



# Schichten des Zugangs zu Informationen

Ergebnisse aus den Evaluationen unterschiedlicher Konzepte

Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow



## Inhaltsübersicht

1. Entwicklung der Zugänge von Bürgerinnen und Bürgern zu Informationen
2. Evaluation des IFG Bund
3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes
4. Evaluation des LTranspG RLP
5. Evaluation des Open Data-Angebots
6. Mögliche Schlussfolgerungen

# 1. Entwicklung der Zugänge von Bürgerinnen und Bürgern zu Informationen

- » Verfahrensbezogene Auskunfts- und Akteneinsichtsansprüche (§§ 25, 29 VwVfG)
- » Umweltinformationsrecht
- » Allgemeines Informationsfreiheitsrecht
- » Transparenzgesetze
- » Open Data-Angebote

## 2. Evaluation des IFG Bund

- » Evaluation im Auftrag des Deutschen Bundestages
- » Bezugszeitraum: 2006-2011
- » Methodisches Design:
  - Rechtswissenschaftliche Analyse: Rechtsprechung
  - Quantitative Analyse: Erhebung bei allen Bundesbehörden und –einrichtungen
  - Qualitative Analyse: vertiefende Interviews

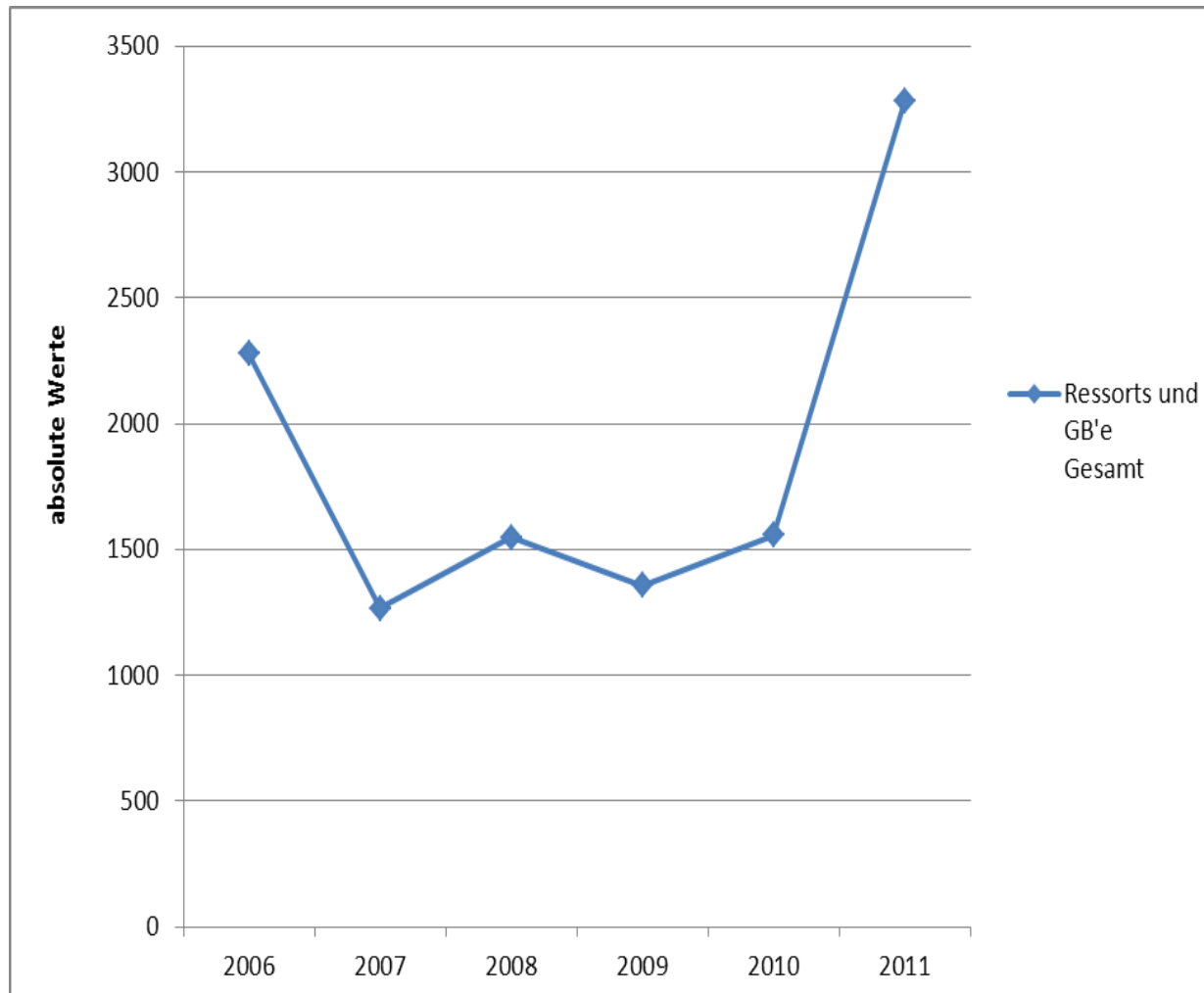


## 2. Evaluation des IFG Bund

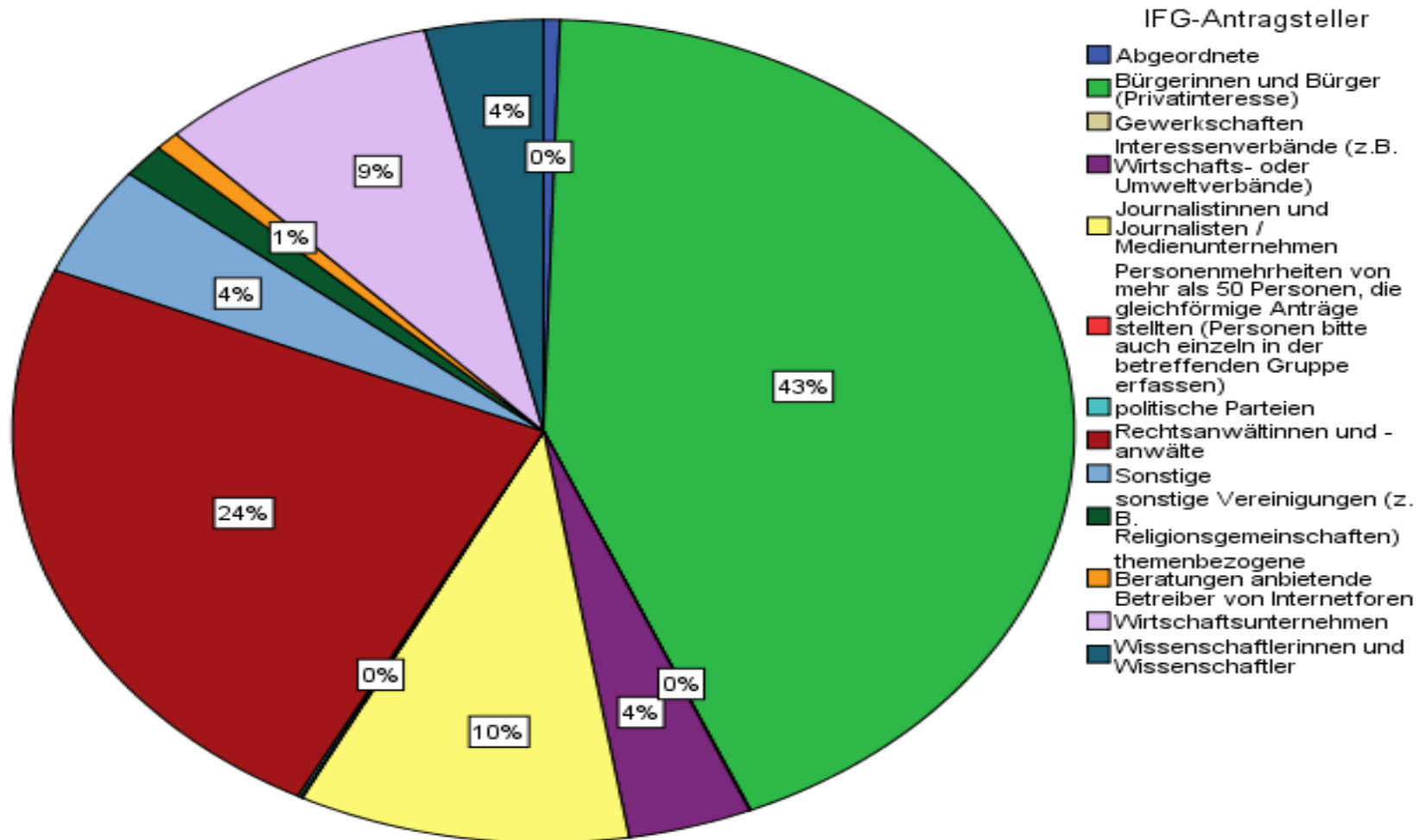
Ergebnis des Informationsgesuchs	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
Antrag noch in Bearbeitung	3	7	8	12	41	99	170
	0,32	1,10	0,85	1,01	2,89	10,00	2,78
Informationszugang wurde vollständig gewährt	497	300	463	547	711	529	3047
	52,70	47,10	49,10	46,08	50,04	53,43	49,78
Informationszugang wurde teilweise gewährt	113	100	211	204	197	90	915
	11,98	15,70	22,38	17,19	13,86	9,09	14,95
Informationszugang wurde abgelehnt	273	177	180	309	338	185	1462
	28,95	27,79	19,09	26,03	23,79	18,69	23,88
Sonstige Erledigung (Rücknahme u.a.)	57	53	81	115	134	87	527
	6,04	8,32	8,59	9,69	9,43	8,79	8,61
Gesamt	943	637	943	1187	1421	990	6121
	15,41	10,41	15,41	19,39	23,22	16,17	100,00

## 2. Evaluation des IFG Bund

Zahl der  
Anträge



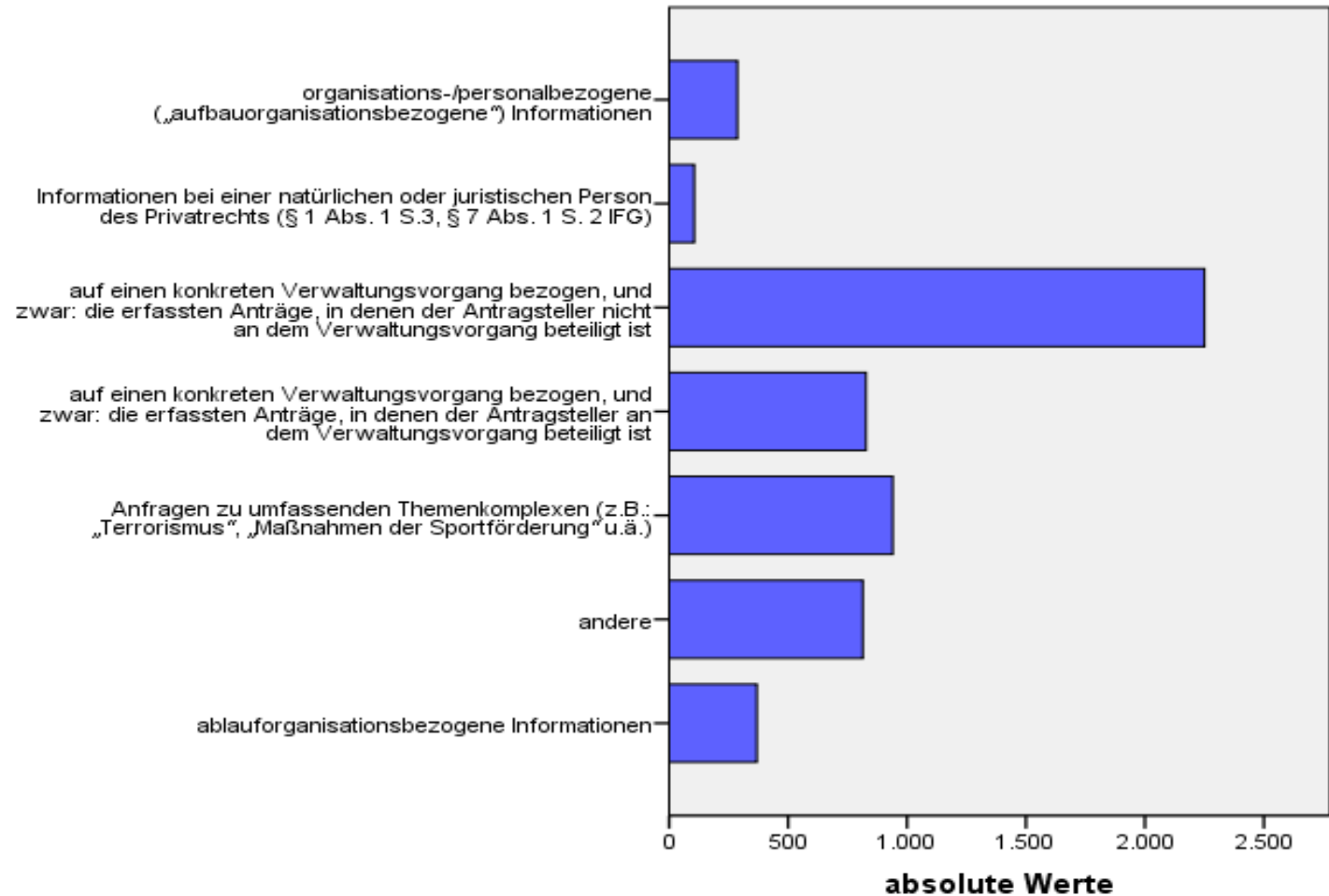
## 2. Evaluation des IFG Bund





## 2. Evaluation des IFG Bund

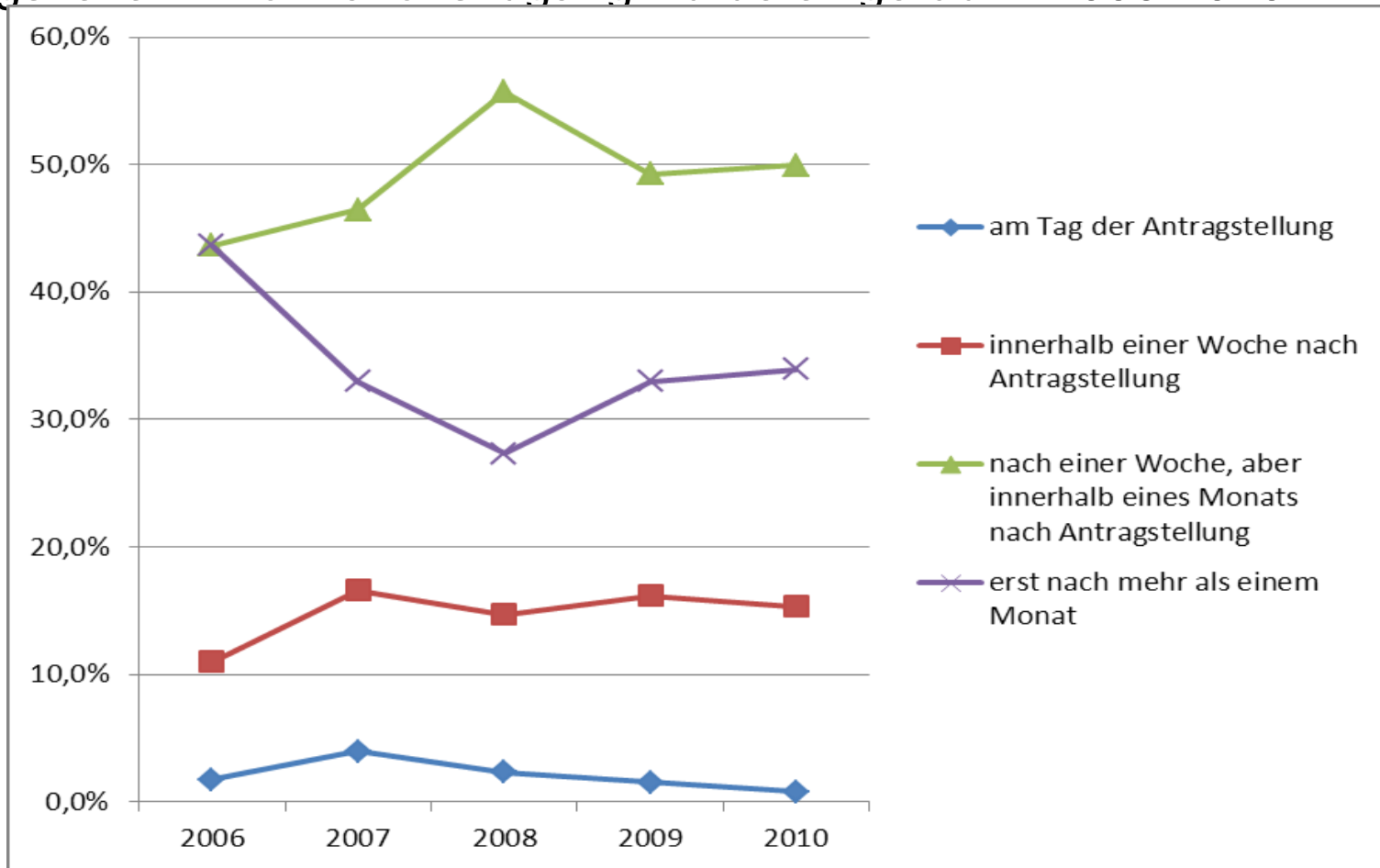
Antragsinhalte in  
absoluten Werten





## 2. Evaluation des IFG Bund

Bearbeitungszeiten: Informationszugang wurde eingeräumt 2006-2010 in Prozent



## 2. Evaluation des IFG Bund (seinerzeitige) ausgewählte Empfehlungen

- » Stärkung der Rolle zivilgesellschaftlicher, nicht rechtsfähiger Organisationen durch Erweiterung Antragsberechtigung
- » Regelungsbedürftigkeit der Entfernung von Informationen nach Eingang des Antrags auf Informationszugang
- » Verweigerbarkeit des Informationszugangs bei offensichtlich missbräuchlichen Anträgen
- » Klarstellungen zur Reichweite der Ausschlussgründe
- » Aufnahme einer Abwägungsklausel zur Abwägung zwischen Informationsinteresse und öffentlichen Belangen
- » Verpflichtender Charakter der Monatsfrist mit Möglichkeit zu begründungspflichtiger Verlängerung



## 2. Evaluation des IFG Bund (seinerzeitige) ausgewählte Empfehlungen

- » Verpflichtende Einführung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten
- » Ausdrückliche Statuierung eines Beteiligungsrechts des BfDI in Gerichtsverfahren



### 3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes Methodisches Vorgehen

- » Untersuchungszeitraum 2014 – 2017
- » **Verknüpfung der rechts- und sozialwissenschaftlichen Perspektive**
  - › Literatur- und Dokumentenanalyse
  - › Rechtswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Literatur
- » **Anwendung quantitativer und qualitativer Erhebungsinstrumente bei**
  - › Portalnutzerinnen und -nutzern
  - › Beschäftigten der FHH
  - › der Fachlichen Leitstelle bei der Kulturbehörde der FHH
  - › Beirat zum Projekt „Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes“
  - › Veröffentlichungspflichtigen und auskunftspflichtige Stellen



## 3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes Ergebnisse

### » Veröffentlichungspflicht:

- › **Anzahl der Veröffentlichungen:** (Oktober 2014 – Februar 2017)
  - ca. 66.000 Veröffentlichungen im Transparenzportal
  - Großteil der Veröffentlichungen durch Behörden & Gerichte
  - Großteil der Veröffentlichungen zu „Infrastruktur, Bauen & Wohnen“  
und „Politik und Wahlen“
  - 2/3 davon sind öffentliche Beschlüsse oder Baugenehmigungen
  
- › Unklar ist, ob die Veröffentlichungspflicht auch für die mittelbare Staatsverwaltung gilt
  
- › Weitere unklare Rechtsbegriffe im Gesetzestext: Beeinträchtigung der Verständlichkeit



## 3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes Ergebnisse

### » Veröffentlichungspflicht:

#### › Häufige organisatorische Veränderungen:

- Technische Umsetzungshilfen
  - Schaffung beauftragter Stellen für die Veröffentlichung
  - Änderung von Zuständigkeiten
  - Einführung einer Qualitätssicherung und -prüfung
- › i. d. R. keine nennenswerte Erhöhung des Arbeitsaufwands in den Behörden feststellbar
- › Nur wenige Verzögerungen bei den Veröffentlichungen feststellbar



## 3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes Ergebnisse

### » Auskunftspflicht:

- › **Anzahl der Anträge:** (Oktober 2012 — Februar 2017)
  - ca. 4.000 Anträge auf Informationsauskunft
  - Anträge beschränken sich auf wenige Stellen
  - Antragsteller sind häufig Privatpersonen mit persönlichem Interesse
  - Antragstellung erfolgt meist elektronisch
  - Häufigster Antragsgegenstand: Akteneinsicht
  - Häufigster Antragsthemenbereich: Geografie, Geologie und Geodaten
  
- › Meist wurde eine vollständige Informationsauskunft ermöglicht



## 3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes Ergebnisse

### » Auskunftspflicht:

- › Informationsgewährung erfolgt i. d. R. im Zeitraum zwischen einer Woche und vier Wochen
- › Häufigster Ablehnungsgrund:  
Schutz personenbezogener Daten und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
- › Es konnten keine fiskalischen Schäden durch Auskunftspflicht festgestellt werden





## 3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes Ergebnisse

### » **Transparenzportal:**

#### › **Zugriffszahlen:** (April 2015 – Februar 2017)

- Zugriffe insgesamt : 22,7 Millionen Zugriffe
- Zugriff der Behörden : 630.000

#### › **Veröffentlichte Formate:**

- PDF/HTML

#### › **Portalnutzerinnen und -nutzer:**

- i. d. R. Privatpersonen mit persönlichem Interesse an konkretem Vorgang
- Beschäftigte der FHH nutzen Transparenzportal ebenfalls
- Stark variierendes Nutzungsverhalten: 2 – 20 Nutzungen des Portals im Jahr



### 3. Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes Ergebnisse

- » **Allgemeine Einschätzung zum HmbTG:**
  - › Portalnutzerinnen und -nutzer sehen mehrheitlich eine **Stärkung des Vertrauens in Politik und Verwaltung**
  - › Portalnutzerinnen und -nutzer sehen mehrheitlich eine **Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns** (abweichend: Beschäftigte der FHH)
  - › Portalnutzerinnen und -nutzer sehen mehrheitlich eine **Erleichterung der politischen Mitbestimmung**

## 4. Evaluation des LTranspG RLP Methodisches Vorgehen

- » (Teil-)standardisierte Erhebungen bei der staatlichen Kernverwaltung (Landesverwaltung, Kommunen, zugehörige Eigenbetriebe und weitere TPS)
- » Leitfadengestützte Interviews mit den obersten Landesbehörden, dem LfDI, den kommunalen Spitzenverbänden und Fachvertreterinnen und -vertretern
- » Sekundärdaten der Transparenz-Plattform (TPP)
- » Online-Umfrage unter Nutzerinnen und Nutzern der TPP
- » Homepage-Evaluierung der TPP



## 4. Evaluation des LTranspG RLP Anträge auf Informationszugang

Datengrundlage:	Durchschnittliches jährliches Aufkommen der Anträge auf Informationszugang (2016 - 2019)	Ø	Standardabweichung	Fallzahl
<b>Erhebung bei der staatlichen Kernverwaltung</b> (440 TPS direkt kontaktiert, zusätzlich weitere mittels Weiterleitung)	Oberste Landesbehörde	9	7	10
	Obere Landesbehörde	65 (2*)	252 (2*)	18
	Untere Landesbehörde	1	3	18
	Landkreis	6	5	12
	Kreisfreie Stadt	3	2	7
	Große kreisangehörige Stadt	3	3	6
	Verbandsgemeinde	1	3	48
	Verbandsfreie Stadt/Gemeinde	<1	<1	7
	Eigenbetrieb, Landesbetrieb oder Unternehmen	1	2	6
	Gericht	<1	<1	16
<b>Rücklauf:</b> 195 TPS, davon 54 % mit mindestens einem Antrag	Vermessungsingenieur/in	<1	1	9
	Sonstige	1	1	12
	<b>Alle TPS</b>	<b>8 (2*)</b>	<b>77 (4*)</b>	<b>195 (193*)</b>
<b>Erfasste Anträge:</b> 5.897 (1.341*)				

Anmerkung: \* ohne SGD Süd und SGD Nord

Quelle: Abschlussbericht, S. 63.

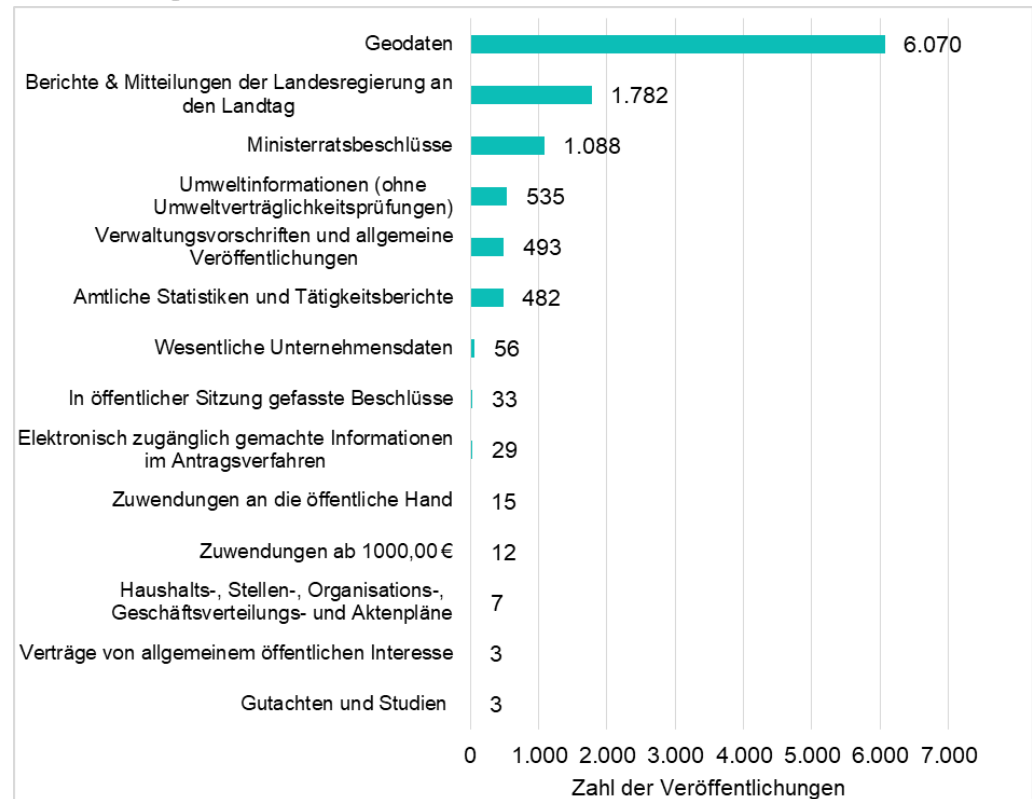
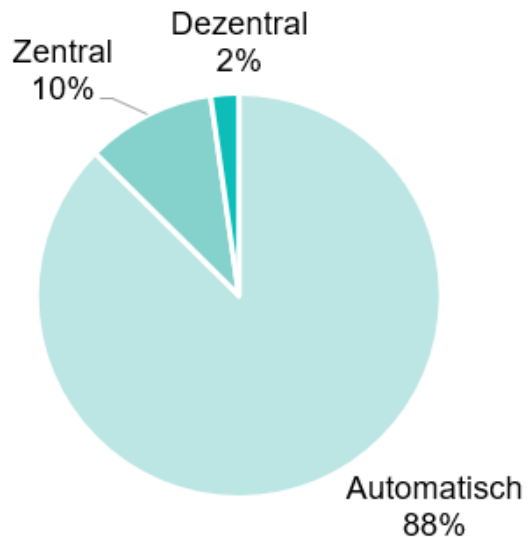
## 4. Evaluation des LTranspG RLP Anträge auf Informationszugang

Aspekt	Ergebnisse								
<b>Häufigste Antragstellerinnen und Antragsteller</b>	(1) Privatpersonen (59%) (2) Wirtschaft (19%) (3) Interessenvertreter (6%)								
<b>Die fünf häufigsten Themen (Informationskategorien)</b>	(1) Öffentliche Verwaltung, Haushalt und Steuern (2) Bauen & Wohnen (3) Transport & Verkehr (4) Umweltinformationen (5) Natur & Umwelt								
<b>Form der Antragstellung</b>	Elektronisch (74%), schriftlich (16%), mündlich oder telefonisch (9%), zur Niederschrift (<1%)								
<b>Ablehnungsquote</b>	<table border="0"> <tr> <td>Anträge auf amtliche Informationen <u>und/oder</u> Umweltinformationen:</td> <td>5 %</td> </tr> <tr> <td>    Anträge auf amtliche Informationen:</td> <td>23%</td> </tr> <tr> <td>    Anträge auf Umweltinformationen:</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>    Anträge auf amtliche Informationen <u>und</u> Umweltinformationen:</td> <td>3%</td> </tr> </table>	Anträge auf amtliche Informationen <u>und/oder</u> Umweltinformationen:	5 %	Anträge auf amtliche Informationen:	23%	Anträge auf Umweltinformationen:	1%	Anträge auf amtliche Informationen <u>und</u> Umweltinformationen:	3%
Anträge auf amtliche Informationen <u>und/oder</u> Umweltinformationen:	5 %								
Anträge auf amtliche Informationen:	23%								
Anträge auf Umweltinformationen:	1%								
Anträge auf amtliche Informationen <u>und</u> Umweltinformationen:	3%								

## 4. Evaluation des LTranspG RLP Veröffentlichungen auf der TPP

Veröffentlichungen bis Ende 2019: 10.607

### Art des Einstellprozesses

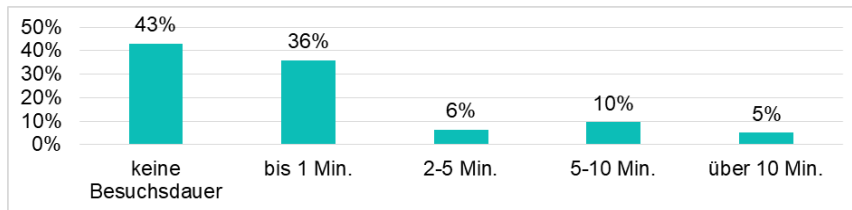


Quelle: Abschlussbericht, S. 45, 47.

## 4. Evaluation des LTranspG RLP Nutzung der TPP

- » Ca. 1.400 Besuche monatlich (2016 bis 10/2020)

### Besuchsdauer auf der TPP



Quelle: Abschlussbericht, S. 106.

### Homepage-Evaluierung

- » Nutzungsqualität mehrheitlich positiv, aber ausbaufähig



Optimierungspotenziale		
Nutzerführung	Such- und Filterfunktionen	Sprachliche Vereinfachung

### Umfrage auf der TPP

- » Mehrheitlich männlich (67%)
- » Mehrheitlich hohe Bildung: 77% Abitur oder höher
- » Durchschnittsalter: 48 Jahre
- » Vorwiegend Erstbesuche: 59%
- » Vorwiegend Privatpersonen (53%) & öffentliche Verwaltung (24%)

## 4. Evaluation des LTranspG RLP Erreichung der Gesetzesziele

Gesetzesziel	Ergebnisse
<b>Vergrößerung der Transparenz und Offenheit der Verwaltung</b>	<p><u>Antrag auf Informationszugang</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Antragszahlen auf insgesamt niedrigem Niveau (Ø 2 Anträge pro TPS pro Jahr)</li> </ul> <p><u>Veröffentlichungen auf der TPP</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Nutzung der TPP auf niedrigem Niveau (1.400 Besuche monatlich), tendenziell steigend</li> <li>» Bündelung bestehender sowie Bereitstellung zusätzlicher Informationen</li> </ul>
<b>Etablierung der Transparenz und Offenheit in der Verwaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Bekanntheit des Gesetzes bei den TPS mittel ausgeprägt, aber über Zeit gestiegen</li> <li>» Akzeptanz von Transparenz und Offenheit bei den TPS hoch ausgeprägt</li> <li>» Aufgeschlossenheit gegenüber Anträgen auf Informationszugang deutlich erhöht.</li> </ul>



## 4. Evaluation des LTranspG RLP Erreichung der Gesetzesziele

Gesetzesziel	Ergebnisse
<b>Demokratische Meinungs- und Willensbildung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Erleichterung und Vereinfachung des Zugangs zu Informationen</li> <li>» Geringer Beitrag zur Meinungsbildung über Politik und Verwaltung</li> </ul>
<b>Kontrolle staatlichen Handelns</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Insgesamt skeptische Beurteilung des Beitrags zur Kontrolle durch Nutzerinnen und Nutzer der TPP.</li> <li>» Rund die Hälfte der TPS geht von einem Beitrag zur Kontrolle des LTranspG aus.</li> </ul>
<b>Nebeneffekte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Kleiner Zuwachs des Vertrauens in die Verwaltung bei Nutzerinnen der TPP</li> </ul>

## 4. Evaluation des LTranspG RLP Empfehlungen

1. Steigerung der Bekanntheit des Antragsrechts und der Transparenz-Plattform
2. Optimierung der Nutzungsqualität der TPP
3. Elektronische Antragstellung auf der Transparenz-Plattform
4. Zeitnahe Veröffentlichung von elektronisch sowie schriftlich zugänglich gemachten Informationen im Antragsverfahren
5. Veröffentlichung anonymisierter Anträge
6. Digitale Verankerung des Vier-Augen-Prozesses im Einstellprozess
7. Einführung eines Monitorings zur Erhebung der Anträge
8. Regelmäßige Prüfung des Personalbedarfs
9. Einführung einer kostenrechtlichen Regelung

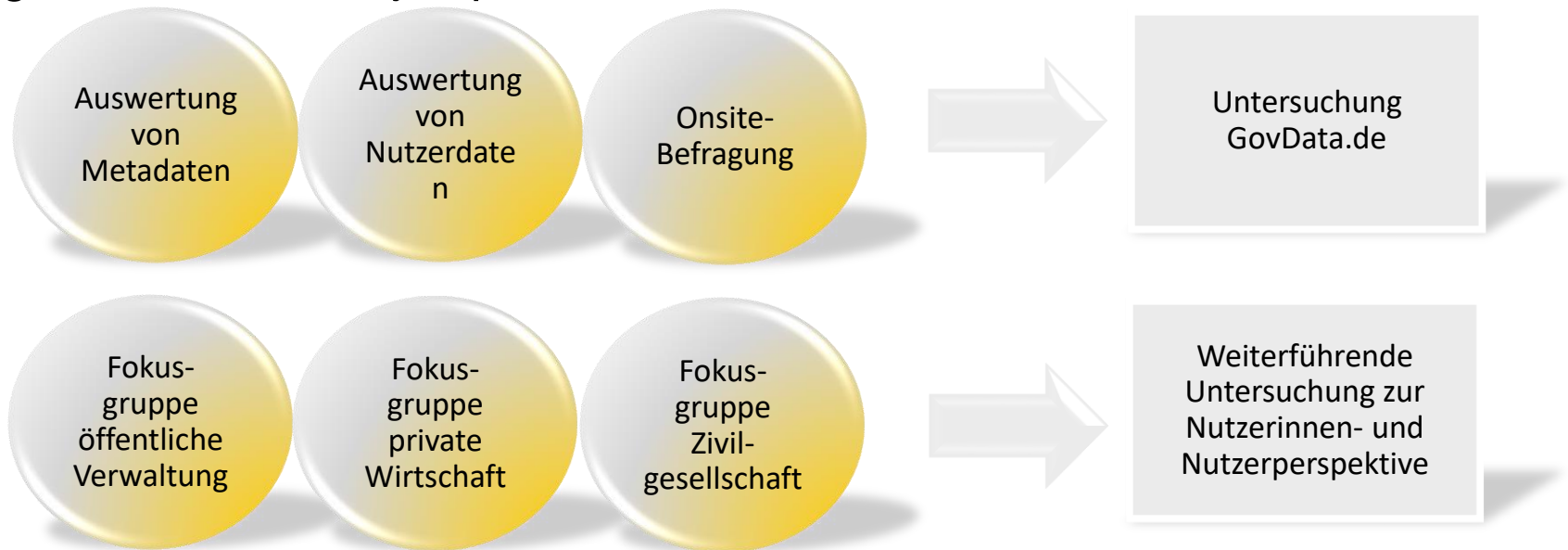
## 5. Evaluation des Open Data-Angebots

Welche Open-Data-Angebote werden in Deutschland durch die Nutzerinnen und Nutzer besonders nachgefragt und wie werden diese Angebote genutzt?

- » Ausgangspunkt der Untersuchung ist die nationale Metadatenplattform GovData.de.
- » Erweitert wird dieser Ausgangspunkt durch drei Fokusgruppen mit zuvor identifizierten Nutzergruppen.
- » Projekt in Kooperation mit dem BMI
- » Ziel: Erkenntnisse zur Optimierung des Open Data-Angebots

## 5. Evaluation des Open Data-Angebots Projektdesign

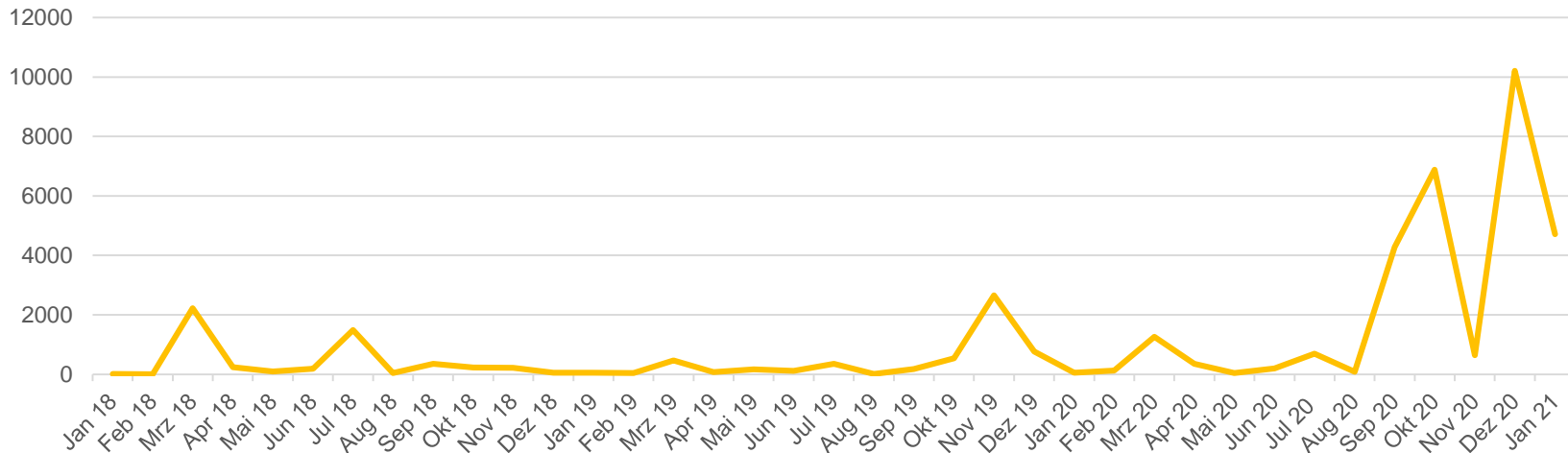
Vorgehen in zwei Projektphasen



## 5. Evaluation des Open Data-Angebots

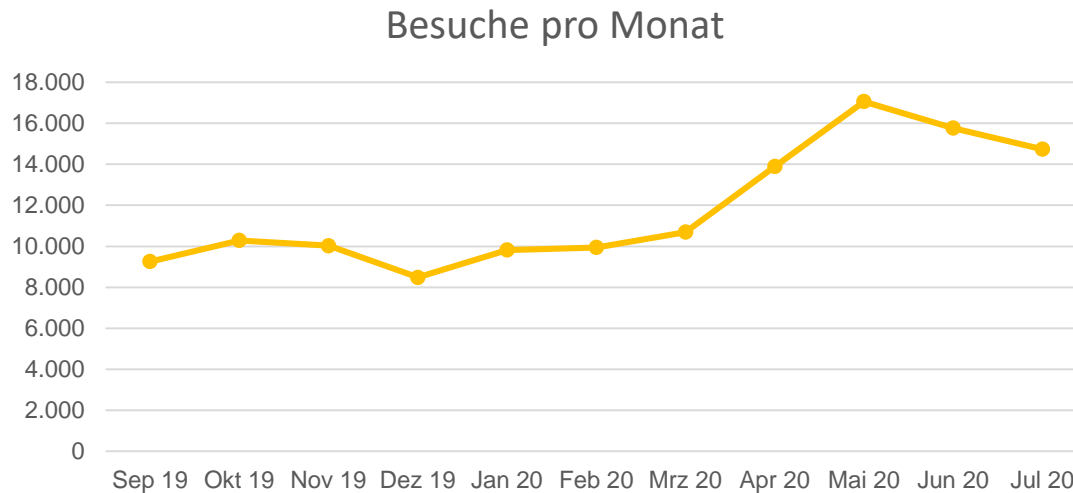
### Erste (**vorläufige**) Erkenntnisse aus den Metadaten

Anzahl der neu verlinkten Datensätze auf GovData.de



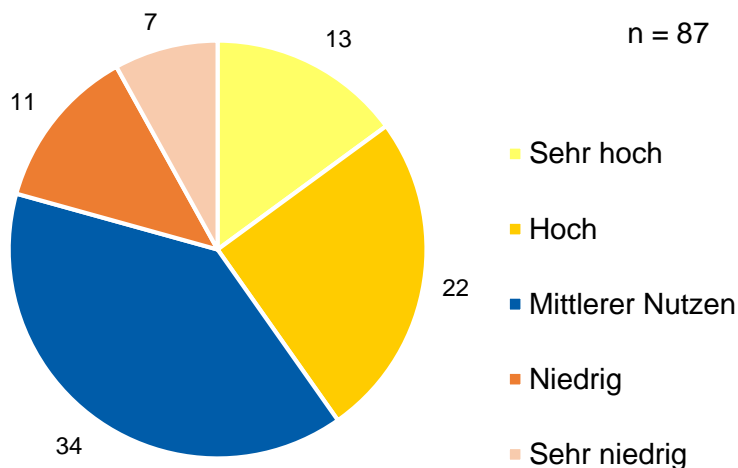
## 5. Evaluation des Open Data-Angebots Erste (vorläufige) Erkenntnisse aus den Matomo-Daten

Anzahl der Besuche auf GovData.de



## 5. Evaluation des Open Data-Angebots Erste (vorläufige) Erkenntnisse aus der Onlineumfrage

Ergebnisse zur Frage: Wie hoch schätzen Sie den Nutzen von GovData.de für Ihre Zwecke ein?

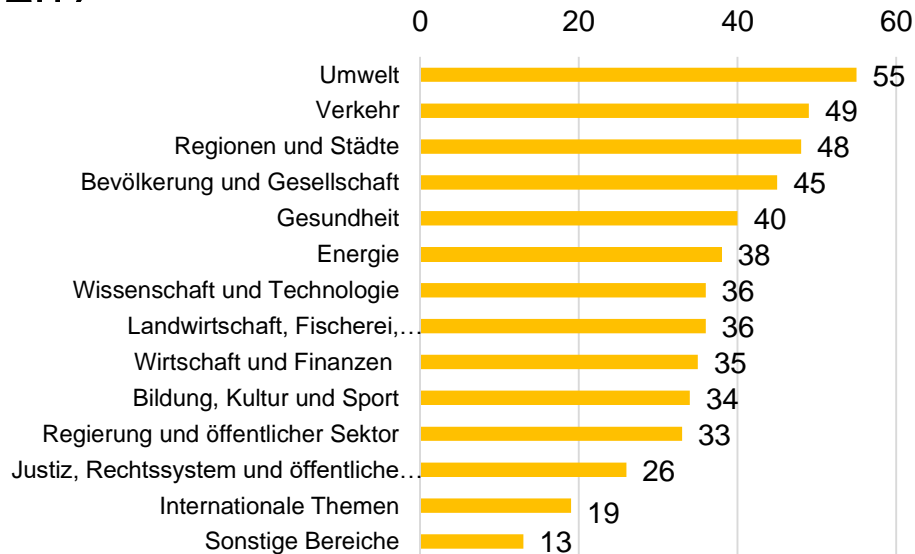


- » **Genannte positive Aspekte:**
  - › Zentraler Zugang für Open-Data-Angebote in Deutschland
  - › Große Bedeutung von Open Data insgesamt
- » **Genannte negative Aspekte:**
  - › Unzufriedenheit mit dem Datenangebot
  - › Probleme beim Auffinden der Daten

## 5. Evaluation des Open Data-Angebots

### Erste (**vorläufige**) Erkenntnisse aus der Onlineumfrage

Ergebnisse zur Frage: In welchen Bereichen wünschen Sie sich weitere Daten?



#### » Weitere genannte Bereiche:

- › Geodaten
- › Wohnungsmarktdaten
- › Daten zu Kriegsdenkmälern
- › Basisdaten wissenschaftlicher Studien



## 6. Mögliche Schlussfolgerungen

- » Entwicklung vom Informationszugang von Beteiligten in konkreten Verwaltungsverfahren über Zugang über Transparenzplattform zu allgemeiner Datenoffenheit (?)
- » Informationszugang auf Antrag Belastung für die Behörden. Routinengestützte Einstellung in Portalen Entlastungswirkung
- » Sowohl Informationszugang auf Antrag als auch über Transparenzplattform hoher Anteil von Privatpersonen mit persönlichem Interesse
- » Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen unklar
- » Beachtliche Nutzung der Zugangsmöglichkeiten durch Behörden
- » Fokus auf elektronischem Zugang
- » Klare Differenzierung nach Bildungshintergrund

## 6. Mögliche Schlussfolgerungen

- » Insgesamt quantitativ zurückhaltende Nutzung des Datenzugangs
- » In Krisensituationen verstärktes Informationsbedürfnis
- » Deutliche Erweiterung der abrufbaren Daten gewünscht