, weil sie nur Sinn ergibt, wenn die Rückmeldungen entsprechend ausgewertet und bearbeitet werden<sup>19</sup>.

- Veröffentlichung von Amts wegen bei Wegfall der Ausschlussgründe

Im Wesentlichen unabhängig von Automatisierungsgrad werden Personalaufwände durch die in § 5 Abs. 5 BerlTG-E verankerte Pflicht entstehen, zunächst auf der Grundlage eines Ausschlussgrundes nicht veröffentlichte Informationen nach Wegfall des Ausschlussgrundes zu veröffentlichen. Hier müssen Wiedervorlagen gesetzt und ggf. erneute Prüfungen erfolgen.

### **cc) Von der Veröffentlichungspflicht betroffene Stellen**

Die erheblich erweiterten Veröffentlichungspflichten wären für alle vom Anwendungsbereich des BerlTG-E betroffenen Stellen eine neue zusätzliche Aufgabe.

### **b) Personalmehraufwände und weitere Sachaufwände im Rahmen der Erfüllung von Auskunftspflichten**

Auskunftspflichten ergeben sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des Verfahrens der Akteneinsicht und Aktenauskunft nach dem IFG (siehe dazu vor allem §§ 13 ff. IFG).

Mit Sicherheit werden sich Personalmehraufwände in diesem Zusammenhang jedoch daraus ergeben, dass ein gegenüber dem IFG größerer Kreis von Stellen auskunftspflichtig wird.

Hingegen nicht vorhersehbar erscheint, ob sich die Anträge auf Auskunft, durch die nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen proaktiven Veröffentlichungspflichten reduzieren würden. So wurden beispielsweise im Jahr 2018 in den Behörden und sonstigen Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Berliner Verwaltung – soweit statistisch erfasst – 8.035 Anträge auf Informationszugang nach dem IFG

---

<sup>19</sup> Siehe auch Begründung zu § 7: „Eingegangene Rückmeldungen müssen von der zuständigen Stelle bearbeitet werden.“

gestellt<sup>20</sup>, wobei damit noch keine Aussage zu Inhalt, Umfang und inhaltlichem Prüfungsaufwand der gestellten Anträge im konkreten Einzelfall getroffen ist.

Jedenfalls wären solchen Effekten die Mehraufwände gegenüberzustellen, die sich aus den gegenüber dem IFG veränderten Verfahrensänderungen des Gesetzentwurfes ergeben werden:

So würden sich Mehraufwände z.B. aus der Verpflichtung gemäß § 11 Absatz 5 Satz 1 BerlTG-E ergeben, wonach der Antragstellerin oder dem Antragsteller die begehrten Informationen auf Verlangen in einer Weise zur Verfügung zu stellen sind, dass diese mit frei verfügbarer Software gelesen werden können. Maschinenlesbare Informationsträger sind dabei einschließlich der erforderlichen Leseanweisungen zur Verfügung zu stellen. Personalmehraufwände können sich im Einzelfall zudem aus § 11 Absatz 6 Satz 2 BerlTG-E ergeben. Dieser schreibt vor, dass der Antragstellerin oder dem Antragsteller bei fehlendem Zugriff auf öffentliche Kommunikationsnetze die Informationen auf einem anderen Weg zugänglich zu machen sind. Über die derzeitigen Vorgaben des § 13 IFG hinaus geht beispielsweise auch die Vorschrift des § 9 Absatz 6 BerlTG-E, der die informationspflichtigen Stellen hinsichtlich begehrter Informationen, die sich vorübergehend bei einer anderen Stelle befinden und dort nicht zugänglich sind, verpflichtet, diese oder Kopien derselben für Antragsstellerinnen und Antragsteller kostenfrei zum Zwecke der Zugangsgewährung heranzuschaffen.

Insgesamt würde sich im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht auch die Regelung des § 13 BerlTG-E auf die Kostenbilanz des vorgeschlagenen Gesetzentwurfes auswirken, wonach in grundlegender Abkehr vom Inhalt und Grundsatz der Regelung des § 16 IFG, für Tätigkeiten nach dem BerlTG-E keinerlei Entgelte, Gebühren und Auslagen erhoben werden dürfen. Dabei kann für die hiesige Betrachtung dahinstehen, ob die Gebührenfreiheit nicht sogar zu einer Zunahme von Auskunftsanträgen führen kann, jedenfalls entfällt die Möglichkeit der jedenfalls teilweisen Gegenfinanzierung von Personalaufwänden.

### **c) Personalmehraufwände, die sowohl die Veröffentlichungspflichten als auch die Auskunftspflichten betreffen**

#### **aa. Organisationspflichten im Rahmen der Erfüllung von Informationspflichten**

Mit Personalmehraufwänden und sonstigen Sachaufwänden würde zudem die Einführung neuer Organisationspflichten im Zusammenhang mit der Erfüllung der proaktiven Veröffentlichungspflichten und Auskunftspflichten nach Abschnitt 2 und 3 des Gesetzentwurfes der Trägerin verbunden sein.

§ 5 Absatz 1 Satz 1 BerlTG-E verpflichtet die informationspflichtigen Stellen zunächst dazu, geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um ihrer Informationspflicht (proaktive Veröffentlichungspflicht und Auskunftspflicht) nachzukommen und Informationen, die dem Anwendungsbereich der §§ 14 bis 17 BerlTG-E unterfallen [Ausnahmen von der Informationspflicht], möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abtrennen zu können [Trennungsgebot].

---

<sup>20</sup> Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Kohlmeier (SPD) vom 5. Dezember 2018 („Das Informationsfreiheitsgesetz: Was tat sich bisher in 2018?“) und Antwort vom 19. Dezember 2018, Drucksache. 18/17236, dort Seite 2 ff.

§ 5 Absatz 1 Satz 1 BerITG-E schreibt sodann die Pflicht fest, Informationen in gängigen Formaten digital zu erfassen, zu speichern und aufzubereiten. Die Implementierung der hierfür notwendigen Verfahrensabläufe wird zu Personalmehraufwänden führen.

Ebenfalls mit einem Personalmehraufwand verbunden sein würden die von einer oder einem Transparenzbeauftragten i.S.d. § 5 Absatz Satz 1 BerITG-E gemäß § 5 Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 BerITG-E zu erfüllenden Aufgaben. Er oder sie würde insbesondere folgende Aufgaben wahrzunehmen haben:

- Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des BerITG-E,
- Koordinierung und Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung und Verwirklichung der Informationsfreiheit nach dem BerITG-E,
- Zentrale Ansprechperson bei der Beantwortung von Fragen zur Informationsfreiheit, Informationszugang und Transparenz innerhalb der Behörde sowie
- Wahrnehmung des verwaltungsübergreifenden Austausches zu Informationsfreiheit sowie zur oder zum Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Berlin.

### **bb. Erweiterter Kreis informationspflichtiger Stellen, § 3 BerITG-E**

Einer der grundlegenden Unterschiede zwischen dem derzeit geltenden IFG und dem von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurf und gleichzeitig einer der Kernfaktoren für künftig deutlich höhere Personalmehraufwände in den Behörden und sonstigen Stellen der Berliner Verwaltung, ist der deutlich weiter gefasste Kreis der nach einem BerITG-E informationspflichtigen Stellen (§ 3 BerITG-E).

Nach den derzeitigen Regelungen des IFG (dort: § 2 Absatz 1) bestehen durch Antrag geltend zu machende Informationsrechte gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen (vor allem nicht rechtsfähige Anstalten, Krankenhausbetriebe, Eigenbetriebe und Gerichte) des Landes Berlin, den landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und gegenüber Privaten, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut sind (öffentliche Stellen).

Darüber geht die Regelung des § 3 BerITG-E noch deutlich hinaus.

Informationspflichtige Stellen sollen ausweislich von § 3 Absatz 1 Nr. 3 BerITG-E auch natürliche oder juristische Personen und deren Vereinigungen sein, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Landes oder einer anderen informationspflichtigen Stelle unterliegen, einschließlich solcher juristischer Personen, die vom Land Berlin gemeinsam mit anderen Ländern oder dem Bund gegründet wurden und die ihren Sitz in Berlin haben [sog. Mehrländereinrichtungen].

Ebenfalls vom Anwendungsbereich umfasst sein sollen gemäß § 3 Absatz 1 Nr. 4 BerITG-E Auftraggeberinnen und Auftraggeber i.S.d. § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie Gremien und Einzelpersonen unter den Voraussetzungen von § 3 Absatz 3 Nr. 1 und 2 BerITG-E.

#### **d) Zwischenergebnis zur geschätzten Höhe der Personalmehraufwände in den Behörden und sonstigen Stellen der Berliner Verwaltung**

Bei der gebotenen, sehr groben Abschätzung der mit einer Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin voraussichtlich verbundenen Personalmehraufwände und sonstigen Sachaufwände, wird unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen unter 3. a) bis c) – insbesondere im Hinblick auf die vorgesehenen, umfassenden proaktiven Veröffentlichungspflichten – von einem jährlichen Personalmehrbedarf je Behörde oder sonstiger Stelle der unmittelbaren und mittelbaren Berliner Verwaltung i.H.v. mindestens 2 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ausgegangen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Personalmehrbedarf je nach Behörde oder sonstiger Stelle bereits aufgrund der jeweiligen Behördengröße, der Mitarbeiterzahl, dem quantitativen und qualitativen jährlichen Dokumentenaufkommen sowie dem Umfang der ggf. zu prüfenden Ausschlussgründe (z.B. Schutz personenbezogener Daten oder Sicherheitsbelange) im konkreten Einzelfall sehr unterschiedlich ausfallen wird. Es ist deshalb davon auszugehen, dass in bestimmten Dienststellen deutlich höhere Aufwände als der angesetzte jährliche Mindestpersonalmehraufwand von 2 VZÄ anfallen werden.

1 VZÄ wird mit einem jährlichen Durchschnittsverdienst i.H.v. 53.160 Euro (brutto) zugrunde gelegt.<sup>21</sup>

Die unmittelbare und mittelbare Berliner Landesverwaltung umfasst insgesamt 178 Behörden (Hauptverwaltung und die ihr nachgeordneten Behörden, Bezirksverwaltung sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts). In dieser Zahl miteingerechnet sind auch der Verfassungsgerichtshof von Berlin, die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BlnBDI), der Rechnungshof von Berlin und der Beauftragte zur Aufarbeitung der SED-Diktatur.

Bei der Gesamtzahl von insgesamt 178 Behörden und sonstigen Stellen ergibt sich somit ein jährlicher Personalmehrbedarf für die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Berliner Verwaltung von mindestens 356 VZÄ. Dies entspricht – bei Ansatz des geringsten Personalmehraufwandes von mindestens 2 VZÄ – einem jährlichen Gesamtbetrag i.H.v. mindestens 18.924.960 Euro (brutto).

Eine Ausnahme von der Informationspflicht soll nach dem Gesetzentwurf der Trägerin (§ 3 Absatz 5 BerlITG-E) – teilweise – nur für folgende Behörden / Stellen bestehen:

1. Gerichte, soweit sie in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden sind; dies gilt nicht für Gerichtsentscheidungen,
2. den Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden ist; dies gilt nicht für seine Berichte, Prüfergebnisse sowie Bemerkungen,
3. das Abgeordnetenhaus in Bezug auf parlamentarische Angelegenheiten,

---

<sup>21</sup> Zugrunde liegt der durchschnittliche jährliche Bruttoverdienst von Beamtinnen und Beamten des gehobenen, nichttechnischen Verwaltungsdienstes der Besoldungsgruppen A11, A12 und A13.

4. öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen
5. informationspflichtige Stellen in Bezug auf Gefangenenpersonalakten.

Zu den oben abgeschätzten Personalmehraufwänden i.H.v. jährlich rund 18.924.960 Euro (brutto) kämen noch die Personalmehraufwände der von § 3 Absatz 1 Nr. 3 und 4, Absatz 3 BerITG-E umfassten Stellen, also vor allem der derzeit 56 Beteiligungsgesellschaften im Land Berlin (Stand: 31.12.2017) hinzu.

Gleiches gilt für entstehende Personalmehraufwände bei der BlnBDI, soweit ihr nach dem Gesetzentwurf der Trägerin unter Geltung eines BerITG-E (dort: §§ 18 und 19) neue Aufgaben und Befugnisse zugewiesen werden sollen.

## B. Gesamtergebnisse

### I. Kosten der technischen Einführung und Umsetzung

Insgesamt belaufen sich die **einmaligen Kosten** der technischen Einführung und Umsetzung des durch die Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs für

- den technischen Ausbau bzw. technische Weiterentwicklung des bestehenden Berliner Datenportals zu einem Transparenzportal (4.000.000 Euro),
- Schulungskosten (u.a. für die Erstellung eines umfassenden Qualifizierungskonzeptes mit Präsenzs Schulungen sowie ggf. E-Learning-Modulen, das auf verschiedene Zielgruppen zugeschnittene Fortbildungsangebote enthält (700.000 Euro)
- die technische Anbindung der derzeit 316 IT-Fachverfahren in der unmittelbaren Berliner Verwaltung über eine entsprechende Schnittstellenlösung an das Transparenzportal (15.800.000 Euro) sowie
- die Entwicklung einer technischen Komponente zwecks Anbindung einer E-Akte an das Transparenzportal (300.000 Euro)

auf insgesamt **20.800.000 Euro**.

Hinzu kommen Kosten für die darüber hinaus notwendige technische Anbindung von IT-Fachverfahren in der mittelbaren Berliner Verwaltung sowie in den nach § 3 Absatz 1 Nr. 3 und 4 sowie § 3 Absatz 3 BerITG-E informationspflichtigen Stellen (z.B. Beteiligungsgesellschaften des Landes Berlin). Die diesbezügliche Anzahl weiterer IT-Fachverfahren und die damit verbundenen zusätzlichen Kosten, können zum derzeitigen Zeitpunkt nicht belastbar prognostiziert werden.

Die **jährlichen Kosten für den laufenden Betrieb** eines Informationsregisters / Transparenzportals belaufen sich schätzungsweise voraussichtlich auf mindestens **rund 1.155.000 Euro** pro Hinzutreten werden geschätzte **laufende Schulungskosten** i.H.v **rund 70.000 Euro** pro Jahr.

### II. Personalmehraufwände sowie weitere Sachaufwände

Der von der Trägerin vorgelegte Gesetzentwurf ist inhaltlich von sehr komplexer Natur und wird in nahezu sämtliche Verwaltungsbereiche des Landes Berlin hineinwirken.

Nach der gebotenen, sehr groben Schätzung sind für die Umsetzung des von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs Personalmehraufwände in den insgesamt 178 Behörden und sonstigen Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Berliner Landesverwaltung i.H.v. mindestens 2 VZÄ jährlich pro Behörde und sonstiger Stelle zu veranschlagen. Dies entspricht unter Zugrundelegung des jährlichen Bruttodurchschnittsverdienstes der Besoldungsgruppen A11, A12 und A13 des gehobenen, nichttechnischen Verwaltungsdienstes einem **jährlichen Gesamtbetrag i.H.v. mindestens 18.924.960 Mio. Euro (brutto)**.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Personalmehrbedarf je nach Behörde oder sonstiger Stelle bereits aufgrund der jeweiligen Behördengröße, der Mitarbeiterzahl, dem quantitativen und qualitativen jährlichen Dokumentenaufkommen sowie dem Umfang der ggf. zu prüfenden Ausschlussgründe (z.B. Schutz personenbezogener Daten oder Sicherheitsbelange) im konkreten Einzelfall sehr unterschiedlich ausfallen kann. Es ist deshalb davon auszugehen, dass in bestimmten Dienststellen deutlich höhere Kosten als der angesetzte jährliche Mindestpersonalmehraufwand i.H.v. 2 VZÄ anfallen werden.

In der vorstehenden Abschätzung bislang noch nicht berücksichtigt sind

- Personalmehraufwände, welche bei den nach § 3 Absatz 1 Nr. 3 und 4 sowie nach § 3 Absatz 3 BerlTG-E ebenfalls informationspflichtigen Stellen, insbesondere den Beteiligungsgesellschaften des Landes Berlin entstehen werden sowie
- Personalmehraufwände, die – aufgrund möglicher neuer Aufgaben nach §§ 18 und 19 BerlTG-E – bei der BlnBDI künftig noch entstehen können.

Die vorstehend genannten Personalmehraufwände sind zum derzeitigen Zeitpunkt bereits im Ansatz nicht seriös und belastbar zu prognostizieren.

### **III. Volkswirtschaftlicher Nutzen**

Es ist nicht auszuschließen, dass den prognostizierten Kosten der technischen und personalwirtschaftlichen Einführung und Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin ein Wertschöpfungspotential und volkswirtschaftlicher Nutzen für das Land Berlin im Hinblick auf die nach § 6 Nr. 1 bis 31 BerlTG-E in einem Transparenzportal zu veröffentlichenden Informationen gegenübersteht.

So geht beispielsweise eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung aus dem Jahr 2016 – unter Zugrundelegung eines Zeithorizonts von zehn Jahren – von einem volkswirtschaftlichen Nutzen und Potential von Open Data zwischen 12,1 Mrd. Euro p.a. (konservative Annahme) und 131,1 Mrd. Euro p.a. (optimistische Annahme) aus. Hierbei gilt es – so die Autoren einleitend in ihrer Studie – zu berücksichtigen, dass es sich bei Open Data um ein junges, wenig erforschtes Gebiet handelt. Sowohl die theoretische Grundlagenarbeit als auch die empirische Datenlage stecken noch in den Kinderschuhen. Einige Potential-Modelle seien in Studien vorgeschlagen und es seien bereits Werte für die wirtschaftliche Bedeutung hochgerechnet. Bedingt durch die immer noch kleine Datenbasis handele es sich jedoch häufig um wenig belastbare Ergebnisse. (Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung „Open Data. The Benefits – Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“, Hrsg.: Pencho Kuzev, dort Seite 16). Zudem macht die Studie deutlich, dass die Perspektive auf ein rein zahlenmäßig beziffertes wirtschaftliches Potential von Open Data für sich genommen zu verengt ist. Um nicht nur das ökonomische, sondern auch das disruptive Potential von Open Data ganzheitlich bewerten zu können, ist nach Auffassung der Autoren der Studie eine breitere Sicht – im Sinne eines nicht quantifizierbaren Nutzens für

Zivilgesellschaft, Wirtschaft und öffentliche Hand – notwendig (Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung „Open Data. The Benefits – Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“, Hrsg.: Pencho Kuzev, dort Seite 10 ff).

#### **IV. Inhalt der auf den Unterschriftenlisten anzugebenden amtlichen Kostenschätzung**

Die amtliche Kostenschätzung hat somit folgenden Inhalt:

„Nach grober Schätzung ergeben sich einmalige Kosten für das Transparenzportal mit Anbindung informationspflichtiger Stellen von etwa 20,8 Mio. €. Zusätzlich fallen jährliche Kosten für den zentralen Portalbetrieb von mindestens 1,15 Mio. € an. Hinzukommen Personalmehraufwände für die Verwaltung in einer Größenordnung von mindestens 18,92 Mio. € pro Jahr. Weitere Kosten werden bei den 56 Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin entstehen. Ein volkswirtschaftlicher Nutzen des Gesetzentwurfs kann nicht belastbar beziffert werden.“