

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

durch die Landesregierung

Bericht der Landesregierung zur Überprüfung des Thüringer Transparenzgesetzes nach § 22 Thüringer Transparenzgesetz

Gemäß § 22 Thüringer Transparenzgesetz übersende ich Ihnen anliegend den mir vom Ministerium für Inneres und Kommunales übergebenen Bericht der Landesregierung sowie den Abschlussbericht des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung zur Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes.

Die Unterrichtung des Thüringer Beauftragten für die Informationsfreiheit ist erfolgt.

Prof. Dr. Hoff
Minister für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten
und Chef der Staatskanzlei

Anlage

Hinweise der Landtagsverwaltung:

Der Bericht der Landesregierung und der diesem anliegende Abschlussbericht des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung wurde als Anlage zum Schreiben des Ministers für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei vom 14. Dezember 2023 an die Präsidentin des Landtags zugeleitet. Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet. Die Anlage steht unter der oben genannten Drucksachenummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdokumentation unter der Internetadresse www.parldok.thueringen.de zur Verfügung. Die Fraktionen, die Parlamentarische Gruppe, die fraktionslosen Abgeordneten und die Landtagsbibliothek erhalten je ein Exemplar der Anlage in der Papierfassung.



Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Steigerstr. 24, 99096 Erfurt

Bericht der Landesregierung zur Überprüfung des Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG) nach § 22 ThürTG

Anlage: Abschlussbericht zur Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Nach § 22 des Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG) hat die Landesregierung die Auswirkungen dieses Gesetzes mit wissenschaftlicher Unterstützung zu überprüfen und dem Landtag vier Jahre nach dessen Inkrafttreten über die Erfahrungen mit diesem Gesetz und mit dessen Verwaltungskostenordnung zu berichten.

1. Vergabe der wissenschaftlichen Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes und der damit verbundene konkrete Auftrag

In Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags hat das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) im Ergebnis eines bundesweit durchgeführten Vergabeverfahrens das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) für die wissenschaftliche Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes gewinnen können. Der dafür erforderliche Vertrag wurde am 10./30. Mai 2022 und dessen Nachtrag am 22. Juli/13. August 2022 gezeichnet.

Nach der Leistungsbeschreibung für die Vergabe eines Gutachtens zur wissenschaftlichen Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes waren folgende Aspekte wissenschaftlich zu erfassen und zu bewerten:



a) Zahlen, Fakten und Bewertung des bisherigen tatsächlichen Vollzugs des Thüringer Transparenzgesetzes in den Bereichen Informationszugang durch Anträge nach den §§ 9 ff. ThürTG, Thüringer Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit (TLfDI) inklusive Beirat beim TLfDI (§ 20 ThürTG), Verwaltungskostenordnung nach § 15 Abs. 2 Satz 1 ThürTG und in besonderen Problemfeldern beim Vollzug des Thüringer Transparenzgesetzes und seiner Verwaltungskostenordnung.

b) Zur Nutzung des Thüringer Transparenzportals (TTP) sollten der Inhalt und Umfang des Informationsangebots für Personen, die das TTP nutzen (können) erfasst und bewertet werden. Ferner die Besuchszahlen und welche Personen das TTP nutzen, Informationen zum Nutzer(innen)verhalten, die Angaben zur Qualität der Nutzung (z. B. Einfachheit der Bedienung, Klarheit des Nutzungs- und des Informationsangebots usw.) aus Sicht der Nutzer(innen), die Zufriedenheit der Nutzer(innen) mit dem Informationsangebot. Außerdem sollten Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Teilnahme von Kommunen am Transparenzportal unter dem Blickwinkel der Frage einer Erweiterung der Transparenzpflichten nach § 6 ThürTG sowie Ausführungen zur Praxisausgangslage der Bestimmungen der §§ 5 bis 8 ThürTG und der Thüringer Transparenzportalverordnung gemacht werden.

c) Zu prüfen und zu bewerten war außerdem die Erforderlichkeit und Geeignetheit der mit dem Thüringer Transparenzgesetz im Vergleich zum Thüringer Informationsfreiheitsgesetz – das bis zum Inkrafttreten des Thüringer Transparenzgesetzes galt – vorgenommenen Neuregelungen außerhalb der §§ 5 bis 8 ThürTG und der Thüringer Transparenzportalverordnung (ThürTPVO). Hierbei sollte insbesondere auf die Streichung der Bereichsausnahme für das Amt für Verfassungsschutz (AfV), die Förderung des Rechts auf Informationszugang nach § 16 ThürTG und den Beirat beim TLfDI (§ 20 ThürTG) eingegangen werden. Außerdem war eine Bewertung der relevanten Rechtsentwicklungen und die betreffende Rechtsprechung vorzunehmen, zum Beispiel zur Verordnung (EU) 2016/679 hinsichtlich der Frage der Vereinbarkeit und

Geeignetheit der Wahrnehmung der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in Personalunion.

d) Die Auswirkungen auf die transparenzpflichtigen Stellen nach § 2 ThürTG hinsichtlich Organisation, Personal, Kosten waren zu ermitteln und zu bewerten. Ebenso die Nebeneffekte des Thüringer Transparenzgesetzes im Hinblick auf positive Auswirkungen, ferner relevante, größtenteils als neutral zu bewertende Auswirkungen sowie negative Auswirkungen.

e) Wissenschaftlich zu erfassen und zu bewerten war auch der Umfang der Erreichung der Ziele des Thüringer Transparenzgesetzes. Hierbei war ein Fokus zu legen auf die Zugänglichmachung von Informationen, ihre Verbreitung, die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, die Verbesserung der Kontrolle des staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Vergrößerung der Transparenz der Verwaltung.

f) Schließlich war aus der wissenschaftlichen Untersuchung ein Fazit zu ziehen und Handlungsempfehlungen zu geben.

Dieser Gutachtauftrag berücksichtigt alle Prüfungsaspekte, die in § 22 ThürTG und seinen gesetzlichen Materialien genannt sind.

2. Allgemeines zum Gutachten des FÖV vom 31. August 2023

Mit dem in der Anlage beiliegenden Abschlussbericht des FÖV zur Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes vom 31. August 2023 (Gutachten) liegt eine umfassende, im Großen und Ganzen erschöpfende und belastbare wissenschaftliche Überprüfung der vorgenannten Fragestellungen vor. Hinsichtlich der Qualität des methodischen Vorgehens, der angestellten Ermittlungen und der gezogenen Schlüsse sowie deren Darstellung bestehen allgemein gesehen seitens der Landesregierung keine durchgreifenden Einwände.

2.1 Auswirkungen des Evaluierungsprozesses

Positiv zu bewerten ist bereits der Evaluierungsprozess als solcher. Er lieferte für die Praxis wertvolle Anstoßfunktionen zur Auseinandersetzung für die Transparenzrechtliche Praxis. Allein die Befragung der öffentlichen Stellen im Hinblick auf die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang und deren Umsetzung von proaktiv zu erfüllenden Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten schärfte ganz offensichtlich häufig das Bewusstsein und die Kenntnisse der Bearbeiter im Hinblick auf Fragestellungen der Informationsfreiheit.

2.2 Zeitpunkt der Evaluierung

Die Auffassung der Gutachter, dass der Zeitpunkt der Evaluation zu früh gewählt wurde (vgl. z. B. Seite XIV, oben), wird von der Landesregierung geteilt. Hierfür sind mehrere Gründe zu nennen. Durch den relativ kurzen Zeitraum von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes hatten die befassten öffentlichen Stellen noch keine umfassende Praxis bei der Umsetzung des Gesetzes. Die ebenfalls zu evaluierende Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Transparenzgesetz vom 12. August 2022 (GVBl. Seite 392) trat erst am 20. September 2022 in Kraft. Im Erhebungszeitraum bis Ende 2022 konnten damit also nur sehr wenig Praxiserfahrungen gesammelt werden. Außerdem wirkte sich gravierend aus, dass der Katalog der Transparenzpflichten nach § 6 Abs. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürTG im Evaluierungszeitraum noch keine praktische Wirksamkeit entfaltete, weil das sogenannte ThüringenVIS noch nicht ausgerollt war.

2.3 Aus Sicht der Landesregierung ist positiv zu bewerten, dass 205 öffentliche Stellen (Seite 13 des Gutachtens) an der Befragung des FÖV zur Umsetzung des Thüringer Transparenzgesetzes teilgenommen haben. Diese hohe Zahl ist aus Sicht der Landesregierung auch deshalb erfreulich, weil die Teilnahme an der Befragung freiwillig war. Da Letztere ganz wesentlich im Früh-

jahr 2023 erfolgte, fiel diese außerdem in einen Zeitraum, in dem in den öffentlichen Verwaltungen mit dem Ausklingen der Corona-Pandemie auch pandemiebedingte Rückstände aufgearbeitet werden mussten.

Es wäre zwar wünschenswert und für eine umfassende Analyse der aktuellen Situation und zur Erarbeitung weiterführender Lösungsalternativen hilfreich gewesen, wenn noch mehr Nutzer(innen) des TTP sowie noch mehr mit dem Thüringer Transparenzgesetz befasste auskunftspflichtige bzw. veröffentlichungs- oder transparenzpflichtige öffentliche Stellen in die Untersuchung mit einbezogen worden wären. Letzteres gilt gerade für den kommunalen Bereich oder für den Kreis der Beliehenen. Aus der Begleitung der Gutachtenerarbeitung sind dem TMIK aber auch die erheblichen Bemühungen des FÖV zur Gewinnung von Teilnehmern bekannt. Hier war offensichtlich nicht mehr zu erreichen, gerade auch im Hinblick auf die Teilnahme von Interviewpartnern, zumal die Mitwirkung an der vorliegenden Evaluation ohnehin freiwillig war.

2.4 Die Bewertung, dass das TTP verbesserungswürdig ist, wurde im Gutachten (Seiten XIV f., XVIII f., 60 f., 88 f., 94, 112 - 122 und 178 - 182) ausführlich sowie insgesamt nachvollziehbar dargelegt. Die Landesverwaltung hatte in Auswertung der Ergebnisse des Modellprojekts nach § 16 Abs. 2 ThürTG bereits seit Ende 2022 erste Schritte zur Verbesserung der Situation eingeleitet, die aber im Rahmen der Evaluation noch nicht zum Tragen kommen konnten. Auch hier wirkt sich der frühe Evaluierungszeitpunkt negativ aus. Die im Gutachten gegebenen Hinweise sind aber eine gute Grundlage für die zukünftige Verbesserung der Nutzung des TTP.

Im Hinblick auf die eher kritische Bewertung des TTP sei an dieser Stelle angemerkt, dass sich aus Sicht der Landesregierung die Eigenständigkeit des Thüringer Umweltinformationsgesetzes bewährt hat. Von dem fachlich zuständigen Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz wird eingeschätzt, dass nur so den europarechtlichen Vorgaben zur Transparenz

der Umweltdaten mit dem Umweltportal Rechnung getragen werden kann und mögliche Vertragsverletzungsverfahren abgewendet werden können.

2.5 Erfreulich sind aus Sicht der Landesregierung auch die Feststellungen im Gutachten (Seiten XVI und 47 f.), dass im Untersuchungszeitraum mehr als 99 Prozent der gestellten Anträge innerhalb eines Monats bearbeitet wurden und – vor allem aus dem Blickwinkel derjenigen, die Zugang zu amtlichen Informationen begehrten – in über 99 Prozent der Fälle keine Verwaltungskosten erhoben wurden. Ein solches Ergebnis zeigt ein sehr hohes Maß an Transparenz der öffentlichen Stellen, was nur bei einem sehr guten Informationsmanagement möglich ist. Das Ergebnis darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Anträge auf Informationszugang je nach Einzelfall sehr viel Aufwand bedeuten können.

2.6 Nicht überrascht hat, dass das Gutachten bei der Ausübung der Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in derselben Person keine Kollisionen mit höherrangigem Recht sieht.

3. Kritik zu Einzelaspekten des Gutachtens (ohne dessen Handlungsempfehlungen)

Allerdings hält die Landesregierung hinsichtlich einzelner Darlegungen, Erläuterungen und gezogener Schlüsse (ohne Handlungsempfehlungen) in sehr geringem Maße Korrekturen und teilweise andere Bewertungen für angezeigt. Mit dieser Kritik wird aber das Gutachten als Ganzes in keiner Weise in Frage gestellt. Allerdings sollten die nachfolgend genannten Aspekte in die Überprüfung der Auswirkungen des Thüringer Transparenzgesetzes, die Bewertung seines Vollzugs, etwaige daraus resultierende Schlussfolgerungen sowie bei der Formulierung etwaiger Änderungsvorschläge mit einfließen.

3.1 Vollzug der „Soll-“ Vorschriften § 5 Abs. 1, Abs. 2, § 16 Abs. 3 ThürTG

Das Gutachten geht auf die Umsetzung des § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürTG (näher geregelte Informationen von allgemeinem Interesse, die öffentlich zugänglich gemacht werden sollen; siehe Seiten XV f., 198), § 5 Abs. 2 Satz 1 ThürTG (Führen von Verzeichnissen, die vorhandene Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen, siehe Seiten XVI, 197) und des § 16 Abs. 3 ThürTG (praktische Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugangs, siehe Seiten 148, 194, 201, 203) ein. Dabei wird die selbst oder in den zitierten Interviews getroffene Einschätzung eines Vollzugsdefizits überwiegend auf den jeweiligen Charakter dieser Bestimmungen als „Soll-“ Vorschriften zurückgeführt. Dem wird in dieser Allgemeinheit nicht zugestimmt. Der Gesetzgeber hat bewusst die betreffenden Bestimmungen als „Soll-“Vorschrift ausgestaltet, um in der Praxis den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen zu können. Insoweit wäre hier eine Untersuchung und Bewertung der betreffenden Einzelfälle erforderlich.

3.2 Beteiligung des Amtes für Verfassungsschutz (AfV)

Soweit im Gutachten unter der Nummer 3.3.1 (Seite 127) ausgeführt wird, dass das Amt für Verfassungsschutz (AfV) nicht an der Befragung der öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG teilgenommen hat, ist dies nicht zutreffend. Das AfV ist beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) eingegliedert. Die Stellungnahmen des AfV sind in den für das gesamte TMIK übermittelten anonymisierten Fragebogen eingeflossen. Das AfV hat mitgeteilt, dass in dem abgefragten Zeitraum 2020 bis 2022 vier Anträge auf Informationszugang eingegangen sind, davon drei über die Plattform „FragDenStaat“. Alle Antragsteller haben eine schriftliche Antwort erhalten, unabhängig davon, ob dem Antrag stattgegeben wurde oder nicht. Daher wird auch der im Gutachten dargestellten Auskunft der Plattform „FragDenStaat“ widersprochen, es wäre im Abfragezeitraum beim AfV ein einziger Antrag auf Informationszugang gestellt worden, der „eingeschlafen“ sei. Letzteres trifft

nicht zu. Überdies hat das AfV Zuarbeiten zu drei Anträgen geleistet, die im TMIK von anderen Stellen federführend bearbeitet wurden.

3.3 Nutzung des Transparenzportals (TTP)

Das Gutachten hat die geringe Nutzung des TTP als kritisch bewertet (siehe z. B. Seite XIV). Auch sei die Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen hinsichtlich des Beitrags des TTP zur Erreichung der Gesetzesziele insgesamt indifferent ausgefallen (Seite XVIII, oben). Abgesehen von seiner Verbesserungsfähigkeit an sich stellt sich hierbei nach Auffassung der Landesregierung die Frage nach dem tatsächlichen Bedürfnis für das TTP. Das Gutachten stellte ein sehr niedriges Niveau der Besuche im TTP fest. Für das Gutachten – wie z.B. auch bei der Evaluierung des Landestransparenzgesetzes von Rheinland-Pfalz – musste außerdem auf sogenannte „Clickworker“ zurückgegriffen werden, um wissenschaftlich verwertbare Ergebnisse zu erzielen. Dies könnten auch Hinweise darauf sein, dass das TTP als eine weitere öffentlich zugängliche Informationsquelle für die Praxis tatsächlich wenig relevant ist. Ob die Relevanz ggf. durch gezielte Hinweise für mögliche Nutzer, eine nutzerfreundlichere Gestaltung sowie durch eine sehr umfangreiche Befüllung gesteigert werden muss, kann dabei aber letztlich nur politisch bewertet werden.

Die im Gutachten zu Recht kritisierte Kompliziertheit und Verbesserungswürdigkeit der rechtlichen Ausgestaltung zur proaktiven Veröffentlichungspflicht (Seite XVI) wirkt sich hier allerdings hinderlich aus. Aus Sicht der Verwaltung stellt sich außerdem mit zunehmendem Fachkräftemangel und dem, auch unter Kostengesichtspunkten erforderlichen, Bedarf nach Verwaltungsvereinfachung und Abbau von Standards immer mehr die Frage nach der Vertretbarkeit und Verhältnismäßigkeit solcher Anstrengungen.

3.4 Aufgabenumfang des TLRZ (Nr. 3.4.3, Seite 134, unten)

Zur Darstellung des Aufgabenumfangs des Thüringer Landesrechenzentrums (TLRZ) heißt es auf Seite 134 (unten), dass in dessen Aufgabenbereich die Wartungsaufgaben (z. B. die Koordination der Aktualisierung der Redaktionssoftware durch einen Dienstleister) und die Weiterentwicklung des TTP (z. B. Vorbereitung einer Ausschreibung für die Einrichtung und Wartung einer Volltextsuchmaschine) fallen.

Anstelle dessen wird in dieser Hinsicht der Aufgabenumfang zutreffend wie folgt beschrieben: Das TLRZ ist für den technischen Applikationsbetrieb des TTP entsprechend den sich aus § 4 Abs. 1 und § 7 Abs. 1, 2, und 3 ThürTG sowie aus der Thüringer Transparenzportalverordnung ergebenden Funktionalitäten sowie für die Wartung und Pflege der TTP-Softwareplattform nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zuständig.

3.5 Veröffentlichung von Drucksachen des Thüringer Landtags (Nr. 3.5.5, Seite 159)

Unter der Nr. 3.5.5 (Seite 159) wird im Hinblick auf die Zielerreichung des Thüringer Transparenzgesetzes unter anderem die Aussage eines zivilgesellschaftlichen Akteurs wiedergegeben, wonach beim Thüringer Landtag nur etwa die Hälfte aller seiner Drucksachen einsehbar sei. Abgesehen davon, dass die parlamentarische Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich nicht in den auf die Verwaltungstätigkeit fokussierenden Anwendungsbereich des Thüringer Transparenzgesetzes fällt, eignet sich dieser Umstand nicht als Beispiel für den Umsetzungsstand des Thüringer Transparenzgesetzes. Grundsätzlich werden die Drucksachen des Thüringer Landtags dem Öffentlichkeitsgrundsatz folgend veröffentlicht. Allerdings ist ein Teil der Parlamentaria nicht öffentlich, und zwar in der Regel die Beratungsunterlagen aus den Ausschüssen. Diese Differenzierung beruht auf den verfassungsrechtlichen Vorgaben

des Art. 60 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen – ThürVerf – (Öffentlichkeitsgrundsatz der Plenarberatungen) und Art. 62 Abs. 2 ThürVerf (grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen).

3.6 Zusammenfassende Darstellung organisationaler, personeller und finanzieller Auswirkungen des Thüringer Transparenzgesetzes

In der zusammenfassenden Bewertung (Nr. 5 des Gutachtens) hätte man unter der Nr. 5.5 (Seite 186, „Organisationale, personelle und finanzielle Auswirkungen“) auch Ausführungen zu den betreffenden Auswirkungen der Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang nach §§ 9 ff. ThürTG erwartet. Stattdessen fokussiert die Nr. 5.5 auf die Auswirkungen durch die proaktive Bereitstellung von Informationen. Dagegen werden unter der Nr. 5.1 („Vollzug der Regelungen des ThürTG zum Informationszugang auf Antrag und zum TlfdI inkl. des bei ihm angesiedelten Beirats sowie der Regelungen der ThürTGVwKostO“) auf der Seite 174 zusammenfassende Aussagen zu den Aufwänden des Informationszugangs auf Antrag gemacht. Diese Ausführungen sowie die entsprechenden in der Nr. 3.4.2 (Seite 134) sollten bei der Bewertung der Überprüfung des Thüringer Transparenzgesetzes angemessen berücksichtigt werden.

4. Zu den Handlungsempfehlungen (Nr. 6, Seiten 189 - 192)

4.1 Handlungsempfehlung 1: Verbesserung und Weiterentwicklung des Transparenzportals (TTP, Seiten XVIII und 189 f.)

Die Evaluation hat nach Ansicht der Landesregierung gezeigt, dass für den Informationszugang nach dem Thüringer Transparenzgesetz in der Praxis Anträge nach den §§ 9 ff. ThürTG von zentraler Bedeutung sind. Hierdurch erhält der Bürger passgenaue Informationen. Dagegen zeigt die eher eingeschränkte Nutzung des TTP, dass dieses Informationsangebot zumindest im praktischen Ergebnis weniger relevant ist. Ob dieser Befund nur auf einem ggf. mangelnden Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung beruht, das TTP zu

wenig benutzerfreundlich ist oder ob ein weiteres allgemeines (Internet-) Informationsangebot in großer Breite schlicht nicht notwendig ist, lässt sich auch nach Durchführung der Evaluation nicht sicher sagen. Immerhin verfügen der Bürger und andere interessierte Kreise bereits jetzt neben dem TTP über zahlreiche andere Informationsangebote. Zu nennen sind hier das Internet mit entsprechenden leistungsfähigen Browser-Suchfunktionen, Informationen auf Behörden-Homepages, Sammlungen von Rechts- und Verwaltungsvorschriftensammlungen und (Fach-)Publikationen im Internet. Hinzu kommen Tageszeitungen, Nachrichtensendungen in Funk und Fernsehen, Fachzeitschriften und Publikationen (Printmedien) sowie Vorträge und Diskussionsrunden von bzw. in Fachverbänden, Beratungsgespräche und Auskünfte (auch mit/von Behörden), Gesetz- und Verordnungsblätter, Parlaments- und Tagungsdokumentationen oder die Veröffentlichung von Unterlagen und Hintergrundinformationen durch z. B. Landes- oder Kommunalbehörden und dergleichen.

Dabei ist zum einen zu beachten, dass weite Teile der Bevölkerung nicht über einen eigenen Internetzugang verfügen. Dies kann auch sehr häufig mangels praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten der Betroffenen nicht oder zumindest nicht ohne Weiteres mit einem öffentlichen Internetzugang – auch wenn er in einer Behörde angeboten sein sollte – kompensiert werden. Eine Verbesserung des TTP wäre für diese Bevölkerungsschichten irrelevant. Zum anderen fehlt den Veröffentlichungen im Internet (also auch im TTP) die ganz wesentliche Anstoßfunktion. Die bloße Veröffentlichung von Neuerungen und Änderungen geht damit in aller Regel (auch) am Internetnutzer vorbei, wenn hierzu keine gezielte Suche erfolgt. Diese Suche kann aber auch durch einen passgenauen Antrag (ggf. per E-Mail) auf Informationszugang nach § 9 ff. ThürTG oder auf Grundlage eines der vielen anderen spezialgesetzlich geregelten Auskunftsansprüche erfolgen. Im Bereich des hier betroffenen Transparenzrechts muss noch nicht einmal eine unfreiwillige Kostentragung gefürchtet werden, weil zuvor nach § 15 Abs. 1 Satz 5 ThürTG über mögliche Kosten informiert wird. Praktisch bedeutsam ist dabei auch, dass bei Anträgen auf

Informationszugang, wie das Gutachten ausführt, in 99 Prozent der Fälle ohnehin keine Verwaltungskosten erhoben werden.

Aber auch wenn manche vom FÖV vorgeschlagene Maßnahme hier kritisch gesehen werden, sind seine Verbesserungsvorschläge ein wertvoller Impuls zur Verbesserung des Transparenzportals und der begleitenden Prozesse. Dies betrifft die Evaluierung und Anschaffung einer geeigneten Softwaregrundlage durch das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ), datenbezogene Themen wie Verfügbarkeit, Aktualität, Metadatenmanagement, Automatisierung der Informationssammlung und -bereitstellung (Harvesting) etc. und die Betrachtung der Auswirkungen auf und durch die Thüringer Open Data Strategie bzw. GovData. Insoweit können die Ergebnisse des Gutachtens bei der weiteren Entwicklung des Transparenzportals einbezogen werden.

Soweit das Gutachten darauf hinweist, dass für mit dem TTP im Zusammenhang stehenden Aufgaben nicht genügend Personal zur Verfügung steht (vgl. z.B. Nr. 3.4.1, Seiten 132 f.), deuten sich hier Vollzugsschwierigkeiten an, die wohl nur dann behoben werden können, wenn es möglich ist, dass vorhandenes Personal diese Aufgaben in Zukunft mit erledigt. Neue Standards, die zu Personalmehrbedarf führen, sollten nur bei Unabweisbarkeit eingeführt werden.

4.2 Handlungsempfehlung 2: Einführung des Grundsatzes „Access for one – Access for all“ (Seiten XIX, 190 des Gutachtens)

Nach Ansicht der Landesregierung hat der Thüringer Landtag diesen Grundsatz mit sehr guten Gründen nicht im Thüringer Transparenzgesetz verwirklicht. Dabei sollte es unbedingt bleiben.

Gegen die Einführung dieses Grundsatzes in das Gesetz spricht bereits, dass wesentlich Ungleiches gleichbehandelt wird: Bei einem Informationsantrag nach den §§ 9 ff. ThürTG hat der Antragsteller a) ein Informationsbedürfnis, das er b) auch kundtut. Liegt keine Geringfügigkeit vor, trägt er c) außerdem

die Verwaltungskosten und muss d) seine persönlichen Daten angeben. Dagegen wird ein Informationsbedürfnis der Allgemeinheit bei einem „Access for all“ im Grunde nur vermutet. Ein gleichrangiges Bedürfnis der Öffentlichkeit kann aber z. B. bei einem stark personalisierten Interesse oder einem fachlichen „Nischeninteresse“ gerade nicht vorausgesetzt werden kann. Die anderen drei vorgenannten Elemente – b) bis d) – treffen auf die Allgemeinheit ohnehin nicht zu, so dass diese durch den „Access for all“ gegenüber dem einzelnen Antragsteller privilegiert würde. Sofern § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 ThürTG zur Anwendung kommt, wird sich überdies das betreffende rechtliche Interesse in aller Regel nur auf den Fragesteller oder eine ganz bestimmte Gruppe von Fragestellern beziehen. Auch macht es z. B. zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einen großen Unterschied, ob entsprechende Daten einzelnen Personen – ggf. nur durch Einsichtnahme in Unterlagen – oder im Internet (und damit z.B. auch auf anderen Kontinenten bequem per Internet ausspähbar) verfügbar gemacht werden.

Ferner würde eine unterschiedslose Veröffentlichung aller Informationen, die einzelnen Personen zugänglich gemacht werden, die Grundentscheidung des Gesetzgebers konterkarieren, dass der Informationszugang auf Antrag grundsätzlich kostenpflichtig ist. Verwaltungskosten können in der Praxis dann, wenn die betreffende Information ohnehin öffentlich zugänglich gemacht wird, nicht erhoben werden. Dagegen ist aber für einen generellen Verzicht auf die Gebührenerhebung bei einer zunehmend schwierigen allgemeinen Haushaltslage kein Raum. Das Land müsste nicht nur auf eigene Einnahmen verzichten (und hätte dabei außerdem einen größeren Aufwand), sondern auch den Kommunen deren entsprechenden (gesteigerten) Aufwand erstatten (Art. 93 Abs. 1 ThürVerf).

In verwaltungspraktischer Hinsicht ist ferner anzumerken, dass eine einfache Übernahme des Prinzips „Access for one – Access for all“ in der Gefahr steht, den nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand auszublenden, der durch eine Veröffentlichung der Information im TTP entsteht. Die Verwaltung hat für diese

Veröffentlichung ggf. weitere Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen, ggf. Einwilligungen (an die nach Datenschutzrecht hohe Anforderungen zu stellen sind) einzuholen, unter Umständen Schwärzungen vorzunehmen, diese Informationen in der Regel 10 Jahre vorzuhalten (§ 7 Abs. 8 ThürTG) – wobei sich aber aus Datenschutzgründen kürzere Vorhaltefristen ergeben können, die wiederum eingehalten werden müssen –, zu pflegen (vgl. § 2 Abs. 3, § 3 ThürTPVO) sowie erforderlichenfalls Nutzungsbedingungen zu formulieren, anzugeben und zu vollziehen (§ 2 Abs. 4 ThürTPVO). Allein eine dauerhafte und zuverlässige Schwärzung in Informationen, die zu veröffentlichen sind, ist elektronisch nur mit besonders lizenzierten Programmen oder mit (ggf. aufwändiger) händischer Arbeit möglich. Letztere kann allerdings je nach technischer Ausstattung der betreffenden Behörde die auch transparenzrechtlich geforderte Maschinenlesbarkeit einschränken. Auch wäre in diesem Zusammenhang die Frage von Aufwand und Nutzen zu klären. Der Verwaltung entstehen erhebliche Mehraufwendungen, deren öffentlicher Nutzen begrenzt sein dürfte. Insofern dürfte eine „Access for one – Access for all“-Lösung im Hinblick auf deren Wirtschaftlichkeit ausscheiden.

Im Übrigen ist zu befürchten, dass mit einer solchen Vorgehensweise größere „Datenfriedhöfe“ entstehen, die der Allgemeinheit wenig helfen und in denen sich die Nutzer(innen) wegen der zu befürchtenden Unübersichtlichkeit – z. B. hängt der Inhalt von den Anfragen ab – schlecht zurechtfinden. Der Pflegeaufwand der öffentlichen Stellen für eine solche Datensammlung würde außerdem mit der Zeit immer mehr steigen.

4.3 Handlungsempfehlung 3: Steigerung der Bekanntheit des ThürTG in der Verwaltung und in der Bevölkerung / stärkere Einbindung des TLfDI und des bei ihm angesiedelten Beirats (Seiten XIX, 191)

Die Umsetzung dieser Empfehlung wird von der Landesregierung zumindest dann kritisch gesehen, wenn dies unmittelbar zusätzliche Haushaltsmittel erfordert, z.B. wenn – wie vorgeschlagen – das TTP auf der Rückseite von Briefumschlägen gegenüber dem Bürger beworben wird.

Hinsichtlich der Steigerung des Bekanntheitsgrades der Aufgaben und Pflichten, die sich für die öffentlichen Stellen aus den §§ 5, 6 ff. ThürTG ergeben, wird auf die in Zusammenarbeit mit den Ressorts erstellten und unter anderem mit dem TLfDI inhaltlich abgestimmten „Anwendungshinweise des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales zu den Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten nach dem Thüringer Transparenzgesetz (– AnwHi VTP-ThürTG – Stand: 4. August 2023)“ verwiesen. Die Anwendungshinweise erreichten die öffentlichen Stellen erst nachdem das FÖV für die Zwecke der Evaluation seine Befragung durchgeführt hatte. Nicht zuletzt weil diese Befragung die öffentlichen Stellen transparenzrechtlich sensibilisierte, geht die Landesregierung davon aus, dass etwaige Informationsdefizite bei den veröffentlichungs- und transparenzpflichtigen Stellen im Wesentlichen ausgeglichen sind. Ob und ggf. welche Informationsangebote darüber hinaus notwendig und sinnvoll sind, ist im Rahmen der Auswertung des Modellprojekts nach § 16 Abs. 2 ThürTG und entsprechender Rückmeldungen öffentlicher Stelle noch zu ermitteln.

Der TLfDI hat im Rahmen der vorliegenden Evaluierung bereits vorgeschlagen, sein Aufgabenspektrum zu erweitern und verstärkt Schulungs- und Informationsveranstaltungen selbst durchzuführen. Diese Initiative wird von der Landesregierung nachdrücklich begrüßt. Hintergrund ist dabei vor allem der Umstand, dass es nach der Konzeption des Thüringer Transparenzgesetzes keine zentrale fachliche Landesbehörde gibt, die zur Auslegung und Anwendung dieses Gesetzes und seiner ausführenden Verordnungen für alle öffentlichen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 ThürTG einheitlich fachliche Weisungen erteilen könnte (siehe § 21 Satz 3 ThürTG). Einzig der TLfDI nimmt im Rahmen des § 19 Abs. 1 Satz 2 ThürTG eine zentrale Überwachungsaufgabe

wahr. Um dieser Aufgabe nachzukommen, bieten sich für eine vorausschauende Unterstützung eines gesetzeskonformen Verwaltungsvollzugs Informationen und Schulungen durch den TLfDI in besonderem Maße an.

4.4 Handlungsempfehlung 4: Einbindung der kommunalen Ebene in das Transparenzportal (Seiten XIX, 191)

Die oben genannten Anwendungshinweise des TMIK vom 4. August 2023 wurden auch den Kommunen zur Verfügung gestellt. Dies wurde verbunden mit einer Einladung an alle Kommunen, am Modellprojekt nach § 16 Abs. 2 ThürTG teilzunehmen und hierfür in Bezug auf die betreffenden Formate und Inhalte gegenüber dem TMIK Vorschläge zu machen. Zum Fortgang des Modellprojekts wird von der Landesregierung gegenüber dem Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtags regelmäßig berichtet (§ 23 Abs. 4 ThürTG).

Den Kommunen obliegen praktisch nur in dem eingeschränkten Rahmen des § 16 Abs. 1 ThürTG Transparenzpflichten, die diese durch Einstellung von Informationen in das TTP erfüllen (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 ThürTG). Um auf dem TTP auch auf freiwilliger Basis nach § 6 Abs. 2 ThürTG Informationen einzustellen, stellen sich im Rahmen einer Aufwand-Nutzen-Rechnung auch die Fragen der Finanzierung und des vorhandenen Personals, die die Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung selbst zu beantworten haben.

4.5 Handlungsempfehlung 5: Änderung der Vorschriften zur proaktiven Veröffentlichung (Seiten XIX und 192 des Gutachtens)

Auch mit Blick auf die für den Bürger offensichtlich eher begrenzte Bedeutung proaktiver Veröffentlichungen hat sich die Landesregierung zu deren Sinn mit Blick auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand bereits kritisch geäußert. Sollte der Thüringer Landtag nach wie vor an den proaktiven Veröffentlichungspflichten in dem bisherigen Umfang festhalten, wird dem Gutachten beigelegt, dass die Regelungen der §§ 5, 6 ff. ThürTG reformdürftig sind.

Die Landesregierung hat mit den oben genannten Anwendungshinweisen für die Praxis bereits Hilfestellungen gegeben. Indirekt gesehen unterstreichen deren Länge und innere Komplexität aber auch die Kompliziertheit der §§ 5, 6 ff. ThürTG. Außerdem hat das Gutachten gezeigt, dass sich Letzteres negativ auf den Gesetzesvollzug durch die öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG auswirkt.

5. Fazit und Ausblick

Nach Ansicht der Landesregierung wird durch das vorliegende Gutachten insgesamt gesehen der Überprüfungsauftrag nach § 22 Satz 1 ThürTG in guter Weise erfüllt. Die wesentlichen Aspekte, die für eine bekräftigende oder abweichende Bewertung der wissenschaftlichen Ergebnisse sprechen, wurden von der Landesregierung genannt. Die hieraus insgesamt zu ziehenden notwendigen Schlüsse unterliegen entsprechend dem Sinn der gesetzlichen Evaluierungsklausel der politischen Bewertung des Thüringer Landtags.

Der dem Gutachtenauftrag zugrundeliegende Werkvertrag und seine Leistungsbeschreibung verpflichten das FÖV bis zum 30. Juni 2024, auf Wunsch des TMIK an bis zu vier Veranstaltungen zur Präsentation und Diskussion des Gutachtens teilzunehmen. Im Rahmen von sogenannten Nacharbeiten kann das FÖV außerdem in die Mitarbeit bei der Erarbeitung der Materialien für die Öffentlichkeit bis zum 30. Juni 2024 einbezogen werden. Dies schließt auch die Beantwortung von einzelnen Rückfragen im Zusammenhang mit der Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes mit ein.

Zur Auswertung des Gutachtens steht die Landesregierung dem Thüringer Landtag für einen konstruktiven Austausch bereit.



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Abschlussbericht

31. August 2023

Zarina Feller / Sebastian Leskien / Fabian Mateina / Axel
Piesker / Jan Ziekow / Álvaro Zoder

Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes

Abschlussbericht

Zarina Feller / Sebastian Leskien / Fabian Mateina / Axel
Piesker / Jan Ziekow / Álvaro Zoder

Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes

Abschlussbericht

Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
2023
Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	XI
Management Summary	XIII
Ausgangslage	1
Zielsetzung der Evaluation	2
1. Methodisches Vorgehen	4
1.1 Meta- und Nutzungsdaten	8
1.1.1 Metadaten	8
1.1.2 Nutzungsdaten	10
1.2 Standardisierte Befragungen	11
1.2.1 Standardisierte Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen	11
1.2.2 Standardisierte Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Thüringer Transparenzportals	13
1.2.3 Standardisierte Befragung der Clickworker zum Thüringer Transparenzportal	14
1.2.4 Standardisierte Befragung ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure	18
1.3 Leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Akteuren	19
1.3.1 Leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten öffentlichen Stellen	20
1.3.2 Leitfadengestützte Interviews mit weiteren Akteuren	21
2. Rechtliche Grundlagen der Informationsfreiheit in Thüringen	23
2.1 Aufbau und Inhalte des Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG)	23
2.1.1 Allgemeine Bestimmungen (§§ 1-4 ThürTG)	23
2.1.2 Proaktive Informationsbereitstellung (§§ 5-8 ThürTG)	25
2.1.2.1 Veröffentlichungspflichten (§ 5 ThürTG)	26
2.1.2.2 Transparenzpflichten (§ 6 ThürTG)	27
2.1.2.3 Sonstige Normen zur proaktiven Veröffentlichungspflicht (§§ 7 und 8 ThürTG)	29
2.1.3 Informationszugang auf Antrag (§§ 9-15 ThürTG)	30
2.1.3.1 Antrag, Verfahren und Informationszugang (§§ 9-11 ThürTG)	30
2.1.3.2 Kosten (§ 15 ThürTG)	31
2.1.4 Förderung des Rechts auf Informationszugang und die Vorschriften zum Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§§ 16-22 ThürTG)	31
2.1.4.1 Förderung des Rechts auf Informationszugang (§ 16 ThürTG)	31
2.1.4.2 Landesbeauftragter für Informationsfreiheit (§§ 17-20 ThürTG)	32
2.1.4.3 §§ 21 und 22 ThürTG	34
2.1.5 Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 23-25 ThürTG)	34
2.2 Untergesetzliche Regelungen zur Informationsfreiheit	35
2.2.1 Die Thüringer Transparenzportalverordnung (ThürTPVO)	35
2.2.2 Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Transparenzgesetz (ThürTGVwKostO)	36
3. Zentrale Ergebnisse der empirischen Analyse	37
3.1 Vollzug der Regelungen des ThürTG zum Informationszugang auf Antrag und zum TLfDI inkl. des bei ihm angesiedelten Beirats sowie der Regelungen der ThürTGVwKostO	37
3.1.1 Regelungen zum Informationszugang auf Antrag	37

3.1.1.1	Vollzugserfahrungen der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen	37
3.1.1.2	Vollzugserfahrungen ausgewählter in § 2 Abs. 1 ThürTG genannter Stellen mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag	51
1.1.1.1	Erfahrungen des TLfDI mit dem Vollzug der Regelungen zum Informationszugang auf Antrag	52
3.1.1.3	Bewertung der Regelungen zum Informationszugang auf Antrag durch die Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats	55
3.1.2	Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang	55
3.1.2.1	Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 ThürTG	55
3.1.2.2	Durchführung eines Modellprojekts gemäß § 16 Abs. 2 ThürTG	59
3.1.2.3	Förderung praktischer Vorkehrungen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG	61
3.1.2.4	Vollzug und Bewertung der Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG durch die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen	61
3.1.2.5	Vollzugserfahrungen ausgewählter öffentlicher Stellen	69
3.1.3	Einrichtung, Zusammensetzung und Aufgaben des beim TLfDI angesiedelten Beirats	69
3.1.3.1	Rolle, Aufgaben und Zusammensetzung des beim TLfDI angesiedelten Beirats aus Sicht ausgewählter Beiratsmitglieder	70
3.1.3.2	Bewertung des beim TLfDI angesiedelten Beirats aus Sicht ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessengruppen	77
3.1.4	Aufgaben und Rolle des TLfDI	78
3.1.4.1	Aufgabenwahrnehmung durch den TLfDI	78
3.1.4.2	Ressourcenausstattung des TLfDI	81
3.1.4.3	Bewertung der Aufgabenwahrnehmung und Rolle des TLfDI durch ausgewählte zivilgesellschaftliche Akteure und Interessengruppen	81
3.2	Vollzug der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung und Nutzung des TTP	83
3.2.1	Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen	83
1.1.1.1	Einschätzung des Stellenwertes von Transparenz und Offenheit in der Thüringer Verwaltung	83
3.2.1.1	Vollzugserfahrungen der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen	86
3.2.1.2	Bewertung der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung durch die öffentlichen Stellen (Interviews)	92
3.2.1.3	Bewertung der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung durch die Beiratsmitglieder	93
3.2.1.4	Bewertung der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung durch die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen	93
3.2.1.5	Interview TLfDI	95
3.2.2	Nutzung des TTP	95
3.2.2.1	Bereitstellung des TTP	95
3.2.2.2	Analyse der Meta- und Nutzungsdaten	98
3.2.2.3	Erfahrungen mit der Nutzung des TTP	112
3.3	Auswirkungen der im Vergleich zum ThürIFG vorgenommenen Neuregelungen außerhalb der §§ 5-8 ThürTG und der ThürTPVO	125

3.3.1	Streichung der Bereichsausnahme für das Amt für Verfassungsschutz	127
3.3.2	Förderung des Rechts auf Informationszugang (§ 16 ThürTG)	127
3.3.2.1	Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 ThürTG	128
3.3.2.2	Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 2 ThürTG	128
3.3.2.3	Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG	129
3.3.3	Einrichtung eines beim TLfDI angesiedelten Beirats	129
3.4	Organisationale, personelle und finanzielle Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen	131
3.4.1	Ergebnisse der onlinegestützten Befragung der in 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen	131
3.4.2	Ergebnisse der leitfadengestützten Interviews mit ausgewählten öffentlichen Stellen	133
3.4.3	Aufwand für die Betreuung des TTP beim TLRZ	134
3.5	Umfang der Erreichung der Ziele des ThürTG	135
3.5.1	Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht der Clickworker	135
3.5.2	Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht der öffentlichen Stellen	139
3.5.3	Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht ausgewählter öffentlicher Stellen	152
3.5.4	Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht ausgewählter Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats	157
3.5.5	Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessenvertretungen	158
3.5.6	Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht des TLfDI	161
3.5.7	Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht des TLRZ	163
4.	Vereinbarkeit und Geeignetheit der Wahrnehmung der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in Personalunion	164
4.1.1	Vereinbarkeit der institutionellen Ämterverzahnung mit höherrangigem Recht	165
4.1.2	Geeignetheit der Doppelfunktion	170
5.	Zusammenfassende Bewertung	173
5.1	Vollzug der Regelungen des ThürTG zum Informationszugang auf Antrag und zum TLfDI inkl. des bei ihm angesiedelten Beirats sowie der Regelungen der ThürTGVwKostO	173
5.1.1	Regelungen zum Informationszugang auf Antrag	173
5.1.2	Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang	175
5.1.3	Regelungen zum beim TLfDI angesiedelten Beirat	176
5.1.4	Aufgaben und Rolle des TLfDI	176
5.1.5	Vollzug der ThürTGVwKostO	177
5.2	Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung und Nutzung des TTP	177
5.2.1	Einschätzungen zu den Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung	177

5.2.2	Nutzung TTP	179
5.3	Neuregelungen des ThürTG im Vergleich zum ThürIFG mit Ausnahme der Regelungen zur proaktiven Veröffentlichungspflicht	182
5.3.1	Bewertung der neu eingeführten Vorschriften zur Förderung des Rechts auf Informationszugang	183
5.3.2	Bewertung der Einrichtung des Beirats beim TLfDI nach § 20 ThürTG	184
5.4	Vereinbarkeit der institutionellen Ämterverzahnung mit höherrangigem Recht	185
5.5	Organisationale, personelle und finanzielle Auswirkungen	186
5.6	Zielerreichung und Nebeneffekte	186
5.6.1	Proaktive Bereitstellung von Informationen	187
5.6.2	Bewertung des Informationszugangs auf Antrag	188
5.6.3	Bewertung des ThürTG insgesamt	188
6.	Handlungsempfehlungen	189
7.	Literaturverzeichnis	193
8.	Anhang	195
8.1	Regieanweisungen Clickworker	195
8.1.1.1	Aktuelle Coronamaßnahmen	195
8.1.1.2	(Unternehmens-)Beteiligung	196
8.1.1.3	Katastrophenschutz	197
8.2	Clickworker Fragebogen zum Thüringer Transparenzportal	198

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen nach Themenbereichen (2020-2022)	42
Tabelle 2: Rolle der Personen, die einen Antrag auf Gewährung eines Informationszugangs gestellt haben (2020-2022)	42
Tabelle 3: Form der Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen	43
Tabelle 4: Verteilung der Entscheidungen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen (2020-2022)	44
Tabelle 5: Form der amtlich zur Verfügung gestellten Informationen (2020-2022)	44
Tabelle 6: Gründe für die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)	45
Tabelle 7: Ablehnungsgründe im Zusammenhang mit dem Schutz öffentlicher Interessen (2020-2022)	46
Tabelle 8: Gründe für die Gewährung eines Informationszugangs trotz Betroffenheit privater Interessen (2020-2022)	47
Tabelle 9: Antragsbearbeitung innerhalb eines Monats und nach Ablauf der Ein-Monats-Frist	47
Tabelle 10: Anrufungen des TLfDI, Widersprüche sowie Klageverfahren im Zusammenhang mit Anträgen auf Gewährung eines Informationszugangs	48
Tabelle 11: Erhebung von Verwaltungskosten bei Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)	49
Tabelle 12: Gründe für den Verzicht auf die Erhebung von Verwaltungskosten bei Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)	49
Tabelle 13: Vorabinformationen über mögliche Verwaltungskosten im Zusammenhang mit Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)	50
Tabelle 14: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Landesverwaltung an Schulungen zum ThürTG (2019-2022)	57
Tabelle 15: Die zehn am häufigsten innerhalb der Metadateneinträge mit Veröffentlichungsdatum vor dem 1. Januar 2020 vergebenen Schlagwörter	100
Tabelle 16: Die zehn am häufigsten innerhalb der Metadateneinträge mit Veröffentlichungsdatum nach dem 01.01.2020 vergebenen Schlagwörter	101
Tabelle 17: Die zehn häufigsten Herkunftswebseiten ohne Suchmaschinen	110
Tabelle 18: Die zehn am häufigsten aufgerufenen vollständigen Links	112

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell zum ThürTG	7
Abbildung 2: Gegenstand der Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen	11
Abbildung 3: Typen öffentlicher Stellen	13
Abbildung 4: Altersstruktur der Clickworker	16
Abbildung 5: Für die Suche auf dem TTP verwendetes Endgerät	17
Abbildung 6: Für die Suche auf dem TTP verwendeter Browser	18
Abbildung 7: Eingang von Anträgen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen bei den öffentlichen zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022	38
Abbildung 8: Verhältnis von Veröffentlichung relevanter Informationen im Internet und Anträgen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen zwischen 1. Januar 2020 und 31. Dezember 2022	39
Abbildung 9: Vergleich Gebietskörperschaften nach Eingang von Anträgen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen bei den öffentlichen Stellen zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022	40
Abbildung 10: Anzahl der bei den öffentlichen Stellen gestellten Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen in den Jahren 2020, 2021 und 2022 (ohne gleichförmige Anträge)	41
Abbildung 11: Entwicklung der durchschnittlichen Zahl der Anträge auf Informationszugang pro Jahr seit 2020 – verglichen mit der Zeit vor Inkrafttreten des ThürTG	48
Abbildung 12: Einschätzung des Aufwands für die Gewährung eines Informationszugangs auf Antrag nach dem ThürTG durch die öffentlichen Stellen	50
Abbildung 13: Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG	62
Abbildung 14: Einschätzung des Nutzens der Regelung zur Förderung des Rechts auf Informationszugang	65
Abbildung 15: Einschätzung des Stellenwertes von Transparenz und Offenheit für die Arbeit der öffentlichen Stellen	84
Abbildung 16: Internetpräsenz der öffentlichen Stellen	87
Abbildung 17: Öffentliche Stellen mit allgemein zugänglichen Verzeichnissen und Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenplänen	88
Abbildung 18: Bewertung der rechtlichen Vorgaben zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP	89
Abbildung 19: Beispiel für eine Suchergebnisseite des TTP	96
Abbildung 20: Die Detailseite des TTP	96
Abbildung 21: Die Suchfunktion des TTP	97
Abbildung 22: Die Sortierfunktion des TTP	97
Abbildung 23: Die Filterfunktion des TTP	97
Abbildung 24: Anzahl der Metadateneinträge nach vergebenen Kategorien	99
Abbildung 25: Anzahl der Metadateneinträge nach angegebener bereitstellender Behörde	102
Abbildung 26: Die zehn am häufigsten in den Metadateneinträgen verlinkten Webseiten	103
Abbildung 27: In den Metadateneinträgen verlinkte Ressourcen nach angegebener Lizenz	104
Abbildung 28: Kumulierte Anzahl an veröffentlichten Metadateneinträgen im Zeitverlauf	105
Abbildung 29: Anzahl der festgestellten Aktualisierungen im Zeitverlauf	106
Abbildung 30: Anzahl der Besuche und Besuche ohne Abbrüche pro Kalenderwoche	107
Abbildung 31: Anzahl der Besuche nach auf dem ThürTG verbrachter Zeit	108
Abbildung 32: Anteil der Besuche nach Herkunft der Besucherinnen und Besucher	109
Abbildung 33: Durch Suchmaschinen erzeugte Besuche nach Suchmaschine	109

Abbildung 34: Besuche nach genutzten Geräten	111
Abbildung 35: Gesamtbewertung des TTP	113
Abbildung 36: Bewertung der Struktur und Funktionalitäten des TTP	114
Abbildung 37: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Detailseite des TTP	115
Abbildung 38: Gründe für die schlechten und indifferente Bewertung der Filterfunktion des TTP	116
Abbildung 39: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Sortierfunktion des TTP	118
Abbildung 40: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Suchergebnisseite des TTP	119
Abbildung 41: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Suchfunktion des TTP	121
Abbildung 42: Bewertung der Relevanz der aufgerufenen Quelle(n) für den jeweiligen Rechercheauftrag	122
Abbildung 43: Existenz eines Redaktionszugangs zur Veröffentlichung von Informationen über das TTP in den öffentlichen Stellen	123
Abbildung 44: Auswirkungen der proaktiven Veröffentlichungspflicht auf die Aufbau- und/oder Ablauforganisation	131
Abbildung 45: Einschätzung zur Zielerreichung des ThürTG	136
Abbildung 46: Hilfreiche Erweiterungen des TTP nach Ansicht der Clickworker	137
Abbildung 47: Zustimmung zu Aussagen zum Informationszugang auf Antrag (Zielerreichung)	140
Abbildung 48: Zustimmung zu Aussagen zu weiteren Aspekten des Informationszugangs auf Antrag	142
Abbildung 49: Zustimmung zu Aussagen zur proaktiven Informationsbereitstellung (Zielerreichung)	143
Abbildung 50: Zustimmung zu Aussagen zu weiteren Aspekten der proaktiven Informationsbereitstellung	145
Abbildung 51: Optimierungsbedarf in Bezug auf das ThürTG bzw. die untergesetzlichen Regelungen des ThürTG	146

Abkürzungsverzeichnis

API	Application Programming Interfaces
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
FAQ	Frequently Asked Questions
GO	Geschäftsordnung
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
KW	Kalenderwoche
LTranspG RP	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
SächsTranspG	Sächsisches Transparenzgesetz
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürIFG	Thüringer Informationsfreiheitsgesetz
ThüringenVIS	Verwaltungsinformationssystem
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürTG	Thüringer Transparenzgesetz
ThürTGVwKostO	Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Transparenzgesetz
ThürTPVO	Thüringer Transparenzportalverordnung
ThürUIG	Thüringer Umweltinformationsfreiheitsgesetz
ThürVwKostG	Thüringer Verwaltungskostengesetz
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
TLfDI	Thüringer Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit und den Datenschutz
TLRZ	Thüringer Landesrechenzentrum
TLT	Thüringer Landtag
TMASGFF	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
TMUEN	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
TTP	Thüringer Transparenzportal
UrhG	Urheberrechtsgesetz
u. U.	unter Umständen
VerfTH	Verfassung des Freistaats Thüringen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Management Summary

Ausgangslage und Zielsetzung der Evaluation

Im Jahr 2019 hat sich das Land Thüringen dazu entschieden, das am 29. Dezember 2012 in Kraft getretene Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Das Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) trat am 1. Januar 2020 in Kraft. Eine wesentliche Neuerung des ThürTG sind die Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung über das zu errichtende Thüringer Transparenzportal (TTP).

Die in § 22 ThürTG aufgenommene Evaluierungsklausel verpflichtet die Landesregierung dazu, die Auswirkungen des ThürTG mit wissenschaftlicher Unterstützung zu überprüfen und dem Landtag vier Jahre nach Inkrafttreten des ThürTG über die Erfahrungen mit dem Gesetz und der dazugehörigen Verwaltungskostenordnung zu berichten. Im Rahmen der Evaluation wurden folgende sechs Aspekte untersucht:

- » Vollzug des ThürTG sowie der ThürTGVwKostO,
- » Nutzung des TTP,
- » Erforderlichkeit und Geeignetheit der mit dem ThürTG im Vergleich zum ThürIFG vorgenommenen Neuregelungen außerhalb der §§ 5-8 ThürTG und der ThürTPVO,
- » Auswirkungen des ThürTG sowie der ThürTPVO auf die gem. § 2 ThürTG transparenzpflichtigen Stellen,
- » Nebeneffekte des ThürTG,
- » Zielerreichung des ThürTG.

Methodisches Vorgehen

Für die Durchführung der Evaluation wurde ein interdisziplinärer Untersuchungsansatz gewählt, der rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven miteinander verknüpft und unterschiedliche Methoden der empirischen Sozialforschung kombiniert. Durch diese Triangulation wurde sichergestellt, dass die zur Beantwortung der wesentlichen Evaluationsfragen erforderlichen Informationen sowohl in ihrer Breite als auch in ihrer Tiefe angemessen erfasst werden. Darüber hinaus wurden die erforderlichen Daten aus unterschiedlichen Quellen erhoben.

Im Rahmen der Evaluation wurden die Meta- und Nutzungsdaten zum TTP erhoben und analysiert, um Aussagen zum Inhalt und zur Inanspruchnahme des Portals zu gewinnen. Um die Nutzerperspektive auf das TTP zu berücksichtigen, wurden zwischen September 2022 und März 2023 eine Befragung von Nutzerinnen und Nutzer des TTP und im Januar/Februar 2023 eine Befragung von Clickworkern durchgeführt, die das Portal auf seine Nutzerfreundlichkeit getestet haben.

Zudem wurden bei den öffentlichen Stellen mittels einer onlinegestützten Befragung Informationen zum Informationszugang auf Antrag, zur proaktiven Informationsbereitstellung, zu den organisationalen, personellen und finanziellen Auswirkungen der proaktiven Informationsbereitstellung, zu den Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang sowie den Zielen und Nebenwirkungen des ThürTG erhoben, die im Rahmen leitfadengestützter Interviews mit ausgewählten Stellen weiter vertieft wurden. Des Weiteren erfolgte eine onlinegestützte Befragung ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessengruppen zu ihren Erfahrungen mit dem ThürTG. Zusätzlich wurden leitfadengestützte Interviews mit den Mitgliedern des beim TLfDI

angesiedelten Beirats, dem TLfDI, mit dem TMIK (zu den Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang) sowie mit der Stadt Jena als Teilnehmerin des Modellprojekts nach § 16 Abs. 2 ThürTG geführt.

Ziel dieses Vorgehens war die Einbeziehung unterschiedlicher Stakeholderperspektiven, um so eine möglichst hohe Validität der Ergebnisse und der daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu erreichen.

Proaktive Informationsbereitstellung

Da die proaktive Informationsbereitstellung eine wesentliche Neuerung gegenüber dem ThürIFG darstellt, war diese ein wesentlicher Schwerpunkt der Evaluation. Es ist jedoch anzumerken, dass eine abschließende Bewertung der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung sowie ihres Vollzugs zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist, da mit § 6 Abs. 3 ThürTG eine umfassende Transparenzpflicht für die Landesbehörden noch nicht umgesetzt war. Allerdings konnten im Rahmen der Evaluation Hinweise auf Defizite gewonnen werden, die mit der Entwicklung der digitalen Infrastruktur des TTP in Zusammenhang stehen, wie insbesondere die Ergebnisse der Clickworkerbefragung, aber auch des Modellprojekts nach § 16 Abs. 2 ThürTG gezeigt haben.

Nutzung und Ausgestaltung des TTP

Ungeachtet der Tatsache, dass das ThürTG auch jenseits des TTP eine proaktive Veröffentlichungspraxis anstrebt, ist vom Gesetz avisierter zentraler Baustein für die proaktive Informationsbereitstellung das Transparenzportal, das auch perspektivisch von den Kommunen genutzt werden soll.

Im Rahmen der Evaluation wurde anhand der Auswertung der Meta- und Nutzungsdaten deutlich, dass das TTP in seiner derzeitigen Form bislang wenig genutzt wird. Dies gilt zum einen für die öffentlichen Stellen, die Informationen proaktiv über das Portal bereitstellen. Mit Ausnahme einer einmaligen Generierung einer größeren Anzahl an Metadateneinträge nach Inkrafttreten des ThürTG sind nur relativ wenige neue Metadateneinträge seit dem 1. Januar 2020 hinzugekommen. Bislang überhaupt nicht genutzt wurde das TTP von öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene. Zum anderen gilt dies auch für die Nutzung des TTP seitens der Bürgerinnen und Bürger. Auch wenn die Beschaffenheit des Portals nur bedingt eine Einschätzung der Nutzung des TTP aufgrund der übermittelten Nutzungsdaten zulässt, ist zu konstatieren, dass die Anzahl der Besuche insgesamt auf einem sehr niedrigen Niveau verbleibt und zudem die Absprungrate im betrachteten Zeitraum bei über 70 Prozent liegt.

Ein wesentlicher Grund für die geringe Nutzung dürfte der geringe Bekanntheitsgrad des TTP in der Bevölkerung sein. Weitere Gründe sind die im Rahmen der Clickworker-Befragung festgestellten Probleme bei der Nutzung des Portals und der noch (geringe) Befüllungsstand.

Die Ergebnisse der Clickworker-Befragung ermöglichten es, Informationen über die Nutzerfreundlichkeit des TTP zu gewinnen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse sollte jedoch berücksichtigt werden, dass sich bei den Clickworkern nicht um Personen mit einem eigenen Informationsinteresse und somit um keine „echten“ Nutzerinnen und Nutzer handelt.

Insgesamt wurde die Qualität des TTP als verbesserungsbedürftig eingestuft. 39 Prozent der Clickworker gaben an, dass das Portal eher bzw. überhaupt nicht benutzerfreundlich sei, während 36 Prozent es als (eher) benutzerfreundlich bewerteten. Auch die Tatsache, dass knapp die Hälfte der Clickworker (48 Prozent) das Portal eher bzw. überhaupt nicht anderen Personen weiterempfehlen würden, deutet auf Verbesserungsbedarf hin.

Optimierungsbedarf wurde von den Clickworkern vor allem bei der **Nutzerführung, der Such- und Sortierfunktion, bei der Suche nach Informationen und beim Design des TTP** gesehen. In Bezug auf

die Nutzerführung wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass viele Klicks notwendig seien, um zum gewünschten Dokument zu gelangen und die Ladezeiten teilweise lang seien. Etwa 48 Prozent der Befragten bewerteten die Ladezeiten als eher bzw. sehr schlecht.

Im Hinblick auf die **Such- und Sortierfunktionen** wurde moniert, dass zu viele Ergebnisse auf einmal angezeigt würden, die inhaltlich oft nicht in Verbindung mit dem gewünschten Thema stünden. Auch bestehe der Wunsch, die Inhalte besser eingrenzen zu können, indem etwa nach Relevanz (häufig aufgerufener Dokumente) oder nach konkreten Zeiträumen (2020-2023) gesucht werden könne. Weiterhin sollte das TTP in der Lage sein, seinen Service in „leichter Sprache“ anzubieten, um auf diese Weise eine größere Nutzergruppe anzusprechen. Die Ergebnisse der Clickworker-Befragung zeigen eine Reihe von Defiziten bei der Ausgestaltung des TTP (v. a. bei der Nutzerführung, der Such- und Sortierfunktion, bei der Suche nach Informationen und bei den Ladezeiten), welche die Nutzfreundlichkeit des Portals beeinträchtigen, sodass hier der größte Handlungsbedarf bei der Überarbeitung der TTP besteht.

Aber nicht nur die Bürgerinnen und Bürger sind Nutzerinnen und Nutzer des TTP, sondern auch die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen. Um Informationen über das TTP proaktiv bereitstellen zu können, benötigen die öffentlichen Stellen einen entsprechenden Redaktionszugang, der beim TMIK beantragt werden kann. Der Großteil der befragten öffentlichen Stellen (85,4 Prozent) gab an, über keinen Redaktionszugang zu verfügen. Hingegen hatte lediglich ein kleiner Teil (14,6 Prozent) die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen, Informationen über das TTP bereitzustellen

Von den zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen wurde zudem der Nutzen der auf dem TTP verfügbaren Informationen insgesamt als eher gering eingeschätzt, da viele der bereitgestellten Informationen auch schon an anderer Stelle zu finden und kaum neue interessante Inhalte eingestellt worden seien.

Auch der TLfDI verwies darauf, dass das TTP moderner und bedienfreundlicher werden müsse, da es nicht zeitgemäß sei. Aktuell sei das Portal eine schlechtere „Googlelösung“, da die im TTP bereitgestellten Informationen auch via Google gesucht und gefunden werden könnten. Inhaltlich stelle das TTP nur „rudimentäre Informationen“ bereit und biete als Linklösung keinen Mehrwert. Zudem wurde die Suchfunktion bemängelt.

Mit Blick auf das **Modellprojekt nach § 16 Abs. 2 ThürTG**, dessen Ziel stärkere Nutzung der des TTP durch die kommunale Ebene war, muss zunächst konstatiert werden, dass bislang nur eine Kommune gewonnen werden konnte, das TTP zu testen. Hinzu kommt, dass die Stadt Jena aufgrund ihrer Vorreiterrolle im Bereich Open Data nicht repräsentativ für die Kommunen in Thüringen sein dürfte. Daher ist davon auszugehen, dass andere Kommunen vor anderen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nutzung des Portals stehen dürften, die ebenfalls im Rahmen eines solchen Modellprojekts erfasst werden sollten, um die Kommunen bei der Teilnahme am TTP bestmöglich zu unterstützen. Allerdings hat die Durchführung des Modellprojekts bereits jetzt schon zu wertvollen Erkenntnissen für die Weiterentwicklung des TTP geführt.

Veröffentlichungspflichten gemäß § 5 ThürTG

Bereits die Unterteilung in Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten in den §§ 5 und 6 ThürTG impliziert, dass das Gesetz neben der Veröffentlichung von Informationen über das TTP auch eine Praxis proaktiver Veröffentlichung abseits des TTP anstrebt. Zentral ist dabei § 5 Abs. 1 ThürTG, der die Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit vorsieht, wobei es sich lediglich um eine „Soll-Vorschrift“ handelt, die für alle öffentlichen Stellen Thüringens gilt.

Ob und inwiefern allerdings eine Veröffentlichung von Informationen aufgrund dieser Vorschrift erfolgt ist, konnte im Rahmen der Evaluation nicht ermittelt werden. Auch wenn knapp 90 Prozent der

befragten öffentlichen Stellen, die über einen eigenen Internetauftritt verfügen, angegeben haben, seit dem 1. Januar 2020 relevante Informationen im Internet veröffentlicht zu haben, ließ sich nicht nachvollziehen, inwiefern diese Veröffentlichungen auf Grundlage von § 5 Abs. 1 ThürTG erfolgten. Die Interviews mit ausgewählten öffentlichen Stellen legen nahe, dass es den öffentlichen Stellen bei der Rechtsanwendung schwer fällt, zu beurteilen, welche Informationen von öffentlichem Interesse sind. Auch mit Blick auf § 5 Abs. 2 ThürTG, der – ebenfalls im Wege einer „Soll-Vorschrift“ – die Behörden zum Führen von Verzeichnissen über die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke anleiten soll, wurden Vollzugsdefizite deutlich. Nur die Hälfte der dazu befragten öffentlichen Stellen konnte überhaupt Angaben dazu machen, ob ein solches Verzeichnis geführt werde. Rund drei Viertel dieser Stellen gaben an, ein solches Verzeichnis nicht zu führen.

Ein Vollzugsdefizit lässt sich ebenfalls hinsichtlich der Verlinkung des TTP auf dem Internetauftritt der jeweiligen öffentlichen Stellen gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 ThürTG feststellen. Knapp 60 Prozent der öffentlichen Stellen sind dieser Pflicht bislang nicht nachgekommen. Begründet wurde dies vor allem damit, dass die gesetzliche Regelung bislang nicht bekannt gewesen sei und keine Notwendigkeit gesehen wurde, auf das TTP zu verlinken.

Insgesamt wurde sowohl seitens der öffentlichen Stellen als auch seitens der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen sowie des TLfDI die rechtliche Ausgestaltung der Vorschriften zur proaktiven Veröffentlichungspflicht als zu kompliziert und verbesserungswürdig kritisiert.

Informationszugang auf Antrag

Auch wenn die Regelungen zum Informationszugang auf Antrag weitgehend unverändert geblieben sind und dieses Transparenzinstrument den Bürgerinnen und Bürgern Thüringen schon seit Einführung des ThürIFG im Jahr 2012 zur Verfügung steht, ist festzustellen, dass den befragten öffentlichen Stellen Erfahrungen mit der Anwendung der Regelungen zum Informationszugang auf Antrag im Untersuchungszeitraum weitgehend fehlen. Lediglich knapp ein Drittel der öffentlichen Stellen gab an, zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs erhalten zu haben. Auffallend ist dabei, dass Informationsfreiheitsanträge fast ausschließlich bei Landesbehörden gestellt worden sind, wobei auf eine Landesbehörde knapp 80 Prozent der Anträge entfielen.

Etwa 40 Prozent der gestellten Informationsfreiheitsanträge wurden abgelehnt, wobei die Ablehnung fast ausschließlich mit dem Schutz öffentlicher Belange gemäß § 12 ThürTG begründet wurde. Die Ergebnisse der onlinegestützten Befragung sowie der Interviews deuten darauf hin, dass es bei der fristgemäßen Bearbeitung von Anfragen bzw. bei Praxis der Erhebung von Verwaltungskosten keine Probleme gibt. Mehr als 99 Prozent der im Untersuchungszeitraum bei den befragten Stellen gestellten Anträge wurden innerhalb eines Monats bearbeitet und in über 99 Prozent der Fälle wurden keine Verwaltungskosten erhoben. Nach Angabe des TLfDI werden pro Woche ca. zwei bis drei neue Beschwerdefälle im Zusammenhang mit Informationsfreiheitsanfragen bearbeitet.

Vorschriften zum TLfDI und zu dem bei ihm angesiedelten Beirat

Ein weiterer Schwerpunkt der Evaluation war es, die Regelungen zum TLfDI und zu dem bei ihm angesiedelten Beirat zu untersuchen. Zum einen galt es, die durch den Evaluationsauftrag aufgeworfene Frage nach der Vereinbarkeit der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit durch dieselbe Person und Behörde mit höherrangigem Recht zu beantworten. Zum anderen wurden die Auswirkungen der neu eingeführten Vorschrift des § 20 ThürTG untersucht, die die Einrichtung eines Beirats beim TLfDI vorsah.

Mit Blick auf die erste Frage lässt die rechtliche Analyse kaum Zweifel daran, dass die gleichzeitige Wahrnehmung der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit durch dieselbe Person und Behörde mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Ein Verstoß gegen die Vorgaben des Artikel 69 VerfTH und die der DSGVO, die in Ermangelung verfassungs- oder europarechtlicher Verbürgungen für die Informationsfreiheit den Maßstab der rechtlichen Prüfung bilden, liegt durch die institutionelle Ämterverzahnung nicht vor. Die durch Art. 52 DSGVO in mehrfacher Hinsicht garantierte Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörde (in Thüringen: des Landesbeauftragten für den Datenschutz) wird durch die im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit zu erfüllenden Aufgaben nicht gefährdet.

Die Auswirkungen der Einrichtung des Beirats beim TLfDI sind bisher tendenziell als gering einzustufen. Für diesen Umstand werden verschiedene Gründe angegeben. Die von einzelnen Beiratsmitgliedern kritisierten Aspekte – darunter die fehlenden Kompetenzen, das noch nicht entwickelte Selbstverständnis bzw. die noch nicht gefundene Rolle – können hier nicht abschließend bewertet werden, zumal auch die Covid-19-Pandemie nach Aussage einiger Beiratsmitglieder die Arbeit des Gremiums beeinflusst hat.

Im Übrigen wird vom TLfDI die Ressourcenausstattung für die Bearbeitung von Aufgaben auf dem Gebiet der Informationsfreiheit als unzureichend kritisiert, da der Behörde noch nicht einmal ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) für die Bearbeitung dieser Aufgaben zur Verfügung stehe. Aus Sicht des TLfDI brauche es jedoch gerade im Bereich Wissensvermittlung (d. h. für die Ausarbeitung von Schriftstücken zu Schulungszwecken und die Planung und Durchführung von Schulungen in Kommunen und Landkreisen) zusätzliche personelle Kapazitäten.

Organisationale, personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Ergebnisse der onlinegestützten Befragung deuten darauf hin, dass die Einführung der Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen bisher zu keinen größeren organisationalen, personellen und finanziellen Auswirkungen bei den befragten öffentlichen Stellen geführt hat. So sei es weder zur Neueinstellung von Personal für Tätigkeiten im direkten Zusammenhang mit dem ThürTG noch zu nennenswerten Veränderungen in der Aufbau- und/Ablauforganisation gekommen. Allerdings ist nicht abzusehen, welche Auswirkungen durch die Aktivierung der Veröffentlichungspflicht gemäß § 6 Abs. 3 ThürTG nach Etablierung des landeseinheitlichen, zentralen, ressortübergreifenden elektronischen Dokumentenmanagementsystems im Jahr 2024 Veränderungen zu erwarten sind.

Zielerreichung und Nebeneffekte

Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund des kurzen Zeitraums, seitdem das ThürTG in Kraft ist, und der noch nicht umgesetzten Transparenzpflicht für die Landesbehörden gemäß § 6 Abs. 3 ThürTG der Zeitpunkt der Evaluation zu früh gewählt wurde, um Aussagen zur Zielerreichung bzw. den Aussagen des ThürTG zu treffen. Mit Blick auf die Bewertung der Zielerreichung kann insofern lediglich eine zusammenfassende Wiedergabe der Einschätzungen der Akteure einen Hinweis darauf geben, inwiefern die durch das ThürTG gegebenen Transparenzinstrumente – die proaktive Informationsbereitstellung sowie der Informationszugang auf Antrag – in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zur Erreichung der Gesetzesziele beitragen können.

Insgesamt ist festzuhalten, dass nach Ansicht der öffentlichen Stellen das TTP derzeit noch keinen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Gesetzesziele leistet. Wenig Zustimmung erhielten im Rahmen der Befragung etwa die Aussagen, dass die über das TTP zur Verfügung gestellten Informationen es den Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, politische Entscheidungen besser nachzuvollziehen bzw. das Handeln der Verwaltung zu kontrollieren.

Positiv hervorzuheben ist, dass der überwiegende Teil der Clickworker (knapp 80 Prozent) die über das TTP bereitgestellten Informationen für vertrauenswürdig hielt, wobei sich daraus noch keine Aussage ableiten lässt, inwiefern die Informationen dazu beitragen, das Vertrauen in die Politik zu stärken. Differenzierter bzw. negativer fiel die Bewertung des Nutzens für die bessere Nachvollziehbarkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung, für die Beteiligung an administrativen/politischen Entscheidungsprozessen sowie für die Bildung einer fundierten Meinung aus. Dies deutet darauf hin, dass die aktuell über das TTP bereitgestellten Informationen nicht in signifikantem Umfang zur Erreichung der Gesetzesziele des ThürTG beitragen. Zudem lassen die zahlreichen Vorschläge der Clickworker zur Optimierung darauf schließen, dass auch die aktuelle Ausgestaltung des TTP verhindert, dass die Ziele des Gesetzes erreicht werden können.

Die Einschätzungen der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen hinsichtlich des Beitrags des TTP zur Erreichung der Gesetzesziele fiel insgesamt indifferent aus. Mit Blick auf den Beitrag des Informationszugangs auf Antrag wurde die Eignung dieses Transparenzinstrumentes von den dazu befragten öffentlichen Stellen als Basis für eine fundierte Meinung zu einem speziellen Thema höher eingestuft als die Eignung der auf Antrag zur Verfügung gestellten Informationen, staatliches Handeln nachvollziehbar zu machen oder zu kontrollieren.

Aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen ist die Einführung des ThürTG als Beitrag zur Erhöhung der Transparenz des Handelns der öffentlichen Verwaltung anzusehen, die Schaffung von Transparenz (und der Weg hin zu den dahinter stehenden Zielen) jedoch als ein langer Prozess zu begreifen.

Handlungsempfehlungen

Durch die Evaluation konnten Hinweise auf Defizite und Optimierungsbedarfe gewonnen werden, die allerdings im Lichte des kurzen Umsetzungszeitraums und der damit einhergehenden Covid-19-Pandemie zu betrachten sind.

Ein besonderer Optimierungsbedarf wurde im Bereich der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP festgestellt. Vor dem Hintergrund der allseits anerkannten besonderen Bedeutung der proaktiven Informationsbereitstellung für die Entwicklung staatlicher Transparenz bietet sich eine Priorisierung der folgenden Handlungsempfehlungen an, die bei der Verbesserung und Weiterentwicklung des TTP als für die proaktive Bereitstellung staatlicher Informationen zentraler Plattform ansetzen sollten.

1. Verbesserung und Weiterentwicklung des TTP

Das TTP weist eine Reihe von Defiziten auf, wie die Befragung der verschiedenen Akteure gezeigt hat. Vor dem Hintergrund des Ziels, eine digitale Infrastruktur zu schaffen, die sowohl nutzerfreundlich ist (und insbesondere eine leichte Auffindbarkeit von übersichtlich dargestellten Informationen ermöglicht) als auch den verwaltungsseitigen Aufwand beim Einstellen von Informationen reduziert, ist es erforderlich, das TTP grundlegend zu überarbeiten. Insbesondere die Such-, Filter- und Sortierfunktion sollte verbessert werden, damit relevante Informationen leichter gefunden werden können. Auch die Ladezeiten des TTP sollten verkürzt werden, da diese von Nutzerinnen und Nutzern als störend empfunden werden.

Besonders wichtig ist jedoch auch, dass es den öffentlichen Stellen so einfach wie möglich gemacht wird, Informationen über das TTP zu veröffentlichen. Daher sollte das Portal Daten, die auf den Webseiten der öffentlichen Stellen vorhanden sind, automatisch auch über das TTP bereitstellen (sog. Data Harvesting).

2. Einführung des Grundsatzes „Access for one – Access for all“

Eine Handlungsempfehlung, die auch eine entsprechende Gesetzesänderung durch Erweiterung des Katalogs nach § 6 Abs. 3 ThürTG notwendig machen würde, besteht in der Einführung des „Access for one – Access for all“-Grundsatzes, nach dem elektronisch bzw. schriftlich zugänglich gemachte Informationen zeitnah auch über das TTP veröffentlicht werden sollten. Dafür spricht, dass es aus Sicht des Transparenzanliegens wünschenswert ist, die einer Person im Rahmen einer Informationsfreiheitsanfrage übermittelten Informationen auch der Allgemeinheit zugänglich zu machen.

3. Steigerung der Bekanntheit des ThürTG in der Verwaltung und in der Bevölkerung/stärkere Einbindung des TLfDI und des bei ihm angesiedelten Beirats

Die Bekanntheit des ThürTG, insbesondere des TTP, ist eine notwendige Bedingung für die Nutzung der Möglichkeiten des Informationszugangs, die das Gesetz bietet, und damit auch für die Erreichung der Gesetzesziele. Daher wird die Bewerbung des ThürTG (inkl. des TTP) auf verschiedenen Ebenen empfohlen (z. B. auf Briefumschlägen, Webauftritten oder über die Social-Media-Kanäle öffentlicher Stellen).

Zum anderen ist es notwendig, die Beschäftigten der öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene und Landesebene über das Gesetz zu informieren und für die sich daraus ergebenden Pflichten zu sensibilisieren. Hier zeigen sich deutliche Vollzugsdefizite (z. B. bei der Verlinkung auf das TTP oder der Einstellung von Informationen gem. § 6 Abs. 1 ThürTG), die jedoch teilweise auch auf unklare Formulierungen in den §§ 5 und 6 ThürTG zurückzuführen sind.

Um dem Ziel näher zu kommen, das ThürTG in der Fläche bekannter zu machen, erscheint es sinnvoll, das Aufgabenspektrum des TLfDI zu erweitern. Bei entsprechender Ressourcenausstattung könnten – wie von ihm selbst und einzelnen Beiratsmitgliedern vorgeschlagen – verstärkt Schulungs- und Informationsveranstaltungen durch den TLfDI durchgeführt werden.

4. Einbindung der kommunalen Ebene in das TTP

Eine wesentliche Erkenntnis der Evaluation ist es, dass die öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene das TTP bisher nicht nutzen, um Informationen proaktiv zur Verfügung zu stellen. Die dort vorhandenen Informationen sind in der Regel jedoch für die Bürgerinnen und Bürger von besonderem Interesse. Aus diesem Grund sollte überlegt werden, welche weiteren Maßnahmen die Landesregierung ergreifen kann, um die kommunale Ebene dazu zu bewegen, das TTP für die proaktive Bereitstellung von Informationen zu nutzen. Beispielsweise könnten die Kommunen beim Ausbau der digitalen Infrastruktur unterstützt werden (z. B. durch spezielle Förderprogramme), die es ermöglicht, relevante Informationen ohne großen zusätzlichen Aufwand über das TTP bereitzustellen.

5. Änderung der Vorschriften zur proaktiven Veröffentlichung

Die Unverständlichkeit der gesetzlichen Grundlagen zur Informationsfreiheit wurde schon im Gesetzgebungsverfahren mehrfach kritisiert. Diese Kritik hat sich auch in der Praxis als berechtigt erwiesen, da den öffentlichen Stellen teilweise nicht klar sei, welche Informationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürTG proaktiv veröffentlicht werden sollen. Die Änderung der Vorschriften sollte das primäre Ziel verfolgen, sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für die Rechtsanwenderinnen und -anwender in den öffentlichen Stellen verständlich zu sein.

Ausgangslage

Im Jahr 2019 hat das Land Thüringen sich entschieden, das am 29. Dezember 2012 in Kraft getretene Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln, das bislang primär den Informationszugang auf Antrag regelte, aber auch einige Veröffentlichungspflichten vorsah. Das Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) trat am 1. Januar 2020 in Kraft. Eine wesentliche Neuerung des ThürTG waren die Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung über das zu errichtende Thüringer Transparenzportal (TTP). Damit folgte der Freistaat Thüringen dem Beispiel der Bundesländer Hamburg und Rheinland-Pfalz, die ihre Informationsfreiheitsgesetze ebenfalls zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt hatten. Mit Sachsen gibt es nun ein weiteres Bundesland, das über ein Transparenzgesetz verfügt. Das Sächsische Transparenzgesetz (SächsTranspG) trat am 1. Januar 2023 in Kraft. Das ThürTG enthält – wie auch die anderen drei Landesgesetze¹ – eine Evaluierungsverpflichtung mit einer Berichtspflicht.

Mit der Evaluation des ThürTG hat das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) im Mai 2022 das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer beauftragt, welches bereits das HmbTG sowie LTranspG RP evaluiert hat. Das Evaluationsvorhaben startete im Juli 2022 und wurde im August 2023 abgeschlossen.

Die Ergebnisse der Evaluation werden in dem vorliegenden Bericht vorgestellt. Zunächst werden die Zielsetzung der Evaluation und das methodische Vorgehen (Kapitel 1) erläutert. In Kapitel 2 erfolgt eine kurze Beschreibung der rechtlichen Grundlagen, die im Rahmen der Evaluation berücksichtigt werden. Hierzu zählen neben dem ThürTG auch die Thüringer Transparenzportalverordnung (ThürTPVO) sowie die Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Transparenzgesetz (ThürTGvWkO). Auf die zentralen empirischen Ergebnisse der Evaluation wird in Kapitel 3 eingegangen. Abschließend werden die Ergebnisse bewertet (Kapitel 5) und daraus Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Gesetzes abgeleitet (Kapitel 6).

¹ § 17 Abs. 4 und 5 SächsTranspG enthält Vorgaben zur Evaluation. § 18 Abs. 2 Satz 3 HmbTG enthielt genauso wie § 23 S. 1 LTranspG eine Evaluierungsverpflichtung, die jedoch in der aktuellen Fassung der beiden Gesetze nicht mehr enthalten ist, da die Evaluationen bereits durchgeführt wurden.

Zielsetzung der Evaluation

§ 22 ThürTG verpflichtet die Landesregierung dazu, die Auswirkungen des ThürTG mit wissenschaftlicher Unterstützung zu überprüfen und dem Landtag vier Jahre nach Inkrafttreten des ThürTG über die Erfahrungen mit dem Gesetz und der dazugehörigen Verwaltungskostenordnung zu berichten. Bei der Evaluation sind insbesondere die Rechtsentwicklungen und Erfahrungen sowie, mit Blick auf die Frage einer Erweiterung der Transparenzpflicht, die Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Teilnahme von Kommunen am TTP zu berücksichtigen. Zudem muss der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit und den Datenschutz (TLfDI) vor der Übersendung des Berichts an den Landtag unterrichtet werden, zu dem er eine Stellungnahme abgibt.

Im Rahmen der Evaluation wurden gemäß Leistungsbeschreibung folgende sechs Aspekte wissenschaftlich untersucht und bewertet:

- » Vollzug des ThürTG sowie der ThürTGVwKostO
- » Zu berücksichtigen hierbei sind die Nutzung des Informationszugangs auf Antrag (§§ 9 ff. ThürTG), die Rolle des TLfDI und seines Beirats, die am 20. September in Kraft getretene ThürTGVwKostO sowie Probleme, die sich beim Vollzug des Gesetzes bzw. der Verordnung ergeben haben.
- » Nutzung des TTP
- » Bei der Untersuchung dieses Aspekts wurde mittels der Meta- und Nutzungsdaten sowie unterschiedlicher Erhebungsinstrumente (z. B. Befragungen von Clickworkern, Nutzerinnen und Nutzern, öffentlichen Stellen) untersucht, wie oft das TTP von den Nutzerinnen und Nutzern in Anspruch genommen wurde, auf welche Daten zugegriffen wurde, wie die Struktur und die Funktionalitäten des TTP bewertet werden und welche Probleme bei der Nutzung des TTP auftreten. Auf dieser Datengrundlage werden zudem Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Teilnahme von Kommunen am TTP unter Berücksichtigung der Frage einer Erweiterung der Transparenzpflichten gem. § 6 ThürTG gewonnen sowie die Praxistauglichkeit der Bestimmungen zu den Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten (§§ 5, 6 ThürTG), zum TTP (§ 7 ThürTG), zur Hoheitsverwaltung und zum Schadenersatz (§ 8 ThürTG) sowie die Praxistauglichkeit der ThürTPVO analysiert.
- » Erforderlichkeit und Geeignetheit der mit dem ThürTG im Vergleich zum ThürIFG vorgenommenen Neuregelungen außerhalb der §§ 5-8 ThürTG und der ThürTPVO
- » Dabei werden vor allem die Streichung der Bereichsausnahme für das Amt für Verfassungsschutz, die Förderung des Rechts auf Informationszugang nach § 16 ThürTG, der Beirat beim TLfDI (§ 20 ThürTG) und die relevanten Rechtsentwicklungen sowie die betreffende Rechtsprechung (z. B. Verordnung (EU) 2016/679) bewertet. Bei Letzterem geht es vor allem um die Frage der Vereinbarkeit und Geeignetheit der Wahrnehmung der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in Personalunion.

- » Auswirkungen des ThürTG sowie der ThürTPVO auf die gem. § 2 ThürTG transparentpflichtigen Stellen
- » Im Rahmen der Evaluation wird untersucht, welche Folgen auf organisationaler, personeller und finanzieller Ebene bei den transparentpflichtigen Stellen sowie bei den Stellen, welche das TTP nutzen können und über einen Redaktionszugang verfügen, entstanden sind.
- » Positive, als auch neutral zu bewertende und negative Nebeneffekte des ThürTG
- » Dabei wird analysiert, welche Auswirkungen auf das ThürTG zurückzuführen sind.
- » Zielerreichung des ThürTG
- » Es wird überprüft und bewertet, in welchem Umfang die Ziele des ThürTG erreicht wurden. Dabei werden die Zugänglichmachung von Informationen, die Verbreitung von Informationen, die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, die Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns durch Bürgerinnen und Bürger sowie die Vergrößerung der Transparenz der Verwaltung näher betrachtet.

Im Folgenden wird kurz dargestellt, wie die für die sechs Untersuchungsschwerpunkte benötigten Daten erhoben wurden.

1. Methodisches Vorgehen

Für die Durchführung der Evaluation wird ein interdisziplinärer Untersuchungsansatz genutzt, der rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven miteinander verknüpft und unterschiedliche Methoden der empirischen Sozialforschung kombiniert. Durch diese Triangulation kann sichergestellt werden, dass die zur Beantwortung der wesentlichen Evaluationsfragen erforderlichen Informationen sowohl in ihrer Breite als auch in ihrer Tiefe angemessen erfasst werden. Darüber hinaus werden die erforderlichen Daten aus unterschiedlichen Quellen erhoben. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass unterschiedliche Stakeholderperspektiven einbezogen werden, und trägt zu einer Erhöhung der Validität der Ergebnisse und der daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen bei.

Da im Rahmen dieses Evaluationsvorhabens komplexe Wirkungszusammenhänge untersucht werden sollen, werden diese mithilfe eines Wirkungsmodells visualisiert (siehe Abbildung 1). Ein solche Visualisierung hilft dabei, ein besseres Verständnis zu entwickeln, welche Auswirkungen auf die gesetzlichen Maßnahmen zurückzuführen sind und welche externen Kontextfaktoren die Wirkung der einzelnen Maßnahmen negativ oder positiv beeinflussen können.

Die dem Gesetz zugrundeliegenden **Ziele** dienen im Rahmen der Evaluation als Maßstab, anhand dessen der Umsetzungsstand und die Auswirkungen des ThürTG zu bewerten sind. Zentraler Zweck des Gesetzes ist dabei laut § 1 ThürTG „Informationen zugänglich zu machen und zu verbreiten“. Als weitergehende erwartete Auswirkung des Gesetzes werden eine Stärkung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, eine verbesserte Kontrolle staatlichen Handelns durch die Öffentlichkeit und eine mögliche Nutzung der bereitgestellten Daten zur Entwicklung neuer Dienste und Dienstleistungen genannt.

Der **Vollzug** umfasst die Prozesse zur Umsetzung des Gesetzes innerhalb der durch die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen sowie das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ). Hierunter fällt die Schaffung aller organisatorischen Voraussetzungen für die proaktive Bereitstellung von Informationen ebenso wie für die Gewährung des Informationszugangs auf Antrag (z. B. die Benennung von verantwortlichen Stellen, die Identifizierung geeigneter Informationen, die Pflege von Metadaten). Ebenso fallen unter den Aspekt des Gesetzesvollzugs alle Aufwände, die bei den in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen anfallen, die Initialisierung und die Pflege der digitalen Infrastruktur des TTP sowie die Einrichtung des beim TLfDI angesiedelten Beirats und dessen Beratungstätigkeit. Viele dieser Bestandteile des Gesetzesvollzugs erfordern eine dauerhafte Aufwendung von personellen und finanziellen Mitteln. Der Umfang dieser für den Gesetzesvollzug zu leistenden Aufwände wird im Rahmen der Evaluation durch die onlinegestützte Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen abgefragt (siehe Kapitel 1.2.1). Zusätzlich werden die Erfahrungen zu möglichen Vollzugsproblemen über leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten öffentlichen Stellen erhoben (siehe Kapitel 1.3.1). Mittels der leitfadengestützten Interviews, die mit dem TLfDI, dem TMIK und dem TLRZ geführt

werden, sollen Informationen zum Aufwand für die Einrichtung und den Betrieb des TTP sowie zur Arbeitsweise des TLRZ und des Beirats gewonnen werden (siehe Kapitel 1.3.2).

Der **Output** umfasst nach dem Wirkungsmodell alle empirisch beobachtbaren Ergebnisse des Gesetzesvollzugs. Darunter fallen die gestellten und beantworteten Informationsanfragen, die über das TTP bereitgestellten Dokumente sowie die digitale Infrastruktur des TTP. Aspekte zum Output der beantworteten Informationsanfragen werden im Rahmen der Evaluation durch die onlinegestützte Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen abgefragt (siehe Kapitel 1.2.1). Die über das TTP bereitgestellten Informationen werden anhand der übermittelten Metadaten untersucht, wobei insbesondere die Entwicklung im Zeitverlauf von besonderem Interesse ist (siehe Kapitel 3.2.2.2). Die bereitgestellte digitale Infrastruktur wird mittels einer Clickworker-Befragung (siehe Kapitel 1.2.3) auf ihre Eignung zur Verbreitung der bereitgestellten Informationen eingeschätzt. Die onlinegestützte Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des TTP dient unter anderem dazu, die Zufriedenheit mit dem TTP und den dort bereitgestellten Informationen abzufragen.

Als Nutzung wird die Inanspruchnahme des TTP zur Suche und zum Abruf von dort bereitgestellten Informationen verstanden. Die direkte Nutzung der über das TTP bereitgestellten Informationen wird anhand der Nutzungsdaten betrachtet (siehe Kapitel 3.1.2). Die onlinegestützte Befragung der Nutzerinnen und Nutzer enthält zudem Fragen, die nähere Informationen über die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer und deren Nutzungshintergrund liefern sollen.

Ebenfalls dem Aspekt „Nutzung“ zuzuordnen sind die Inanspruchnahme der Möglichkeit, Informationen auf Antrag anzufragen und die Verwendung der erhaltenen Informationen. Letztere wird jedoch im Rahmen der Evaluation ausgeklammert. Wie oft von der Möglichkeit, Anträge auf Informationszugang zu stellen, in der Vergangenheit Gebrauch gemacht wurde, wird in der Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen abgefragt.

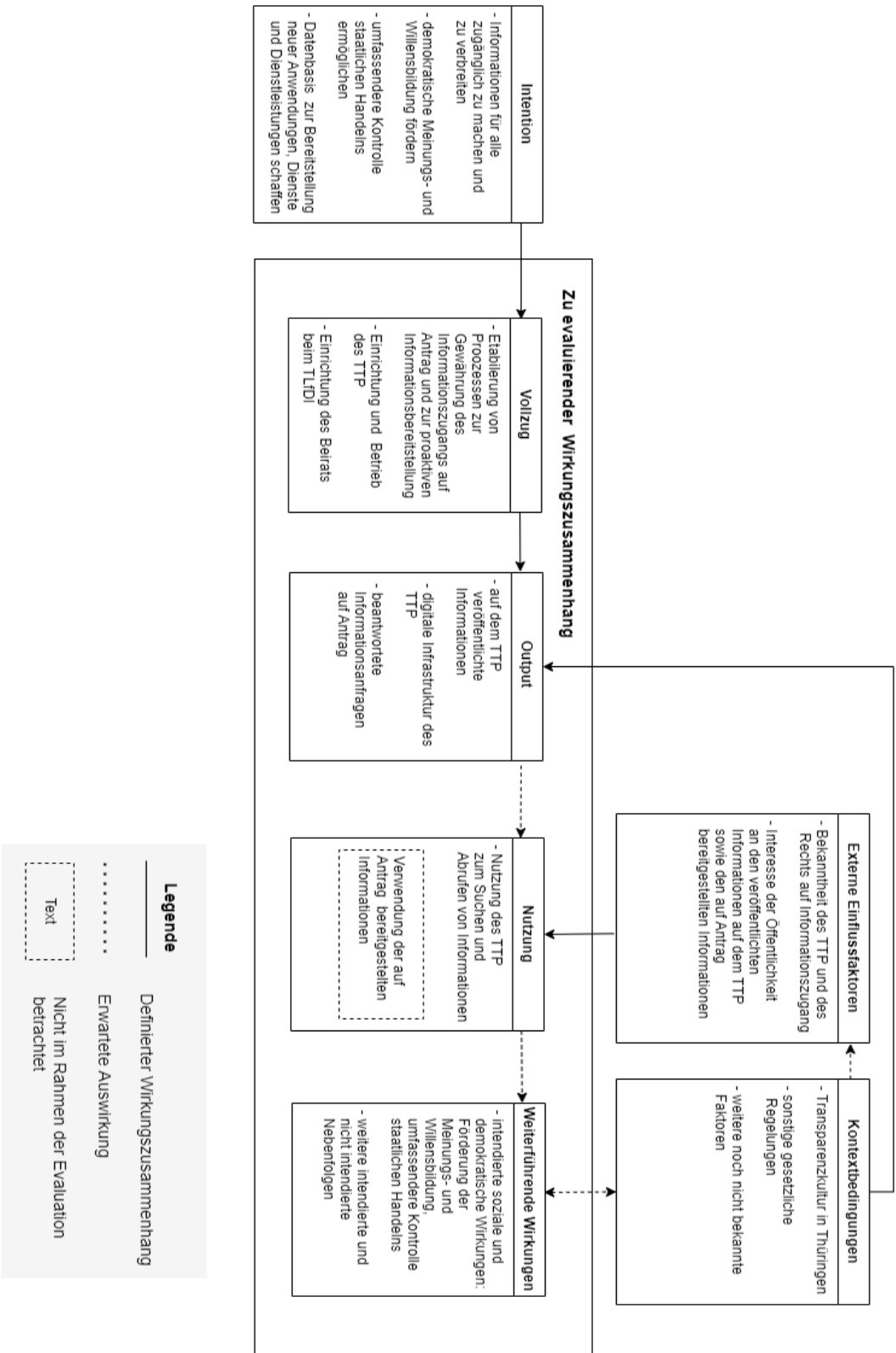
Mit dem Vollzug des Gesetzes und einer erfolgten Nutzung der bereitgestellten Informationen sind jedoch nicht automatisch die im Gesetz definierten Ziele erreicht. Ob die Bereitstellung und Nutzung der bereitgestellten Informationen zu einer Verbesserung der demokratischen Meinungsbildung, zu mehr Kontrolle staatlichen Handelns durch die Öffentlichkeit oder zur Entwicklung neuer Dienstleistungen und Dienste beigetragen haben, kann im Rahmen der Evaluation nur eingeschränkt festgestellt werden.

Darüber hinaus ist es möglich, dass der Vollzug des Gesetzes nicht-intendierte positive oder negative Nebenfolgen hat. Diese weiterführenden Wirkungen sind ebenso wie die direkte Nutzung abhängig von externen Faktoren bzw. Kontextbedingungen, die im Rahmen dieser Evaluation nicht näher untersucht werden können. Um dennoch Aussagen zu den weiterführenden Wirkungen des ThürTG treffen zu können, werden zivilgesellschaftliche Akteure danach gefragt, wie sie die Wirkungen des Gesetzes einschätzen (siehe Kapitel 3.2.4). Zudem enthält die onlinegestützte Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des TTP und der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen Fragen

zur Einschätzung der Bedeutung der gesetzlichen Maßnahmen für die demokratische Meinungsbildung, Kontrolle staatlichen Handelns etc. Die Interviewleitfäden für die Mitglieder des Beirats beim TLfDI und die ausgewählten in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen enthalten ebenfalls Fragen zur Einschätzung der weiterführenden Wirkungen des ThürTG.

Im Folgenden werden alle im Rahmen der Evaluation eingesetzten Erhebungsinstrumente vorgestellt.

» **Abbildung 1: Wirkungsmodell zum ThürTG**



1.1 Meta- und Nutzungsdaten

Um die Inanspruchnahme des TTP durch die einstellenden Behörden einerseits und durch die Bürgerinnen und Bürger andererseits untersuchen zu können, werden sowohl die Metadaten zu den dort verzeichneten Dokumenten als auch die Daten zur Nutzung des Angebots benötigt. Wie bei der Erhebung der Meta- und Nutzungsdaten vorgegangen wurde wird in Kapitel 1.1.1 und 1.1.2 beschrieben.

1.1.1 Metadaten

Als Metadaten werden im Evaluationszusammenhang die auf dem Transparenzportal hinterlegten Informationen zu den dort verlinkten Ressourcen verstanden (z. B. Dokumententitel, bereitstellende Behörde, Erstellungsdatum). Das Evaluationsteam erhielt am 28. Juli 2022 Zugang zur Application Programming Interfaces (API) des TTP zum Abruf der dort hinterlegten Metadaten. Im Zeitraum vom 28. Juli 2022 bis zum 5. April 2023 wurden die Metadaten einmal pro Woche mittels der bereitgestellten API heruntergeladen, um Löschungen im betrachteten Zeitraum berücksichtigen zu können. Angaben zu weiteren Löschungen die vor dem betrachteten Untersuchungszeitraum erfolgten wurden durch das Rechenzentrum übermittelt. Die folgende Auswertung basiert auf dem Stand der Metadaten am 5. April 2023.

Aufgrund der Beschaffenheit der übermittelten Nutzungsdaten war im Rahmen der Evaluation, anders als ursprünglich geplant, keine kombinierte Auswertung von Meta- und Nutzungsdaten möglich. Daher erfolgt die Darstellung der Auswertungsergebnisse zu den Nutzungsdaten separat in Kapitel 5.2.2.2.2.

Die über die API abrufbaren Metadaten enthielten eine Vielzahl an Informationen zur Beschaffenheit der beschriebenen Ressourcen. Metadaten lagen dabei für das TTP auf zwei Ebenen vor, zum einen auf der Ebene der Titel (im folgenden Metadateneinträge) zum anderen auf der Ebene der pro Titel hinterlegten Ressourcen, also der verlinkten Informationen, die in den Metadateneinträgen beschrieben wurden. Gemäß Benutzerhandbuch zum TTP soll das Portal *„dem Bürger das Auffinden von amtlichen Informationen erleichtern. Gegenüber Suchmaschinen bietet es den Vorteil, dass thematisch zusammengehörige amtliche Informationen gebündelt angezeigt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass amtliche Informationen einer öffentlichen Stelle, die thematisch zusammengefasst werden können, als Ressourcen unter einem Titel aufgenommen werden“*².

Die einzelnen Ressourcen haben jeweils selbst einen hinterlegten Dokumententitel, zudem sind das Dateiformat, die Sprache, in der die Ressource angelegt ist, und eine Kennung für die geltende Lizenz sowie ein Link hinterlegt, über den die entsprechende Ressource erreicht werden kann. Die weiteren in den Metadaten beschriebenen Eigenschaften werden pro Metadateneintrag (Titel) vergeben.

² Benutzerhandbuch zum TTP (Stand 1. Januar 2021), S. 10. Abrufbar unter: <https://innen.thueringen.de/fileadmin/innenministerium/Handbuch.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.7.2023).

Zur inhaltlichen Beschaffenheit der hinterlegten Ressourcen finden sich in den Metadaten neben dem Namen, der nicht immer inhaltlich aussagekräftig ist, eine hinterlegte Kurzbeschreibung sowie durch die bereitstellenden Stellen hinterlegte Schlagwörter. Diese Schlagwörter sollen Aufschluss über den Inhalt der hinterlegten Ressourcen geben und die Suche nach Inhalten erleichtern. Wie viele Schlagwörter pro Titel hinterlegt werden, bleibt dabei den bereitstellenden Stellen überlassen. Zudem werden die Metadateneinträge inhaltlich einer oder mehreren von insgesamt 13 festgelegten Kategorien zugeordnet. Hierbei handelt es sich um

- » Bevölkerung und Gesellschaft
- » Energie
- » Internationale Themen
- » Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft und Nahrungsmittel
- » Regionen und Städte
- » Verkehr
- » Wissenschaft und Technologie
- » Bildung, Kultur und Sport
- » Gesundheit
- » Justiz, Rechtssystem und öffentliche Sicherheit
- » Regierung und öffentlicher Sektor
- » Umwelt
- » Wirtschaft und Finanzen

Zudem sind in den Metadaten bis zu drei Zeitangaben (jeweils Datum und Uhrzeit) pro hinterlegtem Metadateneintrag vorhanden:

- » Erstellungsdatum,
- » Veröffentlichungsdatum sowie
- » Aktualisierungsdatum.

Letzteres Datum ist nur vorhanden, sofern der Metadateneintrag bereits in der Vergangenheit aktualisiert wurde. Für die Evaluation ist insbesondere das Veröffentlichungsdatum relevant, da dieses Auskunft darüber gibt, wie viele Metadateneinträge zu welchem Zeitpunkt über das TTP abrufbar waren.

Zur bereitstellenden Stelle ist in den Metadaten die Bezeichnung der bereitstellenden Behörde hinterlegt, ebenso wie diejenige Stelle, die mit der Pflege der hinterlegten Ressourcen beauftragt ist, wobei es sich hierbei häufig um dieselbe Stelle handelt, die auch das Dokument bereitstellt. Diese Informationen können im Rahmen der Evaluation genutzt werden um nachzuvollziehen, wie viele Ressourcen bisher durch die einzelnen Behörden bereitgestellt wurden.

1.1.2 Nutzungsdaten

Um feststellen zu können, wie oft das TTP in Anspruch genommen wird, wurden Daten benötigt, die Aussagen zur Nutzungsfrequenz und zum Nutzungsverhalten der Nutzerinnen und Nutzer des TTP ermöglichen (sog. Nutzungsdaten). Da jedoch vor Beginn der Evaluation des ThürTG nach Auskunft des TLRZ aus Datenschutzgründen keine Daten über die Nutzung des TTP längerfristig gespeichert wurden, war es erforderlich, das Portal an einen Matomo-Server anzubinden. Bei Matomo handelt es sich um eine Webtracking-Software, mit der Nutzungsdaten einer Webseite erhoben werden können. Da die Anbindung an den Matomo-Server erst eingerichtet werden musste, startete die Erfassung der Daten zu den auf der Webseite getrackten Besuchen und Aktionen am 15. November 2022. Am 19. April 2023 wurden die letzten Matomo-Daten vom TLRZ erfasst.

Die erhobenen Daten wurden in Form von sogenannten Besucher-Logs an das FÖV übermittelt. Da die durchgeführte Clickworkerbefragung in diesen Zeitraum fiel, wurden die zugehörigen Besuche und zugehörigen Aktionen soweit wie möglich gelöscht. Dies geschah anhand der in den Nutzungsdaten enthaltenen Information zur Herkunftsseite der Besucherinnen und Besucher. Alle Besuche, bei denen die Besucherinnen und Besucher über die Seite des Fragebogens der Clickworkerbefragung das TTP aufgerufen haben, wurden bei der Auswertung der Nutzungsdaten nicht berücksichtigt.

Aus den Besucherlogs sind verschiedene Informationen zur Nutzung des TTP ersichtlich, die im Wesentlichen auf zwei Ebenen vorliegen. Zum einen auf Ebene der Besuche und zum anderen auf Ebene der durchgeführten Aktionen. Besuche sind eine Reihe von hintereinander durchgeführten Aktionen derselben Nutzerin bzw. desselben Nutzers. Als Aktionen werden sowohl die Seitenaufrufe des TTP als auch die Aufrufe von externen Links, die auf dem TTP eingebunden sind, erfasst. Aufgrund des Aufbaus des TTP wird jeder Aufruf von Bereichen der Webseite (Detailseiten bzw. Suchergebnisseiten) als Seitenaufruf der Hauptseite aufgefasst. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, anhand der übermittelten Matomodaten Aussagen zu häufig auf der Seite verwendeten Sucheinstellungen oder häufig abgerufenen Detailseiten zu treffen. Da aber die in den Metadaten beschriebenen Informationsangebote mittels externen Links auf dem TTP hinterlegt werden, ist anhand der Matomodaten erkennbar, wie oft die hinterlegten Daten aufgerufen wurden.

Aufgrund von Datenschutzeinstellungen bilden die übermittelten Matomodaten jedoch nur einen Teil der tatsächlichen Nutzung des Portals ab. Matomo respektiert sogenannte Do-Not-Track-Header, also Browsereinstellungen, die festlegen, dass die durch den entsprechenden Browser durchgeführten Aktionen nicht getrackt werden sollen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass in Matomo Nutzerinteraktionen auch aus anderen Gründen nicht aufgezeichnet werden.³ Da für die Evaluation keine weiteren Daten zur Nutzung der

³ Im Zusammenhang mit dem Open Data Portal Schleswig-Holstein wurden entsprechende Probleme mit der Erfassung von Aktionen bei bestimmten Browsern festgestellt siehe: https://open-north.de/blog/2022-11-13_matomo_spitze_des_eisbergs/

Webseite vorlagen, konnte nicht überprüft werden, inwiefern dies bei der Erfassung der Nutzungsdaten zum TTP über Matomo der Fall war.

1.2 Standardisierte Befragungen

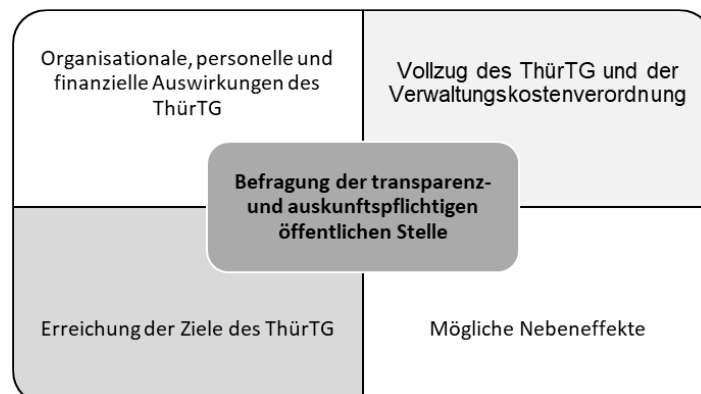
Um zu den in Kapitel 0 aufgeführten Untersuchungsschwerpunkten die erforderlichen Daten zu erheben, wurden drei verschiedene onlinegestützte Befragungen konzipiert und durchgeführt. Hierbei handelte es sich um die Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen (siehe Kapitel 1.2.1), der Nutzerinnen und Nutzer des TTP (siehe Kapitel 1.2.2), von sog. Clickworkern (siehe Kapitel 1.2.3) sowie von ausgewählten zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interessenvertretungen in Thüringen (siehe Kapitel 1.2.4). Die inhaltlichen Schwerpunkte der vier Befragungen sowie das jeweilige Vorgehen werden in den folgenden Kapiteln näher beschrieben.

1.2.1 Standardisierte Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen

Im Rahmen der Evaluation wurden die Auswirkungen des ThürTG sowie der ThürTPVO auf die in § 2 ThürTG genannten Stellen untersucht, wobei vier Ziele verfolgt wurden (siehe Abbildung 2).

- » Erstens diente die Befragung der öffentlichen Stellen dazu, deren Erfahrungen mit der Anwendung der gesetzlichen Regelungen des ThürTG zum Informationszugang auf Antrag sowie zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP zu berücksichtigen.
- » Zweitens war von Interesse, wie die öffentlichen Stellen den Beitrag der proaktiven Veröffentlichungspflicht und des Informationszugangs auf Antrag zur Erreichung der Gesetzesziele des ThürTG sowie dessen mögliche Nebeneffekte einschätzen.
- » Drittens wurde der Vollzug der ThürTGVwKostO untersucht.
- » Viertens wurde im Rahmen der Evaluation untersucht, zu welchen organisationalen, finanziellen und personellen Auswirkungen das ThürTG in den öffentlichen Stellen sowie bei den Stellen, welche das TTP nutzen können und über einen Redaktionszugang verfügen, geführt hat.

» **Abbildung 2: Gegenstand der Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen**



Um die benötigten Daten bei den öffentlichen Stellen zu erheben, wurde zwischen September und November 2022 ein onlinegestützter Fragebogen konzipiert, der im Januar 2023 mit TMIK final abgestimmt und mittels der Umfragesoftware LimeSurvey⁴ programmiert wurde.

Inhaltlich umfasste der Fragebogen sowohl Fragen zur Anwendung als auch Bewertung des ThürTG. Durch die Erhebung grundlegender Informationen sollte ein erster Eindruck zur praktischen Anwendung des Gesetzes gewonnen werden. Ergänzt wurde dieses Vorgehen durch leitfadengestützte Interviews, die mit ausgewählten öffentlichen Stellen geführt wurden.

Der für die Befragung der öffentlichen Stellen entwickelte Fragebogen umfasste geschlossene, halboffene und offene Fragen, die allen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmern mit der gleichen Formulierung und in der gleichen Reihenfolge gestellt wurden. Diese wurden den folgenden sieben thematischen Blöcken zugeordnet:

- » Allgemeine Fragen
- » Anträge auf Informationszugang
- » Proaktive Bereitstellung von Informationen über das Thüringer Transparenzportal
- » Personelle, organisationale und finanzielle Auswirkungen
- » Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang
- » Zielerreichung und mögliche Nebeneffekte
- » Anmerkungen/Hinweise

Der Fragebogen richtete sich an die Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, an die Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

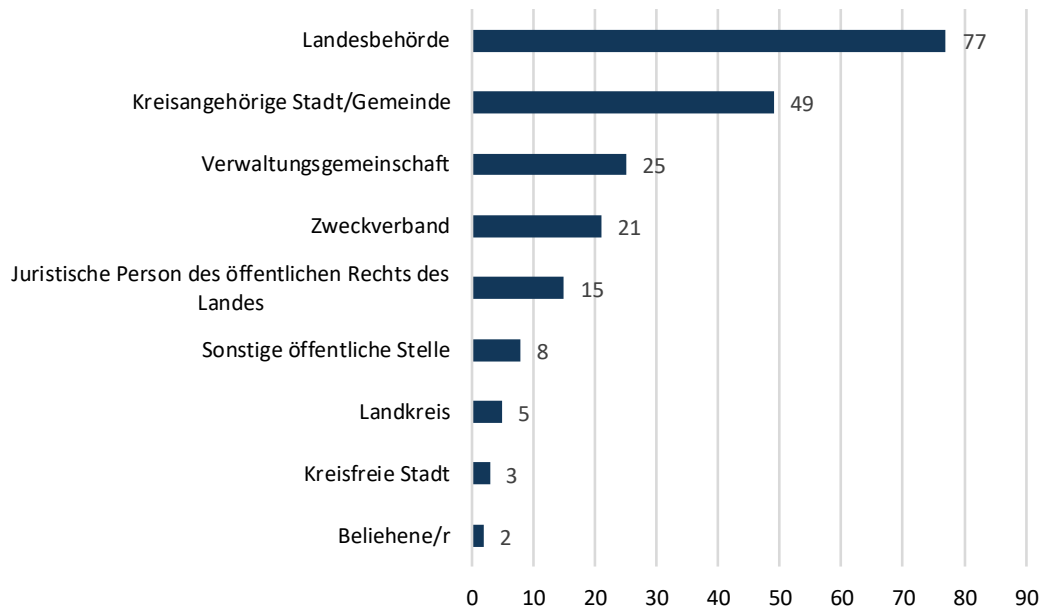
Anfang Februar 2023 wurde der Fragebogen einem internen Pretest unterzogen. Das TMIK versendete den Fragebogen-Link Mitte Februar 2023 per E-Mail an die obersten Landesbehörden, die diesen in ihrem Geschäftsbereich verteilen sollten. Die Kommunalaufsicht im TMIK übernahm die Versendung des Links an die Landkreise, Städte und Gemeinden sowie die Verwaltungsgemeinschaften. Diese wiederum wurden gebeten, diesen an weitere Organisationen in ihrem Zuständigkeitsbereich weiterzuleiten (z. B. kommunale Eigenbetriebe, Zweckverbände). Die öffentlichen Stellen hatten von Mitte Februar bis Ende März 2023 Zeit, an der Befragung teilzunehmen. Um zu vermeiden, dass mehrere Organisationseinheiten einer öffentlichen Stelle den Fragebogen ausfüllen, wurde im Einleitungstext der Befragung darauf hingewiesen, dass nur ein Fragebogen pro

⁴ <https://www.limesurvey.org/de>

öffentliche Stelle ausgefüllt werden sollte. Die Auswertung der erhobenen Daten erfolgte mit SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Insgesamt nahmen 205 öffentliche Stellen an der Befragung teil, darunter 77 Landesbehörden und etwa gleich viele öffentliche Stellen der unmittelbaren kommunalen Staatsverwaltung (82).

» **Abbildung 3: Typen öffentlicher Stellen**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 205)

1.2.2 Standardisierte Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Thüringer Transparenzportals

Die Befragung richtete sich an Personen, die das Angebot des TTP zwischen Mitte September 2022 und Mitte März 2023 in Anspruch genommen hatten, d. h. die Webseite aufgerufen und nach Informationen gesucht haben. Ziel der Befragung der Nutzerinnen und Nutzer war es, Erkenntnisse dazu zu gewinnen, welcher Personenkreis zu welchen Zwecken das TTP tatsächlich nutzt. Dabei wurden auch die Nutzungserfahrungen mit der Webseite des TTP und den dort hinterlegten Informationen sowie die Einschätzungen der Nutzerinnen und Nutzer erfasst, inwieweit die proaktive Bereitstellung von Informationen über das TTP zur Erreichung der im ThürTG formulierten Gesetzesziele beiträgt.

Inhalte und Struktur der Befragung wurden Anfang September 2022 mit dem TMIK final abgestimmt und anschließend mittels SoCi Survey als elektronischer Fragebogen umgesetzt. Der entsprechende Fragebogen-Link wurde am 15. September 2022 ans TLRZ

geschickt, welches diesen am 21. September 2022 auf der Startseite des TTP veröffentlichte. Die Teilnahme an der Befragung war bis zum 15. März 2023 möglich.

Da zwischen Ende September 2022 und Mitte März 2023 lediglich vierzehn Nutzerinnen und Nutzer des TTP an der Befragung teilgenommen haben, wurde im Bericht auf eine Darstellung der Ergebnisse verzichtet.

1.2.3 Standardisierte Befragung der Clickworker zum Thüringer Transparenzportal

Zusätzlich zur Analyse der Meta- und Nutzungsdaten des TTP (siehe Kapitel 1.1) wurde auch die Nutzerfreundlichkeit des TTP untersucht, weil davon auszugehen ist, dass dessen Ausgestaltung einen Einfluss auf die Nutzung durch Besucherinnen und Besucher hat. Neben der Befragung „echter“ Nutzerinnen und Nutzer des TTP wurde hierfür auf die Befragung von Clickworkern (im Folgenden: Clickworker-Befragung) zurückgegriffen, welche das Portal nutzen und bewerten sollten. Bei Clickworkern handelt es sich um Personen, die auf digitalen Plattformen ihre Arbeitskraft für gut abgrenzbare Aufgaben, die online bearbeitet werden können (z. B. das Testen einer Webseite), anbieten. Die Clickworker müssen sich bei diesen Plattformen registrieren (z. B. www.clickworker.de), um Aufträge erhalten zu können.⁵ Für jeden erledigten Auftrag werden die Clickworker finanziell entlohnt. Der Vorteil von Clickworkern gegenüber tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzern des TTP ist, dass aufgrund der finanziellen Anreize innerhalb eines kurzen Zeitraums viele Personen akquiriert werden können, welche das Portal nutzen und bewerten. Somit ermöglicht dieses Vorgehen eine umfassende Untersuchung der Nutzerfreundlichkeit des TTP, auch wenn es sich nicht um „echte“ Nutzerinnen und Nutzer handelt. Allerdings ist es nur sehr eingeschränkt möglich, Aussagen über den tatsächlichen Nutzen der über das TTP recherchierten Informationen zu treffen, da die Clickworker kein eigenes Informationsbedürfnis haben.

Aus diesem Grund wurden für die Befragung der Clickworker drei Szenarien mit Rechercheaufgaben erarbeitet, denen die Clickworker per Zufallsprinzip zugeordnet wurden (siehe Abschnitt 8.1.):

- » Szenario 1: Suche nach der aktuellen Corona-Verordnung
- » Szenario 2: Suche nach Informationen zu (Unternehmens-)Beteiligungen
- » Szenario 3: Suche nach Informationen zum Verhalten in Katastrophensituationen

Bei den Rechercheaufgaben ging es darum, anhand von Anweisungen nach Quellen zu den oben genannten Themen auf dem TTP zu suchen, die zu dem jeweiligen Szenario passten. Jedes Szenario umfasste dabei insgesamt neun Anweisungen, die unter der Berücksichtigung der jeweiligen Themenbezüge inhaltlich gleichlautend waren. Durch die einheitliche Gestaltung der Regieanweisungen sollte sichergestellt werden, dass sie sich

⁵ Siehe: Graham M, Hjorth I, Lehdonvirta V (2017) Digital labour and development: impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods. *Transfer* 23:135–162. <https://doi.org/10.1177/1024258916687250>

mit dem Aufbau und der Oberfläche des TTP (Detail- sowie Suchergebnisseite) beschäftigen sowie Erfahrungen mit allen Funktionalitäten des TTP (Such-, Filter- und Sortierfunktion) sammeln konnten, um eine realistische Bewertung der Nutzerfreundlichkeit des TTP vornehmen zu können. Zudem wiesen die für die Szenarien ausgewählten Themen nach denen gesucht werden sollte Landesbezug auf, um damit die Chancen für die Clickworker zu erhöhen, Dokumente auf dem TTP zu finden. Dieses Vorgehen ermöglichte auch einen szenarioübergreifenden Vergleich der Ergebnisse.

In jedem Szenario erhielten die Clickworker Informationen über die Ziele und den Hintergrund der Evaluation des ThürTG. Anschließend bekamen sie szenariospezifische Regieanweisungen, nach welchen Begriffen auf dem TTP gesucht werden sollte. Für die Bearbeitung der Rechercheaufgaben waren insgesamt 20 Minuten vorgesehen, damit sie ausreichend Bearbeitungszeit zur Verfügung hatten. Nach Beendigung ihrer Recherche auf dem TTP wurden die Clickworker mittels eines onlinegestützten Fragebogens nach ihren Nutzungserfahrungen gefragt (siehe Abschnitt 5.2.2.5.1). Der Fragebogen wurde mithilfe des Umfrageprogramms Sosci Survey⁶ programmiert. Die Erhebung diente dazu, Einschätzungen zur Struktur und den Funktionalitäten des TTP sowie zum TTP insgesamt zu erhalten. Darüber hinaus ging es darum, mögliche Probleme und Verbesserungspotenziale zu identifizieren. Der Fragebogen enthielt überwiegend geschlossene und einige halboffene bzw. offene Fragen, die folgenden thematischen Blöcken zugeordnet wurden:

- » Gesamtbewertung TTP
- » Suchfunktion
- » Sortierfunktion
- » Filterfunktion
- » Suchergebnisse
- » Detailseite
- » Abschließende Einschätzungen und Optimierungspotenzial
- » Angaben zur Person

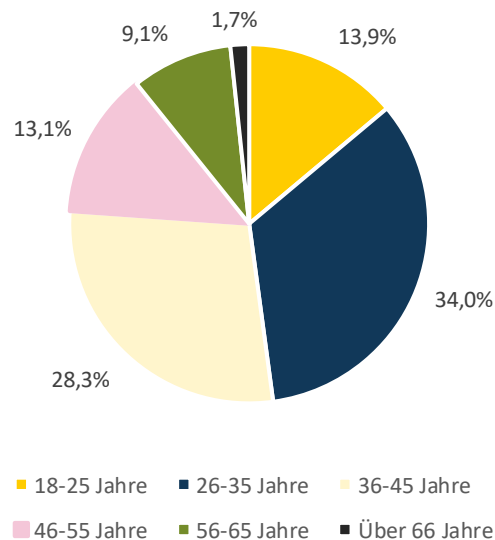
Der Fragebogen wurde parallel zu den drei Szenarien erarbeitet und im Dezember 2022 einem internen Pretest⁷ unterzogen. Die finale Abstimmung der Szenarien und des Fragebogens mit TMIK erfolgte Anfang Januar 2023. Am 24. Januar 2023 wurde der Auftrag bei clickworker.de eingestellt. Die angestrebte Teilnehmerinnen- und Teilnehmerzahl von 300 wurde bereits am 25. Januar 2023 erreicht. Aufgrund von Auffälligkeiten mussten sieben Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei clickworker.de reklamiert werden, sodass ein weiterer Auftrag zur Nacherhebung am 20. Februar eingestellt wurde und am selben Tag erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Die

⁶ <https://www.socisurvey.de/>

⁷ Vorab wurde der Fragebogen mit ausgewählten Kolleginnen und Kollegen des FÖV auf seine Funktionalitäten und Verständlichkeit überprüft.

mittels Sosci Survey erhobenen Daten wurden anschließend mit dem Statistikprogramm RStudios aufbereitet und deskriptiv ausgewertet.

» **Abbildung 4: Altersstruktur der Clickworker**



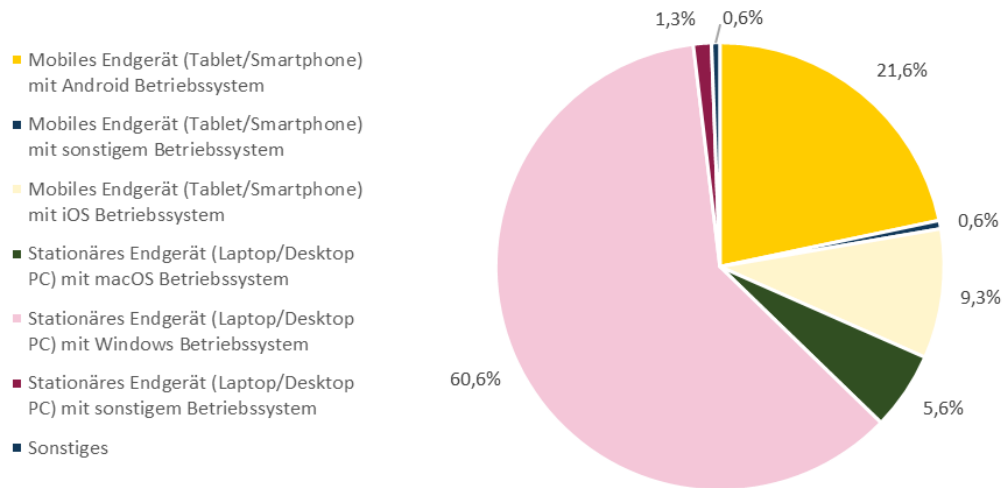
Anmerkung: Clickworker nach Altersgruppen in Prozent (n = 297)

Von den 300 Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, machten 297 Personen Angaben zu ihrem Alter. Knapp die Hälfte der Clickworker (47,9 Prozent) war zwischen 18 und 35 Jahre alt. Rund 41 Prozent der Befragten entfielen auf die Altersgruppe 36 bis 55 Jahre. Mit knapp 11 Prozent fiel der Anteil der Clickworker, die 55 Jahre und älter waren, am kleinsten aus (Abbildung 4).

Von den 280 Clickworkern, die Angaben zu ihrer Herkunft machten, kamen 33 Personen aus Thüringen, während 247 Personen von außerhalb Thüringens stammten.

Um an der Befragung teilzunehmen, nutzten die Clickworker hauptsächlich Laptops bzw. Desktop PCs (67 Prozent), während etwas mehr als 30 Prozent der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Tablets oder Smartphones verwendeten. Bei den stationären Endgeräten kam hauptsächlich Windows als Betriebssystem zum Einsatz (61 Prozent), während bei den mobilen Endgeräten Android dominierte (22 Prozent) (siehe Abbildung 5).

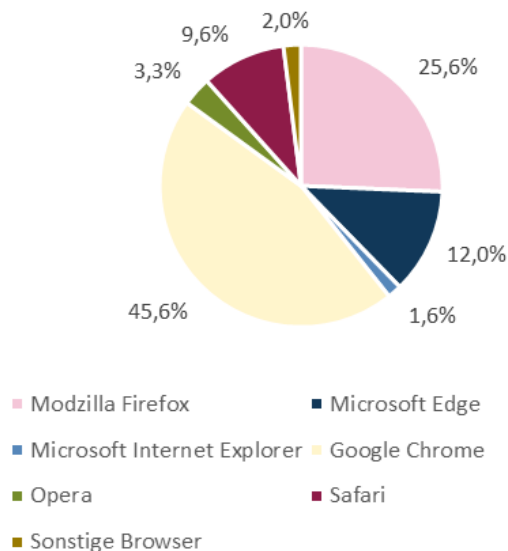
» **Abbildung 5: Für die Suche auf dem TTP verwendetes Endgerät**



Anmerkung: Anzahl der Clickworker, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 300)

Weiterhin wurden Informationen erhoben, welchen Webbrowser die Clickworker nutzen, um auf das TTP zuzugreifen. Die Wahl des Webbrowsers kann verschiedene Implikationen für die Teilnahme an einer Befragung nach sich ziehen, beispielsweise wie schnell eine Seite lädt, ob Informationen vollständig angezeigt werden oder auch ob die eingegebenen Informationen in geöffneten Fenstern auch nach Unterbrechung kurzfristig zwischengespeichert werden. Der größte Teil der Clickworker griff auf Google Chrome (46 Prozent) und Mozilla Firefox (26 Prozent) zurück. Deutlich weniger wurden Microsoft Edge (12 Prozent), Safari (10 Prozent), Opera (3 Prozent), Microsoft Internet Explorer (zwei Prozent) sowie sonstige Browser (je zwei Prozent) genutzt (siehe Abbildung 6).

» **Abbildung 6: Für die Suche auf dem TTP verwendeter Browser**



Anmerkung: Anzahl der Clickworker, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 300)

1.2.4 Standardisierte Befragung ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure

Neben den öffentlichen Stellen und den Nutzerinnen und Nutzern des TTP war im Rahmen der Evaluation vorgesehen, auch die Einschätzungen zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessengruppen aus Thüringen zu berücksichtigen, die sich mit dem Thema „Informationsfreiheit“ befassen bzw. davon betroffen sind. Hierzu wurde auf Grundlage der zum ThürTG durchgeführten Anhörungsverfahren eine Liste mit Organisationen erstellt, die zu ihren Erfahrungen mit dem ThürTG befragt werden sollten. Diese Liste wurde mit dem TMIK abgestimmt. Der Fragebogen wurde zwischen November und Dezember 2022 erarbeitet, anschließend mit dem im Januar 2023 TMIK final abgestimmt und dann mittels SoCi Survey programmiert. Im Februar 2023 wurde der Fragebogen einem internen Pretest unterzogen. Die Versendung des Fragebogen-Links erfolgte Anfang März 2023. Angeschrieben wurden folgende zivilgesellschaftliche Akteure und Interessengruppen:

- » tbb Beamtenbund und Tarifunion
- » Verdi Thüringen
- » Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.
- » Transparency International Deutschland e. V.
- » Deutscher Journalisten-Verband, Landesverband Thüringen
- » Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e. V.
- » netzwerk recherche e. V.
- » Hackspace Jena e. V.

- » Offenes Thüringen
- » Mehr Demokratie e.V. (Landesverband Thüringen)
- » Rechtsanwaltskammer Thüringen
- » Verband der Wirtschaft Thüringen e. V.
- » BUND Thüringen
- » NABU Thüringen

Die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen hatten bis Ende März 2023 die Möglichkeit, an der Befragung teilzunehmen.

Der Fragebogen beinhaltete sowohl geschlossene als auch offene Fragen, die fünf thematischen Blöcken zugeordnet waren, jedoch – je nach Erfahrungsstand – nicht von allen Organisationen beantwortet werden mussten:

- » Allgemeine Fragen zur Organisation
- » Allgemeine Fragen zum ThürTG
- » Inanspruchnahme des Informationszugangs auf Antrag
- » Fragen zum Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI) und zum beim TLfDI angesiedelten Beirat
- » Nutzung der über das Thüringer Transparenzportal proaktiv bereitgestellten Informationen

Da von den 14 angeschriebenen Organisationen nur sieben den Fragebogen ausgefüllt hatten, wurden die Ergebnisse qualitativ ausgewertet und ergänzen die Ergebnisse der anderen beiden standardisierten Befragungen in den jeweiligen Berichtskapiteln punktuell.

1.3 Leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Akteuren

Als Ergänzung zu den standardisierten Erhebungsinstrumenten (siehe Kapitel 1.1 und 1.2) wurden mit ausgewählten Akteuren leitfadengestützte Interviews geführt. Hierbei handelte es sich um folgende Gruppen:

- » Öffentliche Stellen gem. § 2 Abs. 1 ThürTG
- » Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats
- » Weitere relevante Akteure
 - » TLfDI
 - » TLRZ
 - » Stadt Jena (Teilnehmerin Modellprojekt)
 - » TMIK

Insgesamt wurden zwischen März und April 2023 14 leitfadengestützte Interviews geführt. Die Durchführung der Interviews erfolgte in einem Onlineformat. Die Ergebnisse der leitfadengestützten Interviews wurden im Rahmen eines Ergebnisprotokolls dokumentiert. Die gewonnenen Erkenntnisse aus den Interviews werden an den passenden Stellen in Kapitel 3 dargestellt.

1.3.1 Leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten öffentlichen Stellen

Neben der standardisierten Befragung der § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen wurden zusätzlich leitfadengestützte Interviews mit einer Auswahl der genannten Stellen geführt, um vertiefende Informationen zu unterschiedlichen Aspekten zu gewinnen, die im Rahmen der Evaluation näher untersucht wurden:

- » Vollzug des ThürTG und der ThürTGVwKostO,
- » Nutzung des TTP (Bereitstellung von Informationen über das TTP),
- » Organisationale, personelle und finanzielle Auswirkungen des ThürTG,
- » Erreichung der Ziele des ThürTG sowie
- » Mögliche Nebeneffekte

Der Einsatz von leitfadengestützten Interviews stellt eine besondere Form der qualitativen Datenerhebung dar. Der Leitfaden diente dabei zur inhaltlichen Strukturierung der Interviews, ohne jedoch die Offenheit des Gesprächs einzuschränken. Die Auswahl der öffentlichen Stellen erfolgte in Abstimmung mit dem TMIK, wobei darauf geachtet wurde, dass zum einen die wichtigen Adressatengruppen einbezogen und zum anderen öffentliche Stellen befragt wurden, die auch über Erfahrungen mit der Anwendung der Regelungen zum Informationszugang auf Antrag bzw. zur proaktiven Bereitstellung von Informationen verfügten. Die Auswahl der öffentlichen Stellen erfolgte auf Grundlage einer Auswertung der Daten der Webseite „FragDenStaat“ zu den in Thüringen zwischen 2020 und 2022 gestellten Anträgen auf Informationszugang sowie der Metadaten zum TTP. Bei den Landesbehörden wurden sowohl oberste Landesbehörden als auch nachgeordnete Behörden ausgewählt. Bei den öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene wurden bei der Auswahl die unterschiedlichen Größen und Typen berücksichtigt. Während die Gewinnung der Landesbehörden problemlos funktionierte, gestaltete sich dies für die kommunale Ebene deutlich schwieriger. Es wurden eine Reihe von Kommunen angeschrieben, die entweder aus terminlichen Gründen absagten oder überhaupt nicht – trotz mehrfachen Nachfragens – auf die Anfrage reagierten. Dies führte letztlich dazu, dass mit fünf Landesbehörden (drei oberste Landesbehörden und zwei obere Landesbehörden) und nur zwei Kommunen (ein Landkreis und eine kreisfreie Stadt) leitfadengestützte Interviews geführt werden konnten.

Bei den Beliehenen wurde ein etwas anderer Weg gewählt. Im Zuge der Übermittlung des Fragebogen-Links für die standardisierte Befragung der öffentlichen Stellen bat das TMIK, die obersten Landesbehörden, Beliehene aus dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu

benennen. Dies geschah jedoch nur in einem Fall, wobei sich bei der Kontaktaufnahme mit dem benannten Beliehenen herausstellte, dass dieser über keinerlei Anwendungserfahrungen mit den Regelungen des ThürTG verfügte. Aus diesem Grund wurde auf die Durchführung eines leitfadengestützten Interviews verzichtet. Aufgrund der großen Schwierigkeiten, für die Gruppe der Beliehenen geeignete Interviewpartnerinnen/-partner zu finden, wurde schließlich in Abstimmung mit dem TMIK davon abgesehen, leitfadengestützte Interviews mit dieser Gruppe zu führen.

1.3.2 Leitfadengestützte Interviews mit weiteren Akteuren

Im Rahmen der Evaluation wurden zudem Akteure befragt, die zu bestimmten Aspekten des ThürTG relevante Informationen liefern konnten. Hierzu zählten das TLRZ, der TlfdI, die Stadt Jena sowie das TMIK.

Das TLRZ ist für den Betrieb des TTP zuständig und war zudem für die Entwicklung des Portals verantwortlich. Der Interviewleitfaden für das TLRZ umfasste Fragen zu folgenden Aspekten:

- » Einrichtung und Betrieb des Thüringer Transparenzportals
- » Funktionalitäten des Thüringer Transparenzportals
- » Zusammenarbeit mit den in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen
- » Abschließende Bewertung zum TTP und ThürTG

Der TlfdI informiert die Öffentlichkeit über Fragen im Zusammenhang mit ThürTG und dem ThürUG und überwacht die Einhaltung der Bestimmungen dieser Gesetze bei den in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen. Darüber hinaus berät die öffentlichen Stellen und kann Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs geben. Er unterstützt den Landtag bei seinen Entscheidungen. Der TlfdI übernimmt damit eine wichtige Funktion im Bereich der Informationsfreiheit in Thüringen, weshalb auch mit ihm ein leitfadengestütztes Interview geführt wurde. Der Interviewleitfaden für den TlfdI umfasste Fragen zu folgenden Aspekten:

- » Allgemeine Fragen zum Thema Transparenz und Offenheit in der öffentlichen Verwaltung in Thüringen
- » Aufgaben des TlfdI
- » Kontroll- und Eingriffsbefugnisse des TlfdI
- » Ressourcenausstattung des TlfdI
- » Informationszugang auf Antrag und proaktive Bereitstellung von Informationen
- » Zusammenarbeit mit dem beim TlfdI angesiedelten Beirat
- » Abschließende Bewertung zum ThürTG

Die Stadt Jena wurde sowohl als öffentliche Stelle der kommunalen Ebene als auch als Teilnehmerin des vom TMIK durchgeführten Modellprojekts (§ 16 Abs. 2 ThürTG) befragt. Aus diesem Grund wurde – im Falle der Stadt Jena – der Interviewleitfaden für die

öffentlichen Stellen um einen weiteren Fragenblock zum Modellprojekt ergänzt. Dabei ging es hauptsächlich um die Gewinnung von Informationen zu den bei der Teilnahme am Modellprojekt gesammelten Erfahrungen.

Darüber hinaus wurde das TMIK – neben seiner Funktion als öffentliche Stelle und Vertreter der Landesregierung im beim TLfDI angesiedelten Beirat – auch als für die in § 16 Abs. 1 und 2 ThürTG genannten Maßnahmen befragt. Hierzu wurden ebenfalls Ergänzungsfragen erarbeitet, die im Rahmen des Interviews mit dem TMIK als öffentliche Stelle und Beiratsmitglied gestellt wurden. Das Ziel war es, weiterführende Informationen zu den von Landesregierung ergriffenen Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 ThürTG sowie vom TMIK durchgeführten Modellprojekt zu gewinnen.

Die Interviewleitfäden bzw. Ergänzungsfragen für die weiteren Akteure wurden im Januar und Februar 2023 erarbeitet und mit dem TMIK abgestimmt. Die Interviews wurden im März 2023 im Onlineformat durchgeführt. An dem Interview mit dem TLfDI nahmen – neben dem TLfDI selbst – auch die für das ThürTG zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teil.

2. Rechtliche Grundlagen der Informationsfreiheit in Thüringen

Im folgenden Kapitel werden die rechtlichen Grundlagen beschrieben, die im Rahmen der Evaluation berücksichtigt wurden. Hierbei handelt es sich um das ThürTG, die Thüringer Transparenzportalverordnung (ThürTPVO) sowie die Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Transparenzgesetz (ThürTGVwKostO). Das ThürTG lehnt sich in Inhalt und Struktur an die bereits bestehenden Transparenzgesetze an. Die kurze Einführung in die rechtlichen Grundlagen soll dabei helfen, die empirischen Ergebnisse (siehe Kapitel 3) sowie die zusammenfassende Bewertung und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen (siehe Kapitel 6) besser nachvollziehen zu können.

Zunächst wird auf die Struktur und den Inhalt des ThürTG eingegangen (siehe Kapitel 2.1), während in Kapitel 2.2 die wesentlichen Inhalte der beiden untergesetzlichen Regelungen kurz beschrieben werden.

2.1 Aufbau und Inhalte des Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG)

Das ThürTG gliedert sich in fünf Abschnitte. Die Normen zur proaktiven Veröffentlichungspflicht – das Novum gegenüber dem alten Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) – und diejenigen zum Informationszugang auf Antrag bilden den Kern des Gesetzes (zweiter bzw. dritter Abschnitt). Ihnen vorangestellt sind die allgemeinen Bestimmungen (erster Abschnitt). Den Schluss bilden die Übergangs- und Schlussbestimmungen (fünfter Abschnitt). Die Normen des vierten Abschnitts, denen ein Hauptaugenmerk der Evaluation gilt, haben in erster Linie den TLfDI und die Förderung des Rechts auf Informationszugang zum Gegenstand.

2.1.1 Allgemeine Bestimmungen (§§ 1-4 ThürTG)

In § 1 ThürTG wird der Gesetzeszweck näher beschrieben. Im Wesentlichen zielt das Gesetz darauf ab, Informationen zugänglich zu machen und zu verbreiten. Darüber hinaus soll das ThürTG dazu beitragen, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen.⁸

Das unmittelbare Ziel der Einführung des ThürTG bei gleichzeitigem Außerkrafttreten des ThürIFG bestand – einer allgemeinen Entwicklung folgend – darin, die proaktive, d. h. ohne vorherigen Antrag erfolgende, Bereitstellung von Informationen durch öffentliche Stellen zu etablieren und zu fördern.⁹

In § 2 ThürTG wird der Anwendungsbereich des Gesetzes normiert, indem das Gesetz im Grundsatz für sämtliche öffentlichen Stellen des Landes und der Gemeinden für anwendbar erklärt wird, soweit diese öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, unabhängig davon ob dies in öffentlich- oder privatrechtlicher Handlungsform geschieht.

⁸ Vgl. LT-Drs. 6/6684, S. 36.

⁹ LT-Drs. 6/6684, S. 36.

Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Aufgaben knüpft an § 1 Abs. ThürVwVfG an und stellt dabei – so wie auch das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes¹⁰ – auf den Begriff der materiellen Verwaltung ab.¹¹ Stellen, die neben exekutiven auch oder primär legislative, judikative, gubernative oder sonstige unabhängige Aufgaben wahrnehmen, fallen nur hinsichtlich ihres verwaltungsmäßigen Handelns in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Mehr deklaratorisch als statuierend stellt das Gesetz konsequenterweise in § 2 Abs. 3 und 7 ThürTG für einige wichtige staatliche Institutionen - darunter Hochschulen, Rundfunkanstalten, Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie Finanzbehörden - klar, dass nur ebenjene materielle Verwaltungstätigkeit Gegenstand von Auskunftersuchen oder einer proaktiven Veröffentlichung sein kann. Eine Änderung im Vergleich zum ThürIFG besteht dabei darin, dass die Bereichsausnahme für den Thüringer Verfassungsschutz aus den Bestimmungen zum Anwendungsbereich gestrichen worden ist.

Drei der in § 3 ThürTG normierten Begriffsbestimmungen erscheinen für ein Verständnis der Abschnitte 2 und 3 erwähnenswert: Das Gesetz unterscheidet danach in *Informationspflicht* (§ 3 Abs. 3 Nr. 6 ThürTG), *Veröffentlichungs-* und *Transparenzpflichten* (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 bzw. Nr. 2 ThürTG). Während der erste Begriff die Pflicht bezeichnet, Informationen nach den §§ 9-15 ThürTG auf Antrag zugänglich zu machen, werden die anderen beiden Begriffe im Abschnitt zur proaktiven Veröffentlichungspflicht aufgegriffen. Insofern sei bereits angemerkt, dass gerade die Unterscheidung in Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten mit Blick auf die Systematik des zweiten Abschnitts (proaktive Informationsbereitstellung) von Bedeutung ist. Im Fokus der sog. Transparenzpflichten steht dabei die angestrebte Informationsbereitstellung über das Thüringer Transparenzportal (§ 6 ThürTG), während die Veröffentlichungspflichten (§ 5 ThürTG) für alle in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten öffentlichen Stellen gilt, also etwa auch für Kommunen, die für die in § 5 ThürTG genannten Informationen den Ort der Veröffentlichung im Internet frei wählen können.

§ 4 ThürTG statuiert schließlich den Grundsatz, nach dem jedermann Zugang zu amtlichen Informationen nach Maßgabe des Gesetzes hat. Eine Besonderheit besteht darin, dass auch ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf kostenlosen Zugang zum TTP normiert wird (§ 4 Nr. 1 ThürTG).¹² Anspruchsberechtigt sind neben natürlichen Personen auch Personenmehrheiten, denen die Rechtsordnung eine (Teil-)Rechtsfähigkeit zuerkennt.¹³ Sowohl für den Informationszugang auf Antrag als auch für die proaktiv bereitgestellten Informationen gilt dabei, dass sie unter dem Vorbehalt der weiteren Bestimmungen des Gesetzes stehen, d. h. insbesondere der in §§ 12 und 13 ThürTG normierten öffentlichen und privaten Belange.

¹⁰ vgl. BVerwG, Urteil vom 25.06.2015 – 7 C 1.14, Rn. 13.

¹¹ LT-Drs. 6/6684, S. 37.

¹² Man beachte allerdings, dass der subjektive Anspruch in Hamburg etwa weiter geht: Dort besteht ein subjektives, *einklagbares* Recht jedes Einzelnen auf proaktive Veröffentlichung durch die dazu verpflichteten Stellen, vgl. § 1 Abs. 2 HmbTG.

¹³ LT-Drs. 6/6684, S. 42

Ein besonderes Augenmerk verdient im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen § 4 Abs. 2 ThürTG, der das Konkurrenzverhältnis des Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem ThürTG im Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften betrifft, die einen Anspruch auf Zugang zu Informationen gewähren.¹⁴ Die Gesetzesbegründung zum ThürTG legt dabei nahe, dass ein enges Verständnis vom Gesetzgeber intendiert worden ist, wonach ein Vorrang des spezielleren Gesetzes immer nur dann in Frage kommt, wenn hinsichtlich der anspruchsberechtigten Personen oder der erfassten Informationen im Spezialgesetz spezifische Anforderungen normiert werden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass mit dem Paradigmenwechsel der Abkehr vom Grundsatz der nichtöffentlichen Verwaltung das zuvor bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt worden ist. Nunmehr ist der Informationszugang die Regel, seine Verwehrung die Ausnahme.

2.1.2 Proaktive Informationsbereitstellung (§§ 5-8 ThürTG)

Auch wenn das ThürTG in weiten Teilen strukturell und inhaltlich anderen bereits existierenden Transparenzgesetzen sehr ähnelt, gibt es insbesondere bei den Vorgaben zur proaktiven Informationsbereitstellung eine Reihe von Unterschieden.

Der Hauptunterschied zeigt sich in der terminologischen Unterscheidung zwischen „Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten“ in § 3 Abs. 2 ThürTG. Bei der **Transparenzpflicht** (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 ThürTG), die in § 6 ThürTG aufgegriffen und deren Ausgestaltung in § 7 ThürTG geregelt wird, geht es um die proaktive Veröffentlichung von Informationen *über das für diesen Zweck geschaffene TTP*. Dagegen sieht die **Veröffentlichungspflicht** (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 ThürTG), die in § 5 ThürTG konkretisiert wird und als Soll-Regelung ausgestaltet ist, die Veröffentlichung von Informationen allgemein im Internet vor (siehe auch § 5 Abs. 3 ThürTG), ohne den Ort der Veröffentlichung zu spezifizieren.¹⁵

Die Transparenzpflichten nach § 6 Abs. 1 ThürTG gelten für alle öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG, soweit die betreffende Information einer Pflicht zur Veröffentlichung unterliegt und die Veröffentlichung – ob rechtlich geboten oder nicht – tatsächlich im Internet erfolgte. Außerdem werden in § 6 Abs. 3 ThürTG eine Reihe spezifischer Transparenzpflichten geregelt, die nur die Stellen des Landes und die Landesregierung treffen. Daneben besteht für alle öffentlichen Stellen die Möglichkeit, nach § 5 ThürTG veröffentlichte oder zu veröffentlichende Informationen in das TTP einzustellen (§ 6 Abs. 2 ThürTG).

Ungeachtet dessen, ob Informationen infolge der Veröffentlichungspflicht nach § 5 ThürTG oder der Transparenzpflicht nach § 6 ThürTG veröffentlicht werden, hat eine Veröffentlichung gem. § 5 Abs. 4 ThürTG (respektive § 6 Abs. 3 S. 2 ThürTG i. V. m. § 5

¹⁴ Das Verhältnis des allgemeinen und voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen nach den bestehenden Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen zu schon vor deren Einführung existierenden (aber auch zukünftigen) Rechtsvorschriften mit Bezug zu Informationszugang ist bundesweit umstritten, (vgl. dazu etwa: Schoch, § 1 Rn. 285 ff.).

¹⁵ Darauf eingehen, dass in RLP eine andere Terminologie gilt.

Abs. 4 ThürTG) zu unterbleiben, soweit eine Verfügungsbefugnis nicht gegeben ist, öffentliche oder private Belange nach den §§ 12 und 13 ThürTG oder andere spezialgesetzliche Regelungen einer Veröffentlichung entgegenstehen. Für alle zu veröffentlichenden Informationen gilt auch, dass vor der Veröffentlichung personenbezogener Daten Dritter ein sog. Drittbeteiligungsverfahren nach § 10 Abs. 4 ThürTG durchzuführen ist (§ 5 Abs. 5 ThürTG).

2.1.2.1 Veröffentlichungspflichten (§ 5 ThürTG)

Eine erste Schwierigkeit für Rechtsanwenderinnen und -anwender, die auch schon im Gesetzgebungsverfahren vielfacher Kritik begegnet ist,¹⁶ besteht in der Kombination des unbestimmten Rechtsbegriffs der „*Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit*“ mit einer Soll-Verpflichtung („sollen öffentlich zugänglich gemacht werden“). Als im Rahmen dieser *Veröffentlichungspflicht* bereitstellbare Informationen nennt das Gesetz Geodaten sowie die Informationstypen aus dem Katalog in § 6 Abs. 3 Nr. 2 ebenso wie auf Antrag nach den §§ 9-15 ThürTG zugänglich gemachte Informationen (§ 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG). Es geht ausweislich der Gesetzesbegründung von einer Obliegenheit sämtlicher öffentlicher Stellen in Thüringen aus, im Einzelfall nach Abschluss eines Verwaltungsvorgangs zu prüfen, ob ein Interesse der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung von darin enthaltenen Informationen besteht.

Im Ergebnis normiert das Gesetz im Rahmen des § 5 ThürTG eine Soll-Verpflichtung für alle öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG, also auch für alle Kommunen in Thüringen, Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit *an beliebiger Stelle im Internet*¹⁷ zu veröffentlichen. Allerdings obliegt es nach der Konzeption des § 5 ThürTG den öffentlichen Stellen, die Entscheidung zu treffen, wann eine Information veröffentlichungswürdig ist, weil man von einem Kenntnisinteresse der Öffentlichkeit ausgeht. Vor dem Hintergrund dieser Wertungsmöglichkeit der Rechtsanwenderinnen und -anwender sowie der Ausgestaltung als Soll-Verpflichtung erscheint es etwas irreführend, von *Veröffentlichungspflichten* zu sprechen, soweit § 5 Abs. 1 ThürTG betroffen ist. In § 5 ThürTG sind jedoch auch zwei wirkliche Rechtspflichten normiert: Zum einen müssen alle Behörden – gemeint sein dürften allerdings alle öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG – Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenpläne gem. § 5 Abs. 2 S. 2 ThürTG allgemein zugänglich machen. Zum anderen müssen alle öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG an geeigneter Stelle ihres Internetauftritts einen Link zum Transparenzportal aufnehmen (§ 5 Abs. 3 S. 2 ThürTG).

¹⁶ Thüringer Landtag, Ergebnisprotokoll der Öffentlichen Anhörung des Innen- und Kommunalausschusses (6. Wp) 6/71, 02.05.2019, S. 7, abrufbar unter: https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/71242/71_sitzung_innen_und_kommunalausschuss.pdf#page=6 (letzter Aufruf: 27.07.2023).

¹⁷ Naheliegend: Internetauftritt. Allerdings bleibt unklar, warum der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 2 (S. 47) davon auszugehen scheint, dass die Veröffentlichungspflichten nicht ausschließlich durch Veröffentlichungen im Internet erfüllt werden (müssen). § 5 Abs. 3 ThürTG scheint unmissverständlich den Rechtsanwendungsbefehl zu geben, dass das „öffentliche Zugänglichmachen“ (§ 5 Abs. 1 ThürTG) steht durch Veröffentlichung im Internet zu erfolgen hat.

2.1.2.2 Transparenzpflichten (§ 6 ThürTG)

Informationen, die der vom Gesetz als solcher definierten Transparenzpflicht (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 ThürTG) unterliegen, müssen im neu zu schaffenden TTP veröffentlicht werden. Im Fokus von § 6 Abs. 1 bis 3 ThürTG steht dabei, welche Informationen dieser Pflicht unterliegen.

§ 6 Abs. 1 ThürTG

Zunächst sieht § 6 Abs. 1 ThürTG vor, dass nach anderen Rechtsnormen zu veröffentlichende Informationen auch im TTP einzustellen sind. Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiele für solche schon bestehenden Veröffentlichungspflichten u. a. § 10 ThürEGovG (Elektronische Verwaltungsverfahren über das zentrale E-Government-Portal des Landes) und § 14 S. 2 und § 15 Abs. 3 der Thüringer Gutachterausschussverordnung vom 23. September 2013. Es bleibt – etwa bei einer genaueren Betrachtung des § 10 ThürEGovG unklar, welche Informationen nach § 6 Abs. 1 ThürTG über das TTP zur Verfügung gestellt werden müssen. Möglicherweise zielt der Gesetzgeber darauf ab, dass jede öffentliche Stelle, die auch aufgrund des ThürEGovG gezwungen ist, elektronische Verwaltungsverfahren auf dem Thüringer E-Government – Portal anzubieten, dieses Angebot auch im Transparenzportal verlinkt. Insgesamt bleibt § 6 Abs. 1 ThürTG auch nach Heranziehung der Gesetzesbegründung vage.

§ 6 Abs. 2 ThürTG

§ 6 Abs. 2 ThürTG ist dagegen eindeutiger: Er *ermöglicht* es sämtlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG, nach § 5 ThürTG veröffentlichte oder zu veröffentlichende Informationen in das Transparenzportal einzustellen, sofern keine rechtlichen Hinderungsgründe dagegensprechen.

§ 6 Abs. 3 ThürTG

Den Kern der Regelungen zur proaktiven Veröffentlichungspflicht bildet § 6 Abs. 3 ThürTG. Darin ist der Katalog an proaktiv über das Transparenzportal zu veröffentlichenden Informationen enthalten, der sich auch in den anderen Transparenzgesetzen in ähnlicher Form wiederfindet.¹⁸ Informationen sollen nicht mehr nur auf Antrag, sondern proaktiv veröffentlicht werden. In Anlehnung an den Katalog des Hamburger HmbTG (§ 3 HmbTG) wurde in den seither verabschiedeten Transparenzgesetzen eine Liste von Informationstypen festgelegt, die mit Blick auf die Ziele als besonders relevant erschienen.

Die Pflicht der öffentlichen Stellen des Landes zur Veröffentlichung der in § 6 Abs. 3 ThürTG genannten Informationen steht unter dem Vorbehalt, dass das landeseinheitliche, zentrale, ressortübergreifende elektronische Dokumentenmanagementsystem (ThüringenVIS¹⁹) vollständig ausgerollt ist und die im weiteren Verlauf des Absatz 3 genannten Informationskategorien dort vorgehalten werden. Der Tag, an dem dies der

¹⁸ Vgl. § 7 Abs. 1 LTranspG, § 11 IZG-SH, § 3 HmbTG.

¹⁹ <https://finanzen.thueringen.de/themen/egovernment/projekte/e-akte> (zuletzt abgerufen am 26.4.2023)

Fall sein wird, ist gem. § 23 Abs. 2 Nr. 2 ThürTG im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen bekannt zu geben. Es ist geplant, dass das ThüringenVIS im Laufe des Jahres 2024 allen Landesbehörden zur Verfügung steht. Die Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 3 ThürTG – Grundlage des angestrebten zentralen TTP – steht somit unter einer aufschiebenden Bedingung. Demnach sind alle bis dato in das TTP reingestellten Informationen (mit Ausnahme jener nach § 6 Abs. 1 ThürTG, sofern bisher geschehen) nicht aufgrund einer Rechtspflicht, sondern auf freiwilliger Basis im Transparenzportal veröffentlicht worden.

Die Pflicht zur Veröffentlichung der in § 6 Abs. 3 ThürTG spezifizierten Informationen über das TTP gilt – insofern mit der Rechtslage in den Flächenstaaten mit Transparenzgesetzen übereinstimmend – zukünftig nur für Landesbehörden.²⁰

Der Katalog an Informationen in § 6 Abs. 3 ThürTG selbst entspricht in weiten Teilen – bei teilweise abweichender Reihenfolge – den schon bestehenden Transparenzkatalogen, etwa im LTranspG und IZG-SH.²¹ Im Folgenden wird darauf verzichtet, auf jede Informationskategorie einzeln einzugehen. Stattdessen werden die aufgelisteten Informationstypen zu Kategorien zusammengefasst, die jeweils mit bestimmten Zielen der Transparenzgesetzgebung in Verbindung stehen.

So lassen sich Kabinettsbeschlüsse (lit. c)), Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag nach deren Behandlung in öffentlicher Sitzung (lit. d)), in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und in Bezug genommenen Anlagen (lit. h)) und Gutachten und Studien, soweit sie von den öffentlichen Stellen in Auftrag gegeben wurden und in Entscheidungen der Behörde bereits eingeflossen sind (lit. q)) zu **Informationen zu Entscheidungsprozessen** innerhalb der Verwaltung zusammenfassen. Diese Informationentypen stehen in engem Zusammenhang mit dem Ziel der Transparenzgesetzgebung, staatliches Handeln nachvollziehbar zu machen und zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen.

Verwaltungsvorschriften, einschließlich Richtlinien und Dienstanweisungen (b)), lassen sich unter die **Kategorie Aufbau- und Ablauforganisation und den Gesetzesvollzug betreffende Kommunikation innerhalb der Verwaltung** fassen. Es handelt sich um Informationskategorien, die sich in allen bisher verabschiedeten Transparenzgesetzen wiederfinden. Anders als in letzteren ist eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen (und sonstigen Organisationsplänen) über das TTP nicht vorgesehen. Stattdessen gilt die Pflicht zur Veröffentlichung dieser Pläne für alle öffentlichen Stellen in gleicher Weise gem. § 5 Abs. 2 ThürTG, d. h. die Wahl des Ortes der Veröffentlichung im Internet bleibt sämtlichen Stellen, also auch den Landesbehörden, frei gestellt.

²⁰ Zwar wurde ausweislich der Dokumente zum Gesetzgebungsverfahren – wie auch in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – die Einbeziehung der Kommunen als besonders bürgernahen Teiles der öffentlichen Verwaltung als wünschenswert angesehen. Hier wie dort wurde dies jedoch als gegenwärtig nicht umsetzbar angesehen (sämtliche Dokumente zum Gesetzgebungsverfahren sind unter folgendem Link abrufbar: <https://parldok.thueringer-landtag.de/parldok/vorgang/37700>).

²¹ Vgl. § 7 Abs. 1 LTranspG, §11 Abs. 1 S. 4 IZG-SH.

Eine ganze Reihe Informationen stehen mit dem Ziel in Verbindung, **die Verwendung und die Herkunft öffentlicher Mittel nachvollziehbar zu machen**: Darunter fallen zunächst die Übersichten über Zuwendungen ab einer Fördersumme von 1.000 Euro (lit. m)) und Übersichten über Finanzhilfen des Landes (lit. p)) genauso wie rechtskräftige Entscheidungen der Vergabekammer (lit. n)). Aber auch Berichte über Sponsoringleistungen und sonstige Zuwendungen an die Landesverwaltung (lit. e)) und Berichte über die unmittelbaren und mittelbaren Kapitalbeteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts (lit. f)) sowie die wesentlichen Inhalte von Verträgen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit (lit. l)) machen das fiskalische Handeln der Verwaltung transparenter.

Eine besondere Stellung, da bisher sonst nur in Hamburg vorhanden, nimmt der Informationstyp der **Öffentlichen Pläne** (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 lit. k ThürTG) ein. Als Beispiel nennt die Gesetzesbegründung den Krankenhausplan nach dem Thüringer Krankenhausgesetz.²² In Betracht kommen auch Bauleitpläne, Luftreinhaltepläne, Struktur- und Entwicklungspläne, Bildungspläne etc.²³

Eine Sonderstellung nehmen auch die nach lit. i) zu veröffentlichenden Umweltinformationen ein. Während das Thüringer Umweltinformationsgesetz in den benannten Normen proaktive Veröffentlichungspflichten vorsieht, bleibt den veröffentlichungspflichtigen Stellen nach jenem Gesetz die Wahl des Veröffentlichungsortes freigestellt. Dies ändert sich durch die Einführung von lit. i), wonach es zukünftig mit dem TTP einen zentralen Ort geben soll, an dem diese Umweltinformationen einsehbar sein werden.

Die Veröffentlichung von *amtlichen Statistiken und Tätigkeitsberichten* (lit. g) und (lit. j) – so auch in anderen Transparenzgesetzen zu finden – knüpfen an eine schon bestehende Veröffentlichungspraxis an.

Die Pflicht, auf Antrag nach den §§ 9-15 ThürTG zugänglich gemachte Informationen anschließend im TTP zu veröffentlichen (*access for one, access for all*), findet sich – im Gegensatz etwa zu den Transparenzgesetzen in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein²⁴ – im ThürTG nicht. Stattdessen besteht jedoch die Pflicht für die Landesbehörden, die nach § 5 Abs. 1 ThürTG zu veröffentlichenden Informationen (auch) im TTP zu veröffentlichen (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG).

2.1.2.3 Sonstige Normen zur proaktiven Veröffentlichungspflicht (§§ 7 und 8 ThürTG)

In § 7 ThürTG, der im Zusammenhang mit der nach § 7 Abs. 7 ThürTG erlassenen Transparenzportal-Verordnung steht, finden sich Vorgaben mit Blick auf die Ausgestaltung des Portals, mit dem Ziel, eine möglichst nutzerfreundliche zentrale

²² LT-Drs. 6/6684, S. 50.

²³ Vgl. dazu S. 34 des Entwurfs der Berliner Zivilgesellschaft für ein Transparenzgesetz, der unter folgendem Link abrufbar ist: <https://gesetz.volkentscheid-transparenz.de/>.

²⁴ § 7 Abs. 1 Nr. 14 LTranspG bzw. § 11 Abs. 1 S. 4 Nr. 6 IZG-SH.

Anwendung mit Such- und Rückmeldefunktion (§ 7 Abs. 2 ThürTG) zu schaffen und weitere (schon bestehende) Informationsangebote damit zu verknüpfen (§ 7 Abs. 1 ThürTG).

Eine klare Zuständigkeitsregelung für die Einstellung von Informationen durch die nach § 10 Abs. 1 ThürTG zuständige verfügungsbefugte und sachnächste Stelle soll sicherstellen, dass dieselben Informationen (aufgrund unterschiedlicher Metadatenangaben) nicht mehrfach eingestellt werden (§ 7 Abs. 4 S. 1 ThürTG). **Die Bereitstellung der Informationen erfolgt dabei dadurch, dass im TTP ein Link zu den Informationen zusammen mit den die Informationen näher beschreibenden standardisierten Metadaten in der Anwendung gespeichert werden.** Mit Blick auf eine potenzielle technische Weiterentwicklung der digitalen Infrastruktur eröffnet § 7 Abs. 4 S. 3 ThürTG dabei die Möglichkeit einer zukünftigen Veröffentlichung der Informationen unmittelbar im TTP selbst.

Mit der Regelung in § 8 ThürTG wird hauptsächlich das Ziel verfolgt, eine unmittelbare Inanspruchnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei transparenzpflichtigen Stellen im Haftungsfall weitestgehend auszuschließen. Stattdessen hat insoweit die Anstellungskörperschaft im Rahmen des Art. 34 GG einzutreten.²⁵

2.1.3 Informationszugang auf Antrag (§§ 9-15 ThürTG)

2.1.3.1 Antrag, Verfahren und Informationszugang (§§ 9-11 ThürTG)

Die Bestimmungen zum Informationszugang auf Antrag entsprechen im Wesentlichen denen des ThürIFG. Die Regelungsinhalte der §§ 5 und 6 ThürIFG finden sich nun fast genau deckungsgleich in den §§ 9-11 ThürTG. Aus § 6 Abs. 5 bis 7 ThürIFG ist der neue Paragraf § 11 ThürTG (Informationszugang) geworden, in dem die Modalitäten der Auskunftserteilung geregelt sind. Nach wie vor soll die Auskunftserteilung in der vom Antragsteller begehrten Weise erfolgen, wenn nicht ein wichtiger Grund, insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand, gegen eine bestimmte Art des Informationszugangs spricht.

Die Vorgaben zur Antragstellung sind die gleichen geblieben; der schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder elektronisch zu stellende Antrag muss hinreichend bestimmt sein (vgl. § 9 Abs. 1 und Abs. 4 ThürTG), in bestimmten Fällen, insbesondere soweit Daten Dritter betroffen sind, bestehen qualifizierte Anforderungen an den Antrag, der dann (besonders) begründet werden muss.

Auch an den Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren hat sich bis auf eine Ausnahme nichts geändert; § 10 ThürTG legt insbesondere die Regel-Bearbeitungsfrist von einem Monat (§ 10 Abs. 3 S. 1 ThürTG) sowie den Ablauf im Falle eines Drittbeteiligungsverfahrens fest (§ 10 Abs. 4 ThürTG).

²⁵ LT-Drs. 6/6684, S. 55 f. Indes soll eine Haftung der öffentlichen Stelle nach Art. 34 S. 1 GG für Schäden Einzelner nur bei schuldhaftem Verstoß gegen drittschützende Normen in Betracht kommen.

Auffallend ist, dass nunmehr die Möglichkeit für die öffentliche Stelle, den Nachweis über die Identität des Antragstellers zu verlangen, nicht mehr im Gesetz geregelt ist.²⁶

Schutz öffentlicher Belange und privater Interessen (§§ 12-14 ThürTG)

Auch bei den Vorschriften zu potenziellen Geheimhaltungsgründen sind gegenüber dem ThürIFG kaum Veränderungen festzustellen.²⁷ Neu ist zum einen die Definition der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Rahmen der privaten Interessen (§ 13 ThürTG) sowie die Abwägungsklausel in § 14 ThürTG, die – um dem Recht auf Informationsfreiheit mehr Gewicht zu verleihen – betont, dass bei den im Rahmen von §§ 12 und 13 ThürTG notwendigen Abwägungen zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse der Gesetzeszweck zu berücksichtigen ist.

2.1.3.2 Kosten (§ 15 ThürTG)

Die Erhebung von Kosten kommt nur für den Informationszugang auf Antrag in Betracht.²⁸ Die Vorschriften entsprechen im Wesentlichen ebenfalls den Vorgängerregeln in § 10 ThürIFG. Neu sind die Festlegung einer Gebührenobergrenze in Höhe von 500 Euro (§ 15 Abs. 1 S. 3 ThürTG) sowie die Ergänzung in Absatz 1 S. 2, wo das sog. Verbot einer prohibitiven Wirkung von Kosten geregelt wird. Eine Obergrenze für Auslagen gibt es dagegen nicht.

Im Übrigen wird mit Blick auf die Kosten zwischen Gebühren und Auslagen differenziert und die Geltung des Kostendeckungsprinzips (vgl. § 21 Abs. 4 S. 3 ThürVwKostG) normiert. Einfache Auskünfte sind – bei geringfügigem Aufwand – verwaltungskostenfrei.

Neu im Vergleich zum ThürIFG ist auch die vorgenommene Ergänzung der Verordnungsermächtigung in § 15 Abs. 2 S. 3 und S. 4 ThürTG, die es dem zuständigen Ministerium ermöglicht, sowohl eine unter der Grenze von 500 Euro liegende Gebührenobergrenze festzulegen als auch für bestimmte Gruppen von Gebührenpflichtigen geringere Gebührensätze oder auch Gebührenbefreiungen festzulegen.²⁹

2.1.4 Förderung des Rechts auf Informationszugang und die Vorschriften zum Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§§ 16-22 ThürTG)

2.1.4.1 Förderung des Rechts auf Informationszugang (§ 16 ThürTG)

Einen besonderen Schwerpunkt dieser Evaluation bildet die Untersuchung der Umsetzung des neu eingeführten § 16 ThürTG. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es, die

²⁶ Vorher in § 6 Abs. 2 S. 1 ThürIFG.

²⁷ Auf eine detaillierte Darstellung der potenziell die Informationsfreiheit einschränkenden Geheimhaltungsgründen wird an dieser Stelle verzichtet.

²⁸ Vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 2 ThürTG.

²⁹ Von dieser Ermächtigung ist im September 2022 durch den Erlass der Verwaltungskostenordnung zum Transparenzgesetz Gebrauch gemacht worden; die entsprechenden Regelungen werden unter 3.2.2. thematisiert.

Weiterentwicklung der Informationsfreiheit durch gezielte Maßnahmen zu fördern. Dabei richten sich § 16 Abs. 1 und 2 ThürTG an die Landesregierung, während § 16 Abs. 3 ThürTG alle nach diesem Gesetz verpflichteten Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG adressiert.

Gegenstand des § 16 Abs. 1 ThürTG ist der Auftrag an die Landesregierung, darauf hinzuwirken, dass das Recht auf Informationszugang von allen öffentlichen Stellen erfüllt wird. Als Beispiele werden die Durchführung von Informationsveranstaltungen und Schulungen und die Versendung von Rundschreiben oder Stellungnahmen genannt.³⁰

§ 16 Abs. 2 ThürTG bildet die Grundlage für ein vom TMIK durchzuführendes Modellprojekt, das die Teilnahme von Kommunen am Transparenzportal fördern soll. Konkretes Ziel ist es dabei, rechtliche, organisatorische und technische Fragen der Nutzung des Portals aus kommunaler Sicht zu klären. Von der Möglichkeit, Näheres zum Modellprojekt durch Verwaltungsvorschrift zu regeln (§ 16 Abs. 2 S. 2 ThürTG), wurde bisher kein Gebrauch gemacht.

§ 16 Abs. 3 ThürTG formuliert eine Soll-Verpflichtung für alle öffentliche Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG, das Recht auf Informationszugang durch praktische Vorkehrungen zu fördern, und nennt selbst als mögliche Maßnahmen die Bestellung eines behördlichen Ansprechpartners oder Beauftragten sowie die Ermöglichung eines Zugangs zum TTP in den Dienstgebäuden (§ 16 Abs. 3 S. 2 ThürTG). Die Gesetzesbegründung nennt zusätzlich eine mögliche Anpassung der Aktenführung sowie die Schaffung von mit dem TTP kompatiblen EDV-Systemen.³¹

2.1.4.2 Landesbeauftragter für Informationsfreiheit (§§ 17-20 ThürTG)

Die Vorschriften zum Landesbeauftragten für Informationsfreiheit entsprechen im Wesentlichen denen im ThürIFG, wobei die Inhalte des § 12 ThürIFG im ThürTG auf drei Paragraphen (§§ 17-19 ThürTG) verteilt wurden. Zudem würde mit § 20 ThürTG eine neue Vorschrift eingeführt.

Jeder, der sich in seinem Recht auf Informationszugang nach dem ThürTG verletzt sieht, kann gem. § 17 ThürTG den Landesbeauftragten anrufen. Neu an der Bestimmung ist, dass das Anrufungsrecht auf den Bereich des Thüringer Umweltinformationsgesetzes erweitert worden ist. Die Vorschrift des § 17 S. 2 ThürTG, nach der die Bestimmungen über den gerichtlichen Rechtsschutz unberührt bleiben, impliziert im Wesentlichen, dass die Anrufung des Beauftragten die Fristen für den gerichtlichen Rechtsschutz nicht unterbricht oder hemmt oder in anderer Weise den nach § 21 ThürTG möglichen Rechtsweg beeinflusst.

An der Rechtsstellung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, dem nun mit § 18 ThürTG eine eigene Vorschrift gewidmet ist, hat sich nichts geändert. Dieser ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und steht unter der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags (§ 18 Abs. 1 ThürTG). Ihm ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben

³⁰ LT-Drs. 6/6684, S. 72 ff.; einen Schulungsbedarf vermutet der Gesetzgeber dabei etwa bei der mittelbaren Verwaltung.

³¹ LT-Drs. 6/6684, S. 73.

notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. (§ 18 Abs. 5 ThürTG). Nach wie vor wird die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit vom Landesbeauftragten für den Datenschutz in Personalunion wahrgenommen (§ 18 Abs. 6 ThürTG).³²

Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten sind in § 19 ThürTG geregelt. Er hat sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber dem Landtag einen Informationsauftrag. Die Öffentlichkeit soll er über Fragen im Zusammenhang mit dem ThürTG und dem ThürUIG informieren. Dem Landtag muss er mindestens alle zwei Jahre und auf dessen Anforderung Bericht über seine Tätigkeit erstatten (§ 19 Abs. 1 und 3 ThürTG). Ihm obliegt die Überwachung der Einhaltung der Bestimmung dieses Gesetzes (§ 19 Abs. 1 S. 2). Er hat Auskunftsrechte sowie das Recht, sich – vorbehaltlich des In-Camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO – Zutritt zu den Diensträumen der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen zu verschaffen. Das Auskunftsrecht hat dabei eine besondere Bedeutung im Rahmen der nach § 17 ThürTG eingeleiteten Schlichtungsverfahren³³, da der TLfDI nach seiner Anrufung durch einen Antragsteller gehalten ist, etwa die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Antrags zu überprüfen. Für den Fall, dass der TLfDI einen Verstoß gegen die Vorschriften des ThürTG bzw. ThürUIG feststellt, verfügt er lediglich über ein Beanstandungsrecht, die Entscheidung über die Gewährung des Informationszugangs bleibt jedoch der öffentlichen Stelle bzw. – im Falle einer Klage – den Gerichten überlassen.³⁴

Einen weiteren Schwerpunkt dieser Evaluation bildet der neu eingeführte § 20 ThürTG, der die Grundlage für die Konstituierung eines beim Landesbeauftragten angesiedelten Beirats bildet. Dieses aus 13 Mitgliedern bestehende Gremium soll den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit bei dessen Arbeit unterstützen, insbesondere dadurch, dass er ihn zur Auslegung des ThürTG und im Zusammenhang mit Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 ThürTG berät. Sechs seiner Mitglieder werden vom Landtag für die Wahldauer des Landtags bestellt. Die übrigen Mitglieder werden für vier Jahre bestellt: Ein Mitglied der Landesregierung, ein Mitglied der kommunalen Spitzenverbände, ein Mitglied der berufsständischen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Sitz in Thüringen, ein Mitglied der Landesmedienanstalt und ein Mitglied der Hochschulen des Landes vervollständigen den Beirat, wobei gemäß § 20 Abs. 4 S. 3 ThürTG stets ein Mitglied aus dem Kreis der Landtagsabgeordneten den Vorsitz führt. Darüber hinaus werden – durch die übrigen Mitglieder des Beirats – noch zwei Mitglieder gemeinnütziger Vereine bestellt, die sich nach ihrer Satzung für Transparenz und Teilhabe oder gegen Korruption einsetzen.

Die Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven im Beirat soll zu einer differenzierteren Betrachtung des vielschichtigen Themas und einer ausgewogeneren

³² Siehe dazu auch Teil 4.3.4.

³³ Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Ombudsfunktion“ des TLfDI.

³⁴ In den seltenen Fällen von Beanstandungen finden diese üblicherweise in die in den meisten Ländern mit IFG oder TG Erwähnung in den Tätigkeitsberichten der Informationsbeauftragten.

Gewichtung der vielfach widerstreitenden Interessen führen.³⁵ Allerdings kann eine Unterstützung des TlfdI nur dann erfolgen, wenn dieser seinerseits die Mitglieder über seine Arbeit informiert.³⁶ Die Ausgestaltung der Kommunikation zwischen TlfdI und dem Beirat ist nicht gesetzlich geregelt. Es wird lediglich die Pflicht für den Vorsitzenden des Beirats normiert, den Landesbeauftragten, der an allen Sitzungen des Beirats teilnehmen kann, rechtzeitig unter Mitteilung der Tagesordnung einzuladen (§ 20 Abs. 5 S. 2).

Die gem. § 20 Abs. 4 ThürTG vom Beirat zu erlassende Geschäftsordnung (GO)³⁷ wiederholt teilweise den Gesetzestext, legt aber auch, insbesondere in den §§ 4 und 5 GO, einige Modalitäten der Einberufung und Abstimmung der Beiratssitzungen fest. Unter anderem wird dort eine Pflicht zur mindestens halbjährlichen Einberufung des Beirats statuiert (§ 4 Abs. 1 S. 2 GO) und normiert, dass eine Beschlussfähigkeit des Gremiums nur bei Anwesenheit von mindestens 6 stimmberechtigten Beiratsmitgliedern gegeben ist. Gem. § 5 Abs. 2 GO ist über die Sitzungen des Beirats ein Ergebnisprotokoll anzufertigen. Die Protokolle der Sitzungen sind im Internet auf der Internetseite des TlfdI abrufbar.³⁸

2.1.4.3 §§ 21 und 22 ThürTG

§ 21 ThürTG normiert den Verwaltungsrechtsweg für Streitigkeiten nach diesem Gesetz; danach sind gegen (den Informationszugang ablehnende) Entscheidungen Widerspruch und Klage zulässig.

§ 22 ThürTG ist die rechtliche Grundlage der vorliegenden Evaluation. Danach hat die Landesregierung die Auswirkungen des ThürTG mit wissenschaftlicher Unterstützung zu überprüfen und dem Landtag vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes – d. h. bis zum 1. Januar 2024 – über die Erfahrungen mit diesem Gesetz und mit der Verwaltungskostenordnung nach § 15 Abs. 2 S. 1 ThürTG Bericht zu erstatten.

2.1.5 Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 23-25 ThürTG)

Weitere Berichtspflichten werden in § 23 ThürTG statuiert: Das zuständige Ministerium (TMIK) hat nach § 23 Abs. 2 ThürTG den zuständigen Ausschuss des Landtags jährlich zum Umsetzungsstand der Einführung des landeseinheitlichen ressortübergreifenden elektronischen Dokumentenmanagementsystems zu unterrichten und den Tag im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen bekannt zu geben, an dem dieses vollständig ausgerollt wurde (§ 23 Abs. 2 Nr. 1 bzw. Nr. 2 ThürTG). Diese Bekanntgabe wird für alle Landesbehörden die Pflicht auslösen, die in § 6 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG genannten Informationen in das Transparenzportal einzustellen.

³⁵ LT-Drs. 6/6684, S. 76.

³⁶ LT-Drs. 6/6684, S. 76 – wengleich das Gesetz selbst keine solche Informationspflicht/ -obliegenheit vorsieht, wohl aber § 1 Abs. 2 GO, soweit es um Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 S. 6 ThürTG geht.

³⁷ Geschäftsordnung des Beirats beim TlfdI, beschlossen am 13.10.2020, einsehbar unter: https://tlfdi.de/fileadmin/tlfdi/info/ifk/go_-_stand_13.10.2020.pdf (zuletzt abgerufen am 10.7.2023).

³⁸ <https://www.tlfdi.de/informationsfreiheit/beirat/> (zuletzt abgerufen am 10.7.2023).

In § 25 ThürTG wird schließlich das Inkrafttreten des ThürTG sowie das gleichzeitige Außerkrafttreten des ThürIFG am 1. Januar 2020 normiert.

2.2 Untergesetzliche Regelungen zur Informationsfreiheit

2.2.1 Die Thüringer Transparenzportalverordnung (ThürTPVO)

Die auf § 7 Abs. 7 ThürTG beruhende und am 30. September 2020 in Kraft getretene Thüringer Transparenzportalverordnung enthält einige – wenn auch wenige – Vorgaben an die öffentlichen Stellen zur Nutzung des TTP.

Beim TTP handelt es sich um eine Sammlung von Metadaten über amtliche Informationen, die im Internet veröffentlicht sind. Die Informationen selbst werden bisher jedoch dort nicht gespeichert.

Dementsprechend finden sich in § 1 Abs. 2 ThürTPVO die für die Ordnung der Informationen wichtigsten Metadaten. Hierzu zählen die thematischen Kategorien, denen die jeweiligen Informationen zugeordnet werden.³⁹

Im Übrigen enthält die ThürTPVO einige wenige Vorgaben an die öffentlichen Stellen. Diese sind gem. § 2 ThürTPVO u. a. verantwortlich für das Einstellen der Informationen durch Setzen und Aktualisieren der elektronischen Verweise sowie für die Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 4 ThürTPVO). Sie sind ebenfalls dafür verantwortlich, dass die Rechte Dritter bei der Veröffentlichung eingehalten bleiben (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 ThürTPVO). § 2 Abs. 3 ThürTG trifft ergänzende Regelungen zur Anwendung der Frist nach § 7 Abs. 8 ThürTG, gem. § 2 Abs. 4 ThürTPVO muss auf – ggf. Zulässige – Nutzungsbedingungen elektronisch verwiesen werden.

Der Betrieb und die Wartung des TTP liegen gem. § 2 Abs. 5 ThürTPVO in der Verantwortung des TLRZ, das eine zeit- und sachgerechte Einstellung, Aktualisierung und Löschung der Informationen durch die einstellende öffentliche Stelle gewährleistet.

Die in § 3 ThürTPVO geregelten Vorgaben zum Verfahren der Einstellung, Änderung und Löschung von Informationen beschränken sich darauf, den öffentlichen Stellen zum einen die Pflicht aufzuerlegen, dem zuständigen Ministerium die für die elektronische Kontaktaufnahme notwendigen Daten mitzuteilen. Des Weiteren wird in § 3 Abs. 2 ThürTPVO die wechselseitige Pflicht von TLRZ und öffentlicher Stelle normiert, sich gegenseitig die auftretenden Fehler im Zusammenhang mit dem TTP zu melden.

³⁹ Nr. 1: Bevölkerung und Gesellschaft, Nr. 2: Energie, Nr. 3: Internationale Themen, Nr. 4: Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft und Nahrungsmittel, Nr. 5: Regionen und Städte, Nr. 6: Verkehr, Nr. 7: Wissenschaft und Technologie, Nr. 8: Bildung, Kultur und Sport, Nr. 9: Gesundheit, Nr. 10: Justiz, Rechtssystem und öffentliche Sicherheit, Nr. 11: Regierung und öffentlicher Sektor, Nr. 12: Umwelt, Nr. 13: Wirtschaft und Finanzen.

Mehr Informationen, die den Beschäftigten in der öffentlichen Stelle beim Einstellen der Informationen in das TTP helfen, finden sich im Benutzerhandbuch zum Transparenzportal.⁴⁰ Dieses ist in drei inhaltliche Teile gegliedert:

Im ersten Teil wird die Vorgehensweise zur Einstellung, Bearbeitung und Löschung von amtlichen Informationen anhand des Themas Informationsfreiheit/Transparenz und mit weiteren amtlichen Informationen beispielhaft dargestellt. Der zweite Teil des Handbuchs zeigt an einem Beispiel auf, wie in einer öffentlichen Stelle das TTP organisatorisch eingebunden werden kann. Der dritte Teil des Benutzerhandbuchs behandelt die öffentliche Ansicht des TTP.

2.2.2 Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Transparenzgesetz (ThürTGVwKostO)

In Umsetzung des Verordnungsermächtigung in § 15 Abs. 2 ThürTG wurde am 12. August 2022 eine Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Transparenzgesetz (ThürTGVwKostO) samt Verwaltungskostenverzeichnis erlassen.

Erwähnenswert sind dabei vor allem drei Regelungen. In § 2 Abs. 1 ThürTGVwKostO wird normiert, dass im Falle der Rücknahme eines Antrags keine Gebühren erhoben werden, sofern die Behörde noch nicht mit der Bearbeitung begonnen hat. § 2 Abs. 2 ThürTGVwKostO nennt (im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen zwingende) soziale Gründe für eine Gebührenbefreiung; einkommensschwachen Antragstellerinnen und Antragstellern werden diese erlassen.⁴¹ Die Möglichkeit einer Kostenbefreiung gilt allerdings nur für Gebühren. Sofern Auslagen anfallen, sind diese nach wie vor vorbehaltlich des § 4 ThürTGVwKostO zu erstatten. Unberührt bleibt allerdings die Möglichkeit, gem. § 16 Tdes Thüringer Verwaltungskostengesetzes (ThürVwKostG) die im Rahmen eines Informationsfreiheitsanfrage anfallenden Verwaltungskosten aus Billigkeitsgründen zu ermäßigen oder gänzlich davon abzusehen.

Im letztgenannten Paragraphen wird definiert, wann von einem geringfügigen Aufwand und damit von einer Kostenfreiheit der Bearbeitung eines Informationsbegehrens auszugehen ist (vgl. dazu § 15 Abs. 1 S. 4 ThürTG). Demnach ist die öffentliche Leistung des Zugänglichmachens von Informationen immer dann verwaltungskostenfrei (also weder Gebühren noch Auslagen zu zahlen), wenn die Bearbeitungszeit auf Seiten der Behörde zwanzig Minuten nicht überschreitet und keine Auslagen zu erheben sind (§ 4 ThürTGVwKostO).

⁴⁰ Abrufbar unter: <https://innen.thueringen.de/fileadmin/innenministerium/Handbuch.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.7.2023).

⁴¹ § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 5 ThürTGVwKostO

3. Zentrale Ergebnisse der empirischen Analyse

Die zentralen Evaluationsergebnisse, die mittels der in Kapitel 1 entwickelten Erhebungsinstrumente gewonnen werden konnten, werden in diesem Kapitel näher vorgestellt. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt grundsätzlich entlang der in der Leistungsbeschreibung vorgegebenen Untersuchungsschwerpunkte.

3.1 Vollzug der Regelungen des ThürTG zum Informationszugang auf Antrag und zum TLfDI inkl. des bei ihm angesiedelten Beirats sowie der Regelungen der ThürTGVwKostO

In diesem Kapitel wird näher auf die Erfahrungen mit dem Vollzug der Regelungen des ThürTG zum Informationszugang auf Antrag, zum TLfDI, zu dem bei Ihm angesiedelten Beirat sowie zur Förderung des Rechts auf Informationszugang eingegangen. Zum Vollzug der ThürTGVwKostO lässt sich hingegen kaum etwas sagen. Aufgrund der Tatsache, dass diese erst am 20. September 2022 in Kraft getreten ist, wurde sie bislang nicht – zumindest von den öffentlichen Stellen, die an der onlinegestützten Befragung teilgenommen haben – angewendet.

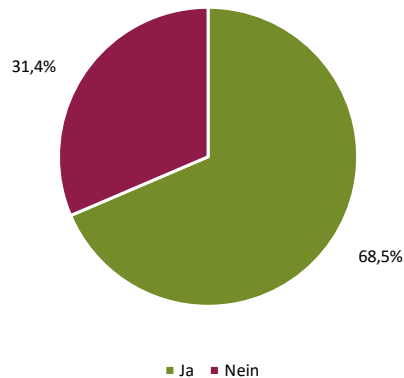
3.1.1 Regelungen zum Informationszugang auf Antrag

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der onlinegestützten Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen zum Vollzug der Regelungen des Informationszugangs auf Antrag vorgestellt.

3.1.1.1 Vollzugserfahrungen der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen

Die öffentlichen Stellen wurden gefragt, ob bei ihnen zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen eingegangen seien. Lediglich knapp ein Drittel der öffentlichen Stellen gab an, dass bei ihnen Anträge eingegangen seien, wohingegen mehr als zwei Drittel keine Anträge auf Informationszugang im Untersuchungszeitraum erhalten hätten (Abbildung 7).

» **Abbildung 7: Eingang von Anträgen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen bei den öffentlichen zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022**



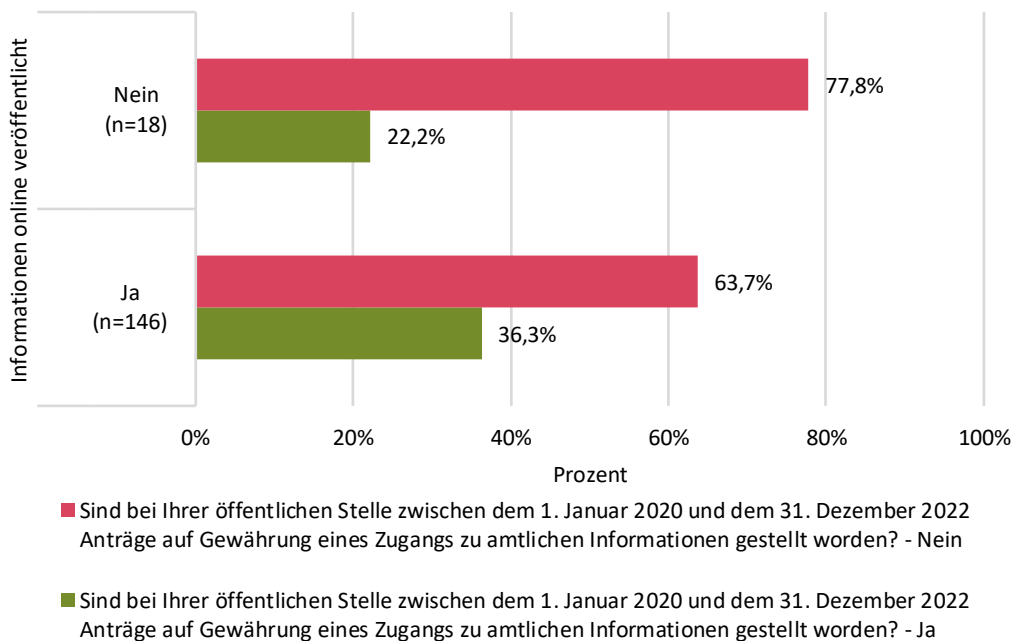
Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 191)

Zudem wurde untersucht, ob bei den öffentlichen Stellen, die ihre Informationen online veröffentlicht haben bzw. nicht veröffentlicht haben, auch Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen eingegangen sind bzw. nicht eingegangen sind (siehe Abbildung 8).

Knapp zwei Drittel der öffentlichen Stellen, die zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 relevante Informationen im Internet veröffentlicht haben, gaben an, dass bei ihnen in diesem Zeitraum keine Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen gestellt worden seien. Hingegen erhielten etwas mehr als ein Drittel Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen.

Mehr als drei Viertel der öffentlichen Stellen, die zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 keine relevanten Informationen im Internet veröffentlicht haben, gaben an, dass bei ihnen auch keine Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen gestellt worden seien. Lediglich etwas mehr als ein Fünftel erhielt Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen.

» **Abbildung 8: Verhältnis von Veröffentlichung relevanter Informationen im Internet und Anträgen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen zwischen 1. Januar 2020 und 31. Dezember 2022**



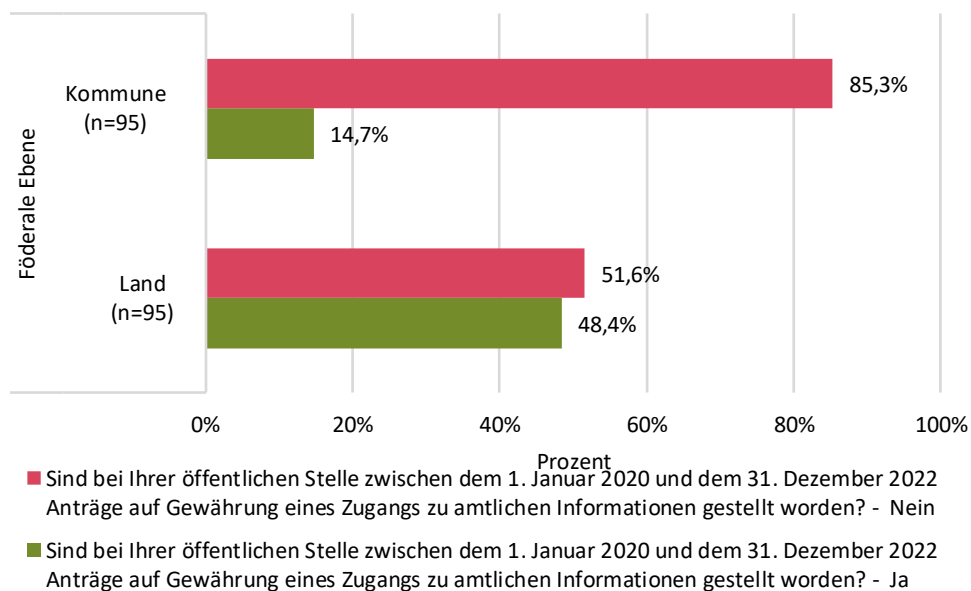
Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 164)

Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich die Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen auf die verschiedenen Typen der öffentlichen Stellen verteilen.

Bei den 60 öffentlichen Stellen, die zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen erhielten, handelte es sich bei einem Großteil um öffentliche Stellen des Landes (rund 77 Prozent), während knapp ein Viertel der kommunalen Ebene zugeordnet werden konnte. Bei den 132 öffentlichen Stellen, bei denen zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 keine Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen gestellt wurden, handelte es sich in etwas mehr als 60 Prozent um öffentliche Stellen der kommunalen Ebene⁴². Der Anteil der öffentlichen Stellen des Landes fiel mit knapp 40 Prozent dagegen geringer aus.

⁴² Zusätzlich gab es noch zwei Beliehene, die ebenfalls keine Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs erhalten haben. Diese Ergebnisse für diese Gruppe werden aufgrund der geringen Anzahl jedoch nicht separat ausgewiesen.

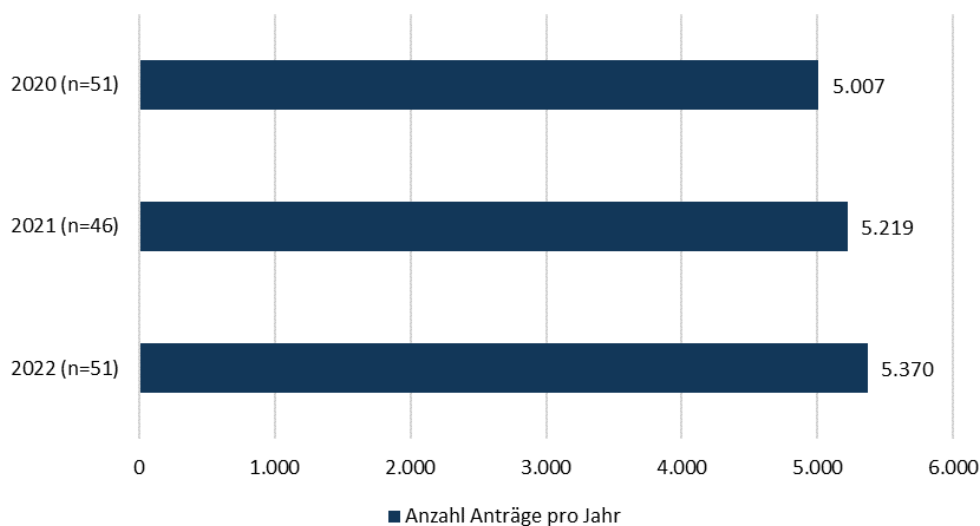
» **Abbildung 9: Vergleich Gebietskörperschaften nach Eingang von Anträgen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen bei den öffentlichen Stellen zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 192)

Insgesamt wurden zwischen 2020 und 2022 bei den befragten öffentlichen Stellen 15.596 Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs (ohne gleichförmige Anträge) gestellt. Davon wurden 94 Prozent bei Landesbehörden und vier Prozent bei kommunalen Stellen gestellt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass 83 Prozent der zwischen 2020 und 2022 gestellten Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs auf eine Landesbehörde entfallen. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass die Zahl der Anträge zur Gewährung auf Informationszugang (ohne gleichförmige Anträge) im Zeitraum von 2020 bis einschließlich 2022 leicht zugenommen hat (siehe Abbildung 10). Im Jahr 2020 erhielten 51 öffentliche Stellen insgesamt 5.007 Anträge auf Informationszugang. Im Folgejahr 2021 stieg die Zahl auf 5.219 Anträge, die bei insgesamt 46 Behörden gestellt wurden. Dies entspricht einem Zuwachs von 4,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2023 erhöhte sich die Zahl der Anträge um 2,8 Prozent auf insgesamt 5.370, die bei 51 öffentlichen Stellen eingegangen waren.

» **Abbildung 10: Anzahl der bei den öffentlichen Stellen gestellten Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen in den Jahren 2020, 2021 und 2022 (ohne gleichförmige Anträge)**



Anmerkung: Gesamtzahl der im Untersuchungszeitraum gestellten Anträge (n = 15.596)

Zudem gaben 21 öffentliche Stellen an, dass sie im Zeitraum 2020 bis 2022 insgesamt 1.534 gleichförmige Anträge erhalten haben. Die Anzahl dieser Anträge – bezogen auf die einzelnen Jahre – ist nahezu konstant geblieben (2020: 511, 2021: 510 und 2022: 513).

Im Zusammenhang mit den Anträgen auf Gewährung eines Informationszugangs wurde auch abgefragt, worauf sich die Anträge auf Informationszugang inhaltlich bezogen. Zur Auswahl standen hier die Themenbereiche, die auch als Metadaten für das TTP verwendet werden (siehe Tabelle 1).

Am häufigsten wurden Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs im Zeitraum 2020 bis 2022 gestellt, die sich auf den Themenbereich „Justiz, Rechtssystem und öffentliche Sicherheit“ (7.464 Nennungen) bezogen. Ähnlich viele Anträge (6.134) wurden zum Themenbereich „Verkehr“ gestellt. Zu den Bereichen „Regionen und Städte“ (43), „Energie“ (39) sowie „Wissenschaft und Technologie“ (21) gab es nur wenige Anträge. Hingegen wurden überhaupt keine Anträge mit Bezug zu „internationalen Themen“ im Zeitraum 2020 bis 2022 gestellt.

» **Tabelle 1: Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen nach Themenbereichen (2020-2022)**

Themenbereich	Anzahl der Anträge			
	2020	2021	2022	2020-2022
Bevölkerung und Gesellschaft	53	54	53	160
Bildung, Kultur und Sport	20	28	37	85
Energie	10	11	18	39
Gesundheit	243	264	250	757
Internationale Themen	0	0	0	0
Justiz, Rechtssystem und öffentliche Sicherheit	2.400	2.487	2.577	7.464
Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft und Nahrungsmittel	76	85	75	236
Regierung und öffentlicher Sektor	30	32	30	92
Regionen und Städte	7	20	16	43
Umwelt	21	26	33	80
Verkehr	1.986	2.040	2.108	6.134
Wirtschaft	42	51	53	146
Wissenschaft und Technologie	8	6	7	21
Sonstiges	561	551	564	1.676

Des Weiteren wurde auch danach gefragt, in welcher Rolle die Person aufgetreten ist, die den Antrag auf Gewährung eines Informationszugangs gestellt hat (siehe Tabelle 2). Die Untersuchung ergab, dass die Verfasser der Anträge unterschiedlichen Gruppen zugeordnet werden können.

Die Gruppe, die mit deutlichem Abstand am häufigsten als Antragstellerin/Antragsteller zwischen 2020 und 2022 aufgetreten ist, sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (12.666). Bei der zweit- und drittgrößten Antragstellergruppe handelte es sich um Unternehmen (1.882) sowie die Presse (893). Praktisch kaum in Erscheinung als Antragstellerinnen und Antragsteller traten Vereine (22), Bürgerinitiativen (21), politische Institutionen (18) sowie Verbände (1).

» **Tabelle 2: Rolle der Personen, die einen Antrag auf Gewährung eines Informationszugangs gestellt haben (2020-2022)**

Rolle der Antragstellerinnen und Antragsteller	Anzahl der Anträge			
	2020	2021	2022	2020-2022
Privatpersonen	152	168	183	503
Unternehmen	620	625	637	1.882
Presse	275	325	293	893

Wissenschaftler Wissenschaftlerinnen	bzw.	12	11	11	34
Rechtsanwälte Rechtsanwältinnen	bzw.	4.085	4.219	4.362	12.666
Politischen Institutionen		7	5	6	18
Verbände		1	0	0	1
Vereine		4	8	10	22
Bürgerinitiativen		5	7	9	21
Antragsteller unbekannt		9	11	18	38
Sonstige		38	40	42	120

Die öffentlichen Stellen wurden auch danach gefragt, in welcher Form die Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs gestellt wurden (siehe Tabelle 3). Der Großteil der gestellten Anträge erfolgte in schriftlicher Form (12.081). Zudem wurde der Informationszugang in nennenswertem Umfang auf elektronischem Wege beantragt (4.708), während mündliche Anträge (331) nur eine untergeordnete Rolle spielten. Praktisch nicht genutzt wurde die Möglichkeit, Anträge auf Informationszugang zur Niederschrift einzureichen (2).

>> Tabelle 3: Form der Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen

Form des Antrags	Anzahl der Anträge				
	2020	2021	2022	2020-2022	In %
Schriftlich	3.921	4.032	4.128	12.081	70,6
Mündlich (inkl. telefonisch)	99	118	114	331	1,9
Zur Niederschrift	0	0	2	2	0,0
Elektronisch	1.497	1.574	1.637	4.708	27,5

Die öffentlichen Stellen wurden im Zusammenhang mit der Antragstellung danach gefragt, in wie vielen Fällen die Antragstellerinnen und Antragsteller aufgrund der fehlenden Bestimmtheit des Antrages zusätzliche Unterstützung benötigten. Insgesamt war im Zeitraum 2020 bis 2022 eine zusätzliche Unterstützung in 321 Fällen erforderlich. Dies entspricht etwa zwei Prozent aller gestellten Anträge. Betrachtet man prozentuale Veränderung bezogen auf die Gesamtzahl der Anträge im Untersuchungszeitraum zeigt sich, dass der Anteil der Fälle mit Beratungsbedarf im Untersuchungszeitraum konstant geblieben ist. Die öffentlichen Stellen wurden auch gebeten, Angaben dazu zu machen, wie vielen Anträgen sie im 2020 bis 2022 stattgegeben, teilweise stattgegeben oder nicht stattgegeben haben (siehe Tabelle 4). Insgesamt wurden 9.273 Anträgen auf Informationszugang stattgegeben. Dies entspricht einem Anteil von 57 Prozent. 153 Anträgen wurde teilweise stattgegeben. Dies entspricht einem Anteil von einem Prozent. Darüber hinaus sind 6.714 Anträge von den öffentlichen Stellen vollständig abgelehnt worden (42 Prozent). Bei der Interpretation der Werte ist zu beachten, dass ein Großteil der öffentlichen Stellen „keine Angabe“ ausgewählt hat, sodass die o. g. Angaben von der tatsächlichen Anzahl abweichen könnten.

» **Tabelle 4: Verteilung der Entscheidungen auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen (2020-2022)**

Entscheidung	2020	2021	2022	2020-2022
Stattgegebene Anträge	3.006	3.101	3.166	9.273
Teilweise stattgegebene Anträge	35	56	62	153
Nicht stattgegebene Anträge	2.150	2.245	2.319	6.714

Die öffentlichen Stellen wurden auch danach gefragt, auf welche Weise die geforderten amtlichen Informationen im Untersuchungszeitraum zur Verfügung gestellt wurden (siehe

Tabelle 5). Mehr als 60 Prozent der Auskünfte wurden durch Akteinsicht erteilt, um den Informationszugang zu gewähren. Rund ein Drittel der Anfragen wurde auf elektronischem Weg beantwortet. Nur in einem sehr geringen Umfang (3 Prozent) erfolgte die Auskunftserteilung mündlich (inkl. telefonisch).

» **Tabelle 5: Form der amtlich zur Verfügung gestellten Informationen (2020-2022)**

Form der Auskunftserteilung	Anzahl der Auskünfte				
	2020	2021	2022	2020-2022	In %
Schriftlich	701	740	709	2.150	21,2
Mündlich (inkl. telefonisch)	92	112	106	310	3,1
Akteneinsicht	2.077	2.130	2.206	6.413	63,2
Elektronisch	345	381	394	1.120	11,0
Sonstiger Weise	54	51	53	158	1,5

Nicht immer wurde der Informationszugang so wie beantragt gewährt. Aus diesem Grund wurden die öffentlichen Stellen gebeten, Angaben zu machen, in wie vielen Fällen sie den Informationszugang auf eine andere Weise eröffnet haben, als es die Antragstellerinnen und Antragsteller verlangt hatten. Zwischen 2020 und 2022 wurde lediglich bei 33 Anträgen auf Informationszugang der Zugang auf eine andere Weise als beantragt eröffnet.

Des Weiteren machten die öffentlichen Stellen Angaben zu den Gründen, die zu einer Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang im Untersuchungszeitraum geführt haben (siehe Tabelle 6). Dabei zeigt sich deutlich, dass solche Anträge fast ausschließlich mit Verweis auf den Schutz öffentlicher Belange gemäß § 12 ThürTG (6.627) abgelehnt werden, während hingegen der Schutz privater Interessen gemäß § 13 ThürTG (126) oder der Schutz sowohl öffentlicher als auch privater Interessen (39) als Ablehnungsgründe kaum herangezogen wurden.

» **Tabelle 6: Gründe für die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)**

Ablehnungsgründe	2020	2021	2022	2020-2022
Schutz öffentlicher Belange gemäß § 12 ThürTG	2.125	2.217	2.285	6.627
Schutz privater Interessen gemäß § 13 ThürTG	33	45	48	126
Schutz sowohl öffentlicher als auch privater Interessen gemäß §§ 12, 13 ThürTG)	13	14	12	39

In den Fällen, in denen öffentliche Stellen den Antrag auf Informationszugang aufgrund des Schutzes öffentlicher Interessen (teilweise) abgelehnt hatten, wurde um eine Konkretisierung der Ablehnungsgründe gebeten (siehe Tabelle 7). Der Hauptablehnungsgrund für Anträge auf Informationszugang im Zusammenhang mit dem Schutz öffentlicher Interessen war die konkrete Gefährdung für die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 c ThürTG). Dies ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei der ablehnenden Behörde um eine öffentliche Stelle aus dem Sicherheitsbereich handelte. Weitere Ablehnungsgründe, die genannt wurden, jedoch eine untergeordnete Rolle spielten, waren die

- » Offenbarung personenbezogener Daten durch das Bekanntwerden der Information (§ 13 Absatz 1 ThürTG) (66 Nennungen),
- » Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch das Bekanntwerden der Information (§ 13 Absatz 1 ThürTG) (48 Nennungen) und
- » konkrete Gefährdung für die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 54 Nr. 1 des Ordnungsbehördengesetzes vom 18. Juni 1993 (GVBl. S. 323) in der jeweils geltenden Fassung, insbesondere die Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden und die Zusammenarbeit der genannten Stellen untereinander und mit anderen Sicherheitsbehörden (18 Nennungen).

» **Tabelle 7: Ablehnungsgründe im Zusammenhang mit dem Schutz öffentlicher Interessen (2020-2022)**

Ablehnungsgründe im Zusammenhang mit dem Schutz öffentlicher Interessen	2020	2021	2022	2020-2022
Inter-/supranationale Beziehungen, Beziehungen zu Bund/Land, Landesverteidigung/innere Sicherheit	1	0	0	1
§ 12 Abs. 1 Nr. 1b ThürTG	3	1	0	4
§ 12 Abs.1 Nr.1c ThürTG	2.110	2.191	2.274	6.575
§ 12 Abs.1 Nr.1d ThürTG	0	0	0	0
§ 12 Abs.1 Nr.1e ThürTG	6	9	3	18
§ 12 Abs.1 Nr.1f ThürTG	0	0	0	0
§ 12 Abs.1 Nr.2a ThürTG	1	1	0	2
§ 12 Abs.1 Nr.2b ThürTG	1	2	1	4
§ 12 Abs.1 Nr.2c ThürTG	1	0	0	1
§ 12 Abs.1 Nr.3a ThürTG	5	0	0	0
§ 12 Abs.1 Nr.3b ThürTG	0	0	1	1
§ 12 Abs.3 Nr.1 ThürTG	1	0	0	1
§ 12 Abs.3 Nr.2 ThürTG	1	0	0	1
§ 12 Abs.3 Nr.2 ThürTG	1	1	0	2
Offenbarung personenbezogener Daten durch das Bekanntwerden der Information (§ 13 Abs. 1 ThürTG)	22	19	25	66
Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch das Bekanntwerden der Information (§ 13 Abs. 1 ThürTG)	15	17	16	48

Darüber hinaus wurden die öffentlichen Stellen gebeten, Angaben dazu zu machen, wie vielen Anträgen auf Informationszugang stattgegeben wurde, obwohl private Interessen betroffen waren. Dies betraf im Untersuchungszeitraum insgesamt 6.450 Fälle, wobei die Zahl der stattgegebenen Anträge zwischen 2020 und 2022 um knapp 8 Prozent gestiegen ist.

Die öffentlichen Stellen wurden auch danach gefragt, welche konkreten Gründe dazu geführt haben, dass dem Antrag auf Informationszugang stattgegeben wurde, obwohl private Interessen betroffen waren (siehe Tabelle 8). Begründet wurde die Gewährung eines Informationszugangs trotz der Betroffenheit privater Interessen hauptsächlich damit, dass eine Freigabe der Informationen durch das Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt ist (§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürTG), wobei darauf hingewiesen werden muss, dass die Angaben fast ausschließlich von einer Stelle stammten.

» **Tabelle 8: Gründe für die Gewährung eines Informationszugangs trotz Betroffenheit privater Interessen (2020-2022)**

Gründe	2020	2021	2022	2020-2022
Die betroffene natürliche oder juristische Person hat eingewilligt (§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürTG)	2	0	2	4
Offenbarung ist durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt (§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürTG):	2.094	2.141	2.208	6.443
Antragsteller/in hat rechtliches Interesse und es stehen der Offenbarung keine überwiegend schutzwürdigen Belange entgegen (§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG):	0	1	0	1

Weiterhin wurde auch danach gefragt, wann die jeweiligen öffentlichen Stellen über die ordnungsgemäßen Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs entschieden haben (siehe Tabelle 9). Zwischen 2020 und 2022 wurden mehr als 99 Prozent der Anträge innerhalb eines Monats bearbeitet. Hingegen dauerte die Bearbeitungszeit bei nur sehr wenigen Anträgen länger als einen Monat (Fälle ohne Drittbeteiligungsverfahren: 21 und Fälle mit Drittbeteiligungsverfahren: 57).

» **Tabelle 9: Antragsbearbeitung innerhalb eines Monats und nach Ablauf der Ein-Monats-Frist**

Bearbeitungsfristen	2020	2021	2022	2020-2022
Bearbeitung des Antrags innerhalb eines Monats	5.196	5.391	5.549	16.136
Nach Ablauf der Ein-Monats-Frist (ohne Drittbeteiligungsverfahren nach § 10 Abs. 4 ThürTG)	18	16	23	57
Nach Ablauf der Ein-Monats-Frist mit Drittbeteiligungsverfahren (§ 10 Abs.4 ThürTG)	8	8	5	21

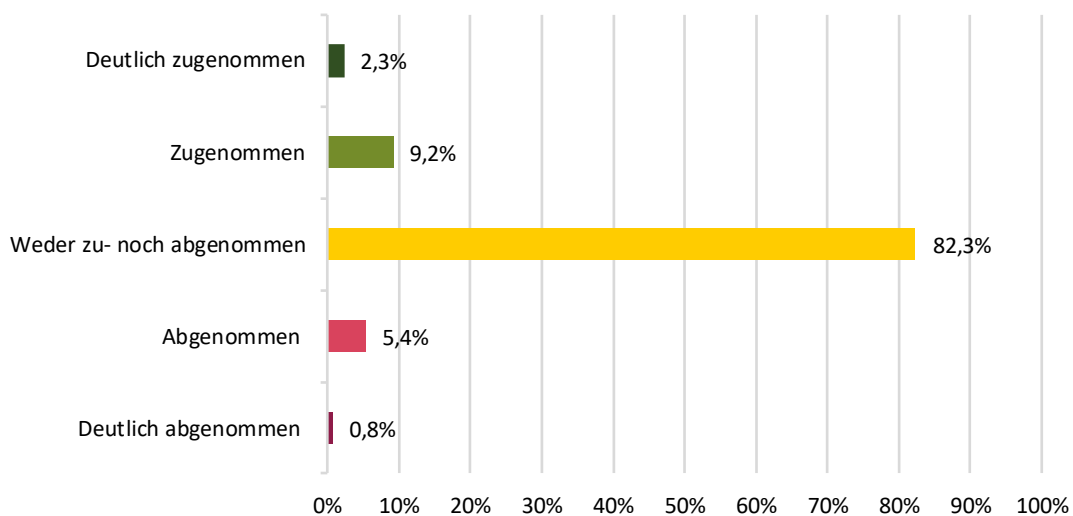
Außerdem wurden die öffentlichen Stellen gebeten, Angaben dazu zu machen, in wie vielen Fällen der TLfDI angerufen und in wie vielen Fällen gegen die (teilweise) Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang Widerspruch eingelegt bzw. geklagt wurde (siehe Tabelle 10). Im Untersuchungszeitraum wurde der TLfDI insgesamt 29mal angerufen. Zudem hat es sieben Widersprüche sowie drei Klageverfahren im Zusammenhang mit der Gewährung eines Informationszugangs auf Antrag gegeben. Bei den Behörden handelte es sich überwiegend um Landesbehörden und nur vereinzelt um kommunale Stellen.

» **Tabelle 10: Anrufungen des TlfdI, Widersprüche sowie Klageverfahren im Zusammenhang mit Anträgen auf Gewährung eines Informationszugangs**

	2020	2021	2022	2020-2022
Anrufungen des TlfdI	11	11	7	29
Widersprüche	3	3	1	7
Klageverfahren	1	1	1	3

Des Weiteren wurde danach gefragt, wie sich seit 2020 die durchschnittliche Zahl der Anträge auf Informationszugang, die bei den öffentlichen Stellen gestellt worden sind, – verglichen mit der Zeit vor Inkrafttreten des ThürTG – pro Jahr entwickelt hat (siehe Abbildung 11). Mehr als 80 Prozent der öffentlichen Stellen verwies darauf, dass die Zahl der Anträge weder zu- noch abgenommen habe. Mehr als elf Prozent gab an, dass die Zahl der Anträge auf Informationszugang – verglichen mit der Zeit vor Inkrafttreten des ThürTG – pro Jahr (deutlich) zugenommen habe. Hingegen waren rund sechs Prozent der öffentlichen Stellen der Meinung, dass die Zahl der Anträge (deutlich) abgenommen habe.

» **Abbildung 11: Entwicklung der durchschnittlichen Zahl der Anträge auf Informationszugang pro Jahr seit 2020 – verglichen mit der Zeit vor Inkrafttreten des ThürTG**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 130)

Die öffentlichen Stellen wurden auch darum gebeten, Angaben dazu zu machen, ob Verwaltungskosten (Gebühren und/oder Auslagen) für eingegangene Anträge auf Informationszugang erhoben wurden (siehe Tabelle 11). In über 99 Prozent der Fälle wurden keine Verwaltungskosten für den Informationszugang auf Antrag erhoben, während bei einem sehr kleinen Teil der Fälle Verwaltungskosten in vollem Umfang erhoben wurden. Praktisch keine Rolle spielten die Fälle, in denen Verwaltungskosten nicht in vollem Umfang erhoben wurden. Zudem ist noch darauf hinzuweisen, dass die ThürTGVwKostO, die am 22. September 2022 in Kraft trat, von den öffentlichen Stellen nicht angewendet wurde. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass diese nur in den

letzten drei Monaten des dreijährigen Untersuchungszeitraums hätte angewendet werden können.

» **Tabelle 11: Erhebung von Verwaltungskosten bei Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)**

Umfang der Erhebung von Verwaltungskosten	2020	2021	2022	2020-2022
Keine Erhebung von Verwaltungskosten	5.018	5.183	5.364	15.565
Erhebung von Verwaltungskosten nicht in vollem Umfang	2	1	1	4
Erhebung von Verwaltungskosten in vollem Umfang	49	34	26	109

Die öffentlichen Stellen führten folgende Gründe dafür an, dass Verwaltungskosten nicht in vollem Umfang erhoben wurden:

- » Deckelung der Gebührenhöchstgrenze je Antrag auf Informationszugang auf 500 Euro (§ 15 Abs.1 Satz 2 ThürTG) (ein Antrag)
- » Billigkeitsentscheidung (Reduzierung der Verwaltungskosten gemäß § 16 Thür. Verwaltungskost.G. (ein Antrag)
- » Sonstige Gründe (zwei Anträge)

Die öffentlichen Stellen wurden auch danach gefragt, aus welchen Gründen sie vollständig auf die Erhebung von Verwaltungskosten (Gebühren und/oder Auslagen) verzichtet haben (siehe Tabelle 12). Diese Entscheidung wurde hauptsächlich auf Grundlage sonstiger Gründe getroffen, zu denen keine näheren Informationen vorliegen. Darüber hinaus wurde in 243 Fällen auf die Erhebung von Verwaltungskosten verzichtet, da es sich um eine einfache Auskunftserteilung bzw. geringfügigen Arbeitsaufwand handelte. Billigkeitsentscheidungen spielten hingegen praktische keine Rolle.

» **Tabelle 12: Gründe für den Verzicht auf die Erhebung von Verwaltungskosten bei Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)**

Gründe	2020	2021	2022	2020-2022
Einfache Auskunftserteilung (§ 2 Abs. 1 Nr.3 ThürVwKostG)/ geringf. Aufwand (§ 4 ThürTGVwKostO):	71	71	101	243
Billigkeitsentscheidungen (Vollständiger Verzicht auf Verwaltungskosten - § 16 ThürVwKostG):	1	0	1	2
Sonstige Gründe	4.776	4.927	5.083	14.786

Weiterhin wurden die öffentlichen Stellen gebeten, Angaben zu machen, wie oft die Antragstellerinnen und Antragsteller vorab informiert wurden, dass Kosten im Zusammenhang mit der Gewährung des Informationszuganges entstehen werden (siehe Tabelle 11). Im Untersuchungszeitraum erfolgte bei insgesamt 282 Anträgen eine

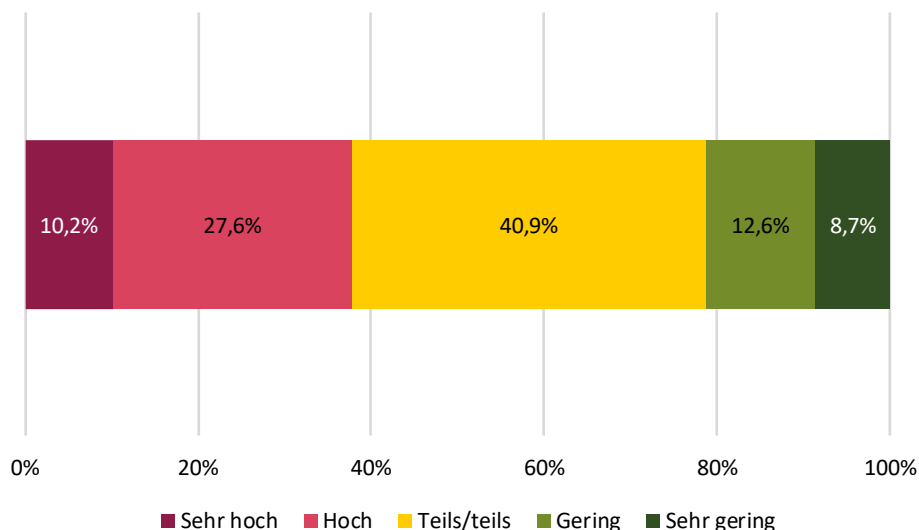
Vorabinformation über mögliche Kosten. Beim Großteil dieser Anträge wurden auch Angaben zu möglichen Kosten bzw. Faktoren, die bei der Kostenberechnung berücksichtigt werden, gemacht.

» **Tabelle 13: Vorabinformationen über mögliche Verwaltungskosten im Zusammenhang mit Anträgen auf Informationszugang (2020-2022)**

Anzahl	2020	2021	2022	2020-2022
Anträge, bei denen eine Vorabinformation erfolgte	97	95	89	282
<i>Davon Anzahl der Anträge, bei denen Angaben zu mögl. Kosten bzw. Faktoren, die bei der Kostenberechnung berücksichtigt werden (z. B. Hinweis auf Aufwand für Schwärzung schutzwürdiger Informationen), gemacht wurden</i>	63	53	56	172

Abschließend wurden die öffentlichen Stellen danach gefragt, wie sie insgesamt den Aufwand für die Gewährung eines Informationszugangs auf Antrag nach dem ThürTG einschätzen (siehe Abbildung 12). Bei rund 40 Prozent der Befragten fiel die Bewertung indifferent aus. Etwa 38 Prozent der öffentlichen Stellen schätzte den Arbeitsaufwand als hoch bzw. sehr hoch ein, während etwas mehr als 20 Prozent diesen für gering bzw. sehr gering hielten.

» **Abbildung 12: Einschätzung des Aufwands für die Gewährung eines Informationszugangs auf Antrag nach dem ThürTG durch die öffentlichen Stellen**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 127)

3.1.1.2 Vollzugserfahrungen ausgewählter in § 2 Abs. 1 ThürTG genannter Stellen mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag

Im Rahmen der mit ausgewählten öffentlichen Stellen geführten leitfadengestützten Interviews wurde auch nach ihren Vollzugserfahrungen mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag gefragt. Nach Einschätzung der interviewten öffentlichen Stellen sei das Aufkommen der Anträge auf Informationszugang auf einem relativ niedrigen Niveau. Dadurch sei der Vollzug dieser Regelungen für alle interviewten Stellen gut zu leisten gewesen. Vereinzelt haben öffentliche Stellen darauf hingewiesen, dass die Zahl der offiziell erfassten Anträge auf Informationszugang nur einen Teil des tatsächlichen Aufwandes abbilden würden, da bei vielen anderen Anfragen keine statistische Erfassung durch die Beschäftigten erfolgen würde. So würden die Beschäftigten oftmals einfache Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern direkt am Telefon beantworten und dafür nicht extra einen Vermerk schreiben. Auch im Bereich der Presseinformationen werde nicht immer systematisch erfasst, ob es sich bei einer Anfrage um eine Auskunft im presserechtlichen Sinn oder einen Antrag nach dem ThürTG handele. Die Beschäftigten würden sich nach Auskunft einer der befragten Stellen nur dann mit dem ThürTG auseinandersetzen, wenn in der Anfrage explizit auf das ThürTG verwiesen werde (z. B. bei Anfragen über „FragDenStaat“) oder wenn die Sachbearbeiterin/der Sachbearbeiter in Erwägung ziehe, die Herausgabe von Informationen zu verweigern.

Bei den meisten Behörden sei keine signifikante Zunahme der Anträge durch das Inkrafttreten des ThürTG zu verzeichnen gewesen. Auch wenn die Antragszahlen in einzelnen Behörden seit Inkrafttreten des ThürTG gestiegen seien, sei diese Zunahme jedoch anhand der thematischen Ausrichtung der Anträge vor allem auf die Pandemielage zurückzuführen gewesen. In den meisten größeren interviewten Behörden wurden die Anträge dezentral in den einzelnen Fachreferaten bearbeitet, bei kleineren öffentlichen Stellen habe sich zumeist die Rechtsabteilung zentral um die Anträge gekümmert. Die meisten Anträge seien in den vergangenen Jahren von Privatpersonen gestellt worden. Lediglich bei einer interviewten Stelle hätten vor allem Verbände Anträge gestellt. Insgesamt seien nur wenige Anträge (teilweise) abgelehnt worden. Die häufigsten Gründe für (teilweise) abgelehnte Anträge seien vor allem der Schutz öffentlicher Belange und privater Interessen gewesen.

In wenigen Fällen würden Verwaltungskosten erhoben, wobei dann die Bemessung auf Grundlage der Verwaltungskostenverordnung zum ThürTG erfolge. Eine öffentliche Stelle merkte jedoch an, dass dies zukünftig häufiger vorkommen könne, da die neuen Regelungen bereits ab einem Arbeitsaufwand von 20 Minuten eine Erhebung von Verwaltungskosten vorsehen würden. In der Vergangenheit sei ein Personalaufwand von bis zu einer Stunde als eine einfache Bearbeitung eingestuft worden, sodass keine Verwaltungskosten erhoben worden seien. Es seien bei den interviewten Stellen keine Fälle bekannt gewesen, bei denen vorab nicht über Kosten informiert worden sei, obwohl mit Verwaltungskosten zu rechnen gewesen wäre. Eine interviewte Stelle wurde jedoch vom TLfDI dafür gerügt, dass nicht rechtzeitig auf die Kosten für die Bereitstellung der Informationen hingewiesen worden sei. Die Behörde habe dies dann nachgeholt. Die Diskussion mit dem TLfDI sei sachlich verlaufen. Ansonsten habe keine der interviewten

Stelle Kontakt zum TLfDI gehabt. Wenn Kosten für die Bearbeitung von Anträgen anfielen, würden die Antragsteller zunächst per E-Mail informiert. Hierbei würden bei den meisten öffentlichen Stellen Angaben zu den Kopierkosten gemacht und auf die Gebührendeckelung von 500 Euro verwiesen. Der Zeitaufwand werde dagegen in der Regel nicht angegeben, da man im Vorfeld nicht wisse, wie lange die Bearbeitung dauere, beispielsweise um die gewünschten Informationen zu finden und aufzubereiten. Jedoch weise man darauf hin, dass pro Viertelstunde 18 Euro anfallen würden. In einigen Fällen habe dies dazu geführt, dass die Anträge zurückgenommen worden seien.

1.1.1.1 Erfahrungen des TLfDI mit dem Vollzug der Regelungen zum Informationszugang auf Antrag

Auf der Ebene der Landverwaltung gebe es weniger Anträge auf Informationszugang als auf der kommunalen Ebene. Viele Antragstellerinnen und Antragsteller würden für ihre Kommunikation die Internetplattform „FragDenStaat“ nutzen und sich darüber zum einen an die öffentlichen Stellen und zum anderen an den TLfDI wenden, sobald sich die Antragstellerinnen und Antragsteller in ihrem Recht auf Informationsfreiheit verletzt sehen. Die Kommunikation über „FragDenStaat“ habe zu Beginn zu Irritationen bei den öffentlichen Stellen geführt, da bei der Übermittlung kryptische E-Mail-Adressen angezeigt worden seien. Anfangs wurde deswegen nicht auf Anträge auf Informationszugang reagiert. Mittlerweile habe sich das Verfahren in den Behörden etabliert. Der TLfDI habe dies auch zum Anlass genommen eine Informationsveranstaltung im Thüringer Landtag durchzuführen, auf der den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landes- und Kommunalverwaltung (die mit Informationsfreiheit zu tun haben) die Regelungen des ThürTG nähergebracht worden seien.

Pro Monat würden etwa zehn Beschwerdefälle bzw. zwei bis drei Fälle pro Woche neu vom TLfDI bearbeitet. Die Zahl sei in den letzten Jahren konstant geblieben. Veränderungen habe es dagegen in Bezug auf die Beschwerdeführer gegeben. Während es sich zu Beginn noch um einen homogenen Personenkreis gehandelt habe, der sich an den TLfDI gewandt habe, sei dieser heterogener geworden. Dies hänge nach Ansicht des TLfDI auch davon ab, wie die aktuelle politische Situation sei und welche politischen Themen vor Ort gerade relevant seien. Während der Covid-19-Pandemie seien auch aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht Beschwerden bearbeitet worden, die nach Ende der Pandemie abgenommen hätten.

Inhaltlich seien die Anträge von den Themenstellungen her vielfältig. Die meisten beim TLfDI eingehenden Beschwerden würden sich auf Anträge auf Informationszugang beziehen, wobei es auch in einem Fall auch eine Beschwerde im Zusammenhang mit § 5 ThürTG gegeben habe. In diesem Fall habe ein Antragsteller von einer öffentlichen Stelle die Übermittlung eines Dokuments gebeten, welche die Bereitstellung auch zugesagt habe, jedoch Kosten dafür erheben wollte. Daraufhin wandte sich der Antragsteller an den TLfDI mit der Auffassung, dass das herauszugebene Dokument doch ohnehin von der Behörde proaktiv veröffentlicht werden müsse. Daraufhin habe der TLfDI die öffentliche Stelle angehört und gefragt, ob nicht eine Veröffentlichungspflicht bestehe. Diese lehnte eine Veröffentlichung jedoch unter Verweis auf die Thüringer Kommunalordnung ab. Aus

Sicht des TLfDI sei der § 5 ThürTG schlecht formuliert, da die Auslegung in der Praxis sehr schwierig sei und in der Norm zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten seien. Es gebe hier eine Kollision mit den §§ 9-15 ThürTG (Regelungen zum Informationszugang auf Antrag). Der gesamte Normenkomplex zu den proaktiven Veröffentlichungspflichten sei schlecht geregelt.

In einem zweiten Fall ging es um Informationen zu den Coronamaßnahmen. Ein Antragsteller habe eine öffentliche Stelle um Informationen gebeten, die für die Herausgabe der Informationen Kosten in Höhe von 9.800 Euro erheben wollte. Auf Nachfrage bei der öffentlichen Stelle, wie es angesichts der Gebührenobergrenze von 500 Euro zu dieser Kostenberechnung gekommen sei, sei von der öffentlichen Stelle darauf verwiesen worden, dass es sich um Auslagen handele, für die es eine solche Obergrenze nicht gebe. Auch das zuständige TMIK habe die Kostenerhebung in Höhe von 9.800 Euro für gerechtfertigt gehalten. Der TLfDI verwies in diesem Zusammenhang auf das Problem, dass die Regelung zur Deckelung von Kosten nur die Gebühren betreffe, nicht jedoch die Auslagen. Wie dieses Beispiel zeige, könnten Behörden auf diese Weise unter Verweis darauf, dass es sich um Auslagen handele, unbegrenzt Kosten erheben und damit die Deckelung der Kosten umgehen. So würde die Hürde durch überhöhte Kostenerhebung den Zugang zu den begehrten Informationen erschweren, was nicht Sinne des ThürTG sein sollte.

In einem dritten, eher atypischen Fall, habe ein Antragsteller den TLfDI kontaktiert und mitgeteilt, dass eine öffentliche Stelle ihm die Herausgabe von Informationen verweigere, da diese angeblich nicht über die gewünschten Informationen verfüge. Der Antragsteller sei sich aber sicher gewesen, dass diese über die Informationen verfüge, und benannte die gewünschten Informationen gegenüber dem TLfDI konkret. Der TLfDI habe bei der öffentlichen Stelle insgesamt drei Mal nachfragen müssen, ob sie über die Informationen verfüge. Beim dritten Nachfragen habe die Behörden dem TLfDI mitgeteilt, dass sie doch über die gewünschten Informationen verfügte, und diese anschließend herausgegeben. Dieser Falle habe gezeigt, dass mehrfaches Nachfragen bei einer öffentlichen Stelle mitunter helfen zum Erfolg führen könne. Je präziser ein Antragsteller in seinen Angaben sei, desto größer sei die Wahrscheinlichkeit, dass die Behörde die gewünschten Informationen finde und zur Verfügung stellen könne. Auch wenn die proaktive Informationsbereitstellung für eine Behörde erst einmal Aufwand bedeuten würde, müsse man bei zukünftigen Anfragen die Antragstellerinnen und Antragsteller nur noch auf die Seite mit der entsprechenden Information verweisen.

Trotz des hohen Stellenwertes von Informationsfreiheit und Transparenz auf kommunaler Ebene wüssten die Kommunen jedoch oft nicht genau, was sie tun sollen. Beispielsweise würden Bürgerinnen und Bürger kommunale Behörden um Zugang zu amtlichen Informationen bitten, ohne jedoch auf das ThürTG zu verweisen. Dies führe aufgrund der nicht angegebenen Rechtsgrundlage bei den Kommunen zu Unsicherheiten, wie mit einer solchen Anfrage umzugehen sei. Viele Kommunen wüssten bei der Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang von Bürgerinnen und Bürgern nicht immer genau, um welche Rechtsgrundlage es sich konkret handele. In vielen Fällen würden die Kommunen auf die gesetzlichen Regelungen der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) als

spezialgesetzliche Regelung beharren. Seitens des TLfDI wird das zugunsten des ThürTG bisweilen anders gesehen. Beispielweise finde sich eben keine abschließende spezialgesetzliche Regelung in der ThürKO. Dabei sei es jedoch wichtig, dass sich die Kommunen mit den beiden Rechtsgrundlagen (ThürTG – ThürKO) auskennen. Bei Unklarheiten würden die Kommunen die Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern manchmal einfach beiseitelegen und die Fristen zur Beantwortung der Anfragen verstreichen lassen.

Auch komme es vor, dass die Kommunen entweder das Datenschutzrecht völlig außer Acht lassen und die Antragstellerinnen und Antragsteller informieren, obwohl datenschutzrechtliche Bestimmungen der Herausgabe der Informationen dem Datenschutz entgegenstünden. Es passiere auch immer wieder, dass eine öffentliche Stelle grundsätzlich keine Auskunft erteile, wenn die Rechte Dritter betroffen seien. Dabei werde von den öffentlichen Stellen allerdings übersehen, dass es in solchen Fällen auch Möglichkeiten gebe, wie etwa das Schwärzen einzelner Dokumententeile, wenn personenbezogene Daten betroffen seien, sodass auf diese Weise zumindest der übrige Teil der angefragten Informationen herausgegeben werden könne. Infolge der Nicht-Herausgabe würden sich dann die antragstellenden Bürgerinnen und Bürger an den TLfDI wenden und um Unterstützung/Vermittlung bitten.

Es komme auch schon einmal vor, dass einige öffentliche Stellen die gewünschten Informationen nur im Rahmen der Akteneinsicht vor Ort zur Verfügung stellen, ohne dass Notizen gemacht werden dürften. Aus Sicht des TLfDI solle aber eine Antragstellerin/ein Antragsteller selbst entscheiden dürfen, in welcher Form er die Informationen erhalten möchte, was jedoch nicht immer von den jeweiligen öffentlichen Stellen akzeptiert werde. Im ThürTG gebe es dazu eine gesetzliche Verpflichtung, dass die begehrten amtlichen Informationen so bereitzustellen sind wie beantragt. Nur aus wichtigem Grund könne davon abgewichen werden, was allerdings dann gegenüber der Antragstellerin/dem Antragsteller zu begründen sei. Die Vermutung liege nahe, dass die Kommunen teilweise Angst hätten, Informationen herauszugeben. Die Unsicherheit der Kommunen bei der Bereitstellung von Informationen sei aus Sicht des TLfDI u. a. darauf zurückzuführen, dass gerade kleine Kommunen kaum über Juristen verfügen. Die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, welche die Anträge bearbeiten, seien nicht unbedingt vertraut mit den Inhalten des ThürTG.

Darüber hinaus wies der TLfDI auf Probleme im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich des ThürTG hin. So gebe es öffentliche Stellen, die nach unzutreffender eigener Einschätzung nicht dem Anwendungsbereich unterfallen und mithin keine Auskunft erteilen würden. Die Antragstellerinnen und Antragsteller würden sich – z. B. bei fehlender Rückmeldung – an den TLfDI wenden und vom ihm eine rechtliche Bewertung auf Grundlage der Einhaltung des ThürTG bitten. Ein Beispiel für eine solche Stelle sei die Handwerkskammer gewesen. Hierzu verweist der TLfDI auch auf eine Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder (IFK) vom 30. Juni 2015 mit dem Titel „Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!“. Die Entschließungen der IFK sollen eine Hilfestellung u. a. bei informationsfreiheitsrechtlichen Problemen bieten. Darüber hinaus sei das ThürTG bei

den Beliehenen bislang wenig bekannt. Der TLfDI stehe jedoch mit Beliehenen in engem Kontakt. Es werde dieser Gruppe auch deutlich gemacht, dass sie auskunftspflichtig seien. Aber dennoch sei es wichtig, dass die Beliehenen erstmal grundsätzlich prüfen, ob sie nach ThürTG auskunftspflichtig sind, und dies nicht einfach von vornherein ausschließen.

3.1.1.3 Bewertung der Regelungen zum Informationszugang auf Antrag durch die Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats

Auch die im Rahmen der Evaluation interviewten Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats wurden gebeten, die Regelungen zum Informationszugang auf Antrag zu bewerten. Hierzu gaben zwei Beiratsmitglieder eine Einschätzung ab.

Ein Beiratsmitglied monierte, dass bürgernahe Informationen zum genauen Vorgehen im Zusammenhang mit dem Informationszugang auf Antrag fehlen würden. Auch gebe es bisher keine einheitliche Stelle, an die sich Personen mit Interesse an der Informationserteilung richten könnten, insbesondere dann, wenn die angefragte öffentliche Stelle die Informationen nicht herausgebe. Zudem fehle es dem TLfDI an Sanktionsmitteln, wenn Informationen aus unklaren oder nichtigen Gründen nicht zur Verfügung gestellt würden. In Hamburg habe der Landesbeauftragte die Möglichkeit der rechtlichen Feststellung.

Ein anderes Beiratsmitglied stellte im Zusammenhang mit dem Informationszugang auf Antrag fest, dass das Ziel in Thüringen stets gewesen sei, wenig auf Antrag machen zu müssen. Ob dies zutreffe, könne jedoch nicht beurteilt werden, da nicht bekannt sei, wie viele Bürgerinnen und Bürger den Informationszugang auf Antrag nutzen oder auf proaktiv bereitgestellte Informationen zugreifen würden. Des Weiteren sei dem Beiratsmitglied nicht abschließend klar, welchen Mehraufwand die Informationsbereitstellung (proaktiv oder auf Antrag) in der Verwaltung verursache.

3.1.2 Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang

Da unter anderem das TMIK für die Umsetzung der Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 und 2 ThürTG zuständig ist, wurde es zu den konkreten Aktivitäten in diesem Bereich im Rahmen eines leitfadengestützten Interviews befragt. Darüber hinaus wurden auch die Erfahrungen der Stadt Jena als Teilnehmerin des in § 16 Abs. 2 ThürTG genannten Modellprojekts sowie die Erfahrungen der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten öffentlichen Stellen berücksichtigt.

3.1.2.1 Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 ThürTG

Gemäß § 16 Abs. 1 ThürTG wirkt die Landesregierung daraufhin, dass die öffentlichen Stellen das Recht auf Informationszugang nach Maßgabe dieses Gesetzes erfüllen. Bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes hat das TMIK im Jahr 2019 ein Rundschreiben zum ThürTG versendet, das Hinweise zur Anwendung des Gesetzes enthielt und an alle öffentlichen Stellen gerichtet war. Ein weiteres Rundschreiben wurde nach Inkrafttreten des ThürTG im Jahr 2020 an die obersten Landesbehörden verschickt, das einen Auslegungshinweis

zu § 2 Abs. 2 S. 1 ThürTG enthielt. Auf diese beiden Rundschreiben sei seitens der öffentlichen Stellen nicht reagiert worden. Es seien auch keine Nachfragen gestellt worden. Im Jahr 2021 fand eine erste interministerielle Abstimmung zu aktuellen Fragen des Transparenzrechts statt. Im Frühjahr 2023 gab es ein zweites Treffen. In anderen Ressorts hat es Abstimmungen, auch mit dem jeweiligen Geschäftsbereich, oder Informationsveranstaltungen gegeben (z. B. Inhouse-Schulungen). Im Jahr 2023 hat das TMIK zudem umfangreiche Anwendungshinweise zu den Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten erarbeitet, die am 4. August 2023 an die öffentlichen Stellen versendet worden sind.⁴³

Darüber hinaus habe es zwischen 2019 und 2022 im Jahresfortbildungsprogramm Thüringen der Landesregierung drei Schulungen gegeben, die sich primär an Landesbedienstete richteten, weshalb für diese Gruppe auch keine Fortbildungskosten angefallen seien. Grundsätzlich hätten auch andere Gruppen (z. B. Kommunen) an den Schulungen kostenpflichtig teilnehmen können. Andere Gruppen hätten bisher etwa ein Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgemacht. Die kommunale Ebene habe zudem eigene Fortbildungsangebote, die z. B. von der Thüringer Verwaltungsschule in Weimar organisiert werden.

Die erste Schulung zum ThürTG fand am 30. Oktober 2019 statt und richtete sich an Vertreterinnen und Vertreter des Thüringer Landtags, der Thüringer Staatskanzlei und der Ressorts. Im Rahmen der Veranstaltung informierte das TMIK über folgende Themen:

- » Beschluss des ThürTG durch den Thüringer Landtag am 11. September 2019 (Neuerungen mit Inkrafttreten des ThürTG zum 1. Januar 2020),
- » Einrichtung eines TTP (Volltextsuche Intergator),
- » Auswirkungen in Bezug auf die Migration/Fehlermeldungen bis 2020 für das TTP,
- » Überarbeitung der Anwendungshinweise zum ThürIFG, Gebührenverordnung nach dem Thüringer Transparenzgesetz, geplantes Modellprojekt nach § 16 Abs. 2 ThürTG (Einbeziehung der Kommunen), Anpassungsbedarf Thüringer Informationsregisterverordnung.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer fungierten zudem als Multiplikatoren, welche die diskutierten Inhalte in den jeweiligen Behörden weitergeben sollten. Zudem wurden die Inhalte der Schulung in einem Rundschreiben zusammengefasst und an die Staatskanzlei und die Ressorts versendet.

Am 30./31. Januar 2020 sowie am 17./18. Januar 2022 fanden weitere Schulungen statt, die sich an Führungskräfte und Bedienstete, die mit der Umsetzung des ThürTG beauftragt sind oder Auskünfte nach dem Gesetz zu bearbeiten haben und aus dienstlichen Gründen in einen Informations- und Erfahrungsaustausch treten möchten, richteten und folgende Inhalte vermittelten:

⁴³ Da die Anwendungshinweise jedoch zum Zeitpunkt der Erstellung des Evaluationsberichts nicht vorlagen, wurden diese im Evaluationsbericht nicht weiter berücksichtigt.

- » Ursprung und Zweck des neuen Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG) und des Rechts auf Informationszugang
- » Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten
- » Verhältnis ThürTG zu anderen Informationszugangsgesetzen
- » Spannungsverhältnis des ThürTG und Datenschutz
- » Einrichtung eines Transparenzportals
- » Verfahren und Prüfschema für Informationen nach ThürTG
- » Ausnahmen vom Informationszugang auf Antrag:
 - » Schutz öffentlicher Belange
 - » Schutz privater Interessen (Personenbezogene Daten, besondere
 - » Kategorien personenbezogener Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
 - » Kosten (Gebühren und Auslagen)
 - » Stellung und Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Ziel der Schulung war es, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Inhalte und den Anwendungsbereich des ThürTG kennenlernen und praktische Fälle bearbeiten sollten.

Für Beschäftigte der unmittelbaren Thüringer Landesverwaltung war die Teilnahme kostenlos, während Beschäftigte der mittelbaren Thüringer Landesverwaltung sowie nichtstaatlicher Behörden 200,00 € bezahlen mussten.

Nach Angaben des TMIK nahmen an den drei Schulungen insgesamt 76 Beschäftigte teil. Mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stammte aus dem Geschäftsbereich des Innenministeriums (18), der Staatskanzlei (14) sowie des Finanzministeriums (14) (siehe Tabelle 14).⁴⁴

» **Tabelle 14: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Landesverwaltung an Schulungen zum ThürTG (2019-2022)**

Institution	Schulungsteilnehmerinnen und -teilnehmer insgesamt	Davon oberste Landesbehörde	Davon nachgeordnete Behörden
TLT	1	1	-
TMIK	18	3	15
TMIL	4	1	3

⁴⁴ E-Mail des TMIK vom 9. März 2023

TMBJS	5	3	2
TSK	14	10	4
TMWWDG	3	2	1
TMUEN	7	4	3
TFM	14	12	2
TMMJV	5	1	4
TMASGFF	2	1	1
TLfDI	3	3	-
Gesamt	76	41	35

Anmerkung: **TLT**: Thüringer Landtagsverwaltung; **TMIK**: Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales; **TMIL**: Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft; **TMBJS**: Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport; **TSK**: Thüringer Staatskanzlei; **TMWWDG**: Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft; **TMUEN**: Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz; **TFM**: Thüringer Finanzministerium; **TMMJV**: Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz; **TMASGFF**: Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie; **TLfDI**: Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Etwas mehr als die Hälfte der Beschäftigten, die an den Schulungen teilgenommen haben, kam aus den obersten Landesbehörden, während die andere Hälfte dem nachgeordneten Bereich angehörte. An den Schulungen nahmen hauptsächlich Beschäftigte des höheren Dienstes (37) und des gehobenen Dienstes (34) teil. Der mittlere Dienst war mit drei Personen vertreten.⁴⁵

Zudem habe es im Juli 2020 und im September 2022 behördeninterne Informationsveranstaltungen zum ThürTG im TFM gegeben. Ob darüber hinaus neben den Seminaren aus dem Jahresfortbildungsprogramm beispielsweise Inhouse-Schulungen in den Behörden stattgefunden haben oder ob von externen Trägern Schulungen zum Transparenzrecht angeboten worden seien, sei dem TMIK nicht bekannt.

Weitere – auf § 16 Abs. 1 ThürTG gestützte – Maßnahmen habe es nach den im TMIK vorliegenden Erkenntnissen nicht gegeben.

⁴⁵ Zu zwei Teilnehmerinnen und Teilnehmer lagen keine Informationen vor, welcher Laufbahngruppe sie angehörten.

3.1.2.2 Durchführung eines Modellprojekts gemäß § 16 Abs. 2 ThürTG

Gem. § 16 Abs. 2 ThürTG unterstützt das für die Informationsfreiheit zuständige Ministerium die Kommunen bei der Teilnahme am TTP und bietet ein Modellprojekt zur Klärung von rechtlichen, organisatorischen und technischen Fragen aus spezifisch kommunaler Sicht an. Näheres hierzu kann es durch eine Verwaltungsvorschrift regeln (zu Teilnehmerinnen und Teilnehmern, Dauer, Vorgehens- und Verfahrensweise und Obliegenheiten).

Ein solches Modellprojekt zur Unterstützung der Beteiligung der Kommunen am TTP wurde nach Auskunft der TMIK im Evaluationszeitraum umgesetzt. Dieses Projekt wurde angeboten, da die Belange der kommunalen Ebene im Gesetzgebungsprozess zum ThürTG nach deren Auffassung unzureichend berücksichtigt worden seien. Die Umsetzung des Modellprojektes habe folgende drei Phasen umfasst:

» Phase 1: Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden

Zunächst habe es drei Treffen mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände gegeben. Im Rahmen dieser Gespräche hätten diese das TMIK lediglich an die Stadt Jena verwiesen, die in Thüringen auf kommunaler Ebene eine Vorreiterrolle in Sachen Transparenz besitze. Die Zurückhaltung der kommunalen Ebene sei vermutlich auf die von diesen als unzureichend empfundene Einbeziehung im Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen.

» Phase 2: Proaktive Ansprache ausgewählter Kommunen

Das TMIK habe dann neben Jena eine repräsentative Auswahl weiterer Kommunen unterschiedlicher Größe und unterschiedlichen Typs angeschrieben, jedoch nur von der Stadt Jena eine positive Rückmeldung erhalten. Von den übrigen Kommunen hätten lediglich vier Kommunen vor allem mit der Begründung abgesagt, dass man ein freiwilliges Projekt in der Covid-19-Pandemie nicht stemmen könne. Die meisten Kommunen hätten sich jedoch überhaupt nicht zurückgemeldet.

» Phase 3: Ansprache aller Kommunen

Das TMIK hat sich mit dem Schreiben vom 4. August 2023 an das Thüringer Landesverwaltungsamt mit der Bitte gewendet, die Kommunen im Freistaat Thüringen über die neuen Anwendungshinweise zu den Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten sowie über die Möglichkeit zu unterrichten, dass die Kommunen ihre Wünsche und Anregungen für eine effektive Durchführung des Modellprojekts dem TMIK mitteilen können.

Es sei bei dem Modellprojekt darum gegangen, spezifische technische Probleme bei der Nutzung des TTP zu identifizieren. Auch wenn es keine zeitliche Befristung gebe, solle das Modellprojekt aber perspektivisch irgendwann abgeschlossen werden.

Im Rahmen des Modellprojekts wurde die Stadt Jena gebeten, einen Zugang für das TTP zu beantragen und Informationen auf dem Portal einzustellen. Mit Blick auf den Anmeldeprozess wurde moniert, dass die Vorgaben für das gewählte Zugangspasswort nicht geprüft würden und keine automatisierte Identitätsprüfung erfolge. Zudem werde

die E-Mail-Adresse nicht mit der Nutzerin/dem Nutzer verknüpft, da die Änderung des Passwortes auch über eine andere, nicht bei der ersten Anmeldung angegebene E-Mail-Adresse erfolgen könne. Der aktuell verwendete Signaturalgorithmus entspreche nicht mehr dem aktuellen Stand der Sicherheitstechnik.

Aus Aufwandsgründen habe die Stadt Jena darauf verzichtet, Informationen auf dem TTP einzustellen. Die Möglichkeiten des für das TTP verwendeten Metadatenstandards DCTAT-AP würden nur sehr eingeschränkt genutzt. Es fehle zudem aktuell die Möglichkeit, Informationen im csv.-Dateiformat auf dem TTP einzustellen, welches aber wichtig für den Datenaustausch sei.

Im Rahmen ihrer Stellungnahme verwies die Stadt Jena sowohl beim ThürTG als auch beim TTP auf Optimierungsbedarfe. Das ThürTG sollte einen konsequenten Open Data-Ansatz verfolgen, der beispielweise auch Daten von Unternehmen umfasst, an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist (z. B. ÖPNV-Unternehmen). Darüber hinaus sollte das ThürTG auch die Vorgaben des Datennutzungsgesetzes berücksichtigen und den Grundsatz „open by default and design“ zugrunde legen, nach dem Daten möglichst konzeptionell und standardmäßig offen erstellt werden sollten.

Mit Blick auf das TTP sei es wichtig, wenn ein automatischer Datenabruf sowie Schnittstellen zum Anlegen und Bearbeiten von Datensätzen vorhanden wären. Dadurch wäre es ohne zusätzlichen Aufwand möglich, auf anderen Plattformen bereits veröffentlichte Informationen fast zeitgleich auf dem TTP einzustellen. Für den automatisierten Datenabruf habe sich in der EU und bei anderen öffentlichen Stellen in Deutschland die Datenmanagement-Plattform „piveau“ etabliert. Schließlich wurde von der Stadt Jena eine plattformbasierte Beantragung eines Informationszugangs direkt über das TTP als gute Möglichkeit für vor allem kleinere Kommunen gesehen. Dies würde es beispielsweise erleichtern, für diese Anfrage aufbereitete Informationen ohne personenbezogene Daten auch auf dem TTP bereitzustellen.⁴⁶

Aus der Durchführung des Modellprojekts mit der Stadt Jena konnten nach Auffassung des TMIK verschiedene Erkenntnisse gewonnen werden. So sei deutlich geworden, dass man die Kommunen über den Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 ThürTG noch einmal informieren müsse, da bislang keine Kommune Informationen über das TTP bereitgestellt habe. Die schriftliche Stellungnahme der Stadt Jena zu den Nutzungserfahrungen mit dem TTP sei dem TLRZ übermittelt worden, welches bereits prüfe, wann welche vorgeschlagenen Änderungen vorgenommen werden könnten (z. B. Identitätsprüfung bei der Anmeldung, den Signaturalgorithmus, Angebot csv.-Dateiformat). Durch das Modellprojekt habe das TMIK sehr wertvolle Impulse für konkrete Verbesserungen des TTP gewinnen können, welches dadurch sicherer und leichter bedienbar sein werde. Insofern bewerte man bereits jetzt schon das Modellprojekt als Erfolg.

Abseits des Modellprojekts habe es nach Auskunft des TMIK keine Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen bei der Teilnahme am TTP gegeben.

⁴⁶ Siehe Erfahrungsbericht der Stadt Jena zum Modellprojekt gem. § 16 Abs. 2 ThürTG vom 1. Dezember 2022.

3.1.2.3 Förderung praktischer Vorkehrungen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG

Um Informationen zu den praktischen Vorkehrungen zu erhalten, wurden zum einen die öffentlichen Stellen im Rahmen der onlinegestützten Befragung gebeten, Angaben sowohl zur Umsetzung als auch zum Nutzen der Regelung zu machen. Ergänzend dazu wurden die ausgewählten öffentlichen Stellen im Rahmen der Interviews ebenfalls zu den getroffenen Vorkehrungen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG befragt. Die zentralen Ergebnisse werden in den folgenden beiden Kapiteln dargestellt.

3.1.2.4 Vollzug und Bewertung der Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG durch die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen

Im Rahmen der onlinegestützten Befragung sollten die öffentlichen Stellen angeben, ob sie Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG getroffen haben. Dies traf auf knapp 30 Prozent der öffentlichen Stellen (37) zu, während der Großteil (87) solche Vorkehrungen nicht getroffen hat.⁴⁷

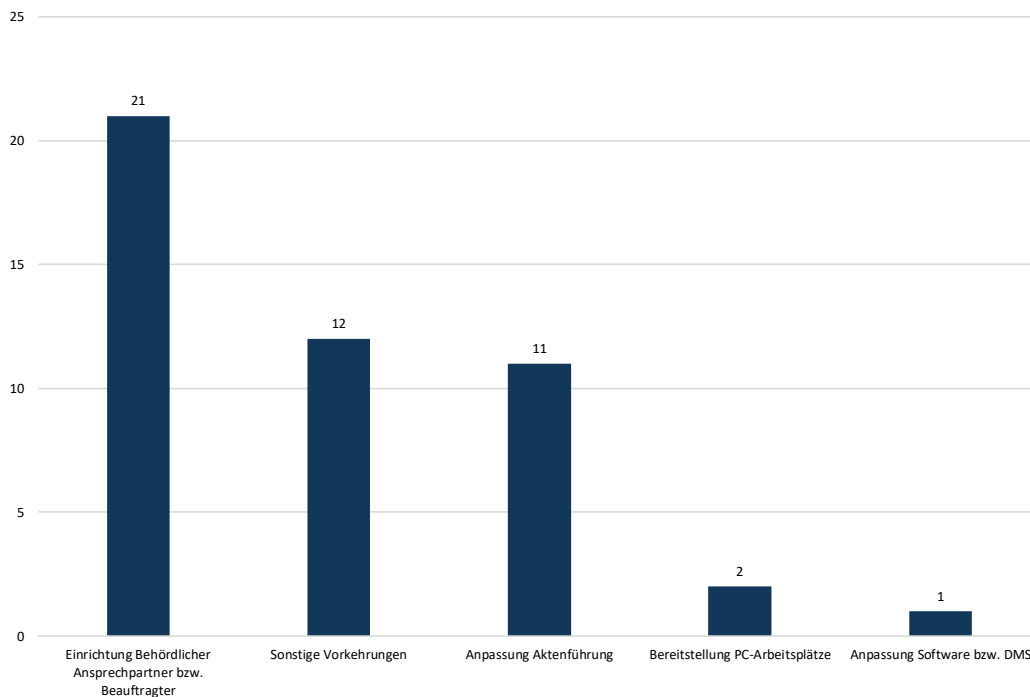
Von den 37 Stellen, die Vorkehrungen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG getroffen haben, gaben 21 öffentliche Stellen an, dass sie eine/n behördliche/n Ansprechpartner bzw. Beauftragte/n eingesetzt haben. In 11 öffentlichen Stellen wurde die Aktenführung und in einer öffentlichen Stelle die Software bzw. das Dokumentenmanagementsystem (DMS) angepasst. PC-Arbeitsplätze mit Zugang zum TTP für Bürgerinnen und Bürger wurden in zwei öffentlichen Stellen bereitgestellt. 12 öffentliche Stellen verwiesen auf weitere Vorkehrungen, die zur Förderung des Rechts auf Informationszugang getroffen worden seien:

- » Einführung Ratsinformationssystem
- » Bürgerinformationssystem
- » Erstellung und Pflege des Landesprogramms „Offene Geodaten“
- » Veröffentlichung bestimmter Informationen im Internet
- » umfangreiche Informationen auf der eigenen Webseite
- » Verlinkung auf die Homepage
- » Verlinkung des Internetauftritts zum TTP
- » Veröffentlichung der Geodaten im Thüringen Viewer
- » WLAN im Besucherbereich, sodass das TTP auf privaten Endgeräten aufgerufen werden kann
- » Veröffentlichung von Informationen auf Homepage
- » Internetauftritt mit Kontaktformular und Ansprechpartnern

⁴⁷ Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass 83 öffentliche Stelle keine Angaben dazu machten, ob sie Vorkehrungen zu Förderung des Rechts auf Informationszugang getroffen haben.

- » Schulung Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- » WLAN im Besucherbereich, sodass das Transparenzportal auf privaten Endgeräten aufgerufen werden kann

» **Abbildung 13: Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG**



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 37)

Die öffentlichen Stellen, die keine Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang getroffen haben, wurden nach den jeweiligen Gründen gefragt. Insgesamt 75 öffentliche Stellen begründeten dies, wobei die genannten Gründe teilweise inhaltliche Überschneidungen hatten und aus diesem Grund zusammengefasst wurden. Genannt wurden in diesem Zusammenhang vor allem die fehlende Notwendigkeit/der fehlende Bedarf, fehlende Ressourcen/ein hoher Aufwand sowie organisatorische/technische Gründe.

» **Keine Notwendigkeit/kein Bedarf**

- » Da es sich bei § 16 Abs. 3 ThürTG um eine Soll-Vorschrift handele, sei zunächst abgewartet worden, ob es einen Bedarf gebe. Diese habe es aber bisher nicht gegeben. Aus diesem Grund werde es für unangemessen und unbegründet gehalten, personelle Ressourcen dafür einzusetzen, ohne dass überhaupt ein Bedarf gegeben sei.

- » Aufgrund der vertraulichen und hochsensiblen Daten, mit denen die öffentliche Stelle arbeite, sei es aufgrund der Sicherheitsbestimmungen nicht möglich, einen Zugang zum TTP in den Dienstgebäuden bereitzustellen. Aufgrund der geringen Zahl an Informationen, die proaktiv bereitgestellt werden könnten, sowie der geringen Anzahl an Anträgen auf Informationszugang werde die Bestellung eines behördlichen Ansprechpartners oder Beauftragten als nicht erforderlich erachtet.
- » Bisher habe kein Bedarf bestanden, da auf der Internetseite und im TTP umfangreiche Informationen angeboten würden.
- » Bislang habe kein praktischer Bedarf bestanden, da es keine Anwendungsfälle gegeben habe.
- » Das ThürTG biete mit den §§ 5, 6 und 9 ThürTG ein umfassendes Recht auf Informationszugang. Bisher sei kein Bedarf seitens der Bürgerinnen und Bürger zur Umsetzung von Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 ThürTG festgestellt worden.
- » Die Nachfrage sei gering. Das Informationsbedürfnis werde offensichtlich durch andere Angebote (z. B. Nachfragen in der Verwaltung) gedeckt.
- » Das Recht auf Informationszugang sei, soweit Anträge gemäß § 9 ThürTG gestellt wurden, gewährt worden. Zur Auslegung/Umsetzung der proaktiven Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten liege bisher keine abgestimmte Verfahrensweise der Ressorts in Thüringen vor. Während der fast zweieinhalb Jahre andauernden Corona-Pandemie habe der Vollzug des ThürTG nicht auf der Prioritätenliste gestanden.
- » Ein Ansprechpartner sei nicht benannt worden, da hierfür keinen Bedarf aus der Praxis gebe. Die Aktenführung im Vorgangsinformationssystem (VIS) und die sonstige Software müssten zur Förderung des Rechts auf Informationszugang nicht angepasst werden. In den Jahren 2020 bis 2022 sei auch eine besondere Vernetzung mit dem TTP nicht erforderlich gewesen. Die Bereitstellung von PC-Arbeitsplätzen mit Zugang zum TTP sei in der öffentlichen Stelle nicht möglich, da es sich um besonders gesicherte Bereiche handele.
- » Aufgrund der Größe der öffentlichen Stelle (15 Mitarbeiter) und der eng begrenzten abfallwirtschaftlichen Aufgabe sei dies nicht möglich bzw. erforderlich.
- » Auskünfte könnten schriftlich über ein Kontaktformular oder über die Geschäftsstelle eingereicht werden.
- » Anträge auf Informationszugang würden von der Verwaltung bearbeitet. Mangels entsprechender Anträge sei hier bislang kein weiterer Handlungsbedarf erkennbar.
- » Die veröffentlichungswürdigen Entscheidungen des Gerichts würden mit Einführung der elektronischen Akte über die Juris GmbH im Landesrecht Thüringen kostenlos zur Verfügung gestellt. Geschäftsverteilungspläne, Haushalts- und Stellenpläne stünden im Internet zur Verfügung. Gerichtsverhandlungen seien ohnehin öffentlich. Ein elektronischer Zugang zum TTP könne hier derzeit nicht eingerichtet werden.

» Fehlende Ressourcen/hoher Aufwand

- » Bisher fehle aufgrund des Personalmangels die Zeit.
- » Bisher seien keine personellen und zeitlichen Ressourcen vorhanden gewesen. Im Zusammenhang mit der Einrichtung einer Verlinkung auf der Internetseite und Beantragung eines Redaktionszugangs würden die Möglichkeiten zur Förderung des Rechts auf Informationszugang zeitnah geprüft.
- » Der Aufwand sei für eine kleine Behörde zu hoch. Ansprechpartner sei ggfs. die Geschäftsleitung.
- » Ein diesbezüglich vorbereiteter Projektantrag sei aufgrund der Covid-19-Pandemie und der kritischen Personalsituation in der zuständigen Organisationseinheit zurückgestellt worden, solle aber nun vorangetrieben werden.
- » Gemäß § 16 Abs. 2 ThürTG habe das für die Informationsfreiheit zuständige Ministerium die Kommunen bei der Teilnahme am TTP zu unterstützen und ein Modellprojekt zur Klärung von rechtlichen, organisatorischen und technischen Fragen aus spezifisch kommunaler Sicht anzubieten. Hierbei habe es vom zuständigen Ministerium keinerlei Unterstützung gegeben, weshalb auch keine Vorkehrungen getroffen seien.

» Organisatorische/technische Gründe

- » Mit der Einführung des Dokumentenmanagementsystems im Jahr 2023/24 und des Ratsinformationssystems würden diese Aufgaben geklärt.
- » Als neugebildete Gebietskörperschaft sei man noch im Aufbau regulärer Strukturen.
- » Dies befinde sich im Rahmen der Überprüfung und Anpassung der Verwaltungsstrukturen in Vorbereitung.
- » Die Schaffung eines Zugangs zum TTP in den Dienstgebäuden der öffentlichen Stelle sei nicht möglich. Die öffentliche Stelle habe keinen Besucherverkehr.

» Sonstige Gründe

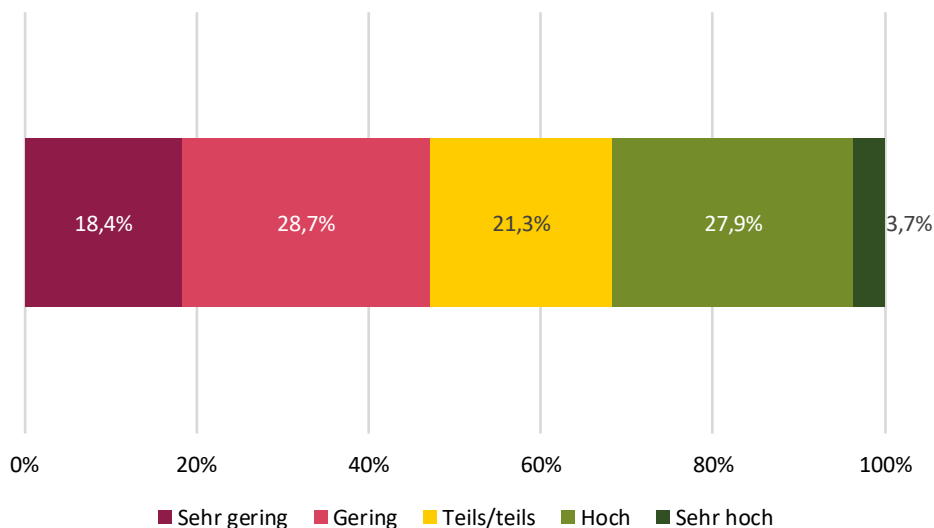
- » Das ThürTG werde bisher nicht angewendet.
- » Es gebe praktisch keinen Anwendungsbereich für das ThürTG in der öffentlichen Stelle.
- » Die in der öffentlichen Stelle vorhandenen Informationen seien in der Regel nicht geeignet und dazu bestimmt, auf Antrag abgefragt zu werden, da sie Einzelfall und Anliegen bezogen seien. Weitere Informationen würden der Öffentlichkeit in Form eines Jahresberichts zur Verfügung gestellt. Andere, darüber hinaus gehende Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang könne die öffentliche Stelle auf Grund ihrer speziellen gesetzlichen Aufgabe nicht treffen.
- » Es sei allein ein interner Ansprechpartner für das ThürTG geschaffen worden. Der eigentliche Tätigkeitsbereich der Behörde betreffe die Bearbeitung von strafrechtlichen Ermittlungs-, Straf- und Vollstreckungsverfahren sowie

berufsgerichtliche und disziplinarrechtliche Verfahren, die gemäß § 2 Abs. 6 ThürTG vom Anwendungsbereich des ThürTG ausgeschlossen seien.

- » Die Regelungen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG seien bislang nicht bekannt gewesen.

Weiterhin wurden die öffentlichen Stellen danach gefragt, wie sie den Nutzen der Regelung zur Förderung des Rechts auf Informationszugang einschätzen. Etwas mehr als 30 Prozent der öffentlichen Stellen schätzten den Nutzen als hoch (38 Stellen) bzw. sehr hoch (5 Stellen) ein, während dieser von knapp der Hälfte als gering (39 Stellen) bzw. sehr gering (25 Stellen) eingestuft wurde. Bei rund einem Fünftel der öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent (29 Stellen) aus (siehe Abbildung 14).

» **Abbildung 14: Einschätzung des Nutzens der Regelung zur Förderung des Rechts auf Informationszugang**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 136)

Die öffentlichen Stellen, die den Nutzen indifferent oder (sehr) gering bewerteten, wurden um eine Begründung gebeten. Insgesamt nannten 69 öffentliche Stellen Gründe für ihre Bewertung. Die Gründe hatten teilweise inhaltliche Überschneidungen und wurden deshalb zusammengefasst und thematischen Oberkategorien zugeordnet. Begründet wurde der geringe Nutzen vor allem mit den negativen Auswirkungen des Informationsfreiheitsrechts, mit dem hohem Umsetzungsaufwand, mit der fehlenden Notwendigkeit/dem fehlenden Anwendungsbereich, mit der Nutzung anderer Informationskanäle.

» **Geringes Interesse/geringer Bekanntheitsgrad**

- » Angesichts des Umstands, dass die öffentliche Stelle in drei Jahren nur eine Anfrage erhalten habe, schein das Interesse der Bürgerinnen und Bürger am TTP gering zu sein.

- » Die Regelungen seien der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. In der Regel würden sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Anliegen direkt an die entsprechenden Personen in der Verwaltung wenden.
- » Es werde nicht wahrgenommen, dass Antragstellerinnen/Antragsteller das Recht auf Informationszugang einfordern würden.
- » Wegen der weitgehend fehlenden Auswirkung des Handelns der Gerichtsverwaltung auf der Ebene der Amtsgerichte sei kein nennenswertes Interesse der Öffentlichkeit erkennbar.
- » Die Bürgerinnen und Bürger interessieren es nicht. Falls ein Informationsbedürfnis bestehen sollte, würde die Kommunalverwaltung dem auch nachkommen, ohne dass es einer aufwendigen gesetzlichen Regelung oder eines Portals, das sowieso keiner kennen würde, bedürfe.
- » Im Bereich der Justiz seien Informationen, soweit sie sich nicht auf gerichtliche Entscheidungen beziehen, für die Bevölkerung von eher untergeordneter Bedeutung.

» Hoher Umsetzungsaufwand

- » Es entstehe ein erheblicher zeitlicher Aufwand durch die Befassung, Abwägung des Umfangs und der Auskunftsgewährung. Personell sei eine eindeutige Zuarbeit der Anfragen nicht gegeben.
- » Die „Soll“-Pflicht zur praktischen Förderung von Informationszugängen nach § 16 Abs. 3 ThürTG sei wenig konkret und in der praktischen Umsetzung mit möglicherweise freiwilligem Zusatzaufwand verbunden, ohne dass hierbei ein Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger oder die öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG deutlich werde. Beispielsweise sei es sehr fraglich, ob überhaupt in Zeiten mit weitgehend überall verfügbaren internetfähigen Geräten ein Zugang zum TTP in Dienstgebäuden der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen ermöglicht werden müsse. Ferner mache nur ein kleiner Anteil der Bevölkerung von seinem Recht auf Informationszugang Gebrauch.
- » Einerseits werde die Bürgerfreundlichkeit/Akzeptanz des Verwaltungshandelns gesteigert, andererseits werde der Verwaltungsaufwand erhöht.
- » Das ThürTG möge für die Berichtspflichten der Ministerien und Oberbehörden sinnvoll sein. Dadurch dass es für jede noch so kleine Behörde gelte, führe es zu einer sinnlosen Bürokratisierung und damit zu einem sinnlosen Verwaltungsaufwand. Eine Aktualität sei nicht gewährleistet.
- » Die Förderung des Rechts auf Informationszugang setze finanzielle Mittel voraus, die der öffentlichen Stelle nicht zur Verfügung stehen und kleinere Verwaltungen wahrscheinlich in der Regel überfordern würden.
- » Die Antragstellung gemäß § 9 ThürTG und das sich daran anschließende Verfahren würden nicht in Frage gestellt. Die proaktive Bereitstellung von Informationen sei aufwendig, führe teilweise zu Doppelarbeiten und der technische Aufwand stehe in

keinem Verhältnis zu den bisherigen Antragszahlen der öffentlichen Stelle. Es sollte sich darauf beschränken, die Webseiten der jeweiligen öffentlichen Stellen so zu gestalten, dass die Bürgerinnen und Bürger mit konkreten fachlichen Fragen über eine leichte Menüführung an die für sie wichtigen Informationen gelangen können.

- » Der finanzielle und personelle Aufwand für die Verwaltung sei enorm hoch im Vergleich zu der geringen Nachfrage.
- » Vorhandene analoge Daten und Prozesse seien nur mit unverhältnismäßig hohem personellem und technischem Aufwand transparent zugänglich zu machen. Erst mit der Umstellung auf digitalisierte und optimierte Verwaltungsstrukturen und den damit verbundenen Prozessumstellung könne die im Sinne des ThürTG gewünschte Transparenz unter verhältnismäßigem Aufwand proaktiv und ohne Antrag oder konkrete Anfrage geschaffen werden.
- » Die Bearbeitung verursache einen nicht unerheblichen Zeit- und Personalaufwand.
- » Die Schaffung und Vorhaltung von Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang binde materielle und personelle Ressourcen, die dann bei der Bewältigung der originären Aufgabe der öffentlichen Stelle fehlen würden.

» **Keine Notwendigkeit/fehlender Anwendungsbereich**

- » Aus Sicht der Verwaltung bestehe hierzu keine Notwendigkeit.
- » Auskünfte würden bereitwillig zur Verfügung gestellt. Der Zweckverband arbeite im öffentlichen Interesse.
- » Bisher lägen der öffentlichen Stelle keine praktischen Anwendungsfälle vor.
- » Da dieses Gesetz für Gerichte und Staatsanwaltschaften nur gelte, soweit nicht Informationen aus deren Verfahrensakten betroffen seien, gebe es praktisch keinen Anwendungsbereich.
- » Das Recht auf Informationszugang in den Kommunen sei auch außerhalb des ThürTG kommunalrechtlich ausführlich geregelt. Die kreisangehörigen Gemeinden seien sehr transparent und die Nachfrage nach dem TTP sei eher gering. Die Bürgerinnen und Bürger würden erwarten, soweit sie im Netz recherchieren, die Informationen auf der Internetseite der öffentlichen Stelle zu finden. Solange Landesbehörden einfache Informationen (z. B. Einwohnerzahlen) immer noch bei den kreisangehörigen Gemeinden und nicht im Internet (z. B. beim Thüringer Landesamt für Statistik) abfragen würden, würden Transparenzportale nichts nützen. Deshalb sollte man von den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr erwarten als von den Bediensteten, die die Daten bereitstellen.
- » Die überwiegende Anzahl der Auskunfts-/Informationsansprüche gingen auf spezialgesetzliche Normen (z. B. § 29 Abs. 1 ThürVwVfG) zurück, sodass Ansprüche nach dem ThürTG kaum greifen würden.
- » Die veröffentlichungswürdigen Entscheidungen des Gerichts würden mit Einführung der elektronischen Akte über die Juris GmbH im Landesrecht zur

Verfügung gestellt. Geschäftsverteilungspläne, Haushalts- und Stellenpläne stünden im Internet zur Verfügung.

» Negative Auswirkungen des Informationsfreiheitsrechts

- » Anfragen seien früher meist von Personen gestellt worden, die kein Interesse an den abgefragten Daten gehabt hätten, sondern mit ihren Anfragen nur die Verwaltung des Gerichts beschäftigen wollten.
- » Nach gerichtlicher Praxis im Umgang mit Streitigkeiten auf diesem Gebiet gebe es Hinweise auf querulatorisches Verhalten. In einzelnen Fällen werde auch vermutet, dass bestimmte Anwälte Klagen nur zur Generierung von Gebühren nutzen.
- » Es würden allgemeine Vorgaben gemacht, ohne Abschätzung der Folgen für die jeweilige öffentliche Stelle und ohne Berücksichtigung des Verfahrensaufkommens bzw. der Begebenheiten in den jeweiligen öffentlichen Stellen.
- » Der schleichende Aufgabenzuwachs sei dazu geeignet, die Arbeitsfähigkeit von Behörden in Frage zu stellen. Das ThürTG sei ein „Nice to have“. Dort würden viele Sachen einfließen, die bereits anderswo geregelt seien. Aus den Fragen dringt heraus, dass die Bürgerinnen und Bürger die Verwaltungen kontrollieren sollen. Kontrollbehörde für Verwaltungsentscheidungen seien die Fachaufsichtsbehörden bzw. Gerichte. Auch gebe es klare Regeln zur Akteneinsicht für gewählte Stadträte. Der Gesetzgeber schreibe zwar in das Gesetz, dass diese Regelungen vorgehen, suggeriere aber gleichzeitig einen globalen Anspruch. Dieser könne aber allein aus Datenschutzgründen und aufgrund von Persönlichkeitsrechten nicht erfüllt werden, da das Personal fehle, um die Unterlagen aufzubereiten. Darüber hinaus werde den Bürgerinnen und Bürgern, deren Anfragen über die bereits angebotenen Möglichkeiten nicht zu deren Zufriedenheit beantwortet worden seien, eine Plattform geboten, um gewünschte Ergebnisse doch noch zu erreichen.
- » Antragsteller würden oft teils anonym bleiben und das Portal „FragDenStaat“ nutzen, das dann die Auskünfte der Stadt ohne Prüfung öffentlich stellen würde. Es bestehe das Risiko von Datenschutzverletzungen zu Lasten Dritter.
- » Transparenz werde grundsätzlich befürwortet. Es würden aber Bedenken im Hinblick auf die Organisationsstruktur als AöR (sowohl hoheitliche als betriebliche Aufgaben) bestehen, sodass u. U. ein gesteigertes Interesse an Informationen bestehe, die betriebsinterne Daten betreffen sowie damit einhergehende unabsehbare Haftungsfolgen.

» Nutzung anderer Informationskanäle

- » Die Bürgerinnen und Bürger würden sich direkt auf der Homepage der öffentlichen Stelle informieren oder sich persönlich an ihren technischen oder kaufmännischen Kundenberater wenden, der individuell auf die Belange und Fragestellungen des Kunden eingehe.
- » Bisher habe die öffentliche Stelle wenige Informationen in das TTP eingestellt und diese seien vermutlich noch nicht vollständig. Somit sei eine Suchmaschine oder der

Besuch der Webpräsenz der öffentlichen Stelle immer noch der beste Weg, um schnell an gesuchte Informationen zu gelangen.

- » Die an einem Vorgang interessierten Bürgerinnen und Bürger hätten auch ohne spezielle Förderung die Möglichkeit, von ihrem Recht auf Informationszugang Gebrauch zu machen.

» **Sonstige Gründe**

- » Mit dem Fortschreiten der Digitalisierung gingen persönliche Behördengänge zurück.
- » Alle bisherigen Anfragen der Stadt seien auf persönliche Interessen zurückgegangen.

3.1.2.5 Vollzugserfahrungen ausgewählter öffentlicher Stellen

Auch die ausgewählten öffentlichen Stellen, mit den leitfadengestützte Interviews geführt wurden, wurden danach gefragt, ob sie Vorkehrungen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG getroffen haben. In den meisten interviewten Stellen seien keine praktischen Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang getroffen worden. Es seien beispielsweise keine PC-Arbeitsplätze für die Öffentlichkeit geschaffen worden, weil diese entweder schon durch andere Gesetze gefordert und dementsprechend eingerichtet worden seien oder die interviewte öffentliche Stelle keinen Publikumsverkehr habe. Zudem sei in keiner der interviewten öffentlichen Stelle die Position einer/s Transparenzbeauftragten geschaffen worden. Auch die Aktenführung und die betreffende Software sei aufgrund des ThürTG in den meisten interviewten öffentlichen Stellen nicht angepasst worden. Dies werde sich jedoch mit ThüringenVIS ändern. In einer Behörde gebe es bereits seit 2020 die Empfehlung, mittels eines Vermerks im VIS zu dokumentieren, ob eine einzupflegende Information für eine (zukünftige) Veröffentlichung in Frage komme oder nicht. Eine andere öffentliche Stelle veranstalte zur Förderung der Transparenz seit diesem Jahr halbjährliche „Hacketons“, bei denen Bürgerinnen und Bürgern vorgestellt werde, welche Daten es gebe. Auf diesen Veranstaltungen werde dann auch diskutiert, wie diese Daten auf dem eigenen OpenData Portal bereitgestellt werden sollten. Eine öffentliche Stelle habe die bisherigen Anwendungshinweise des TMIK zum ThürTG mit zusätzlichen Spezifikationen ergänzt und im behördeneigenen Intranet zugänglich gemacht.

3.1.3 Einrichtung, Zusammensetzung und Aufgaben des beim TLfDI angesiedelten Beirats

Eine Neuerung gegenüber dem ThürIFG war die Einrichtung eines beim TLfDI angesiedelten Beirats (siehe auch § 20 ThürTG), der den TLfDI bei seiner Arbeit im Bereich der Informationsfreiheit und Transparenz unterstützen und beraten soll. Im Beirat sind sechs Landtagsabgeordnete sowie je ein Mitglied der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände, der berufsständischen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Sitz in Thüringen sowie der Hochschulen des Landes vertreten. Hinzu kommen zwei Vertreter gemeinnütziger Vereine, die sich nach ihrer Satzung für Transparenz und Teilhabe oder

gegen Korruption einsetzen. Zudem wird für jedes hauptamtliche Mitglied eine Stellvertreterin/ein Stellvertreter⁴⁸ benannt. Aktuell gehören dem Beirat folgende 13 hauptamtliche Mitglieder⁴⁹ an:

1. Steffen Dittes (DIE LINKE)
2. Madeleine Henfling (B90/GR) (Beiratsvorsitzende)
3. Martin Henkel (CDU)
4. Stephan Tiesler (CDU)
5. Nadine Hoffmann (AfD)
6. Dieter Laudenbach (AfD)
7. Wolfgang Schmidt-Brücken (TMIK)
8. Johannes Köther (Landkreistag Thüringen)
9. RA Jan Helge Kestel (Rechtsanwaltskammer Thüringen)
10. Jochen Fasco (Landesmedienanstalt)
11. Maximilian Koop (Friedrich-Schiller-Universität Jena)
12. Peter Häusler (Mehr Demokratie e. V. Landesverband Thüringen)
13. Prof. Dr. Christoph Biskup (Transparency International Deutschland e. V., Regionalgruppe Thüringen)

Die konstituierende Sitzung des Beirats fand am 13. Oktober 2020 statt. In dieser Sitzung wurde auch die Geschäftsordnung des Gremiums (GO) beschlossen. Diese wurde am 8. Juni 2021 noch einmal geändert. Im Untersuchungszeitraum hat der Beirat viermal getagt: am 13. Oktober 2020, am 2. Januar 2021, am 8. Juni 2021 und am 2. September 2022. Gemäß § 5 Abs. 4 S. 3 GO werden die Protokolle der Beiratssitzungen auf der Internetseite des TLfDI veröffentlicht.⁵⁰ Dies ist jedoch nur bei zwei Sitzungen geschehen (bei der ersten und bei der dritten Sitzung). Zur vierten Sitzung findet sich weder eine Tagesordnung, ein Protokoll noch das genaue Sitzungsdatum. Während zur dritten Sitzung zusätzlich noch die Anwesenheitsliste bereitgestellt wurde, wurde hingegen zur zweiten Sitzung nur die Tagesordnung veröffentlicht. § 4 Abs. 1 S. 2 und 3 GO regeln, dass die Sitzungen mindestens zweimal im Jahr bzw. nach Bedarf einberufen werden und auch im Online-Format möglich sind. Somit haben weniger Sitzungen stattgefunden als in der GO des Beirats festgelegt wurde.

3.1.3.1 Rolle, Aufgaben und Zusammensetzung des beim TLfDI angesiedelten Beirats aus Sicht ausgewählter Beiratsmitglieder

Die leitfadengestützten Interviews mit den Mitgliedern des beim TLfDI angesiedelten Beirats dienen dazu, weiterführende Informationen zur Arbeit des Gremiums zu

⁴⁸ Für die Gruppe der gemeinnützigen Vereine gibt es aktuell nur einen Stellvertreter. Die zweite Stellvertreterposition ist derzeit vakant.

⁴⁹ https://www.tlfdi.de/fileadmin/tlfdi/info/Beirat/UEbersicht_Beiratsmitglieder_-_Stand_14.11.2022.pdf (zuletzt abgerufen am 4.7.2023).

⁵⁰ <https://www.tlfdi.de/informationsfreiheit/beirat/> (zuletzt abgerufen am 4.7.2023).

gewinnen. Aus diesem Grund wurden die vier Mitglieder, die sich zur Teilnahme an einem Interview bereiterklärt hatten, zu verschiedenen Aspekten im Zusammenhang mit dem Gremium befragt. Konkret ging es hierbei um die Aufgaben des Beirats, die Zusammenarbeit im Beirat, die Zusammenarbeit mit dem TLfDI sowie die Rolle und Zusammensetzung des Beirats. Die zentralen Erkenntnisse aus den Interviews werden in den folgenden Kapiteln dargestellt.

5.1.3.1.1 Aufgaben des Beirats

Die interviewten Beiratsmitglieder waren sich weitestgehend einig darüber, dass eine zentrale Aufgabe des Gremiums sei, den TLfDI bei der Auslegung des ThürTG zu beraten. Die Wahrnehmung der Beiratsmitglieder, in welcher Form dies tatsächlich geschieht, unterscheidet sich jedoch teilweise.

Ein Beiratsmitglied verwies darauf, dass es mit Blick auf die Aufgabenwahrnehmung eine andere Erwartungshaltung gehabt habe. Man sei davon ausgegangen, dass in den Sitzungen noch offene Einzelfälle präsentiert und mit den Beiratsmitgliedern diskutiert würden. Dies sei in der Regel aber nicht passiert. Stattdessen sei in den Beiratssitzungen vor allem über die Tätigkeitsberichte gesprochen worden. Hierfür seien den Beiratsmitgliedern die Berichtsentwürfe zugeschickt worden. Hinweise des Beirats zur Darstellung bestimmter Sachverhalte habe der TLfDI in seinem Bericht berücksichtigt. Darüber hinaus habe der TLfDI im Rahmen der Beiratssitzungen auch von der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten berichtet. Zudem sei in einer Sitzung das Ranking zum Transparenzrecht in Deutschland, das gemeinsam von der Open Knowledge Foundation und Mehr Demokratie e. V. erstellt wurde, vorgestellt und mit dem Beirat diskutiert worden, wie die Position Thüringens verbessert werden könne. Aktuelle Einzelfragen bei der Anwendung des ThürUG seien bislang noch nicht im Beirat behandelt worden. Eine Beratung zu Fragen einer etwaigen Beanstandung nach § 19 Abs. 2 ThürTG sei bisher ebenfalls noch nicht erfolgt. Darüber hinaus seien Geschäftsordnungsfragen im Beirat diskutiert worden, wie etwa zur Besetzung des Gremiums und welche weiteren Akteure eingebunden werden könnten. Aber über Fragen zur Dauer der Archivierung von Unterlagen, zur Veröffentlichung der Protokolle sowie zur digitalen Arbeit des Beirats sei gesprochen worden. Im Rahmen der Beiratssitzungen sei zudem über die Evaluation des ThürTG sowie über wichtige Vorhaben im Bereich der Informationsfreiheit (z. B. Erarbeitung der Verwaltungskostenordnung zum ThürTG) informiert worden. Aufgrund des Sitzungsturnus sei die Verwaltungskostenordnung erst vorgestellt worden, als sie schon ausgefertigt worden war und zur Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt anstand. Das interviewte Beiratsmitglied vertrat die Auffassung, dass der Beirat seiner Aufgabe nach § 20 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG grundsätzlich nachkomme.

Ein anderes Beiratsmitglied sah als zentrale Aufgabe des Gremiums, den TLfDI in Konfliktsituationen bei der Umsetzung des ThürTG zu beraten. Darüber hinaus habe der TLfDI versucht, den Beirat bei allgemeinen Themen zum ThürTG einzubinden. Dies sei allerdings nicht durch den gesetzlichen Auftrag abgedeckt, was seitens des Beiratsmitglieds als problematisch eingestuft werde. Im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung wurde moniert, dass der Beirat einen beschränkten Aufgabenbereich habe. Beispielsweise würden ihm – bezogen auf den Landtag – eine

Input- bzw. Impulsfunktion fehlen. Auch gebe es nur im begrenztem Umfang Diskussionen zu allgemeinen Aspekten der Transparenz. In anderen Bundesländern seien die Kompetenzen vergleichbarer Beiräte hingegen weiter gefasst (z. B. in Hamburg). Dort berate der Beirat zu allen Belangen der Transparenz und habe auch die Möglichkeit, Vorschläge an die Bürgerschaft zu äußern. Aus Sicht des Beiratsmitglieds sollte eine entsprechende Ausweitung der Kompetenzen in Thüringen erwogen werden. Es sei jedoch entscheidend, dass die neuen Kompetenzen möglichst konkret benannt würden. Mögliche zusätzliche Aufgaben seien die Entwicklung von „Gelingensbedingungen“ zur Erreichung der im ThürTG genannten Ziele. Dadurch könne die genaue Zielrichtung des Gesetzes deutlicher gemacht werden. Dies trage wiederum zur Akzeptanzsteigerung auf Seiten der öffentlichen Stellen bei. Des Weiteren könne der Beirat in Zukunft auch bei der Identifikation von Problemen bei der Bereitstellung oder Nutzung der Verwaltungsinformationen unterstützen und diese dem Landtag kommunizieren. Dies böte sich an, da im Beirat sowohl die Perspektiven der Nutzerinnen und Nutzer als auch der öffentlichen Stellen vertreten seien. Bisher würde der Beirat keine Informationsangebote für die öffentlichen Stellen in Thüringen anbieten. Dies sei aus Sicht des Beiratsmitglieds wünschenswert. Im Hinblick auf die Aufgabe, den TLfDI in Konfliktsituationen zu beraten, gebe es hingegen keinen grundlegenden Optimierungsbedarf.

Ein weiteres Beiratsmitglied verwies darauf, dass die Aufgabenwahrnehmung und Arbeitsweise des Beirats in den letzten drei Jahren durch die Folgen der Covid-19-Pandemie beeinflusst gewesen sei. Bislang habe nur eine Sitzung in Präsenz stattgefunden. Im Beirat habe man vor allem über Problemfälle diskutiert. Bei konkreten Fragen, die eine bestimmte Verwaltung betrafen, habe der TLfDI den Beirat bislang nicht eingebunden. Vielmehr ging es eher um den Umgang mit dem Gesetz. Zu den behandelten Themen zählten etwa „Verwaltungskosten“, die aus der Sicht des Beirats ein großer „Hemmschuh“ seien. Des Weiteren wurden die Auswirkungen des Gesetzes auf die Verwaltung diskutiert, die teilweise durch komplizierte Anfragen zum Teil für mehrere Tage am Stück nur noch mit der Beantwortung jener Fragen beschäftigt sei, wohingegen übrige Verwaltungsaufgaben liegen blieben. Hierbei wurde als möglicher Vorschlag diskutiert, ob nicht mehr Informationen proaktiv bereitgestellt werden könnten. Ein weiterer Themenpunkt seien die Ausnahmeregelungen gewesen, die – aus Sicht des Beiratsmitglieds – eher ineffektiv seien, da sie in einige Bereiche hineinwirken würden, die transparenter sein sollten. Des Weiteren wurde das Anliegen der Landesmedienanstalten besprochen aus dem ThürTG als transparenzpflichtige Stelle gestrichen zu werden. Ein weiteres Thema sei auch das Verhältnis vom ThürTG und dem Anfragerecht von Räten und Rätinnen in den kommunalen Vertretungsorganen – eher abstrakt und weniger an konkreten Beispielen – gewesen. Aus Sicht des Beiratsmitglieds sollten die gesetzlich festgelegten Aufgaben des Gremiums konkretisiert werden. Im ThürTG werde lediglich erwähnt, dass der Beirat den TLfDI bei der Auslegung und Anwendung des ThürTG berate, ohne dass jedoch klar sei, was dies genau bedeute. Beispielsweise sei nicht klar, wer hier auf wen zugehe oder welche gegenseitigen Pflichten und Verantwortlichkeiten sich daraus ergeben würden. Es sollte daher geklärt werden, welche Aufgaben der Beirat tatsächlich wahrnehmen solle, ohne die Unabhängigkeit des

TLfDI zu beschneiden. Sobald dies klar sei, sollte auch noch einmal überlegt werden, ob die aktuelle Zusammensetzung des Gremiums sinnvoll sei. Als problematisch wurde es zudem gesehen, dass zu Beginn keine Klausur des Beirats stattgefunden habe, um gemeinsam zu überlegen, wie die konkrete Arbeit des Gremiums ausgestaltet sein sollte.

Aus Sicht des Beiratsmitglieds sollte der Beirat ein Ansprechpartner sein, wenn das ThürTG nicht funktioniere, und als Schlichtungsinstanz fungieren, die eingeschaltet werden sollte, bevor Bürgerinnen und Bürger eine Klage einreichen. Das Anliegen könne daraufhin im Beirat diskutiert werden. Darüber hinaus könne der Beirat über die Weiterentwicklung des ThürTG beraten. Eine weitere Aufgabe, die vom Beirat übernommen werden könne, sei die Bewerbung des ThürTG in der Fläche. Hierfür sei es jedoch notwendig, dem Beirat entsprechende Ressourcen bereitzustellen.

5.1.3.1.2 Zusammenarbeit im Beirat

Die inhaltliche Gestaltung der Beiratssitzungen erfolge durch den TLfDI in Abstimmung mit der Beiratsvorsitzenden. Die Beiratsvorsitzende lade immer zu den Sitzungen ein. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des TLfDI würden dabei als Geschäftsstelle des Beirats fungieren. Bei Rückfragen (z. B. zu Dokumenten) könne man sich an den TLfDI wenden. Die Geschäftsstelle verschicke dann die für die Sitzung vorgesehenen Unterlagen (z. B. Entwurf Tagesordnung, Tätigkeitsbericht). Die Tagesordnung sei insgesamt sehr gut vorbereitet und werde rechtzeitig an die Mitglieder verschickt. Zu Beginn jeder Sitzung werde über diese noch einmal abgestimmt. In jeder Sitzung werde die Tagesordnung Punkt für Punkt abgearbeitet. Die interviewten Beiratsmitglieder waren sich einig, dass die Zusammenarbeit konstruktiv sei bzw. gut funktioniere. Lediglich ein Mitglied wollte sich hierzu nicht äußern, da der Beirat nicht öffentlich tage.

Ein Beiratsmitglied verwies darauf, dass man sich mit den Tagesordnungspunkten auseinandersetze, wobei für jedes Mitglied die Möglichkeit bestehe, eigene Themen einzubringen. Die Zusammenarbeit sei aber auch durch zwei unterschiedliche Lager geprägt. Auf der einen Seite stünden die Landtagsabgeordneten und der TLfDI, die darauf bedacht seien, die Zwecke des Gesetzes im Sinne der Transparenz umzusetzen. Auf der anderen Seite stehe die Verwaltung, die durch das Gesetz gesteuert werden solle, wobei die Verwaltung auch stets ihren eigenen Herausforderungen und Zwängen unterliege. Dennoch finde regelmäßig ein sachlicher Austausch über die unterschiedlichen Positionen im Beirat statt. Die Beiratsmitglieder würden sich in erster Linie an der Diskussion beteiligen, jedoch selbst kaum eigene Themen einbringen.

Ein anderes Beiratsmitglied verwies darauf, dass die Sitzungen professionell durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des TLfDI vorbereitet würden. Informationen zu den anstehenden Sitzungen würden vorab an die Mitglieder des Beirats übermittelt, sodass sich die Beiratsmitglieder inhaltlich auf die Sitzungen vorbereiten könnten. Zudem wurde angemerkt, dass das Onlineformat für die Sitzungen des Beirats von Vorteil sei, da dies zeitsparender sei. Die bisherigen Sitzungen seien meistens so abgelaufen, dass der TLfDI die zu diskutierenden Fälle vorstelle und anschließend in einer offenen Diskussion nach möglichen Lösungen gesucht werde. Falls keine Lösung gefunden werde, werde das Thema in der nächsten Sitzung noch einmal behandelt. Ein möglicher inhaltlicher Konflikt zwischen den Themenbereichen Datenschutz und Informationsfreiheit sei theoretisch

möglich, habe es aber bisher nicht gegeben. Positiv bewertet wurde die Aufgabenwahrnehmung durch den TlfdI. Kritik wurde hingegen daran geäußert, dass die gesetzliche Aufgabenbeschreibung des TlfdI im Bereich der Informationsfreiheit eher vage sei und wirksame Sanktionsinstrumente bei Nichterfüllung der gesetzlichen Vorgaben im Hinblick auf die Transparenz fehlen würden. Bezogen auf die Aufgaben des Gremiums sei die Frequenz der Beiratssitzungen ausreichend. Häufigere Treffen wären dann angemessen, wenn der Aufgabenbereich zukünftig ausgeweitet werden sollte.

Ein weiteres Beiratsmitglied gab an, dass es oft Diskussionen zwischen den Mitarbeitern des TMIK und den Abgeordneten gebe. Jedoch würden sich auch die anderen Gruppen mit ihrer Perspektive einbringen. Beispielsweise habe die Rechtsanwaltskammer die Rechtsanwälte im Blick oder ihr juristisches Verständnis. Teilweise seien die Diskussionen sehr zäh und träge (z. B. bei bestimmten rechtlichen Punkten). Die Trägheit des Beirats habe sich auch schon bei der Frage gezeigt, wer den Vorsitz übernehmen wolle. Die Wichtigkeit der Beiratsarbeit werde nicht von allen Mitgliedern gleichermaßen gesehen. Die Vorbereitung der Sitzungen erfolge durch die Beiratsvorsitzende und den TlfdI, der in der Regel Themenvorschläge für die Tagesordnung (TO) mache. Zu Beginn einer Sitzung würde auch die übrigen Beiratsmitglieder gefragt, ob noch Ergänzungsbedarf bei der TO bestehe. Bislang haben Beiratsmitglieder keine weiteren Punkte auf die TO gesetzt.

Ein anderes Beiratsmitglied verwies darauf, dass er sich vorab auf die Themen, die auf der im Vorfeld jeder Sitzung verschickten Tagesordnung stünden, vorbereite. Die Sitzungen würden vom TlfdI einberufen. Die Beiratsmitglieder hätten hingegen bislang von der Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, eine Sitzung einzuberufen.

5.1.3.1.3 Rolle des Beirats und Zusammenarbeit mit dem TlfdI

Drei der interviewten Beiratsmitglieder äußerten sich zur Rolle des Beirats sowie zur Zusammenarbeit mit dem TlfdI.

Aus Sicht eines Beiratsmitgliedes sei der Beirat als eigenständiges Gremium zu verstehen. Er habe eine integrierende Wirkung, da die einzelnen Beiratsmitglieder ihre Positionen einbringen könnten (z. B. bei der Diskussion des Tätigkeitsberichts). Zudem sei der Beirat auch ein Forum, in dem Positionen ausgetauscht und Unzufriedenheit (z. B. mit der Verwaltung) artikuliert werden könnten. Der TlfdI übernehme in den Beiratssitzungen die Rolle des Impulsgebers, der seine Themen vorstelle und als Ansprechpartner für fachliche Fragen fungiere. Der Beirat könne nur unterstützen, indem er Empfehlungen gebe bzw. als „Wissensspeicher“ für den TlfdI fungiere. Da der TlfdI organisatorisch beim Landtag angesiedelt sei, werde seine Rolle verwaltungsseitig als eher außenstehend und kontrollierend empfunden (z. B. etwa beim Vollzug des ThürTG). Interessenkonflikte habe es beim TlfdI aufgrund seiner Doppelzuständigkeit für Informationsfreiheit und Datenschutz bislang nicht gegeben. Die Beiratsarbeit wurde jedoch auch kritisch reflektiert, da nach Einschätzung des Beiratsmitgliedes die Existenz des Gremiums zu keiner grundsätzlichen Verbesserung der Transparenz in Thüringen beigetragen habe. Dies liege möglicherweise auch daran, dass die Sitzungen und damit der Austausch nur in großen Abständen stattfinden würden. Allerdings hätten die Beiratsmitglieder nicht den Wunsch geäußert, den Sitzungsturnus zu verkürzen. Jedoch wurde auch darauf hingewiesen, dass es ein wichtiges Anliegen des Gremiums sei, möglichst viele Akteure

einzu beziehen (z. B. bei der Diskussion des Tätigkeitsberichts des TLfDI). Jedoch sei insbesondere die Einbeziehung der Anliegen und Positionen der Kommunen kein Erfolgsbeispiel. Insgesamt sei das Engagement der Kommunen im Beirat eher durch Reaktion als durch Aktion gekennzeichnet. Mit Blick auf die Beiratsarbeit wurde darauf hingewiesen, dass die Vorstellung der Tätigkeitsberichte des TLfDI verbessert werden könnte.

Ein anderes Beiratsmitglied gab an, dass der TLfDI den Beirat bislang nicht bei konkreten Fragen eingebunden habe, die eine bestimmte Verwaltung betrafen, sondern bei dem Umgang mit dem Gesetz. Hierbei sei es beispielweise um das Thema „Verwaltungskosten“ sowie um den Aufwand des Gesetzes für die Verwaltung gegangen, die aufgrund komplizierter Anfragen zum Teil für mehrere Tage am Stück nur noch mit der Bearbeitung der Anträge beschäftigt gewesen sei. In diesem Zusammenhang sei diskutiert worden, ob nicht mehr Informationen proaktiv bereitgestellt werden könnten. Darüber hinaus seien im Beirat die Ausnahmeregelungen thematisiert worden. Weitere Themen seien die Streichung der Landesmedienanstalt als transparenzpflichtige Stelle sowie das Verhältnis des ThürTG zu den Auskunftsrechten von Ratsmitgliedern gewesen

Der TLfDI sei in der Zusammenarbeit sehr speziell. Beispielsweise binde er nicht immer alle Beiratsmitglieder ein. Dies hänge aber mit der Person und nicht der Position zusammen. Zudem sei die Kommunikation mit dem TLfDI nicht immer einfach, da er vor allem per E-Mail und seltener direkt (z. B. per Telefon) kommuniziere. Insgesamt sei es wünschenswert, dass der TLfDI die Beiratsmitglieder stärker einbinde. Skeptisch gesehen wurde zudem, dass es in Thüringen einen Beauftragten gebe, der sowohl für den Datenschutz als auch für die Informationsfreiheit/Transparenz zuständig sei. Es gebe permanente Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz. Dies würde sich auch auf die Arbeit des TLfDI im Beirat auswirken, da das Thema Datenschutz eine viel größere Rolle in den Gesprächsrunden einnehme als vorgesehen. Daher sollten die Aufgaben im Bereich Datenschutz und Informationsfreiheit von unterschiedlichen Personen wahrgenommen werden. Eine Trennung hätte auch einen positiven Einfluss auf die Verwaltung, da viel besser kommuniziert werden könne, welche Ressourcen benötigt würden, um transparenter zu arbeiten. Jenseits der Beiratsarbeit werde der Datenschutz genutzt, um Transparenz zu verhindern. Stattdessen sollte die Informationsfreiheit als wichtige Grundlage der Demokratie im Verwaltungshandeln vermittelt werden. Allerdings verwies das Beiratsmitglied auch darauf, dass es nicht einschätzen könne, inwiefern davon die praktische Arbeit des TLfDI berührt sei.

Ein weiteres Beiratsmitglied gab an, dass der Beirat seine Rolle bislang noch nicht gefunden habe. Da der Beirat während der Covid-19-Pandemie eingerichtet worden sei, habe es bislang keine Diskussion über das Selbstverständnis des Gremiums gegeben, die jedoch notwendig erachtet werde. Es müsse zudem deutlicher gemacht werden, was die Aufgaben des Beirats seien und welche Kompetenzen im Beirat benötigt würden, um den TLfDI zu unterstützen. Erst dann könne man auch genau festlegen, wie seine Zusammensetzung aussehen solle.

5.1.3.1.4 Zusammensetzung des Beirats

Mit Blick auf die Zusammensetzung des Beirats wiesen fast alle interviewten Beiratsmitglieder auf Optimierungspotenzial hin.

So warf ein Beiratsmitglied die Frage auf, ob es – mit Blick auf die in § 20 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG genannten Aufgaben des Beirats – sinnvoll sei, dass so viele Landtagsabgeordnete im Gremium vertreten sein sollten, da es sich bei der Auslegung und Anwendung des ThürTG und ThürUG eher um Fragen des Verwaltungsvollzugs handele. In der Regel hätten Landtagsabgeordnete in diesem Bereich keine Erfahrungen. Es sei daher zu überlegen, ob nicht zumindest die Anzahl der im Beirat vertretenen Abgeordneten zugunsten anderer Akteure reduziert werden könnte. Sinnvoll erschiene es stattdessen, dass das TMUEN vertreten wäre, das zum ThürUG aussagefähig wäre. Zudem müsse sich die Landesregierung in diesem Gremium oft rechtfertigen. Um hierauf fachlich fundiert reagieren zu können, wäre es von Vorteil, wenn die Landesregierung mit zwei ordentlichen Mitgliedern vertreten wäre. Darüber hinaus sei auch zu überlegen, dass sowohl der Landkreistag als auch der Städte- und Gemeindebund jeweils ein ordentliches Beiratsmitglied entsenden würden. Auch die berufsständischen Körperschaften könnten zukünftig stärker im Beirat vertreten sein. Ggf. könnten auch Beliehene in die Beiratsarbeit einbezogen werden. Insgesamt sei es schwierig gewesen, Vertreterinnen/Vertreter zivilgesellschaftlicher Akteure für den Beirat zu finden. Vermutlich sei dies auch darauf zurückzuführen, dass in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit die Bedeutung des Beirats als eher gering eingeschätzt werde. Darüber hinaus könne ein möglicher Grund für die geringe Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Akteure, sich im Beirat zu engagieren, darin liegen, dass die Sitzungszeiten (z. B. wenn der Beirat am Vormittag tagt) für ehrenamtlich tätige Personen ungünstig seien. Bislang sei im Beirat jedoch noch nicht darüber diskutiert worden, ob die Sitzungstermine auf eine spätere Uhrzeit gelegt werden könnten, sodass es keine Überschneidung zwischen Sitzungsterminen und den Hauptarbeitszeiten der ehrenamtlich tätigen Vertreterinnen und Vertreter der zivilgesellschaftlichen Akteure gebe. Ein weiterer Grund könne sein, dass die Möglichkeit „etwas durch die Arbeit im Beirat zu bewegen“ nicht gesehen werde.

Ein anderes Beiratsmitglied merkte an, dass verschiedene Interessen im Beirat vertreten seien. Vom fachlichen Hintergrund her seien die Beiratsmitglieder zumeist Juristinnen und Juristen. Ein Hinzuziehen von weiteren Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich mit dem Thema „Transparenz“ befassen, wäre sinnvoll. Allerdings wurde auch darauf verwiesen, dass in diesem Bereich derzeit nur wenige Personen ehrenamtlich tätig seien und diese oft nur wenig Zeit für zusätzliche Aufgaben hätten. Bisher sei Transparency International nur als Stellvertreter im Beirat und nehme deshalb nur selten an den Sitzungen teil. Insgesamt seien nicht immer alle Mitglieder bei allen Beiratssitzungen anwesend.

Auch ein weiteres Beiratsmitglied vertrat die Auffassung, dass die Zusammensetzung des Beirats nicht optimal sei und überdacht werden sollte. Beispielsweise sollten zivilgesellschaftliche Akteure stärker als bisher im Beirat vertreten sein. Aufgrund der Schwierigkeiten, Organisationen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich für ein Engagement im Beirat zu gewinnen, seien „Mehr Demokratie e. V.“ und „Transparency

International“ nicht von Anfang an im Beirat vertreten gewesen. Darüber hinaus wurde kritisch hinterfragt, ob im Beirat so viele Landtagsabgeordnete vertreten sein müssten, da dies dazu führe, dass nicht immer sinnvolle Diskussionen geführt würden. Stattdessen sei es zielführender, wenn bei der Besetzung des Beirats darauf geachtet werde, dass diese Personen über das notwendige „Know-how“ verfügen würden. Beispielsweise sei es wünschenswert, dass auch der Bereich IT und Verwaltungsdigitalisierung im Gremium vertreten wäre, da das Thema Transparenz und Verwaltungsdigitalisierung eng mit einander zusammenhängen. Hilfreich wäre es auch, wenn jemanden aus dem Bereich der Demokratiebildung im Beirat vertreten wäre, um das ThürTG noch stärker in der Bevölkerung bekannt zu machen. Denn etwas transparent zu machen, bedeute nicht automatisch, dass man besser nach außen hin kommuniziere. Auch erschiene es sinnvoll, eine Vertreterin/einen Vertreter aus dem Umweltbereich im Beirat zu haben, die/der zum ThürUG aussagefähig sei.

Hingegen sah ein anderes Beiratsmitglied keine Notwendigkeit, die aktuelle Zusammensetzung des Beirats anzupassen.

3.1.3.2 Bewertung des beim TLfDI angesiedelten Beirats aus Sicht ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessengruppen

Insgesamt wurde der Stellenwert des beim TLfDI angesiedelten Beirats von den befragten zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen eher als gering eingeschätzt. Drei Akteure vertraten die Auffassung, dass dieser als gering bzw. sehr gering einzustufen sei. Nur eine Organisation schätzte den Stellenwert des Beirats als hoch ein, während die Bewertung eines Akteurs indifferent ausfiel. Begründet wurden die negativen Bewertungen des Stellenwertes damit, dass der Beirat nicht in Erscheinung trete und die Protokolle einiger Beiratssitzungen nur auf Anfrage zur Verfügung gestellt worden seien. Zukünftig sollten daher die Protokolle jeder Beiratssitzung auf dem TTP veröffentlicht werden. Zudem sei anhand der Protokolle keine echte inhaltliche Auseinandersetzung mit der Umsetzung des ThürTG zu erkennen gewesen. Ein Verbesserungsvorschlag bezog sich auf die thematische Ausrichtung des Beirats. Dieser solle vielmehr Vorschläge entwickeln, wie das Gesetz in der Praxis besser umgesetzt und ggf. weiterentwickelt werden könnte. Hierzu könnten auch die Erfahrungen des TLfDI sowie der im Beirat vertretenen öffentlichen Stellen genutzt werden. Adressat solcher Vorschläge könne der Landtag beziehungsweise die Landesregierung sein.

Die Bewertung der Zusammensetzung fiel eher positiv aus.⁵¹ Während zwei Organisationen diese als gut bewerteten, hielt ein zivilgesellschaftlicher Akteur die Zusammensetzung für schlecht. Eine Organisation wünschte sich eine stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Wirtschaftsvertreterinnen und -vertretern, die an Stelle der Landtagsabgeordneten im Beirat sitzen sollten.

⁵¹ Allerdings gaben nur drei der sieben zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen hierzu eine Einschätzung ab.

3.1.4 Aufgaben und Rolle des TlfdI

Bereits vor Inkrafttreten des ThürTG war der TlfdI für das Informationsfreiheitsrecht zuständig. Seit dem 1. Januar 2020 erstreckt sich seine Zuständigkeit auch auf die proaktive Informationsbereitstellung. Um weiterführende Erkenntnisse zur Aufgabenwahrnehmung und seiner Rolle zu gewinnen, wurden mit dem TlfdI ein leitfadengestütztes Interview geführt. Darüber hinaus wurden auch die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen hierzu befragt. Die zentralen Ergebnisse werden in den folgenden Kapiteln dargestellt.

3.1.4.1 Aufgabenwahrnehmung durch den TlfdI

Der TlfdI gab an, im Zusammenhang mit dem ThürTG verschiedene Aufgaben wahrzunehmen:

» Fallbearbeitung und Vermittlung nach § 17 ThürTG

Hauptsächlich bearbeite der TlfdI Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, sobald sie sich in ihrem Recht auf Informationsfreiheit verletzt sehen. Telefonische Auskünfte zur Auslegung des ThürTG würden gegeben. Sollte es sich um Einzelfälle handeln, kommuniziere der TlfdI ausschließlich schriftlich mit allen Beteiligten. Lasse sich das Problem nicht durch den Antragsteller selbst beheben, werde ein Schlichtungsverfahren eingeleitet, indem der TlfdI auf die jeweilige öffentliche Stelle zugehe und versuche, die Beschwerde des Antragstellers zu klären – unabhängig davon, ob eine öffentliche Stelle einen Antrag rechtmäßig abgelehnt habe oder nicht. Manche Bürgerinnen und Bürger würden die Anrufung des TlfdI auch als eine gegenüber der Klage kostengünstigere Möglichkeit sehen. Im Falle einer erfolgreichen Vermittlung durch den TlfdI funktioniere dies auch manchmal. In der Regel werde in einem solchen Fall die öffentliche Stelle per E-Mail angeschrieben und um die Beantwortung von drei Fragen gebeten:

1. Ist der Sachverhalt, der dem TlfdI geschildert wurde, so zutreffend?
2. Warum ist eine fristgemäße Rückmeldung der Behörde nicht erfolgt?
3. Was waren mögliche Ausschlussgründe?

In der Regel setze der TlfdI der öffentlichen Stelle eine Frist von drei Wochen zur Beantwortung der Fragen. Zumeist würden sich die öffentlichen Stellen daraufhin mit ihrer Einschätzung melden und teilweise um eine Fristverlängerung bitten, die von Seiten des TlfdI auch gewährt werde. Zudem werde zwischenzeitlich noch einmal die antragstellende Person über den Stand der Bearbeitung informiert. Im Falle eines negativen Ergebnisses werde dies den Beschwerdeführern unter Bezugnahme auf die geltende Rechtslage mit dem Hinweis mitgeteilt, dass bei einem negativen Ergebnis auch noch die Möglichkeit einer Klage bestehe. Dabei werde jedoch immer darauf hingewiesen, dass bestehende Rechtsmittelfristen durch die Anrufung des TlfdI nicht unterbrochen würden.

Der TlfdI macht außerdem deutlich, dass es ein Bestreben der Behörde sei, für die Bürgerinnen und Bürger da zu sein und dabei zu unterstützen, wie diese an die gewünschten Informationen kommen. Unerheblich dabei sei, welcher Personenkreis einen Antrag stelle. Es gehe in erster Linie darum, die geltende Recht anzuwenden. Dies

führe in manchen Fällen auch zu Irritationen bei den öffentlichen Stellen, da dem TLfDI bei manchen Anfragen unterstellt werde, er werde in diesen Fällen zum Vertreter fragwürdiger Interessen. Der TLfDI weise die Kommunen jedoch daraufhin, dass laut Gesetzeslage „jedermann“ das Recht habe, Anträge zu stellen. Neben der Internetplattform „FragDenStaat“ kämen Beschwerden vor allem von Einzelpersonen, die nicht aus Thüringen kommen würden. Inhaltlich gehe es dabei beispielweise um Anfragen an Justizvollzugsanstalten bzgl. bestimmter Hygienepläne. Die Kooperationsbereitschaft der öffentlichen Stellen werde insgesamt positiv bewertet. Kleine Verwaltungseinheiten würden teilweise bei Nachfragen zunächst ungehalten reagieren, da ihnen die Inhalte des ThürTG noch nicht bekannt seien, würden sich dann aber in der Regel kooperativ zeigen. Eine vollständige Verweigerungshaltung (etwa die Verweigerung der Kommunikation mit dem TLfDI) seitens einer öffentlichen Stelle habe es weder zu Zeiten des ThürIFG noch seit Inkrafttreten des ThürTG gegeben. Insgesamt gehe der TLfDI immer davon aus, dass die Kommunen offen kommunizieren würden, welche Informationen ihnen vorlägen. Insoweit vertraue man den Auskünften der öffentlichen Stellen.

Aufgrund der geringen Personalausstattung sei es dem TLfDI nicht möglich, bei jeder einzelnen öffentlichen Stelle zu prüfen, ob das ThürTG umgesetzt worden sei und welche Informationen proaktiv durch die Erweiterung der Veröffentlichungspflichten veröffentlicht werden würden. Bislang habe es ausgereicht, wenn sich der TLfDI bei Problemfällen einschalte und versuche zu vermitteln. Von anderen Instrumenten (z. B. Einsichts- oder Betretungsrechten) habe er bislang noch keinen Gebrauch gemacht. „Penetrantes Nachfragen“ sei oftmals ein wirksames Mittel, ansonsten war sei kein Vor-Ort-Besuch in einer öffentlichen Stelle erforderlich gewesen. Insgesamt seien die Kontroll- und Eingriffsbefugnisse im Bereich der Informationsfreiheit aus Sicht des TLfDI in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ausreichend. Eine Kompetenzerweiterung bedürfe es im Moment nicht. Bei der Fallbearbeitung könne stets gut vermittelt werden, was nicht zuletzt auf ein sehr gutes Vertrauensverhältnis zu den Kommunen zurückzuführen sei.

»» Information der Öffentlichkeit

Zudem werde jährlich – parallel zum Datenschutzbericht – ein Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit veröffentlicht. Dieser werde im Vorfeld im Transparenzbeirat beraten. Neben der Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit habe der TLfDI die Öffentlichkeit im Rahmen einer Informationsveranstaltung zum ThürTG und zum Thema Informationsfreiheit im Jahr 2021 informiert. An der Veranstaltung, die im Thüringer Landtag stattfand, hätten ca. 120-130 Personen teilgenommen. Um verschiedene Perspektiven bei den Vorträgen zu berücksichtigen, seien als Referentinnen und Referenten ein Journalist (aus Sicht des Antragstellers) und ein Vertreter von Frag den Staat (um den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Internetplattform näher zu bringen) sowie zwei Vertreter der Stadt Jena (aus Sicht der Antragsbearbeiter) eingeladen worden. Bei einer anschließenden Fragestunde habe sich zudem die interessierte Öffentlichkeit über einen Live-Chat mit Fragen und Anmerkungen beteiligen können. Darüber hinaus habe eine Talkrunde in Kooperation mit der Thüringer Landesmedienanstalt stattgefunden, an der ein Vertreter von „Mehr Demokratie e. V.“, die Stadt Jena als „Leuchtturm“ für die Umsetzung des

ThürTG und ein Doktorand im Informationsfreiheitsrecht sowie der TLfDI teilgenommen haben.

Des Weiteren ging der TLfDI auf Möglichkeiten, wie die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung des Landes Thüringen weiter erhöht werden könnte. Neben Veranstaltungen gebe es auch Gespräche mit der Thüringer Landesmedienanstalt als Kooperationspartner darüber, Videos zum Thema Transparenz zu produzieren, in denen Antragstellerinnen und Antragstellern erklärt werde, wie sie Informationen von der Verwaltung erhalten können. Darüber hinaus seien Videos geplant, in denen den Kommunen erklärt werde, wie sie auf die Informationsgesuche von Bürgerinnen und Bürgern richtig reagieren. Ziel der Kampagne sei es, die Bürgerinnen und Bürger auf ihre Informationsmöglichkeiten bei den öffentlichen Stellen hinzuweisen und damit die demokratische Teilhabe zu fördern. Nicht bewährt hätten sich dagegen bislang Broschüren und Informationsblätter.

» Austausch mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

Der TLfDI nehme auch an der Konferenz der Informationsbeauftragten des Bundes und der Länder (IFK) teil, die zweimal im Jahr stattfindet und von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des TLfDI im Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) vorbereitet werde. Zudem gebe es einen Arbeitskreis zur IFK (AKIF), der vor der eigentlichen Konferenz taget. Seit einiger Zeit treffe sich der AKIF auch virtuell einmal im Monat, um sich informell zu interessanten/brisanten informationsfreiheitsrechtlichen Themen auszutauschen. Einmal im Jahr würden auch die Gerichte in Thüringen gebeten, Gerichtsurteile zum ThürTG zu übersenden. Über den AKIF würde sich regelmäßig über aktuelle Rechtsprechungen zum Informationsfreiheitsrecht per E-Mail ausgetauscht.

» Unterstützung des Thüringer Landtages und der Landesregierung

Eine Unterstützung des Thüringer Landtages und der Landesregierung sei bisher lediglich im Rahmen von Anhörungen im Gesetzgebungsverfahren erfolgt, sowohl auf Kabinettsebene als auch in den parlamentarischen Anhörungsverfahren. Ansonsten habe sich der Thüringer Landtag weder mit allgemeinen Anfragen noch im Hinblick auf die Beauftragung von speziellen Gutachten im Bereich der Informationsfreiheit an den TLfDI gewandt. Allerdings wird vermutet, dass der Landtag im Rahmen von § 19 ThürTG perspektivisch möglicherweise auf den TLfDI zukommen könnte.

» Betreuung des beim TLfDI angesiedelten Beirats

Weiterhin übernehme der TLfDI auch die Betreuung des Transparenzbeirats als Geschäftsstelle im Austausch mit der Beiratsvorsitzenden (z. B. Vorbereitung von Sitzungen, Besetzung des Beirats). Im Beirat würden schwerpunktmäßig die Entwürfe der Tätigkeitsberichte des TLfDI besprochen und beraten. Dieser werde vom TLfDI vorab an die Mitglieder versendet, sodass diese Verbesserungsmöglichkeiten bzw. Änderungswünsche (z. B. zur Struktur) mitteilen, aber auch Nachfragen stellen könnten. Prinzipiell funktioniere die Zusammenarbeit der Beiratsmitglieder zum Tätigkeitsbericht gut. Viele Mitglieder seien dem TLfDI „wohlgesonnen“ und würden ihre Arbeit im Beirat ernst nehmen. Die Diskussionen im Beirat nehme der TLfDI als sehr produktiv wahr. Neben der

Kommentierung der Tätigkeitsberichte sei die weitere Unterstützung des TLfDI durch den Beirat diskutiert, aber bislang nicht konkretisiert worden. Aus Sicht des TLfDI könnten die Beiratsmitglieder außerhalb ihrer Beratungsfunktion nicht viel machen. Lediglich die Mitglieder aus dem Landtag könnten theoretisch über das Parlament im Rahmen ihrer Abgeordnetenfunktion noch stärker zu Gunsten des TLfDI einwirken und sich für diesen „stark machen“. Weiterhin sei es geplant, § 5 ThürTG noch stärker mit den Beiratsmitgliedern zu diskutieren, inwiefern öffentliche Stellen verpflichtet werden könnten, Informationen proaktiv bereitzustellen. Nicht alle ordentlichen Beiratsmitglieder oder deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter würden an den Sitzungen teilnehmen, obwohl diese in hybrider Form angeboten würden.

3.1.4.2 Ressourcenausstattung des TLfDI

Die Ressourcenausstattung werde aus Sicht des TLfDI insgesamt als nicht ausreichend bewertet. Aktuell verfüge die Behörde nicht einmal über ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) für Aufgaben im Bereich der Informationsfreiheit. Eine halbe Stelle entfalle auf die Bearbeitung von Beschwerden/Anfragen, die noch von einem Mitarbeiter, der nur wenige Wochenstunden zur Verfügung habe, unterstützt werde. Im Vergleich dazu gebe es etwa 40 Personen, die im Bereich Datenschutz tätig seien. Aus Sicht des TLfDI brauche es jedoch gerade im Bereich Wissensvermittlung (d. h. für die Ausarbeitung von Schriftstücken zu Schulungszwecken und die Planung und Durchführung von Schulungen in Kommunen und Landkreisen) mindestens eine Vollzeitstelle im gehobenen Dienst sowie eine Referentenstelle in Vollzeit im höheren Dienst.

3.1.4.3 Bewertung der Aufgabenwahrnehmung und Rolle des TLfDI durch ausgewählte zivilgesellschaftliche Akteure und Interessengruppen

Drei zivilgesellschaftliche Akteure und Interessengruppen gaben an, dass sie den TLfDI seit Inkrafttreten des ThürTG bislang angerufen hätten. Während eine Organisation von dieser Möglichkeit bereits mehr als fünfmal Gebrauch gemacht habe, seien die anderen beiden Organisationen einmal bzw. zwei- bis fünfmal an den TLfDI herantreten. Die Kontaktaufnahme sei aufgrund einer Beschwerde im Zusammenhang mit einem Informationszugang auf Antrag erfolgt sowie aufgrund einer Beschwerde im Zusammenhang mit der proaktiven Informationsbereitstellung. Darüber hinaus wurden sonstige Gründe für die Anrufung des TLfDI angegeben, die jedoch nicht weiter konkretisiert wurden. Die Kommunikation mit dem TLfDI wurde von zwei Organisationen als gut und von einer Organisation als schlecht bewertet. Begründet wurde die schlechte Bewertung damit, dass die Ansprechpersonen befangen seien und daher kein echtes Interesse an mehr Transparenz hätten. Gleichzeitig wurde betont, dass die Ansprechpersonen meist freundlich aufgetreten seien. Eine befragte Organisation habe eine öffentliche Stelle auf Informationszugang zu Sitzungsprotokollen vor einem thüringischen Verwaltungsgericht verklagt und zu Teilen Recht bekommen.

Die Tätigkeitsberichte des TLfDI zum ThürTG spielten für die Arbeit der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen eine untergeordnete Rolle. So gaben drei Akteure an, dass die Tätigkeitsberichte eine geringe Relevanz für die Arbeit ihrer Organisation hätten, eine hohe Relevanz wurde nur von einer der befragten

Organisationen angegeben. Bei einer anderen Organisation fiel die Bewertung zu den Tätigkeitsberichten indifferent aus. Begründet wurde die geringe Relevanz der Tätigkeitsberichte für die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen damit, dass der TlfdI über keine Sanktionsmöglichkeiten oder Anordnungsrechte verfüge. Die Tätigkeitsberichte würden lediglich Empfehlungen enthalten, die kaum zu Veränderungen führen würden. Interessierte es nicht, ob sie in diesen Berichten gut oder schlecht abschneiden würden. Eine andere Organisation wies darauf hin, dass die Tätigkeitsberichte nur eine Informationsquelle seien und nicht für die Beantragung genutzt würden, weshalb sie keine besondere Relevanz für die Arbeit der Organisation hätten. Von einer weiteren Organisation wurde der Wunsch geäußert, Positivbeispiele in den Bericht aufzunehmen, um darzustellen, wie transparentpflichtige Stellen Informationen richtig bereitstellen können.

Die Bewertung der im ThürTG festgelegten Aufgaben des TlfdI durch die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen fiel eher positiv aus. Drei Befragte waren der Meinung, dass die Aufgabenzuordnung gut sei, während eine Organisation diese als schlecht bewertete. Bei einem zivilgesellschaftlichen Akteur fiel die Bewertung der dem TlfdI gesetzlich zugeschriebenen Aufgaben indifferent aus. Moniert wurde in diesem Zusammenhang, dass die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen nur dann verpflichtet seien, dem TlfdI Einsicht in alle mit dem Informationsbegehren in Zusammenhang stehenden Unterlagen und Zutritt zu den Diensträumen zu gewähren, soweit nicht Gründe nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO dem entgegenstehen würden. Diese Einschränkung wurde auch deshalb kritisiert, weil der TlfdI als Behörde ebenfalls der Schweigepflicht unterliege und Ausschlussklauseln wie diese missbraucht werden könnten. Bemängelt wurde zudem, dass der TlfdI bei schwerwiegenden Verstößen der öffentlichen Stellen gegen Offenlegungspflichten keine Möglichkeiten zur Durchsetzung des Informationsfreiheitsrechts habe. Auch verfüge er über zu wenig Personal, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können.

3.2 Vollzug der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung und Nutzung des TTP

Aufgabe der Evaluation war es auch, den Vollzug der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung und die Nutzung des TTP näher zu untersuchen. Im Mittelpunkt steht dabei, wie das TTP einerseits von den Bürgerinnen Bürger genutzt wird und wie die öffentlichen Stellen das Portal für die proaktive Bereitstellung von Informationen nutzen. Um die Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger zu untersuchen, wurde zum einen zwischen September 2022 und März 2023 eine Befragung der Nutzerinnen und Nutzer durchgeführt (siehe Kapitel 1.2.2). Aufgrund des geringen Rücklaufs – nur 14 Nutzerinnen und Nutzer haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt – wird auf die Darstellung der Ergebnisse verzichtet. Um Informationen zur Nutzerfreundlichkeit des TTP zu gewinnen, wurde zum anderen eine Clickworker-Befragung durchgeführt. Darüber hinaus wurden Erkenntnisse zur Nutzung des TTP bzw. zum Vollzug der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung im Rahmen der Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen, der leitfadengestützten Interviews mit dem TLfDI, den Mitgliedern des beim TLfDI angesiedelten Beirats sowie der Befragung ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessgruppen gewonnen. Zunächst wird näher auf die Erfahrungen zum Vollzug der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung der verschiedenen Akteursgruppen eingegangen. Dies betrifft in erster Linie die §§ 5-8 ThürTG. Anschließend werden der Aufbau und die Funktionalitäten des TTP sowie die Ergebnisse zur Nutzung des Portals vorgestellt. Dies umfasst zum einen die Darstellung der Ergebnisse der Meta- und Nutzungsdatenauswertung und zum anderen der Ergebnisse der Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten öffentlichen Stellen, der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessgruppen sowie der leitfadengestützten Interviews mit verschiedenen Akteuren (z. B. ausgewählte öffentliche Stellen, Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats, TLfDI).

3.2.1 Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen

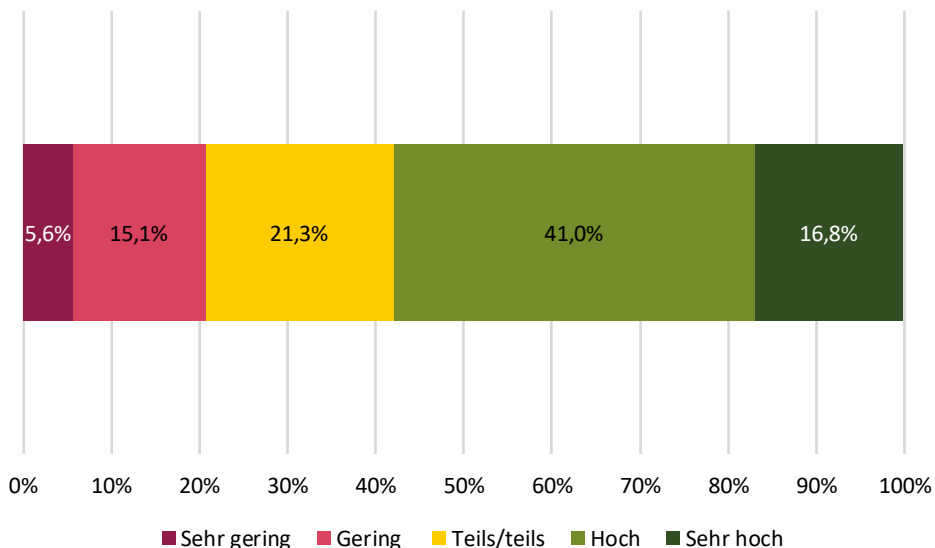
Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der onlinegestützten Befragung sowie der leitfadengestützten Interviews zum Vollzug und Bewertung der Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen vorgestellt.

1.1.1.1 Einschätzung des Stellenwertes von Transparenz und Offenheit in der Thüringer Verwaltung

Öffentliche Stellen

Die öffentlichen Stellen wurden darum gebeten, den Stellenwert von Transparenz und Offenheit für die Arbeit ihrer öffentlichen Stelle einzuschätzen. Insgesamt 178 (86 Prozent) öffentliche Stellen machten hierzu Angaben (Abbildung 15). Über die Hälfte der öffentlichen Stellen (rund 58 Prozent) schätzte den Stellenwert der Transparenz und Offenheit Stellenwert hoch bzw. sehr hoch ein, während rund 20 Prozent diesen gering bzw. sehr gering bewertete. Bei etwa genauso vielen öffentlichen Stellen fiel die Bewertung des Stellenwertes von Transparenz und Offenheit indifferent aus.

» **Abbildung 15: Einschätzung des Stellenwertes von Transparenz und Offenheit für die Arbeit der öffentlichen Stellen**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu eine Bewertung abgegeben haben (n = 178)

Mitglieder des beim TLFDI angesiedelten Beirats

Der Stellenwert von Transparenz und Offenheit in der thüringischen Verwaltung wurde von den Mitgliedern des Beirats beim TLFDI eher gering eingeschätzt. In verschiedenen Bereichen wurde ein Nachholbedarf festgestellt.

So verwies ein Beiratsmitglied auf den großen Nachholbedarf der thüringischen Landesverwaltung beim Thema „Transparenz und Offenheit“. Kleine Anfragen seien ein gutes Instrument, um umfassende Informationen zu einem Thema zu erhalten. Besonders großer Nachholbedarf werde in den Bereichen „Finanzen“ und „Sicherheit“ gesehen. Hier sei es besonders schwierig, im Rahmen von kleinen Anfragen detaillierte Informationen zu erhalten. Die Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern würden sich gleichermaßen auf den kommunalen Bereich als auch auf die Landesebene beziehen. Viele Anfragen mit Bezug zur kommunalen Ebene würden auch direkt an Kommunalpolitikerinnen und -politiker gestellt (z. B. zur Infrastruktur in der Innenstadt). Das ThürTG könnte trotz seiner geringen Bekanntheit allerdings einen wichtigen Beitrag leisten, um einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung hin zu mehr Transparenz zu realisieren. Daher sei zu überlegen, wie die Bekanntheit des ThürTG gesteigert werden könnte.

Ein anderes Beiratsmitglied gab an, dass es aus dem Kreis der öffentlichen Stellen in Thüringen Rückmeldungen gebe, die den Nutzen von Transparenz anzweifeln würden, da es bereits diverse Möglichkeiten gebe, um Informationen von der Verwaltung erhalten. Transparenz werde oft als „lästig“ empfunden, da die Bereitstellung von Informationen für die Verwaltungen eine Zusatzaufgabe sei, für die oft kein oder nicht genügend Personal vorhanden sei. Der praktische Nutzen für die Verwaltung sei nicht sofort

erkennbar, sodass die Bereitstellung von Informationen eher als Aufwand und weniger als Chance zur Förderung der Kommunikation gesehen werde.

Nach Ansicht eines weiteren Beiratsmitgliedes lasse sich die Frage nach dem Stellenwert von Transparenz und Offenheit in der Thüringer Verwaltung nicht pauschal beantworten. Sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene gebe es Positiv- wie auch Negativbeispiele. Beispielsweise gebe es auf Kommunen, die regelmäßig Gemeindebeschlüsse und zugehörige Protokolle zu Gemeinderatssitzungen veröffentlichen würden. Teilweise erfolge dies allerdings noch in Papierform. Dies müsse nun noch digital erfolgen, was jedoch als relativ einfach umsetzbar angesehen wurde, solange die grundlegende Bereitschaft bei den verantwortlichen Personen vorhanden sei. Negativbeispiele seien öffentliche Stellen, die jede Möglichkeit nutzen würden, um sich Transparenzpflichten zu entziehen. Ob dies eher die Landesebene oder die öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene betreffe, konnte das Beiratsmitglied nicht genau sagen. Grundsätzlich würde die Landesverwaltung durch das ThürTG stärker in die Pflicht genommen werden als die kommunale Ebene. Folglich hingen die Transparenzbemühungen auf der kommunalen Ebene stark von der Motivation der jeweils zuständigen Personen ab, deren Motivation jedoch unterschiedliche stark ausgeprägt sei. Zudem sei die Ressourcenausstattung in den Kommunen zur Erfüllung dieser Aufgaben sehr unterschiedlich.

Insgesamt liege Thüringen mit seinen Transparenzregelungen im Vergleich zu anderen Bundesländern im Mittelfeld. Das ThürTG sei ein erster Versuch zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung für Transparenz. Jedoch gebe an einigen Stellen noch Nachbesserungsbedarf. Insbesondere mit Blick auf die kommunale Ebene seien die Regelungen zu weich formuliert.

Ein anderes Beiratsmitglied konstatierte, dass die Verwaltung in Thüringen an einigen Stellen bereits transparenter geworden, der Weg zu einer Transparenzkultur jedoch noch lang sei. Allerdings gebe es noch keine verbreitete Grundeinstellung in der Verwaltung, dass man Informationen über die eigene Arbeit offenlege. Bisläng seien es vor allem jüngere Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die den Anspruch hätten, Informationen möglichst transparent, nachvollziehbar und digital zur Verfügung zu stellen. Da Beschäftigte Angst davor hätten, wenn Fehler öffentlich gemacht würden, habe sich auch noch keine Fehlerkultur in der Verwaltung etabliert. Dies gelte sowohl für Landes- als auch die Kommunalverwaltung. Die Sorge, dass Fehler öffentlich gemacht würden, habe man schon während der Erarbeitung des ThürTG festgestellt. Allerdings hänge es auch immer davon ab, in welchem Bereich die jeweiligen Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter tätig wären. Beispielsweise gebe es in den Bereichen, in denen Geodaten eine Rolle spielen, einen transparenteren Umgang mit Informationen und Daten, während die Transparenz in Innenbehörden weniger ausgeprägt sei.

Ob die Verwaltungen transparenter werden, hänge aber auch von den Bürgerinnen und Bürgern ab, wie sehr diese Informationen von der Verwaltung einfordern würden und nicht nur davon, wie oft die Verwaltung auf Bürgerinnen und Bürger zugehe. Auf kommunaler Ebene gebe es verschiedene Aspekte, welche die Transparenzkultur beeinflussen. Dies hänge auch davon ab, über welche Ressourcen sie verfüge bzw. wie

vorhandene Ressourcen eingesetzt würden. So müsse sich eine Behörde stets fragen, ob sie überhaupt genug Personal für die (proaktive) Bereitstellung von Informationen im Sinne des ThürTG habe. Größere Kommunen hätten eher die Ressourcen, Transparenz zu fördern, als kleinere Kommunen. Dies sei als nicht (immer) nur eine Willensfrage. Ein weiterer Einflussfaktor sei es, ob sich die um ländlich oder städtisch geprägte Kommunen handele.

Bei der proaktiven Bereitstellung von Informationen müsse auch immer beachtet werden, ob ein tatsächliches Bedürfnis bestehe, mehr Einblicke in eine Thematik zu bekommen, oder ob die Bürgerinnen und Bürgern wissen wollen, wo das Problem liege, um nachzuvollziehen, wie Entscheidungen überhaupt zu Stande gekommen sind. Insbesondere komplexe Themen wie etwa Freiheitseinschränkungen, Energieversorgung, Bauprojekten oder Agrarpolitik, wo viele verschiedene Gesetze, beginnend vom EU-Recht bis zum kommunalen Recht, hineinspielen würden, beträfen die Menschen vor Ort in ihrer Lebensgestaltung unmittelbar. Dennoch gebe es hier sehr viele Transparenzdefizite, die jedoch nicht einfach durch die Bereitstellung von Informationen und Dokumenten behoben werden könnten. Vielmehr sei es wichtig, die Menschen – vor allem bei komplexen Themen – mitzunehmen und auch darüber aufklären, wie etwas (z. B. eine Entscheidung) zustande gekommen sei. Transparenz müsse immer differenziert betrachtet werden. Einerseits könnten Informationen durch die Bereitstellung direkt eingesehen werden. Andererseits reiche es bei komplexen Inhalten nicht aus, diese nur online (oder im Amtsblatt) zur Verfügung zu stellen, da sie einer weiteren Erläuterung bedürfen. Hier sei es vielmehr wichtig, die richtigen Kommunikationsformate zu nutzen, um bestimmte Sachverhalte den Bürgerinnen und Bürgern auch erklären zu können. Die Bevölkerung müsse im Umgang mit politischen Dokumenten besser geschult werden. Es stelle sich zudem die Frage, ob Dokumente immer für Bürgerinnen und Bürger schwer verständlich sein müssten. Insgesamt sei es schwierig zu sagen, in welchen Bereichen es an Transparenz fehle. Insbesondere auf kommunaler Ebene gebe es hier einen besonderen Bedarf. Bei der Einführung von Transparenzbeauftragten sei jedoch darauf zu achten, dass deren Aufgaben nicht von den bereits flächendeckend vorhandenen Datenschutzbeauftragten, sondern von einer eigenständigen Organisationseinheit wahrgenommen werden sollten.

TLfDI

Der TLfDI schätzt den Stellenwert von Transparenz in den Landesbehörden inzwischen als hoch bis sehr hoch ein.

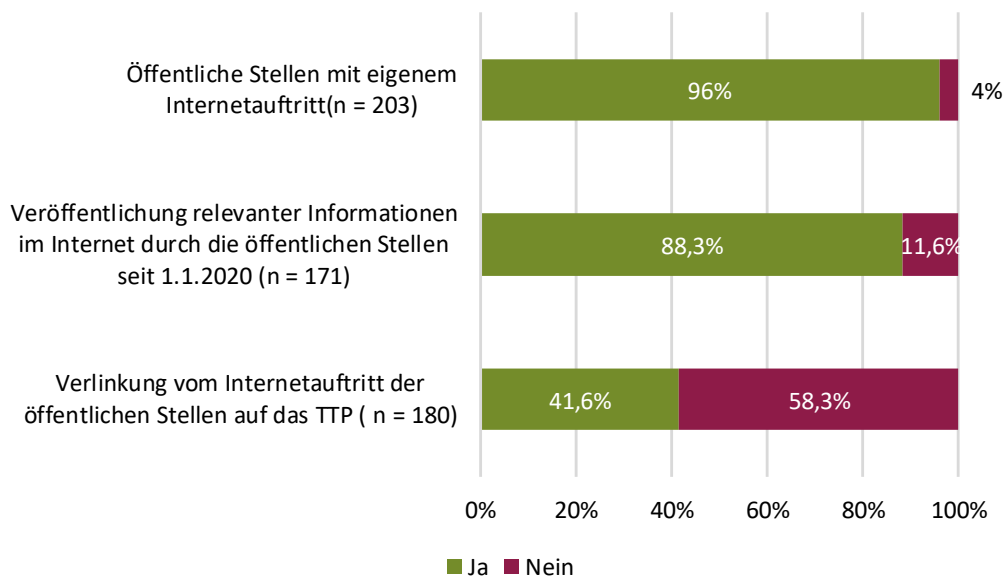
3.2.1.1 Vollzugserfahrungen der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen

Um Informationen jenseits des TTP proaktiv bereitstellen zu können, müssen die öffentlichen Stellen über einen Internetauftritt verfügen. Aus diesem Grund wurden die öffentlichen Stellen danach gefragt, ob sie über einen solchen Internetauftritt verfügen. 204 Stellen machten hierzu Angaben. Die überwiegende Mehrheit (96 Prozent) gab an, über einen solchen Internetauftritt zu verfügen, während lediglich neun öffentliche Stellen dies verneinten. Drei öffentliche Stellen konnten hierzu keine Angaben machen. Von den 172 Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben, verwiesen zudem 152 Stellen

darauf, dass sie seit dem 1. Januar 2020 relevante Informationen im Internet veröffentlicht haben, während ein kleiner Teil dies verneinte (Abbildung 16).

In Zusammenhang mit dem Internetauftritt wurden die öffentlichen Stellen auch danach gefragt, ob sie gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 ThürTG auf ihrer Internetseite einen Link zum TTP gesetzt haben. Rund 41 Prozent gaben an, dass sie auf das TTP verlinkt haben, während die Mehrheit mit knapp 60 Prozent dies nicht getan hat.

» **Abbildung 16: Internetpräsenz der öffentlichen Stellen**



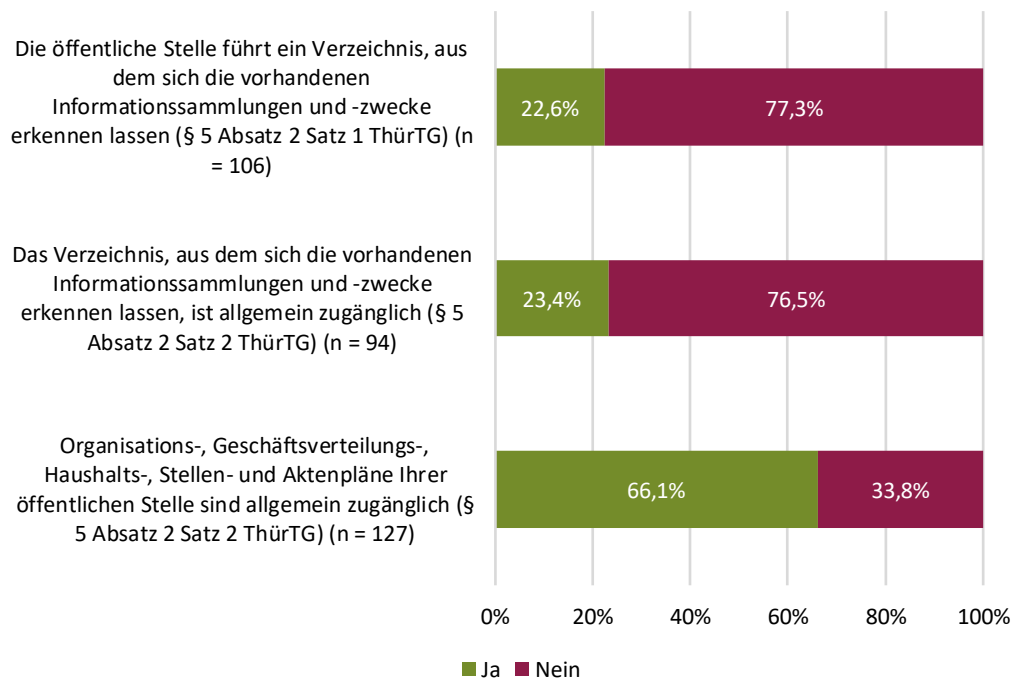
Die 106 Stellen, die angaben, keinen Link zum TTP auf ihrer Webseite gesetzt zu haben, hatten die Möglichkeit ihre Gründe dafür anzugeben. Etwa 52 öffentliche Stellen gaben an, von der entsprechenden gesetzlichen Regelung bislang nichts gewusst zu haben und weitere 34 Stellen sahen keine Notwendigkeit darin.

Gemäß § 5 Abs. 2 S. 1 ThürTG haben die öffentlichen Stellen ein Verzeichnis zu führen, aus dem sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen und das gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 ThürTG öffentlich zugänglich ist. Darüber hinaus sind gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 ThürTG) Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenpläne der öffentlichen Stellen allgemein zugänglich zu machen. 24 öffentliche Stellen gaben an, ein Verzeichnis zu führen, aus dem sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen⁵², von denen 22 dieses auch

⁵² 83 öffentliche Stellen verneinten, ein Verzeichnis zu führen, aus dem sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen, während 89 öffentliche keine Angaben dazu machten.

öffentlich zugänglich gemacht haben⁵³. 84 öffentliche Stellen verwiesen darauf, dass sie Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenpläne allgemein zugänglich gemacht haben.⁵⁴

» **Abbildung 17: Öffentliche Stellen mit allgemein zugänglichen Verzeichnissen und Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenplänen**



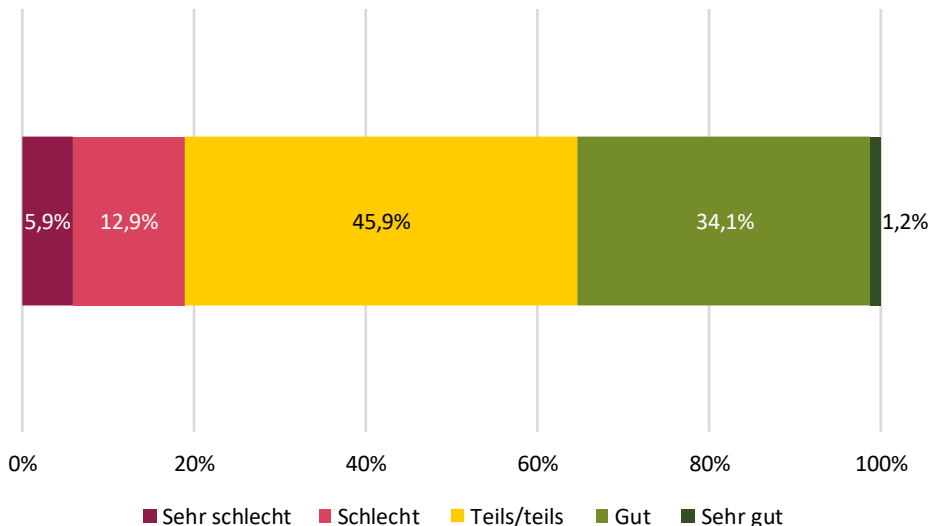
Anmerkung: Anteil der öffentlichen Stellen, über allgemein zugängliche Verzeichnisse und Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenpläne verfügen in Prozent

Weiterhin wurden die öffentlichen Stellen danach gefragt, wie Sie insgesamt die rechtlichen Vorgaben zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP bewerten. Etwas mehr als ein Drittel der öffentlichen Stellen bewertete die rechtlichen Vorgaben gut (29 Stellen) bzw. sehr gut (1 Stelle), während etwas weniger als ein Fünftel diese für schlecht (11) bzw. sehr schlecht (5) hielten. Fast die Hälfte der öffentlichen Stellen kam zu einer indifferenten Bewertung der rechtlichen Vorgaben zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP (siehe Abbildung 18).

⁵³ 72 öffentliche Stellen verneinten, dass das Verzeichnis, aus dem sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen, allgemein zugänglich ist, während 100 öffentliche keine Angaben dazu machten.

⁵⁴ 44 öffentliche Stellen verneinten, dass sie Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenpläne allgemein zugänglich gemacht haben, während 79 öffentliche keine Angaben dazu machten.

» **Abbildung 18: Bewertung der rechtlichen Vorgaben zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu eine Bewertung abgegeben haben (n = 85)

Die öffentlichen Stellen, deren Bewertung der rechtlichen Vorgaben zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP (sehr) schlecht oder indifferent ausfiel, wurden gebeten, ihre Einschätzung zu begründen. Von den 55 öffentlichen Stellen gaben 42 öffentliche Stellen Gründe für ihre schlechte Bewertung an. Da diese sich teilweise ähnelten, wurden sie in der nachfolgenden Aufzählung zusammengefasst. Moniert wurde im Zusammenhang mit den rechtlichen Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen vor allem der damit verbundene Aufwand, der fehlende Nutzen sowie ihre unklare und zum Teil komplizierte Formulierung:

» **Aufwand**

- » Aufwand der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP stehe nicht im Verhältnis zum Nutzen (Abruf).
- » Teilweise sei in den Bereichen kein Mehrwert des TTP erkennbar, wobei es aber einen Mehraufwand verursache.
- » Insgesamt stelle sich im Hinblick auf das tatsächlich bestehende Informationsangebot bei den öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG die Frage, ob die Informationszugänge, die schon im Rahmen der Bestimmungen des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes gewährt worden seien, nicht bereits ausreichend seien.
- » Die Notwendigkeit bzw. Vorteile einer proaktiven Bereitstellung von Informationen lägen auf der Hand. Jedoch müssten immer mehr gesetzliche Vorgaben von den Behörden umgesetzt werden (z. B. ThürTG, Online-Zugangsgesetz). Zur Umsetzung

benötige es neben geeigneten Fachkräften auch zusätzliche zeitliche und finanzielle Ressourcen. Daher müssten die Behörden stärker unterstützt werden.

- » Die Tatsache, dass zur Abstimmung der Handlungshinweise als verwaltungsunterstützendes Element für den Vollzug des Gesetzes einige kontrovers geführte Beratungen erforderlich waren, und diese Hinweise bisher noch nicht zur Verfügung gestellt werden konnten, zeige, dass der Gesetzestext (v. a. bei §§ 5 und 6 ThürTG) sehr interpretationsbedürftig sei. Die proaktive Bereitstellung von Informationen im TTP, die bereits nach anderen Fachgesetzen zu veröffentlichen seien, führe zu Doppelarbeiten, da diese Informationen bereits auf den Webseiten der Behörde vorhanden seien.
- » Das Anliegen sei nachvollziehbar. Gleichzeitig könne es einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand bedeuten. In Einzelfällen werde zusätzlich die Gefahr gesehen, dass querulatorische Antragstellerinnen und Antragsteller, die vermeintlich nicht zu Ihrem Recht gekommen sind, versuchen würden auf diesem Weg Ihre Rechtsposition durchzusetzen.
- » Je nach Dienststellengröße und -aufgabe sei ein immenser Aufwand damit verbunden.

» Unklare und komplizierte Formulierung

- » Die Formulierungen zu den Veröffentlichungspflichten in § 5 Abs.1 und Abs.2 des Thüringer Transparenzgesetzes sind schwammig und lassen nicht klar erkennen, was unter Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit zu verstehen ist und was sich hinter dem Begriff einer Informationssammlung verbirgt.
- » Die Unterscheidung zwischen Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten (§§ 5, 6 ThürTG) falle bei der Anwendung der Vorschriften in der Praxis nicht immer leicht. Die Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 1 ThürTG setze eine nicht näher konkretisierte Veröffentlichungspflicht und eine tatsächliche Veröffentlichung im Internet voraus. Für den Vollzug und die aufsichtliche Kontrolle wäre es einfacher, auf eine Veröffentlichungspflicht im Internet abzustellen, wie dies auch im Regierungsentwurf vorgeschlagen wurde.
- » Die rechtlichen Vorgaben seien zu unübersichtlich und verschachtelt und der Gesetzeswortlaut nicht einfach zu handhaben.
- » Es sei keine eindeutige Abgrenzung der Pflichten von Landes- und sonstigen Behörden im ThürTG erkennbar. Zudem sei unklar, wie die Regelungen zu den Veröffentlichungspflichten gemäß § 5 ThürTG zu vollziehen seien. So sei die Regelung zur Dokumentation von Verwaltungsvorgängen sehr weit auslegbar.
- » Die Regelungen zu den Veröffentlichungspflichten (§ 5 ThürTG) seien kompliziert und es gebe Probleme bei der Unterscheidung und Anwendung von § 5 ThürTG und § 6 ThürTG.
- » Insbesondere wenn man wenige Zeit für dieses Thema habe, seien die Regelungen zu abstrakt und z. T. schwer nachvollziehbar. So sei es unklar, welche Informationen

Kommunen über das TTP und auf ihrer Webseite veröffentlichen sollten. Eine beispielhafte Aufzählung speziell für Gemeindeverwaltungen wäre hilfreich.

- » Die Regelungen seien teils kompliziert und teils wenig bekannt.

» Fehlender Nutzen

- » Die proaktive Bereitstellung von Informationen erscheine sinnvoll für Behörden, deren Verwaltungshandeln Außenwirkung habe bzw. deren Verwaltungstätigkeit gerade auf die Öffentlichkeit abziele, d. h. deren Ergebnis oder Abschluss eines Verwaltungsvorgangs tatsächlich von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit sei. Dieses allgemeine Interesse für die Öffentlichkeit werde bei den Verwaltungsvorgängen der eigenen Behörde jedoch nicht gesehen. Vielmehr ziele das Verwaltungshandeln hier auf den eigenen - internen - Bereich. Dennoch müssten Gerichte Zeit für die Bearbeitung auch solcher Umfragen aufwenden.
- » Der Beitrag zu mehr Transparenz sei gering, da ein erheblicher Anteil der relevanten Informationen bereits aus anderen Gründen veröffentlicht werde. Die rechtlichen Vorgaben würden nur zu einem Mehr an Bürokratie ohne Gewinn für die Nutzerinnen und Nutzer führen.
- » Ein großer Teil der zu veröffentlichenden Informationen sei bereits über andere Portale zugänglich (z. B. TLUBN-Internet, Umweltportal, Kartendienst des TLUBN).
- » Den Sachverhalten, die Bürgerinnen und Bürger nachfragen würden, lägen oft komplizierte, bürokratisch formulierte und damit allgemein unverständliche Satzungen, Planungsunterlagen o. ä. zugrunde. Die Bürgerinnen und Bürger würden nicht selbst recherchieren wollen, sondern einen persönlichen Ansprechpartner bevorzugen, von dem sie eine konkrete Antwort erhalten würden und auch nachfragen könnten.
- » Ob die öffentliche Bereitstellung von Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenplänen wirklich sinnvoll sei, dürfe bezweifelt werden.

» Sonstiges

- » Die Vorgaben seien nicht sachgerecht. Einrichtungen der kritischen Infrastruktur (z. B. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) seien insbesondere als technische Einrichtungen besonders schutzbedürftig. Diese sollen (nicht zuletzt im Hinblick auf die aktuelle geopolitische Situation und eine sich ausweitende Gefährdungslage) stärker geschützt werden. Dem starken Schutzbedürfnis stünden proaktive Informationspflichten jedoch entgegen.
- » Die Bereitstellung von Musterdaten wäre hilfreich.
- » Die Interessenkollision im Hinblick auf die eigene Organisationsstruktur als AöR (sowohl hoheitliche als betriebliche Aufgaben) werde nicht umfassend berücksichtigt.

3.2.1.2 Bewertung der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung durch die öffentlichen Stellen (Interviews)

Die meisten interviewten öffentlichen Stellen kommen ihrer Pflicht zur Veröffentlichung von sämtlichen Verzeichnissen nach § 5 Abs. 2 des ThürTG nach. Eine öffentliche Stelle verwies auf die Soll-Regelung als Begründung, warum sie diese Verzeichnisse noch nicht veröffentlicht habe. Dagegen sei den meisten interviewten Personen nicht bekannt, welche Informationen von der jeweiligen öffentlichen Stelle gemäß § 5 Abs. 1 bereits veröffentlicht wurden. Das TTP wurde dabei zur Bereitstellung von Informationen in sehr unterschiedlichem Ausmaß von den interviewten Stellen genutzt. Während eine Stelle bereits etwa 70 Einträge erstellt habe, sei von einigen Stellen bislang noch keine Informationen auf dem TTP eingestellt worden. Einigen interviewten öffentlichen Stellen fiel es schwer zu beurteilen, welche Informationen von öffentlichem Interesse seien. Eine öffentliche Stelle war der Auffassung, dass sich aus § 6 Abs. 1 ThürTG keine Pflicht für die Kommunen ableiten lasse, Informationen (auch) über das TTP bereitzustellen. Zudem gebe es bei einigen Stellen noch kein festgelegtes Verfahren dafür, welche und wie Informationen veröffentlicht werden sollen. In den anderen interviewten öffentlichen Stellen sei für die Veröffentlichung der Informationen auf der behördeneigenen Webseite die Pressestelle/Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Informationen von öffentlichem Interesse würden entweder direkt von der Hausspitze identifiziert oder über die Abteilungsleiter an die Pressestelle weitergeleitet. Die auf die verschiedenen Abteilungen verteilten Personen, die einen Redaktionszugang hätten, seien dann für die entsprechende Verlinkung auf dem TTP verantwortlich. Vereinzelt würden aktuell Dienstanweisungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen erarbeitet. Eine der befragten öffentlichen Stellen werde zukünftig eine Person damit betrauen, die zentrale Beratung zur Pflege, Prüfung und Verarbeitung von Rohdatensätzen behördenintern anzubieten. Die Auswahl und Einstellung der Informationen werden jedoch dezentral erfolgen. Eine Besonderheit stellt die Stadt Jena dar, die grundsätzlich versuche alle Informationen/Daten zur Verfügung zu stellen („open by default“). Auf dem eigenen OpenData Portal werden bereits seit etwa zehn Jahren vielfältige Informationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürTG (z. B. Geodaten, Bebauungspläne, Sensordaten, Stadtratsvorlagen, Protokolle und Gutachten/Studien) bereitgestellt. Zukünftig sollen die Datensätze zudem automatisch veröffentlicht werden. Eine manuelle Prüfung erfolge nur noch bei als kritisch eingestuften Datensätzen. Die Kriterien dafür müssten jedoch noch definiert werden. Dies solle auch dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand für die proaktive Bereitstellung von Informationen auf ein Minimum zu reduzieren. Der jetzige Aufwand für die proaktive Bereitstellung wurde von allen interviewten Stellen zum Zeitpunkt der Befragung als vertretbar bewertet. Jedoch schätzten zwei öffentliche Stellen, dass im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung des ThüringenVIS künftig deutlich mehr Informationen veröffentlicht werden würden. Dabei bestehe bei einer Behörde weiterhin große Unsicherheit darüber, bis wie weit zurückliegende Informationen nachträglich veröffentlicht werden müssten. Eine Stelle kritisierte dabei, dass der dadurch entstehende Arbeitsaufwand nur mit zusätzlichen Stellen bewerkstelligt werden könne, da es sonst zu einem Vollzugsdefizit kommen werde. Mit der zunehmenden proaktiven

Bereitstellung von Informationen würde sich zukünftig auch der Aufwand für die Pflege der Daten erhöhen.

Bei den zur Verfügung gestellten Redaktionszugängen seien bisher keine technischen Probleme aufgetreten. Keiner öffentlichen Stellen sei bekannt, dass das eigene Verwaltungspersonal das TTP nutzen würde, um nach Informationen zu suchen. Die meisten befragten Personen gingen davon aus, dass es bislang zu keiner Nutzung gekommen ist, da die Beschäftigten auf anderem Wege schneller an die nötigen Informationen gelangen könnten.

3.2.1.3 Bewertung der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung durch die Beiratsmitglieder

Im Rahmen der leitfadengestützten Interviews gaben lediglich zwei Beiratsmitglieder eine Einschätzung zu den Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung ab. Ein Beiratsmitglied monierte, dass nicht klar sei, welche Informationen proaktiv bereitgestellt werden sollten. Es fehle an einem umfassenden Katalog, welche Informationen bereitzustellen seien. Daran werde deutlich, dass es sich bei diesen Regelungen um einen Minimalkonsens handle. Diese Unklarheit würden die öffentlichen Stellen als Vorwand nutzen, um auf die Bereitstellung von Informationen zu verzichten.

Ein anderes Beiratsmitglied äußerte den Wunsch, die proaktive Informationsbereitstellung stärker zu fördern. So sollten diese Informationen in einem Format zu Verfügung gestellt werden, dass auch nutzbar sei. Es sollten auch Dokumente mit kritischerem Inhalt über einen separaten Zugang bereitgestellt werden.

3.2.1.4 Bewertung der Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung durch die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen

Insgesamt fiel die Bewertung der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen der rechtlichen Ausgestaltung der Vorschriften für die proaktive Veröffentlichung von Informationen (§§ 5-8 ThürTG) eher negativ aus. Drei von fünf zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen bewerteten diese als schlecht bzw. sehr schlecht. Ein Akteur bezeichnete die rechtliche Ausgestaltung als gut, während ein anderer Akteur zu einer indifferenten Einschätzung kam. Eine Organisation kritisierte in diesem Zusammenhang, dass die veröffentlichungspflichtigen Stellen zu wenige Informationen proaktiv bereitstellen würden, da es sich bei § 5 Abs. 1 ThürTG lediglich um eine „Soll-Vorschrift“ handle. Zudem fehle die Möglichkeit, ein Fehlverhalten bei der proaktiven Veröffentlichung zu sanktionieren oder gerichtlich klären zu lassen. Insofern habe das ThürTG gegenüber dem IFG keinen wesentlichen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger. Vermehrt wurde der Wunsch geäußert, die Liste von proaktiv zu veröffentlichenden Informationen zu erweitern. Als interessant für die Bürgerinnen und Bürger wurden hier beispielsweise Verträge, Beschlüsse, Weisungen, Katasterdaten, Gutachten/Studien, Vergabeentscheidungen, Gerichtsentscheidungen, Protokolle sowie Tagesordnungen des Kabinetts und wesentlicher Gremien eingestuft. Zudem wäre beim

Informationszugang auf Antrag das "access for one, access for all"-Prinzip wünschenswert.

Die in § 5 ThürTG festgelegten Veröffentlichungspflichten seien in Teilen unklar und widersprüchlich. Auch wenn § 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG sehr weitreichende Anforderungen an die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen stelle, würde er jedoch vage bleiben. § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG beziehe sich dann aber auf die konkreten Aufzählungen in § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ThürTG, in dem es ausschließlich um Dokumente der Landesbehörden gehe. Dies erwecke den Eindruck, dass die übrigen Stellen, insbesondere kommunale Behörden, keine proaktiven Veröffentlichungspflichten hätten.

Die Umsetzung der Vorschriften zur proaktiven Veröffentlichung (§§ 5-8 ThürTG) wurde von drei zivilgesellschaftlichen Akteuren indifferent bewertet. Jeweils eine Organisation bewertete die Umsetzung als sehr gut bzw. sehr schlecht. Begründet wurde die schlechte Bewertung damit, dass die Vorschriften unzureichend umgesetzt worden seien, da auf dem TTP nur wenige Informationen eingestellt worden seien, die auch vorher schon auf verschiedenen Webseiten zugänglich gewesen seien. Als weiterer Kritikpunkt wurde die mangelnde Benutzerfreundlichkeit des TTP genannt. Eine Veröffentlichung von Informationen werde niemandem helfen, wenn diese Informationen durch die Bürgerinnen und Bürger nur mit Aufwand zu finden seien, weil beispielsweise die Suchfunktion hinsichtlich Schnelligkeit und Suchalgorithmus heutigen Standards nicht entspreche. Positiv hervorgehoben wurde hingegen, dass viele Behörden, auch auf der kommunalen Ebene, die proaktive Bereitstellung von Informationen ernst nehmen und als notwendigen Service für die Bürgerinnen und Bürger verstehen würden. Jedoch gebe es noch immer zu viele öffentliche Stellen, die mit Verweis auf formale Argumente von einer proaktiven Informationsbereitstellung absehen. Beispielsweise seien einige öffentliche Stellen auf kommunaler Ebene der Auffassung, dass die Sitzungsprotokolle der Kommunen generell nicht proaktiv veröffentlicht werden müssten. Dies zeige aus Sicht einer Organisation, dass die Haltung, die jedoch notwendig sei, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger (zurück) zu gewinnen, noch nicht überall vorhanden sei.

3.2.1.5 Interview TLfDI

Aus Sicht des TLfDI sei Thüringen beim Informationszugang auf Antrag gut aufgestellt. Diese Möglichkeit sei bei den Bürgerinnen und Bürgern mittlerweile bekannt. Die proaktive Informationsbereitstellung sei in Thüringen jedoch noch Neuland, was insbesondere auf eine mangelnde Digitalisierung sowie auf die „zu weichen“ Regelungen in § 6 Abs. 3 ThürTG zurückzuführen sei. Es müsse das gesamte „Aktensystem“ landesweit digital vorhanden sein, um entsprechende Probleme lösen zu können. Der TLfDI verweist darauf, dass die proaktive Veröffentlichungspflicht nach § 6 Abs. 3 ThürTG noch nicht greife, da es noch kein „vollständig ausgerolltes landeseinheitliches, zentrales, ressortübergreifendes elektronisches Dokumentenmanagementsystem“ (§ 6 Abs. 3 ThürTG) gebe. Auch bestünden Unklarheiten bei § 3 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 ThürTG. So sei es unklar, wann Informationen von „allgemeinen Interesse für die Öffentlichkeit“ sind, wann diese Informationen über das TTP bereitgestellt werden müssten und was – in Abgrenzung zum TTP – unter „allgemein zugänglich“ zu verstehen sei. Weiterhin müssten Schulungen zur proaktiven Informationsbereitstellung wesentlich stärker in den Fokus genommen werden, um einen Fortschritt zu erreichen.

3.2.2 Nutzung des TTP

Im Folgenden werden die Funktionen des TTP näher erläutert und auf die zentralen Erkenntnisse der Analyse der Meta- und Nutzungsdaten zum TTP eingegangen. Des Weiteren werden die zentralen Ergebnisse der onlinegestützten Befragung der öffentlichen Stellen und Clickworker, sowie der leidfadengestützten Interviews zu den Nutzungserfahrungen mit dem TTP vorgestellt.

3.2.2.1 Bereitstellung des TTP

§ 7 ThürTG verpflichtet die Landesregierung von Thüringen dazu, „ein barrierefreies öffentlich zugängliches Transparenzportal“ einzurichten mit dem Ziel „das Zentrale Informationsregister für Thüringen um weitere Informationsangebote“ zu erweitern. Das TTP ist eine Onlineplattform, die eine Sammlung von amtlichen Informationen enthält, und dient dazu, Daten von Behörden über die amtlichen Informationen zu speichern und für die Öffentlichkeit verfügbar zu machen. Mithin wird der Zugang zu den veröffentlichten amtlichen Informationen selbst erleichtert. Auf der öffentlichen Seite des Serviceportals können alle gespeicherten Daten über die amtlichen Informationen anonym und kostenlos eingesehen werden.

Das TTP besteht neben der Startseite aus Suchergebnis- und Detailseiten. Auf der *Startseite* werden alle im Portal gespeicherten Titel unter Nennung des Mandanten, der Kategorie(n), der Schlagwörter, des Datums der Veröffentlichung im Portal und des Datums der dort zuletzt vorgenommenen Änderung angezeigt. Die *Suchergebnisseite* des TTP gliedert alle Ergebnisse, die den Nutzerinnen und Nutzern angezeigt werden, sobald sie einen Suchbegriff in die Suchleiste eingegeben haben (siehe Abbildung 19). Auf der Suchergebnisseite werden neben allen kompatiblen Quellen zu einem Suchbegriff auch Informationen zum Veröffentlichungsdatum und zu der veröffentlichenden Stelle angezeigt.

» **Abbildung 19: Beispiel für eine Suchergebnisseite des TTP**

Titel	Veröffentlichende Stelle	Kategorie	Schlagwörter	Veröffentlicht	Aktualisiert
_Gesundheit	Thüringer Landesamt für Statistik	Gesundheit	Schwangerschaftsabbrüche, Gesundheitswesen, Todesursachen, Krankenhäuser, Krankheiten, Vorsorgeeinrichtungen, Rehabilitationseinrichtungen	06.12.2016	01.03.2022
Ambulante Hospizarbeit	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	Gesundheit	Gesundheit, Stationäre Hospizangebote, Palliativstation, Trauerbekleidung, Trauercafe, Ambulante Hospizarbeit	19.05.2020	07.10.2020
Der Mensch	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen	Gesundheit	Gesundheit, Der Mensch, Psychiatrische Versorgung, Impfen, Sucht, Gesundheitsförderung, Umwelthygiene, Infektionsschutz, Blutspende, Organspende	19.05.2020	26.06.2020

Die *Detailseite* des TTP enthält weitere Metadaten und zeigt die hinterlegten Quellen an, sobald man auf einen der Treffer in der Suchergebnisübersicht klickt (siehe Abbildung 20). Sie enthält einzelne hinterlegte Titel von Dokumenten oder Links und gibt Informationen über die Herkunft des jeweiligen Dokuments. Weiterhin beinhaltet die Detailseite auch eine Meldfunktion, die genutzt werden kann, um eine inhaltlich fehlerhafte Quelle oder eine fehlerhafte Verknüpfung zu melden.

» **Abbildung 20: Die Detailseite des TTP**

Informationen

Titel	Lizenz
Berufe des Gesundheitswesens	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Krankenhäuser, Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Meldepflichtige Krankheiten	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Schwangerschaftsabbrüche	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Todesursachen	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG

Darüber hinaus verfügt das TTP über eine Such-, eine Sortier- und ein Filterfunktion. Die Suchfunktion erlaubt es, einen bestimmten Datensatz in einer Datenmenge (schnell) zu finden (siehe Abbildung 21). Das TTP ermöglicht hierbei die Recherche nach einzelnen Begriffen oder Wortkombinationen (Volltextsuche). Die Suchfunktion befindet sich im oberen Bereich der Startseite des TTP.

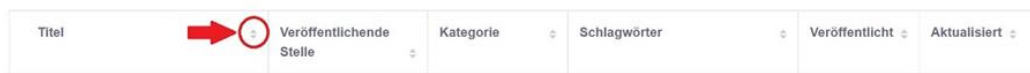
» **Abbildung 21: Die Suchfunktion des TTP**

Informationen suchen

Volltextsuche

Die *Sortierfunktion* bietet die Möglichkeit, eine Liste von Einträgen in einer bestimmten Spalte zu sortieren, indem man die hervorgehobene Spaltenüberschrift anklickt (siehe Abbildung 22). Für das Sortieren werden verschiedene Möglichkeiten angeboten (z. B. Sortierung nach der veröffentlichenden Stelle eines Dokumentes, nach einem Schlagwort, nach Veröffentlichungsdatum). Um die Suchergebnisse zu sortieren, sind rechts neben den Überschriften Sortierpfeile zu finden, welche die aktuelle Sortierrichtung angeben (siehe Abbildung 22). Ein Pfeil nach oben bedeutet aufsteigend, d. h. die Werte werden im Verlauf der Tabelle immer höher. Ein Pfeil nach unten bedeutet absteigend, d. h. die Werte werden im Verlauf der Tabelle immer niedriger.

» **Abbildung 22: Die Sortierfunktion des TTP**



Titel	Veröffentlichende Stelle	Kategorie	Schlagwörter	Veröffentlicht	Aktualisiert
-------	--------------------------	-----------	--------------	----------------	--------------

The image shows a table header with six columns: 'Titel', 'Veröffentlichende Stelle', 'Kategorie', 'Schlagwörter', 'Veröffentlicht', and 'Aktualisiert'. Each column has a small sorting icon to its right. The 'Veröffentlichende Stelle' column is highlighted with a red arrow pointing to its sorting icon, which is a circle with a downward-pointing arrow.

Durch die Filterfunktion können die Suchergebnisse in einer Liste begrenzt werden, um passgenaue Treffer zu erhalten. Zu den Filtereinstellungen gehören der Zeitraum der Veröffentlichung, die verantwortliche Stelle oder auch thematisch zuordbare Kategorien. Die Filterfunktion befindet sich im oberen Bereich der Startseite unterhalb der Suchfunktion (siehe Abbildung 23).

» **Abbildung 23: Die Filterfunktion des TTP**

Zeitraum Veröffentlichung

Verantwortliche Stelle

Kategorie

Um die Nutzung des TTP untersuchen zu können, ist es erforderlich, die Erfahrungen der beiden Nutzergruppen im Rahmen der Evaluation zu berücksichtigen. Bei der *einen Nutzergruppe* handelt es sich um die Bürgerinnen und Bürger, welche auf das TTP zurückgreifen, um Informationen öffentlicher Stellen aus Thüringen zu suchen. Hierzu wurde zwischen dem 15. September 2022 und dem 15. März 2023 eine Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des TTP durchgeführt, an der allerdings nur 14 Personen teilgenommen haben, sodass auf eine Darstellung der Befragungsergebnisse verzichtet wurde. Um dennoch Aussagen zur Nutzerfreundlichkeit des TTP treffen zu können, wurde zusätzlich eine Clickworker-Befragung durchgeführt. Hierzu wurden drei Szenarien

entwickelt, die ein Nutzungsinteresse simulieren sollten. Bei der *anderen Nutzergruppe* handelt es sich um die öffentlichen Stellen, welche das TTP nutzen, um Informationen proaktiv bereitzustellen. Zusätzlich zu den subjektiven Erfahrungen der beiden Nutzergruppen werden zudem die Meta- und Nutzungsdaten analysiert, die vom TLRZ zur Verfügung gestellt wurden. Die zusammenfassende Betrachtung dieser Ergebnisse ermöglicht es, Aussagen über die Nutzung zu treffen.

3.2.2.2 Analyse der Meta- und Nutzungsdaten

Um den Umsetzungsstand der Datenbereitstellung über das TTP durch die öffentlichen Stellen des Landes und der Thüringer Kommunen untersuchen zu können, wurden zunächst die auf dem Portal hinterlegten Metadaten ausgewertet. Die Ergebnisse dieser Analyse werden im Folgenden dargestellt. Darüber hinaus wurden zur Evaluation der Nutzung des TTP die mittels Matomo erfassten Nutzungsdaten herangezogen. Die wichtigsten Erkenntnisse, die im Rahmen der Auswertung dieser Daten gewonnen wurden, werden in Kapitel 5.2.2.2.2 vorgestellt.

5.2.2.2.1 Metadaten zum TTP

Zum Erhebungszeitpunkt der Metadaten (5. April 2023, 11:00 Uhr) waren auf dem TTP insgesamt 1.653 Ressourcen, also auf dem TTP verlinkte Dokumente und Informationen, vorhanden. Diese verteilen sich auf 836 Metadateneinträge. Diese Metadateneinträge entsprechen den auf den Detailseiten enthaltenen Informationen. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren damit 836 Detailseiten auf den TTP vorhanden. Insgesamt 669, also 80 Prozent der Metadateneinträge, beschreiben dabei jeweils nur eine Ressource.

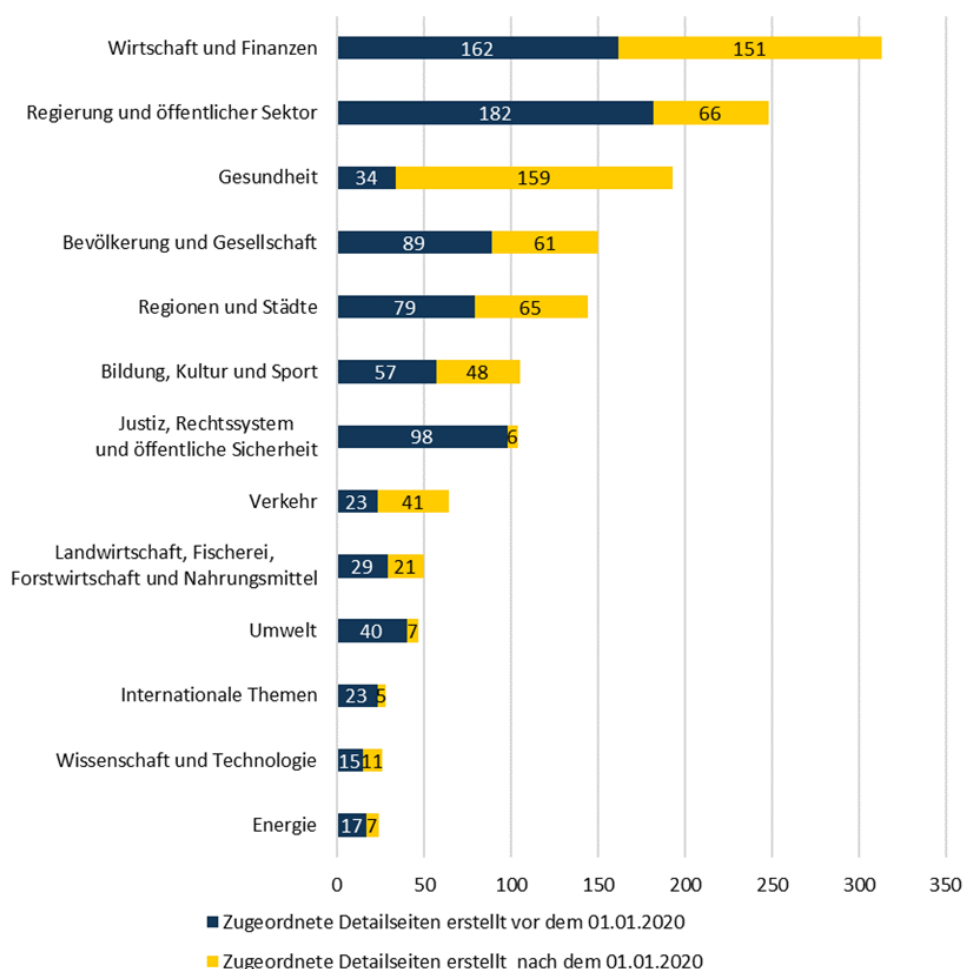
31 Metadateneinträge beschreiben jeweils mehr als zehn Ressourcen. In diesen Fällen handelt es sich häufig um Informationen zum Thüringer Landeshaushalt (14 Detailseiten), wobei die einzelnen Detailseiten sich jeweils auf die Haushaltspläne eines Jahres beziehen und die verlinkten Ressourcen verschiedene Einzelpläne zum Haushalt der Landesbehörden darstellen. Bei dem Metadateneintrag mit den meisten verlinkten Ressourcen (47 verlinkte Ressourcen) handelt es sich um eine Sammlung von Verwaltungsvorschriften zur Thüringer Landeshaushaltsordnung.

Zum Inhalt und zum Format der verlinkten Ressourcen geben verschiedene auf dem TTP hinterlegte Metadaten Auskunft. Laut den hinterlegten Metadaten waren zum Zeitpunkt der Auswertung alle 1.653 verlinkten Ressourcen in deutscher Sprache verfasst.

Eine weitere hinterlegte Metadatenvariable gibt das Dateiformat der verlinkten Ressourcen an. Demnach handelt es sich bei 57 Prozent der verlinkten Ressourcen (948) um PDF-Dokumente. Bei 41 Prozent der verlinkten Ressourcen (676) handelte es sich um Webseiten im HTML Format. Bei den wenigen sonstigen Ressourcen handelt es sich in 22 Fällen um Word-Dokumente (1 Prozent), vier Grafiken im GIF oder PMG Format, zwei Exceldateien und eine ZIP-Datei. Die beiden verlinkten Exceltabellen stehen im Zusammenhang mit der EFRE Förderung und bieten einen Überblick über Förderkriterien und die bisher geförderten Vorhaben. Bei der ZIP-Datei handelt es sich um eine Sammlung von Thüringer Verwaltungsvorschriften für das Liegenschaftskataster.

Zum Inhalt aller verlinkten Ressourcen geben die vergebenen Kategorien einen ersten Eindruck. Jedem Metadateneintrag müssen durch die datenbereitstellende Stelle eine oder mehrere der 13 oben aufgeführten Kategorien zugeordnet werden. Abbildung 24 zeigt die Verteilung der Metadateneinträge auf die verschiedenen Kategorien, unterteilt danach, ob der entsprechende Eintrag vor oder nach der Einführung des ThürTG am 1. Januar 2020 veröffentlicht wurde. Insgesamt wurden 424 der vorhandenen Metadateneinträge vor dem 1. Januar 2020 veröffentlicht und 412 nach diesem Datum.

» **Abbildung 24: Anzahl der Metadateneinträge nach vergebenen Kategorien**



Anmerkung: Zuordnung von mehreren Kategorien pro Metadateneintrag möglich; Anzahl aller Kategorienzuordnungen (n = 1.496); Anzahl Metadateneinträge (n = 836)

Wie Abbildung 24 zeigt, ist die am häufigsten für die Detailseiten vergebene Kategorie „Wirtschaft und Finanzen“. Insgesamt 37,4 Prozent der zum Untersuchungszeitpunkt vorhandenen Detailseiten wurde dieser Kategorie zugeordnet, wobei vergleichbar viele

Metadateneinträge in dieser Kategorie vor und nach Einführung des ThürTG angelegt wurden. Ebenfalls häufig wurden die recht allgemeinen Kategorien „Regierung und öffentlicher Sektor“ (29,7 Prozent) und „Bevölkerung und Gesellschaft“ (17,9 Prozent) sowie die Kategorie Gesundheit (23,1 Prozent) vergeben. Die Kategorie Gesundheit wurde dabei hauptsächlich durch das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) vergeben, welches für 169 der insgesamt 193 der Detailseiten mit dieser Kategorie als zuständige Behörde angegeben wurde. Der Großteil dieser Daten mit Gesundheitsbezug wurde dabei nach Einführung des ThürTG auf dem TTP veröffentlicht. Jeweils für weniger als vier Prozent aller Detailseiten wurden die Kategorien „Energie“, „Wirtschaft und Technologie“ und „Internationale Themen“ vergeben. Zusätzlich zu den vorgegebenen Kategorien haben die bereitstellenden Stellen die Möglichkeit, Schlagwörter auf Ebene der Detailseite frei zu vergeben. Zum Untersuchungszeitpunkt lagen pro Detailseite im Schnitt knapp fünf Schlagwörter vor. Das Maximum lag bei 61 vergebenen Schlagwörtern für eine Detailseite zum Thema Schulordnungen. 158 Detailseiten wurde nur ein einzelnes Schlagwort zugeordnet. Insgesamt wurden 2.537 unterschiedliche Schlagwörter vergeben, wobei der Großteil (2003) nur jeweils einmal vergeben wurde. Wie auch bei den festgelegten Kategorien, zeigen sich auch bei den selbst vergebenen Schlagwörtern Unterschiede zwischen den vor und nach der Einführung des ThürTG veröffentlichten Detailseiten. Tabelle 15 zeigt die zehn am häufigsten vergebenen Schlagwörter für die Detailseiten, welche vor Einführung des ThürTG veröffentlicht wurden. Schwerpunktmäßig – mit Blick auf die zehn am häufigsten selbst vergebenen Schlagwörter – wiesen diese einen rechtlichen Bezug auf (Justiz, Datenschutz, Verordnungen). Einen weiteren thematischen Schwerpunkt stellte der Bereich Förderung (Förderung, Wirtschaftsförderung) dar.

» **Tabelle 15: Die zehn am häufigsten innerhalb der Metadateneinträge mit Veröffentlichungsdatum vor dem 1. Januar 2020 vergebenen Schlagwörter**

Vergebenes Schlagwort	Anzahl
Justiz	23
Datenschutz	15
Förderung	14
Polizei	14
Ausbildung	13
Schule	13
Thüringen	13
Thüringer	13
Verordnung	13
Wirtschaftsförderung	13

Anmerkung: Anzahl aller vergebenen Schlagwörter inklusive Mehrfachnennungen für die vor dem 1. Januar 2020 erstellten Metadateneinträge (n = 2.614)

Tabelle 16 zeigt die zehn am häufigsten vergebenen Schlagwörter für die nach dem 1. Januar 2020 veröffentlichten Detailseiten. Hierbei fällt auf, dass ein Schwerpunkt beim Themenbereich „Organisation“ (Geschäftsverteilungsplan, Organisation, Geschäftsverteilung) liegt.

» **Tabelle 16: Die zehn am häufigsten innerhalb der Metadateneinträge mit Veröffentlichungsdatum nach dem 01.01.2020 vergebenen Schlagwörter**

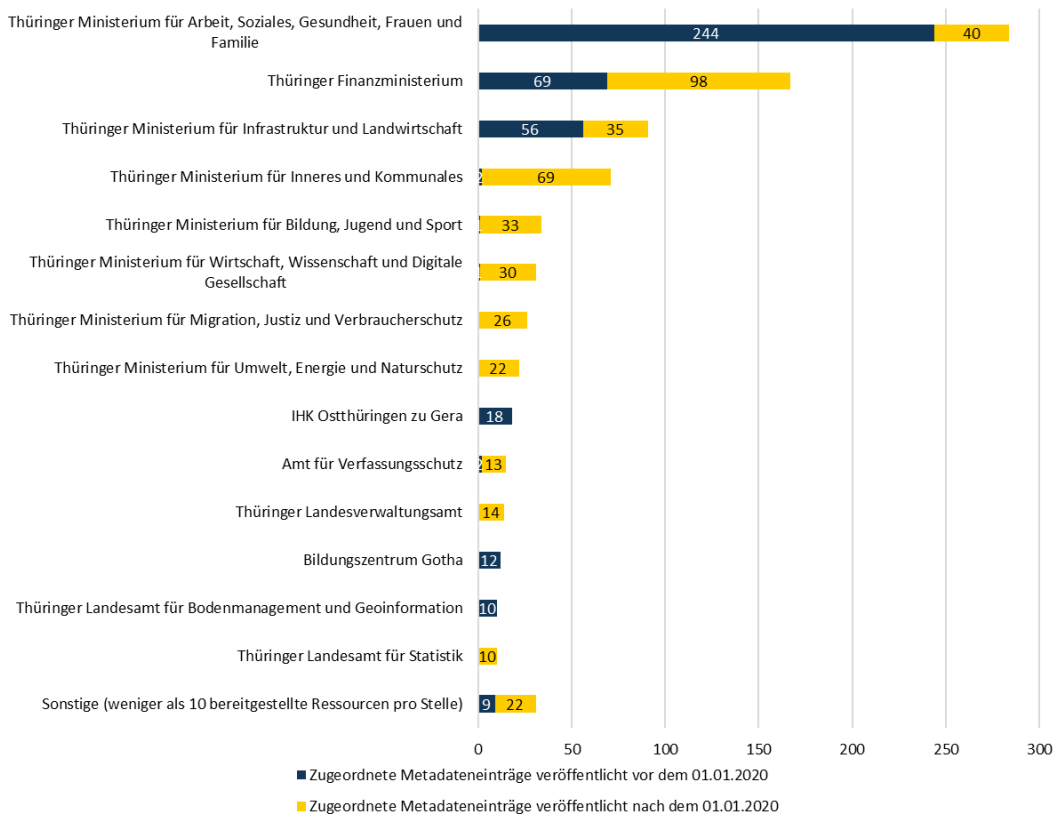
Vergebenes Schlagwort	Anzahl Verwendungen (insgesamt)
Geschäftsverteilungsplan	18
Bürgschaften	17
Unternehmen	17
Gesundheit	16
Organisation	16
Finanzierung	15
Geschäftsverteilung	13
Frauen und Familie	12
Gotha	12

Anmerkung: Anmerkung: Anzahl aller vergebenen Schlagwörter inklusive Mehrfachnennungen für die nach dem 1. Januar 2020 erstellten Metadateneinträge (n = 1.254)

Anhand der Metadaten lässt sich ebenfalls ablesen, welche öffentliche Stelle wie viele Metadateneinträge erstellt hat. Abbildung 25 zeigt die Metadateneinträge nach angegebener zuständiger Behörde, jeweils danach unterteilt, ob die Bereitstellung vor oder nach der Einführung des ThürTG erfolgte. Das TTP wurde hauptsächlich von Landesbehörden befüllt, wobei es sich bei den Behörden mit den meisten erstellten Metadateneinträge um Landesministerien handelte. Das Ministerium mit den mit Abstand am meisten eingestellten Detailseiten (34 Prozent aller Metadateneinträge) ist das TMASGFF. Dieses hat insbesondere vor der Einführung des ThürTG eine Vielzahl an Metadateneinträgen erstellt (244). Auch das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft stellte bereits vor der Einführung des ThürTG, im Vergleich zu den anderen Landesbehörden, relativ viele Metadateneinträge bereit (56). Im Zeitraum nach der Einführung des ThürTG hat das Thüringer Finanzministerium die meisten Daten bereitgestellt (98), von dem aber auch bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes die zweitmeisten Metadateneinträge im TTP stammten. Die übrigen Thüringer Landesministerien erstellten alle erst nach der Einführung des ThürTG eine größere Anzahl an Metadateneinträgen. Bei den in der Abbildung als sonstige Stellen bezeichneten Organisationen mit weniger als zehn bereitgestellten Ressourcen handelt es sich um den TLfDI (9), den Thüringer Landtag (7), die Thüringer Staatskanzlei und das Thüringer Landesamt für Landwirtschaft und ländlichen Raum (je 3), das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr, das Thüringer Landeskriminalamt und die Friedrich-Schiller-Universität Jena (je 2) sowie die Landespolizeidirektion, die Thüringer Aufbaubank

und die Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (je 1). Hingegen gab es zum Zeitpunkt des Abrufs der Metadaten keinen Metadateneintrag eines Kreises oder einer Kommune auf dem TTP.

» **Abbildung 25: Anzahl der Metadateneinträge nach angegebener bereitstellender Behörde**

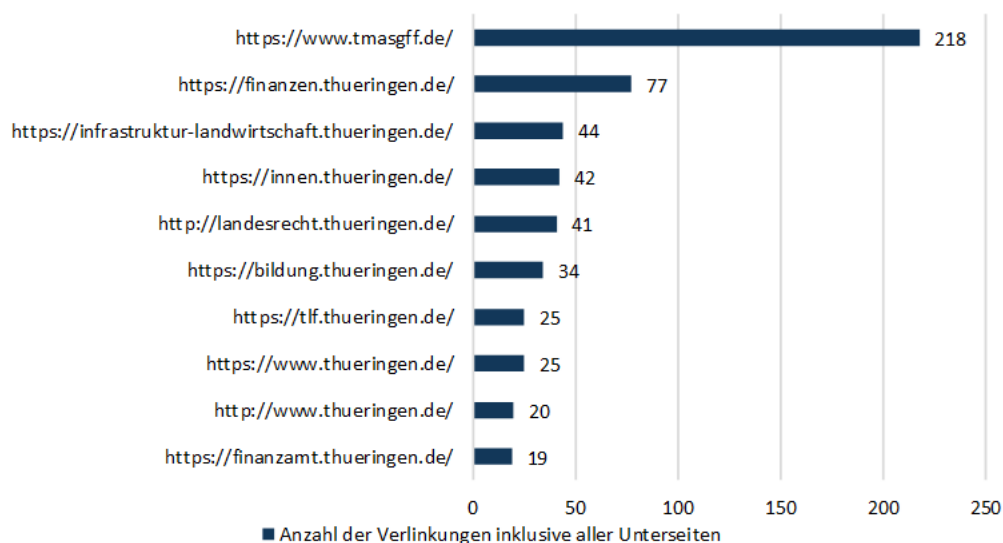


Anmerkung: Anzahl aller Metadateneinträge (n = 836)

Eine weitere aus den Metadaten ersichtliche Information zu den beschriebenen Dokumenten ist die URL, unter der das entsprechende Dokument zu finden ist. Da zum Zeitpunkt der Evaluation nicht die Möglichkeit bestand, Dokumente über das TTP zu veröffentlichen, ist dieser externe Link zu jeder beschriebenen Ressource vorhanden. Insgesamt wurden 113 unterschiedliche Webseiten auf dem TTP verlinkt. 75 der 113 Webseiten wurden dabei nur einmal verlinkt. Abbildung 26 zeigt die zehn am häufigsten verlinkten Webseiten, wobei nur die Hauptseite und nicht der gesamte Pfad zur verlinkten Ressource angegeben ist. Die zehn am häufigsten in den Metadaten verlinkten Webangebote entsprechen im Wesentlichen den Webangeboten derjenigen öffentlichen Stellen, die am häufigsten als bereitstellende Stelle in den Metadateneinträgen angegeben waren. Mit Abstand am häufigsten wurden Dokumente und Informationen verlinkt, die auf der Webseite des TMASGFF (218) zu finden waren. Die zweitmeisten

Verlinkungen entfielen auf das Thüringer Finanzministerium (77). Die Seite [thueringen.de](https://www.thueringen.de) wurde offensichtlich im betrachteten Zeitraum von [http](http://www.thueringen.de) auf [https](https://www.thueringen.de) umgestellt, wodurch diese Seite unter den zehn am häufigsten verlinkten Webangeboten zweimal zu finden ist. Somit ist dieses Informationsangebot der Thüringer Landesverwaltung, welches von der Staatskanzlei betreut wird, die am dritthäufigsten verlinkte Ressource (45).

» **Abbildung 26: Die zehn am häufigsten in den Metadateneinträgen verlinkten Webseiten**



Anmerkung: Dargestellt wird nur jeweils die Topdomain der verlinkten Webangebote; Anzahl der Verlinkungen im gesamten betrachteten Zeitraum (n=1.653)

Zu den verlinkten Ressourcen sind in den hinterlegten Metadaten ebenfalls Informationen dazu vorhanden, welcher Lizenzstandard für die Verwendung der entsprechenden Informationen gilt. Abbildung 27 zeigt die Verteilung der enthaltenen Ressourcen nach angegebener Lizenzbedingung. Beim Großteil der verlinkten Ressourcen handelte es sich um Informationen des Lizenztyps „official-work“. Laut DCAT-AP-de Standard sind dies amtliche Werke, die nach § 5 Abs. 1 UrhG lizenzfrei zu verwenden sind.⁵⁵ Dem gegenüber schließt der am zweithäufigsten verwendete Lizenzstandard [dl-de-by-nc-1.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/1.0/) eine kommerzielle Nutzung der bereitgestellten Daten aus und verlangt zudem einen Quellenverweis bei einer Weiterverwendung.⁵⁶ Der Lizenzstandard [dl-de-by-1.0](https://creativecommons.org/licenses/by/1.0/) ist am dritthäufigsten vertreten. Er verlangt hingegen für eine lizenzkonforme Verwendung lediglich einen Quellenverweis auf die Originalquelle und einen Veränderungshinweis, sofern die entsprechenden Informationen in veränderter Form veröffentlicht werden.⁵⁷ Deutlich seltener verwendet wird der Lizenzstandard GNU Free Documentation License

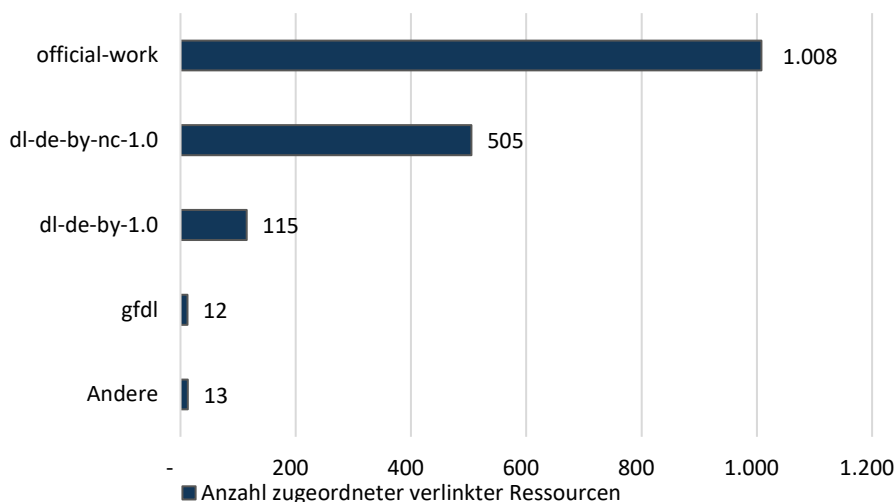
⁵⁵ Vgl. https://www.dcat-ap.de/def/licenses/1_0.html

⁵⁶ Vgl. <https://www.govdata.de/dl-de/by-nc-1-0> (zuletzt abgerufen am 10.7.2023)

⁵⁷ Vgl. <https://www.govdata.de/dl-de/by-1-0> (zuletzt abgerufen am 10.7.2023)

(gfdl). Dieser verlangt, dass Kopien der lizenzierten Informationen unter dem gleichen oder einem ähnlichen Lizenzstandard veröffentlicht werden müssen.⁵⁸

» **Abbildung 27: In den Metadateneinträgen verlinkte Ressourcen nach angegebener Lizenz**



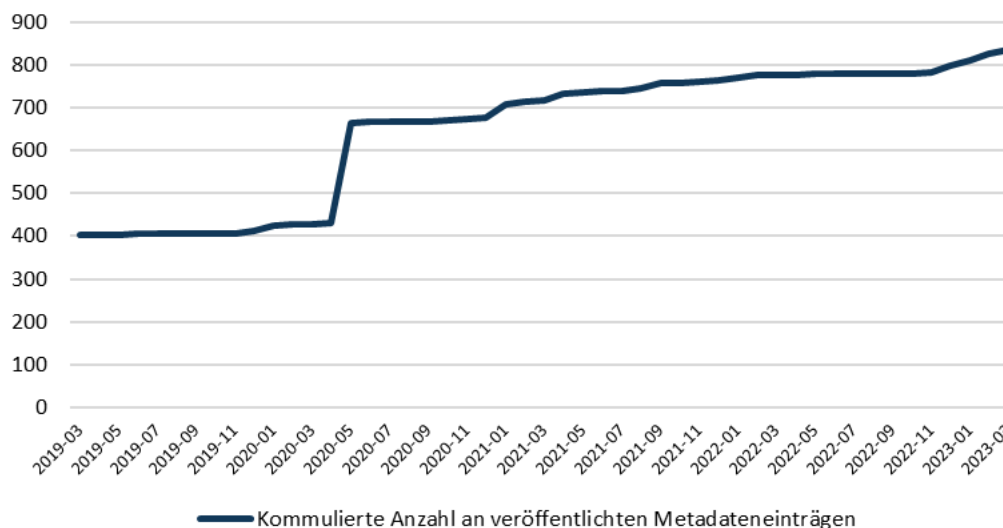
Anmerkung: Anzahl verlinkter Ressourcen (n = 1.653)

Die betrachteten Metadaten enthalten ebenfalls Informationen darüber, wann die vorhandenen Metadateneinträge veröffentlicht wurden und wann diese, falls bisher geschehen, aktualisiert bzw. verändert wurden. Anhand dieser Informationen kann nachvollzogen werden, wie viele Metadateneinträge zu welchem Zeitpunkt auf dem TTP vorhanden waren. Was jedoch nicht aus den Metadaten ersichtlich wird, sind die bisher gelöschten Metadateneinträge. Um Löschungen im Vergleich zur Vorwoche abschätzen zu können, wurden die Metadaten im Untersuchungszeitraum wöchentlich abgerufen. Zudem wurden Löschungen zu Beginn des Untersuchungszeitraums vom Landesrechenzentrum an das FÖV übermittelt. Insgesamt wurden auf diese Weise 34 gelöschte Metadateneinträge identifiziert. 16 Löschungen wurden dabei vor dem Untersuchungszeitraum und achtzehn während des Untersuchungszeitraums festgestellt. Abbildung 28 zeigt die kumulierte Anzahl der bereitgestellten Metadateneinträge im Zeitraum März 2019 bis März 2023, wobei die Löschungen nicht berücksichtigt wurden. Im Mai 2020, also kurz nach Inkrafttreten des ThürTG, ist ein deutlicher Anstieg der bereitgestellten Metadateneinträge des ThürTG zu erkennen. Unmittelbar vor der Einführung des ThürTG – zwischen März 2019 und Januar 2022 blieb die Zahl der bereitgestellten Dokumente nahezu gleich. Jedoch sind auch nach Inkrafttreten des ThürTG längere Zeiträume erkennbar, in denen nur sehr wenige Metadateneinträge neu hinzugekommen sind. Zwischen November 2022 und März 2023 nimmt die Zahl der bereitgestellten Metadateneinträgen leicht aber stetig zu. Im gesamten dargestellten

⁵⁸ Vgl. <http://opendefinition.org/licenses/gfdl/> (zuletzt abgerufen am 10.7.2023)

Zeitraum sind insgesamt 432 Metadateneinträge hinzugekommen. 234 dieser Einträge wurden allein im Mai 2020 eingestellt.

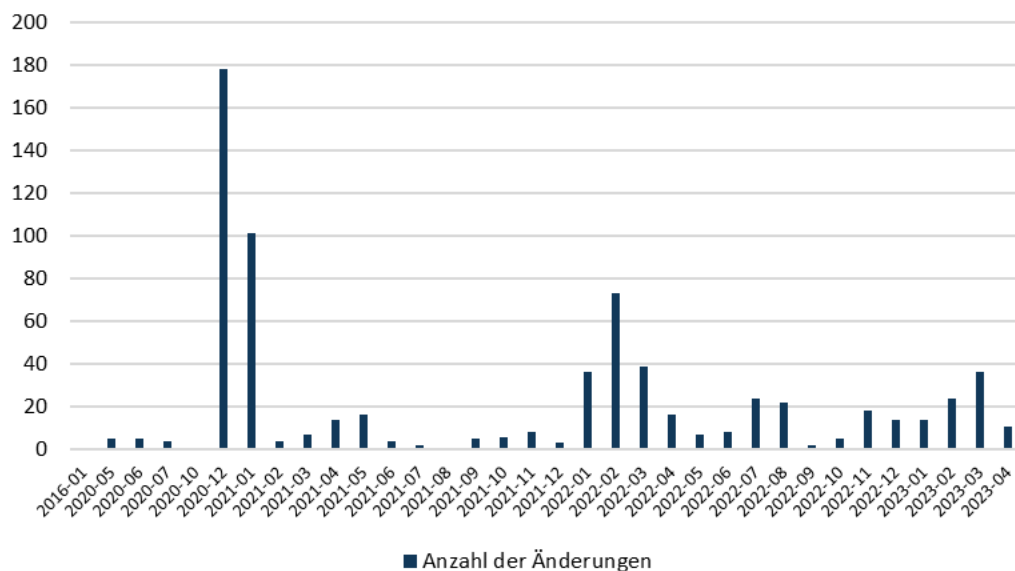
» **Abbildung 28: Kumulierte Anzahl an veröffentlichten Metadateneinträgen im Zeitverlauf**



Anmerkung: Die Abbildung berücksichtigt nicht die 34 festgestellten Löschungen (n = 836)

Abbildung 28 zeigt die Anzahl der festgestellten Änderungen im Zeitverlauf, wobei zu beachten ist, dass in den Metadaten immer nur das Datum der letzten Änderung enthalten ist. Besonders viele Änderungen gab es in den Monaten Dezember 2020 und Januar 2021, also ein knappes Jahr nach Einführung des ThürTG. Wie diese Ausreißer zustande gekommen sind, konnte im Rahmen der Evaluation allerdings nicht abschließend geklärt werden. Davon abgesehen wurden ab Anfang 2022 deutlich mehr Änderungen verzeichnet als im Zeitraum davor, wobei hierzu beigetragen haben könnte, dass jeweils nur die letzte Änderung verzeichnet wurde. Die reelle Zahl an Änderungen liegt also gerade in den weit zurückliegenden Monaten vermutlich höher als aus den Metadaten erkennbar ist.

» **Abbildung 29: Anzahl der festgestellten Aktualisierungen im Zeitverlauf**



Anmerkung: Anzahl alle festgestellten Änderungen (n = 714)

5.2.2.2.2 Nutzungsdaten zum TTP

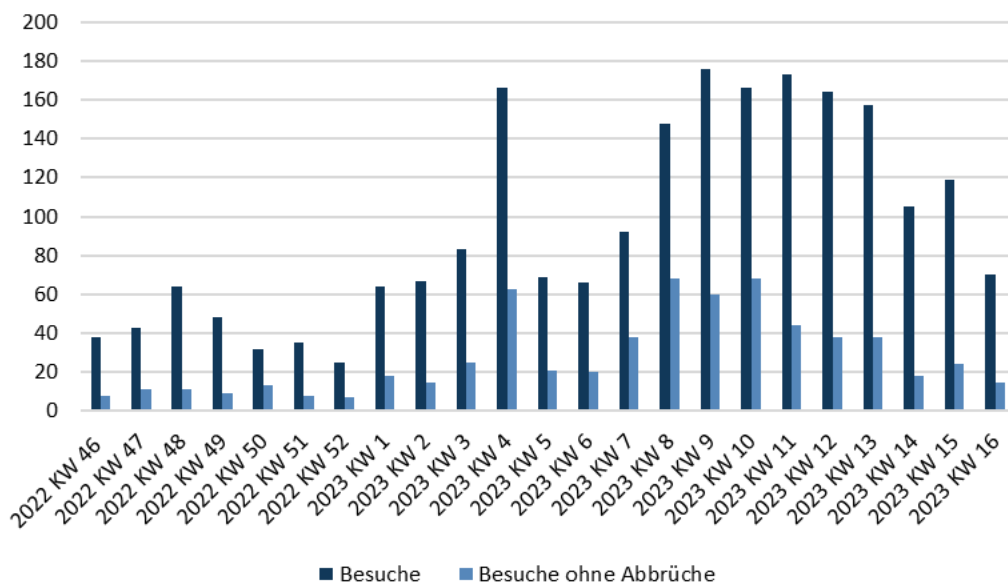
Im Untersuchungszeitraum wurden insgesamt 2.170 Besuche auf dem TTP mittels Matomo erfasst. Im Rahmen dieser Besuche wurden insgesamt 4.193 Aktionen, also Seitenaufrufe und Downloads, durchgeführt. Sofern während eines Besuchs nur eine Aktion durchgeführt wurde, wird der entsprechende Besuch in Matomo als Abbruch betrachtet.⁵⁹ Im betrachteten Zeitraum lag die Abbruchrate bei 70,5 Prozent. **Abbildung 30** zeigt die Anzahl der Besuche im Zeitverlauf pro Kalenderwoche insgesamt und die Anzahl der Besuche pro Kalenderwoche (bereinigt um die Abbrüche).

Im Untersuchungszeitraum fällt auf, dass nach dem Jahreswechsel von 2022 zu 2023 deutlich mehr Besuche verzeichnet wurden als zuvor. Der betrachtete Zeitraum ist jedoch zu kurz um von einem anhaltenden Trend zu sprechen. Die beobachtete Entwicklung könnte auch auf eine saisonale Schwankung zurückzuführen sein, zumal gegen Ende des Untersuchungszeitraums ab 2023 KW 14 die Anzahl an Besuchen pro KW wieder leicht zurückgeht. In 2023 KW 4 wurde die Clickworkerbefragung durchgeführt. Obwohl die über den BefragungslinK auf die Seite gelangten Besuche nicht berücksichtigt wurden, könnte dies zu Verzerrungen geführt haben, sofern Besucherinnen und Besucher, die an der Befragung teilgenommen haben, das Portal nicht über den angegebenen Link geöffnet haben. Insgesamt lag die Besuchszahl im betrachteten Zeitraum durchschnittlich bei 94

⁵⁹ Vgl. <https://matomo.org/faq/reports/important-page-analytics-metrics-to-understand/> (zuletzt abgerufen am 7.7.2023).

Besuchen (mit Abbrüchen) bzw. 28 Besuchen (ohne Abbrüche) pro Kalenderwoche. Die meisten Besuche (mit Abbrüchen) gab es mit 176 Besuchen in 2023 KW 9. Die meisten Besuche (ohne Abbrüche) fanden in den KW 8 und 10 im Jahr 2023 statt (68). Das Minimum an Besuchen lag für die Besuche mit Abbrüchen bei 25 Besuchen und für die Besuche ohne Abbrüche bei sieben Besuchen in 2022 KW 52. Insgesamt wurden in drei der betrachteten 23 Kalenderwochen nur einstellige Besuchszahlen (ohne Abbrüche) erreicht.

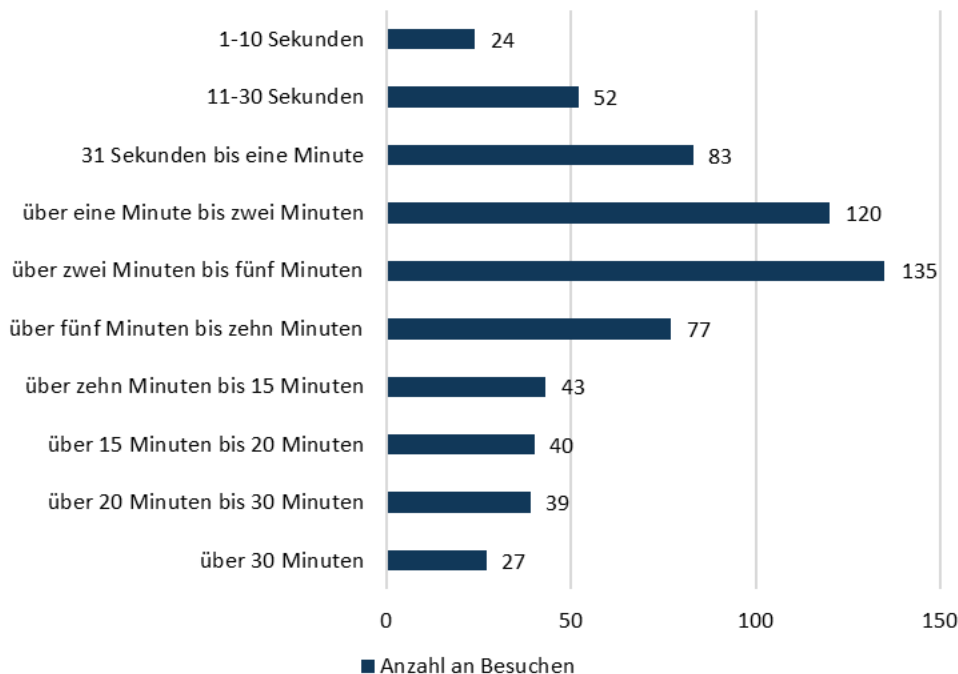
» **Abbildung 30: Anzahl der Besuche und Besuche ohne Abbrüche pro Kalenderwoche**



Anmerkung: Anzahl Besuche insgesamt (n = 2.170), Anzahl Besuche ohne Abbrüche (n = 640)

Abbildung 31 zeigt die Besuchslänge der Besuche auf dem TTP, wobei zu beachten ist, dass Matomo bei den als Abbrüchen betrachteten Besuchen immer die Besuchsdauer Null Sekunden vergibt, da zur Zeitmessung mindestens zwei durchgeführte Aktionen erforderlich sind. Auf die Darstellung dieser Abbrüche wurde in der Abbildung verzichtet. Insgesamt wurden im Besuchszeitraum 1.530 Besuche mit Null Sekunden (Abbrüche) verzeichnet. Der Großteil der Besuche (64,7 Prozent) auf der Webseite dauerte nicht länger als fünf Minuten. Der Anteil an Besuchen über 15 Minuten lag insgesamt bei 16,7 Prozent an allen Besuchen ohne Abbrüche. Die durchschnittliche Besuchslänge ohne Abbrüche betrug sieben Minuten. Dieser relativ hohe Wert ist hauptsächlich auf wenige sehr lange Besuche zurückzuführen. Der Median der Besuchslänge ohne Abbrüche lag hingegen lediglich bei zwei Minuten und 52 Sekunden.

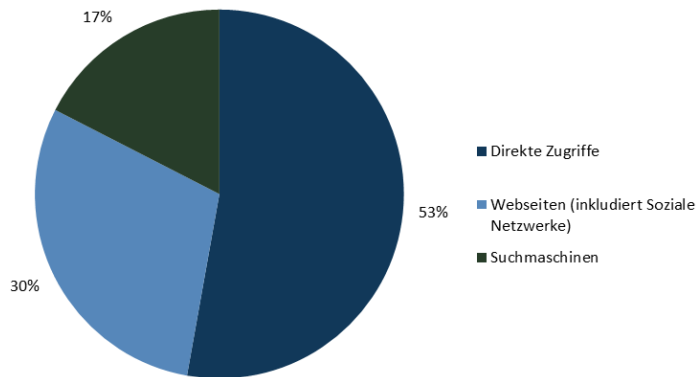
» **Abbildung 31: Anzahl der Besuche nach auf dem ThürTG verbrachter Zeit**



Anmerkung: Dargestellt sind die Besuche ohne Abbrüche n = 640

Mittels der übermittelten Matomodaten lassen sich auch Informationen zur Herkunft der Besucherinnen und Besucher des TTP gewinnen. Abbildung 32 zeigt die Verteilung der Besuche auf die durch Matomo unterschiedenen Herkunftskategorien, wobei die Kategorie der Besuche, die über soziale Netzwerke erzeugt wurden in diesem Fall der Kategorie der Besuche, die über eine Verlinkung auf einer Webseite erzeugt wurden, zugerechnet wurden, da lediglich drei Besuche über die Verlinkungen auf der Plattform eines sozialen Netzwerks erfolgten. Die meisten der im Untersuchungszeitraum erfassten Besuche wurden durch Direktaufrufe der Webseite erzeugt. Insgesamt kamen 1.146 Besuche dadurch zustande, dass das TTP direkt in einem Browser aufgerufen wurde. Bei 642 Besuchen sind die Besucherinnen und Besucher der Verlinkung auf einer anderen Seite gefolgt. Bei 379 Besuchen nutzen die Besucherinnen und Besucher eine Suchmaschine, um auf das TTP zu gelangen. Der große Anteil an Direktzugriffen ist insofern überraschend, da eine hohe Anzahl an direkten Besuchen häufig auf einen zielgerichteten Aufruf der Webseite hindeutet, was in scheinbaren Widerspruch zu der vergleichsweise hohen Absprungrate steht. Eine relativ hohe Absprungrate, ist häufig eher mit vielen Zugriffen über Suchmaschinen verbunden, da über diese für die Besucherinnen und Besucher nicht immer klar ersichtlich ist, ob die aufgerufene Seite die gewünschte Information enthält. Betrachtet man nur die Herkunft jener Besuche, die als Abbruch gewertet wurden, ändert sich die Verteilung kaum (54,8 Prozent Direktzugriffe, 33,5 Prozent Webseitenzugriffe und 11,7 Prozent Zugriffe über Suchmaschinen).

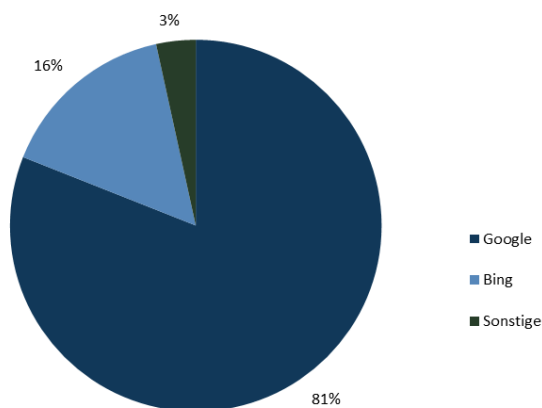
» **Abbildung 32: Anteil der Besuche nach Herkunft der Besucherinnen und Besucher**



Anmerkung: Anzahl der Besuche (n = 2.170)

Zu den über Suchmaschinen und andere Webseiten erzeugten Besuchen erfasst Matomo zusätzlich die Information, um welche Webseite bzw. Suchmaschine es sich handelte. Abbildung 33 zeigt die Verteilung der durch Suchmaschinen erzeugten Besuche auf die unterschiedlichen angewendeten Suchmaschinen. Die meisten der durch Suchmaschinen erzeugten Besuche sind auf die Suchmaschinen Google (307) und Bing (59) zurückzuführen. Auf diese beiden entfallen 97 Prozent der über Suchmaschinen erzeugten Besuche. Eine untergeordnete Rolle hingegen spielen mit insgesamt drei Prozent die Suchmaschinen DuckDuckGo, Ecosia, StartPage und Brave, die in der Kategorie „Sonstige“ zusammengefasst wurden.

» **Abbildung 33: Durch Suchmaschinen erzeugte Besuche nach Suchmaschine**



Anmerkung: Dargestellt sind alle Besuche, die durch eine Suchmaschine erzeugt wurden (n = 392)

In der Kategorie der Besuche, die durch Verlinkungen auf anderen Webseiten erzeugt wurden, fanden sich in den Matomodaten insgesamt 68 unterschiedliche Webseiten, über deren Verlinkungen Besucherinnen und Besucher auf das TTP gelangt sind, wobei

Suchmaschinen hierbei nicht als Webseite miteingerechnet wurden. Tabelle 17 zeigt die zehn Webseiten, über die am meisten Besuche erzeugt wurden. Bei der Webseite, über die mit Abstand am meisten Besuche auf dem TTP erzeugt wurden, handelt es sich um das Webangebot des Landkreises Schmalkalden-Meiningen. Über 50 Prozent aller über Webseiten erzeugte Besuche gehen auf dieses Webangebot zurück. Mit weitem Abstand folgen dann die Webseiten des Thüringer Landesverwaltungsamts, des Landesamts für Landwirtschaft und ländlichen Raums, des Thüringer Landtags, des Landesrechnungshofs, der Verwaltungsgemeinschaft Fahner-Höhe, des Landkreises Sömmerda, der Stadtverwaltung Schmöln und der Fachhochschule Erfurt. Die Seite www.tmil.thlv.de mit insgesamt 15 erzeugten Besuchen ist nicht öffentlich erreichbar, da es sich um eine Intranet-Adresse des Landesministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft handelt. Insgesamt ist festzuhalten, dass von Webseiten öffentlicher Stellen in Thüringen auf das TTP zugegriffen wurde. Dies liegt nahe, dass hier die Regelung in § 5 Abs. 3 S. 2 ThürTG Wirkung zeigt, nach der die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen auf ihren Webseiten auf das TTP verlinken müssen. Die drei im Untersuchungszeitraum festgestellten Besuche, die durch eine Verlinkung auf einem Social-Media-Portal erzeugt wurden, gehen alle auf Verlinkungen auf Twitter zurück.

Vergleichsweise viele Besuche wurden also über Webseiten von Einrichtungen im kommunalen Bereich generiert. Dies weist auf eine gewisse Wirkung der Regelung nach § 5 ThürTG zur Verlinkung des TTP auf den eigenen Webangeboten der öffentlichen Stellen in Thüringen hin.

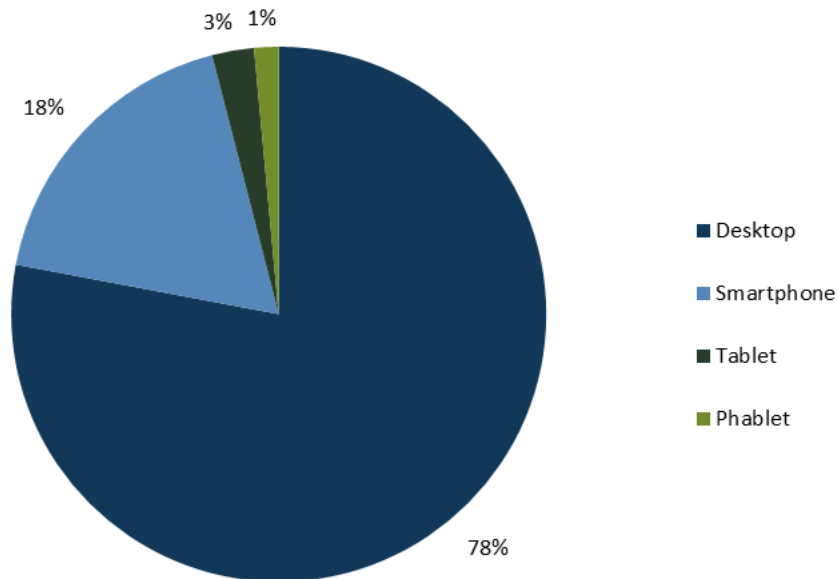
» **Tabelle 17: Die zehn häufigsten Herkunftswebseiten ohne Suchmaschinen⁶⁰**

Name der Herkunftsseite	Anzahl der erzeugten Besuche
www.lra-sm.de	324
landesverwaltungsamt.thueringen.de	32
tllr.thueringen.de	23
www.thueringer-landtag.de	23
www.thueringer-rechnungshof.de	20
www.tmil.thlv.de	15
www.vg-fahner-hoehe.de	14
www.lra-soemmerda.de	10
neu.schmoelln.de	9
www.fh-erfurt.de	9

⁶⁰ Anmerkung: Anzahl alle durch Webseitenverlinkungen (ohne Suchmaschinen) erzeugte Besuche (n = 645)

Abbildung 34 zeigt die von den Besucherinnen und Besuchern des TTP genutzten Geräte. Dargestellt ist die Anzahl an erzeugten Besuchen pro in Matomo definierter Gerätekategorie.

» **Abbildung 34: Besuche nach genutzten Geräten**



Anmerkung: Anzahl der Besuche (n = 2.170)

Bei über drei Vierteln der festgestellten Besuche wurde demnach das TTP mittels eines Desktop-PC aufgerufen, während mobile Geräte wie Smartphones, Tablets und Phablets⁶¹ insgesamt lediglich einen Anteil von 22 Prozent der Besuche genutzt wurden.

Aufgrund der in Kapitel 1.1.1 beschriebenen technischen Schwierigkeiten lassen sich aus den übermittelten Matomodaten keine Informationen gewinnen, welche Detailseiten besonders häufig betrachtet wurden. Jedoch ist anhand der in den Metadaten enthaltenen Informationen zu den auf der Seite durchgeführten Aktionen erkennbar, wie oft auf der Seite vorhandene externe Links aufgerufen wurden. Da das hinterlegen von Informationen auf dem TTP zurzeit nicht möglich ist, lässt sich auf diese Weise feststellen, wie oft die auf dem TTP hinterlegten Informationen aufgerufen wurden.

Die in Matomo verzeichneten Aktionen lassen sich in Seitenaufrufe und das Aufrufen externer Links unterscheiden. Im betrachteten Zeitraum handelte es sich bei den insgesamt 4.193 verzeichneten Aktionen um 3.467 Seitenaufrufe und 726 Abrufe von externen Links. Tabelle 18 zeigt die zehn am häufigsten aufgerufenen Links auf dem TTP. Bei dem am häufigsten aufgerufenen externen Link handelt es sich nicht um eine in einem

⁶¹ Als Phablet werden Hybridgeräte zwischen Tablet und Smartphone bezeichnet.

Metadateneintrag beschriebene Ressource, sondern um den Link zu der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Nutzerbefragung. An zweiter Stelle der am häufigsten aufgerufenen Links findet sich eine Seite des Webangebots [gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de), auf der § 5 des Urhebergesetzes dargestellt wird, der die lizenzfreie Bereitstellung von Gesetzen und amtlichen Werken regelt. Der Zuständigkeitsfinder des Landes Thüringen, ein Projekt der Landesregierung in Zusammenarbeit mit den Thüringer Kommunen, findet sich gleich mehrfach unter den am häufigsten aufgerufenen Links. Betrachtet man nur die First-Level-Domain, also die Hauptseite der aufgerufenen Webangebote, befindet sich der Zuständigkeitsfinder mit insgesamt 179 Aufrufen im betrachteten Zeitraum auf Platz eins der am häufigsten aufgerufenen Seiten.

» **Tabelle 18: Die zehn am häufigsten aufgerufenen vollständigen Links**

Aufgerufener Link	Anzahl der Aufrufe
https://insight.uni-speyer.de/TG_Thuringen/	79
http://www.gesetze-im-internet.de/urhg/_5.html	28
https://th.zfinder.de/kategorie?pstCatId=213181449#result	26
https://th.zfinder.de/kategorie?pstCatId=213181446#result	22
https://th.zfinder.de/kategorie?pstCatId=213181428#result	17
https://www.tlpk.de/downloads/transparenz-in-forschung-und-wissenschaft/	15
https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/ueber-uns/standorte-organisation-und-organigramm	14
https://landesrecht.thueringen.de/perma?j=AltGG_TH_Inhaltsverzeichnis	13
https://th.zfinder.de/kategorie?pstCatId=213186502#result	12
https://th.zfinder.de/kategorie?pstCatId=213181437#result	11

Anmerkung: Anzahl aller Linkaufrufe (n = 726)

3.2.2.3 Erfahrungen mit der Nutzung des TTP

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der onlinegestützten Befragung der öffentlichen Stellen und Clickworker sowie der leitfadengestützten Interviews zu den Nutzungserfahrungen mit dem TPP vorgestellt.

5.2.2.5.1 Nutzungserfahrungen der Clickworker

Die Clickworker wurden im Rahmen der Befragung um eine Einschätzung spezifischer Aspekte des TTP gebeten. Hierzu sollten die Befragten angeben, inwieweit bestimmte

Aussagen zum Portal zutreffen oder nicht (siehe Abbildung 35). Positiv hervorzuheben ist, dass aus Sicht der Befragten die auf dem TTP verwendete Schrift gut lesbar sei. 80 Prozent der Clickworker gaben an, dass diese Aussage eher bzw. voll und ganz zutreffe. Lediglich sechs Prozent gaben an, dass dies eher bzw. überhaupt nicht zutreffend sei.

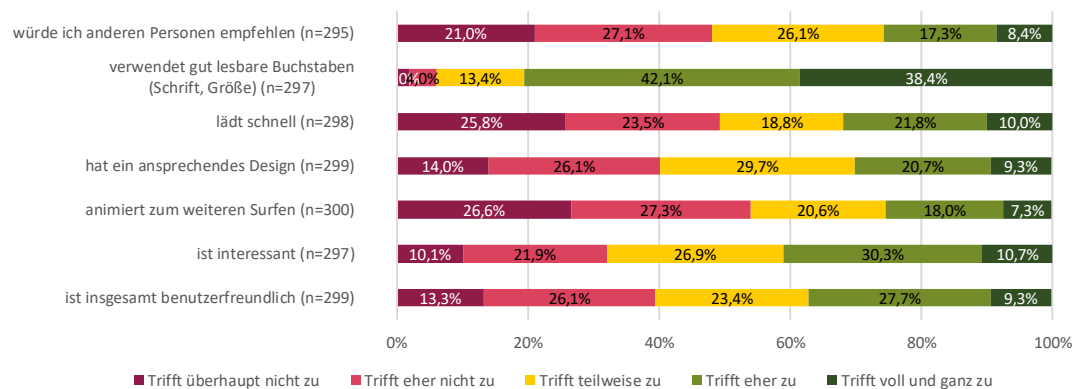
Tendenziell positiv fiel die Einschätzung zur Aussage, das TTP sei interessant, aus. Etwa 40 Prozent der Clickworker waren der Meinung, dass diese Aussage eher bzw. voll und ganz zutreffe. Für eher bzw. überhaupt nicht zutreffend hielten dies hingegen etwas mehr als 30 Prozent der Befragten.

Eher negativ fiel die Einschätzung der Clickworker zur Nutzung („Das TTP animiert zum weiteren Surfen“), zu den Ladezeiten („lädt schnell“), zum Design („hat ein ansprechendes Design“) sowie zur Weiterempfehlung des TTP („würde ich anderen Personen empfehlen“) aus.

So waren 54 Prozent der Befragten der Auffassung, dass das TTP (eher) nicht zum Surfen animiere. Dies sahen ein Viertel der Clickworker grundsätzlich anders. Knapp die Hälfte der Clickworker war der Meinung, dass das TTP nicht schnell lade, während dies für 30 Prozent der Befragten grundsätzlich nicht zuträfe. Ebenfalls knapp die Hälfte der Befragten würde das TTP eher nicht anderen Personen empfehlen. Hingegen würde ein Fünftel der Clickworker eine Empfehlung aussprechen. Etwas weniger als die Hälfte der Befragten gab zudem an, dass die Aussage, das TTP habe ein ansprechendes Design, eher bzw. überhaupt nicht zutreffe. Aus Sicht von knapp 30 Prozent der Clickworker treffe dies eher bzw. voll und ganz zu.

Bei der Einschätzung der Benutzerfreundlichkeit ergab sich ein differenziertes Bild. Etwa 39 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass die Aussage, das TTP sei insgesamt benutzerfreundlich, eher bzw. bzw. überhaupt nicht zutreffe. Aus Sicht von rund 37 Prozent der Clickworker sei dies eher bzw. voll und ganz zutreffend.

>> Abbildung 35: Gesamtbewertung des TTP

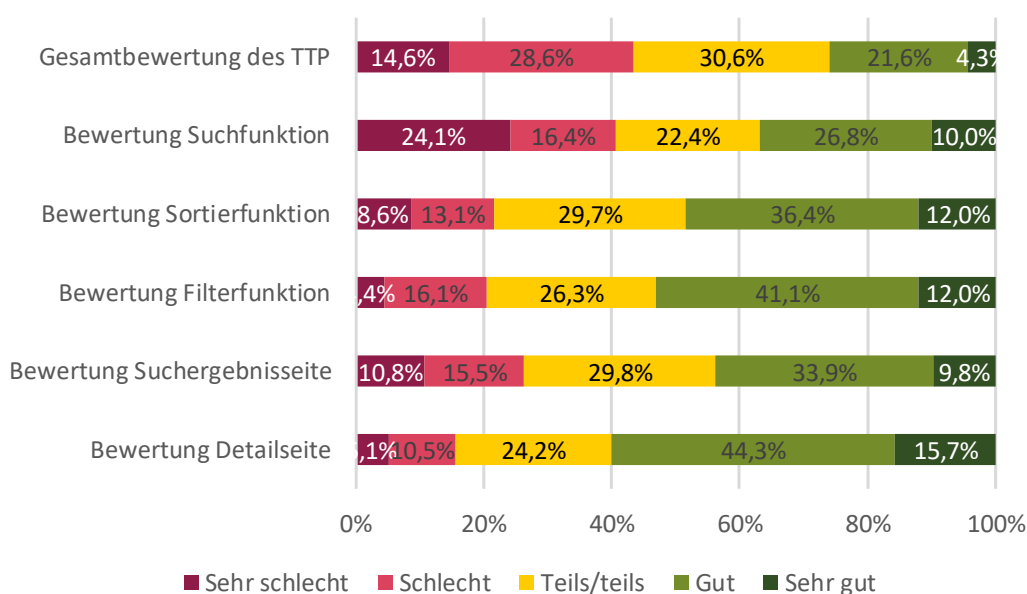


Anmerkung: Anteile der Clickworker, die eine Einschätzung zu jeweiligen Aussagen abgegeben haben

Bewertung der Struktur sowie der verschiedenen Funktionalitäten des TTP

Die Clickworker wurden darum gebeten, dass TTP insgesamt sowie die Struktur und die verschiedenen Funktionalitäten des Portals zu bewerten. Die Gesamtbewertung fiel eher schlecht aus, da 43 Prozent der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer das TTP schlecht bzw. sehr schlecht bewerteten. Hingegen schätzten etwas mehr als ein Viertel der Clickworker das Portal als gut bzw. sehr gut ein. Rund 30 Prozent kamen zu einer indifferenten Einschätzung.

» **Abbildung 36: Bewertung der Struktur und Funktionalitäten des TTP**

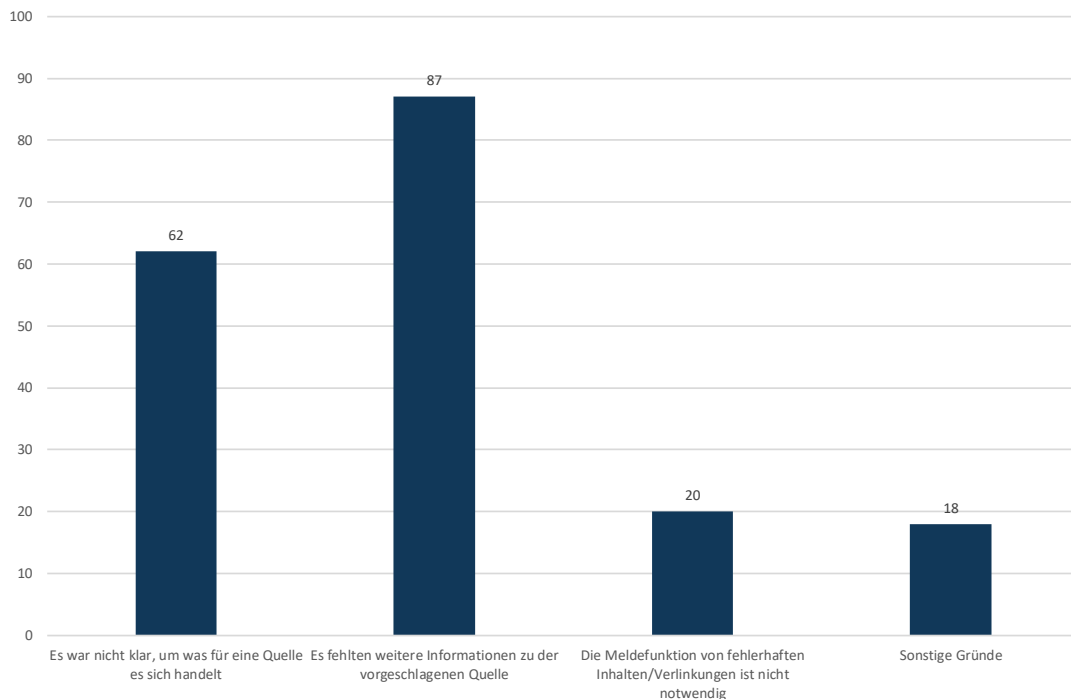


Anmerkung: Anteile der Clickworker je Antwortkategorie in Prozent (n = 300)

Bezogen auf die einzelnen Strukturelemente und Funktionalitäten des TTP ergibt sich ein indifferentes bis eher negatives Bild. Die beste Bewertung von den Clickworkern erhielt die **Detailseite**. 60 Prozent der Befragten gaben an, dass diese gut bzw. sehr gut sei. Hingegen bewerteten 15 Prozent die Detailseite schlecht bzw. sehr schlecht. Bei einem Viertel der Befragten fiel die Bewertung indifferent aus.

Von den 117 Clickworkern, welche die Detailseite des TTP schlecht bzw. indifferent bewerteten, gaben 117 Clickworker auch Gründe für ihre Bewertung an (siehe Abbildung 37). Der Großteil der Clickworker verwies darauf, dass ihnen weitere Informationen zur vorgeschlagenen Quelle gefehlt haben (87 Nennungen). Mehr als die Hälfte der Befragten bemängelte, dass es nicht klar gewesen sei, um was für eine Quelle es sich gehandelt habe (62 Nennungen). 20 Clickworker begründeten ihre schlechte Bewertung damit, dass die Meldefunktion von fehlerhaften Inhalten/Verlinkungen nicht notwendig sei. 18 Clickworker nannten sonstige Gründe, wobei nur 15 Befragte konkrete Angaben machten.

» **Abbildung 37: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Detailseite des TTP**



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der Nennungen (n = 187); Anzahl der Clickworker, die eine Begründung genannt haben (n = 117)

Bei den sonstigen Gründen wurden von den Clickworkern verschiedene Aspekte thematisiert. Am häufigsten wurde darauf verwiesen, dass manche Quellen veraltet oder nicht an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger angepasst seien (z. B. bräuchten Bürgerinnen und Bürger im Regelfall keine Informationen über ein Verwaltungsorganigramm, wenn eigentlich nach dem Thema Coronamaßnahmen recherchiert wird) (sieben Nennungen). Darüber hinaus wurde bemängelt, dass

- » beim Anklicken einiger Quellen die Fehlermeldung „Datei auf dem Server nicht vorhanden“ erschienen sei (eine Nennung),
- » das Design zu kompliziert sei, da der „Headerbereich“ der Webseite zu viel Platz einnehme, und stattdessen die Links zu den Quellen gleich oben sichtbar sein sollten (eine Nennung),
- » besser kenntlich gemacht werden sollte, ob es sich bei der verfügbaren Quelle um eine Webseite, ein PDF-Dokument oder ein anderes Format handele (zwei Nennungen),
- » es auf den Detailseiten eine falsche Beschriftung gegeben habe, da nicht direkt erkennbar wäre, welche Quelle hinterlegt sei und deshalb eine kurze Inhaltsangabe der jeweiligen Quelle sehr hilfreich wäre (eine Nennung),

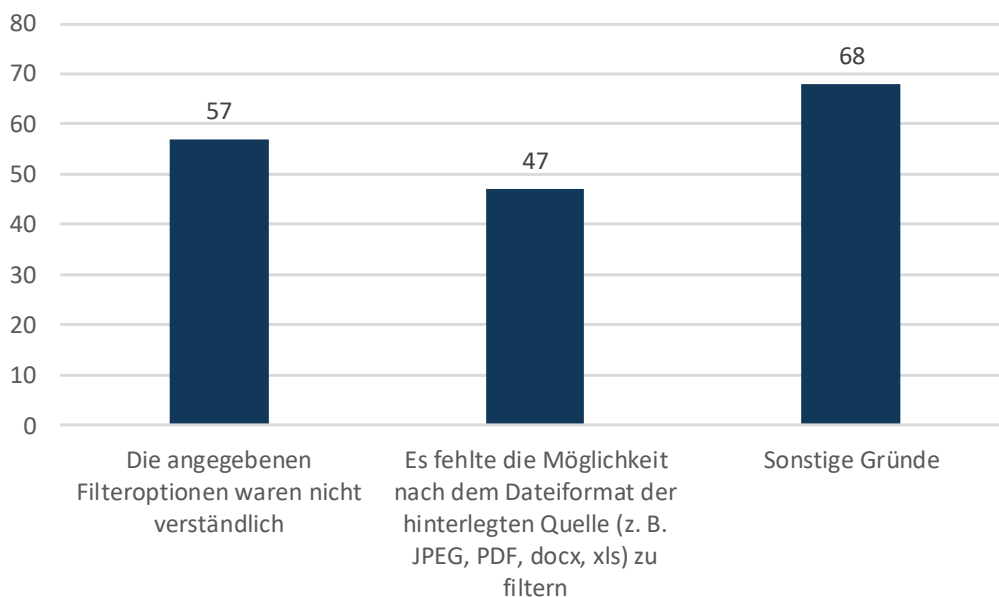
- » die Links und Dokumente teilweise fehlerhaft und ungütig gewesen seien (zwei Nennungen),
- » es sei unklar sei, warum es eigentlich die Detailseite als Zwischenseite nach dem Anklicken eines Titels auf der Suchergebnisseite überhaupt brauche (eine Nennung).

Ebenfalls eine gute Bewertung erhielt die **Filterfunktion** des TTP. Mehr als die Hälfte der Befragten bewertete diese als gut bzw. sehr gut. Ein Fünftel der Clickworker gab an, dass diese schlecht bzw. sehr schlecht sei. Bei etwas mehr als einem Viertel fiel die Bewertung der Filterfunktion indifferent aus.

Von den 137 Clickworkern, welche die Filterfunktion des TTP schlecht bzw. indifferent bewerteten, gaben 137 Clickworker Gründe für ihre Bewertung an (siehe Abbildung 38).

Rund die Hälfte der Befragten nannte für ihre Bewertung sonstige Gründe, ohne jedoch konkrete Angaben zu machen. Darüber hinaus wurde bemängelt, dass die angegebenen Filteroptionen nicht verständlich gewesen seien (57 Nennungen) und die Möglichkeit gefehlt habe, nach dem Dateiformat der hinterlegten Quellen zu filtern (47 Nennungen).

» **Abbildung 38: Gründe für die schlechten und indifferenten Bewertung der Filterfunktion des TTP**



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der Nennungen (n = 172); Anzahl der Clickworker, die eine Begründung genannt haben (n = 137)

Ein etwas differenzierteres Bild zeigte sich bei der Bewertung der Sortierfunktion und der Suchergebnisseite. Während knapp die Hälfte der Befragten angab, dass die **Sortierfunktion** gut bzw. sehr gut sei, wurde diese von etwas mehr als einem Fünftel als schlecht bzw. sehr schlecht bewertet. Bei rund 30 Prozent der Clickworker war die Einschätzung indifferent.

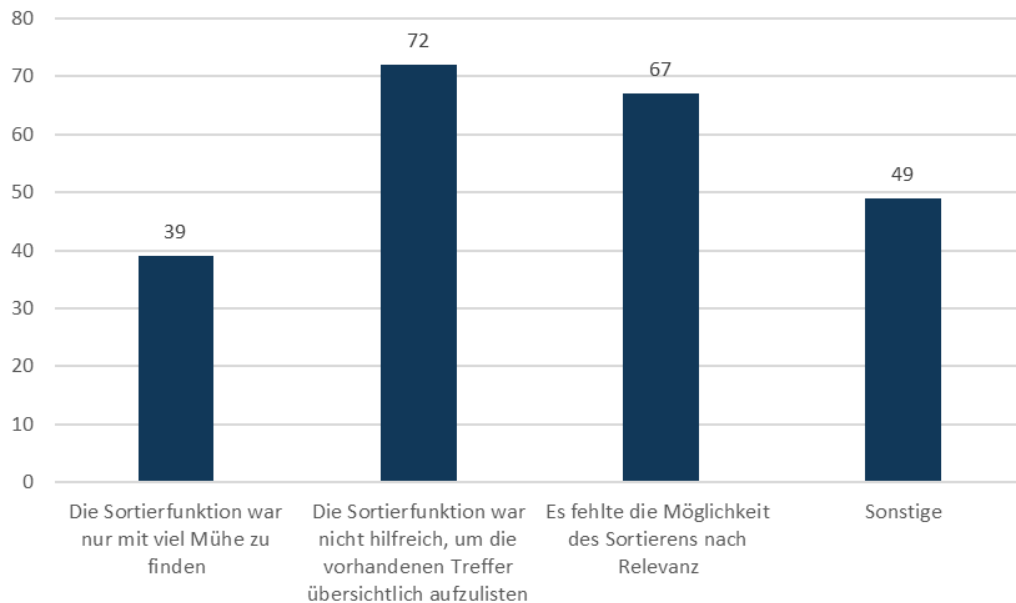
Von den 157 Clickworkern, welche die Sortierfunktion des TTP schlecht bzw. indifferent bewerteten, gaben 138 Clickworker Gründe für ihre Bewertung an (siehe Abbildung 39).

Knapp die Hälfte der Clickworker bemängelte, die Sortierfunktion sei nicht hilfreich gewesen, um die vorhandenen Treffer übersichtlich aufzulisten (72 Nennungen). Zudem fehle die Möglichkeit des Sortierens nach Relevanz (67 Nennungen). Knapp ein Drittel der Clickworker nannte sonstige Gründe für ihre schlechte Bewertung der Sortierfunktion (47 Nennungen), wobei 45 Clickworker konkrete Angaben machten.

Dabei wurde am häufigsten kritisiert, dass die Sortierfunktion unabhängig von der Listenlänge nur sehr langsam und schwerfällig funktioniert habe (17 Nennungen), die Sortierfunktion (sowohl Schrift als auch Pfeile) leicht übersehbar gewesen sei (acht Nennungen) und nicht eindeutig gewesen sei, und nach welcher Logik sortiert worden sei bzw. die ursprünglich eingestellte Sortierung nicht funktioniert habe (14 Nennungen). Darüber hinaus wurde darauf verwiesen, dass

- » manche Sortierkategorien keinen Sinn im Hinblick auf die zu suchenden Dokumente ergeben würden (z. B. würde die Sortierung von alt nach neu bei erneutem Klicken anschließend neue Artikel komplett ausblenden) (zwei Nennungen)
- » die Sortierfunktion stets angezeigt werde, jedoch nur dann funktioniere, wenn tatsächlich auch Suchergebnisse vorhanden seien (eine Nennung),
- » die Optionen, nach denen sortiert werden könne, eher Experten (z. B. Personen, die mit der Behördenstruktur, ihrer Zuständigkeit, ihren Veröffentlichungspraktiken etc. vertraut sind) ansprechen würden (eine Nennung),
- » der Wunsch bestehe die Sortierkategorien zu ergänzen (z. B. nach Relevanz) (eine Nennung),
- » die Eingrenzung des Zeitraums in der Sortierfunktion ausbaufähig sei. So wäre es gut nach einem spezifischen Zeitraum zu sortieren (z. B. 2012-2013) (eine Nennung).
- » Darüber hinaus wurde bemängelt, dass die Sortierfunktion nur mit Mühe zu finden gewesen sei (39 Nennungen).

» **Abbildung 39: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Sortierfunktion des TTP**



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der Nennungen (n = 227); Anzahl der Clickworker, die eine Begründung genannt haben (n = 138)

Die **Suchergebnisseite** wurde von 42 Prozent der Befragten als gut bzw. sehr gut bewertet. Hingegen war ein Fünftel der Clickworker der Auffassung, dass diese schlecht bzw. sehr schlecht sei, während die Bewertung von 38 Prozent der Befragten indifferenter ausfiel.

Von den 166 Clickworkern, welche die Suchergebnisseite des TTP schlecht bzw. indifferenter bewerteten, gaben 166 Clickworker Gründe für ihre Bewertung an (siehe Abbildung 40). Mehr als die Hälfte der Clickworker verwies darauf, dass weitere Informationen zu vorgeschlagenen Treffern hilfreich gewesen wären (78 Nennungen), die Ansicht unübersichtlich gewesen wäre (78 Nennungen) und die Titel der vorgeschlagenen Treffer missverständlich gewesen wären (76 Nennungen). Etwas weniger als die Hälfte monierten, dass sie durch die Suchergebnisseite nicht gewusst hätten, was für eine Quelle sie erwartete (66 Nennungen). Weniger als ein Drittel der Clickworker nannte sonstige Gründe für die schlechte Bewertung der Suchergebnisseite (47 Nennungen) bzw. gab an, dass die Anzahl der Treffer zu gering gewesen wäre (43 Nennungen), wobei 40 Clickworker konkrete Angaben zu den sonstigen Gründen machten.

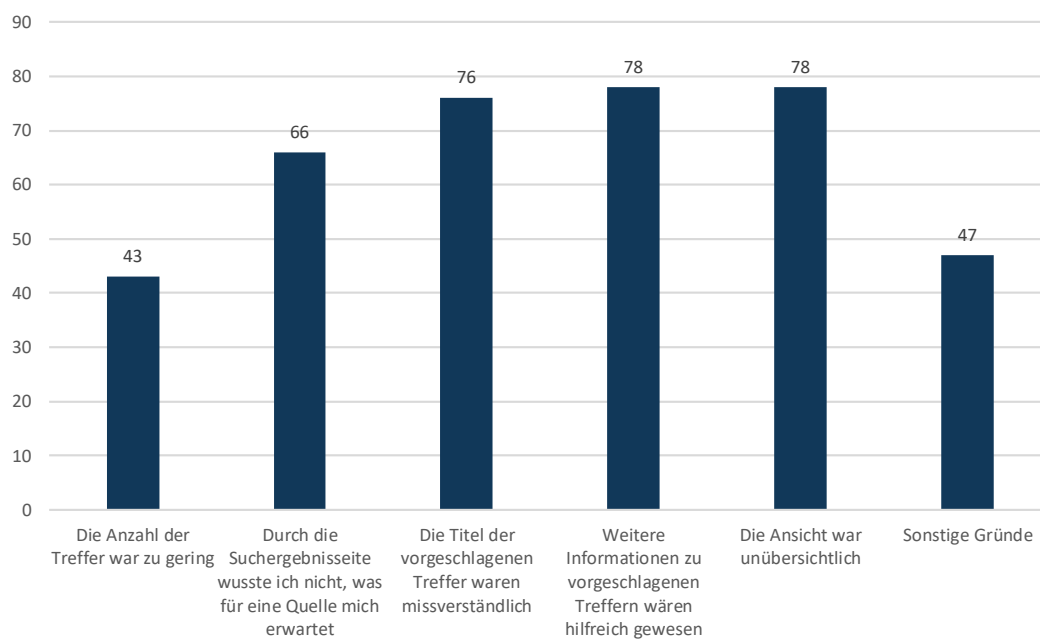
Im Zusammenhang mit den sonstigen Gründen wurde oft kritisiert, dass zu viele Ergebnisse auf einmal angezeigt würden, die jedoch irrelevant seien, und vor allem die obersten aufgeführten Titel oft nichts mit dem eigentlichen Thema zu tun gehabt hätten (20 Nennungen). Ebenfalls oft bemängelt wurde, dass die Suchergebnisse nicht auf die gesuchte Eingabe bezogen, sondern zu themenfremden Ergebnissen geführt hätten (z. B. bei der Suche nach „Corona“) und trotz konkreter Filtereinstellung auf der

Suchergebnisseite zu viele nicht relevante Informationen angezeigt worden wären (12 Nennungen).

Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass

- » der Text nicht gut strukturiert sei und die Quellen zusätzliche bürgernahe Erklärungen benötigen würden, da vieles eher in einem „Beamtendeutsch“ geschrieben sei (vier Nennungen),
- » die Anlegung einer mobilen Ansicht für Smartphones die Nutzbarkeit der Suchergebnisseite verbessern würde (zwei Nennungen),
- » zusätzliche Schlagwörter dabei helfen würden, die Suchergebnisse besser zu verstehen (eine Nennung) und
- » die Schrift auf der Suchergebnisseite zu klein und schwer lesbar sei und daher unterschiedliche Einstellungen der Schriftgröße helfen könnten (eine Nennung).

» **Abbildung 40: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Suchergebnisseite des TTP**



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der Nennungen (n = 388); Anzahl der Clickworker, die eine Begründung genannt haben (n = 166)

Eher negativ wurde die **Suchfunktion** des TTP bewertet. Etwa 40 Prozent der Befragten gaben an, dass diese schlecht bzw. sehr schlecht sei. Hingegen bewerteten 37 Prozent der Clickworker diese als gut bzw. sehr gut, während bei etwas mehr als einem Fünftel die Einschätzung indifferent war.

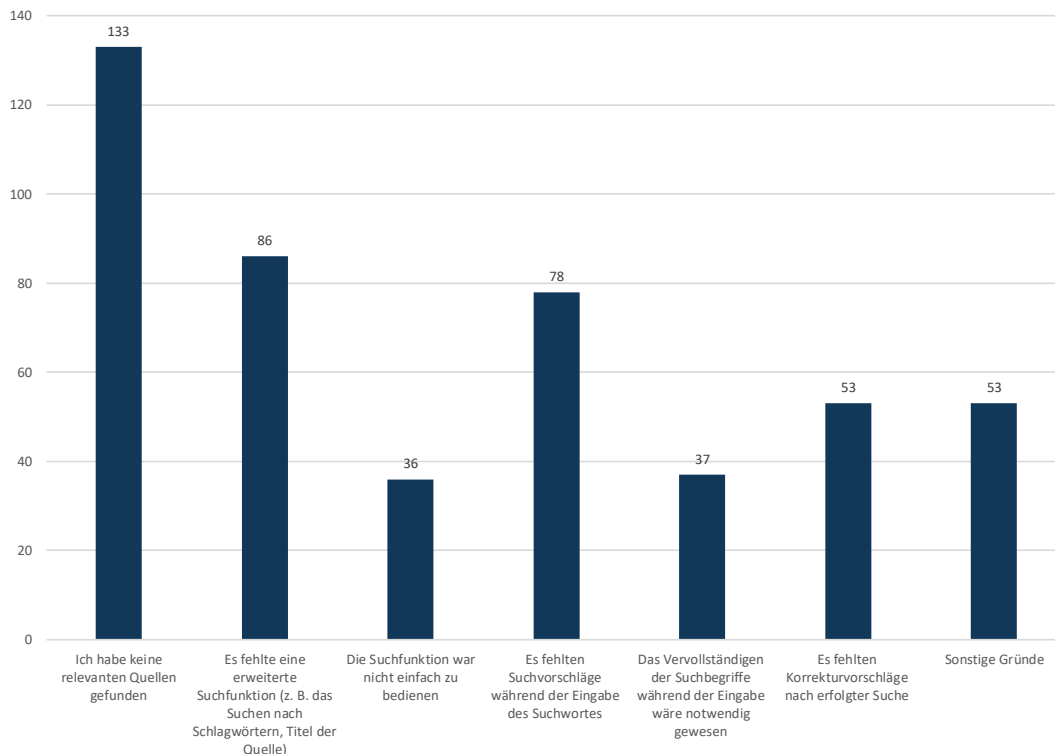
Von den 189 Clickworkern, welche die Suchfunktion des TTP schlecht bzw. indifferent bewerteten, gaben 189 Clickworker Gründe für ihre Bewertung an (siehe Abbildung 41).

Der Großteil der Clickworker monierte, dass er keine relevanten Quellen gefunden hätte (133 Nennungen). Des Weiteren wurde oft das Fehlen einer erweiterten Suchfunktion (z. B. das Suchen nach Schlagwörtern, Titel der Quelle (86 Nennungen) sowie von Suchvorschlägen während der Eingabe des Suchwortes (78 Nennungen) bemängelt. Ein Drittel der Clickworker gab sonstige Gründe für die schlechte Bewertung der Suchfunktion an (53 Nennungen), wobei davon 49 konkrete Angaben machten.

Im Zusammenhang mit den sonstigen Gründen wurde vor allem moniert, dass bei der Eingabe nach einem Suchwort zu viele Einträge auf einmal erschienen seien, wobei das große Informationsangebot entweder wenig relevante Quellen enthalte oder keinerlei Zusammenhang zum Szenarien-Thema gehabt habe, sodass dies die Suche nach relevanten Ergebnissen erschwert habe (24 Nennungen). Ebenfalls oft kritisiert wurde, dass trotz unterschiedlicher eingegebener Schlagwörter das TTP immer die gleichen Ergebnisse angezeigt habe, die zudem nicht im Zusammenhang mit dem Thema standen oder stets überhaupt keine Ergebnisse geliefert hätten (11 Nennungen). Darüber hinaus wurden als sonstige Gründe für die schlechte Bewertung der Suchfunktion genannt, dass

- » nach Eingabe des Suchbegriffes die Ladezeiten der angezeigten Quellen zu lang gewesen seien (fünf Nennungen),
- » die Volltextsuche nicht funktioniert habe (zwei Nennungen),
- » nach Eingabe des Suchbegriffs mehrere Male die Fehlermeldung erschienen sei, das TTP sei temporär nicht erreichbar (zwei Nennungen),
- » die verschiedenen Optionen der Suchmaske nicht nutzfremdlich seien, da nach jeder Aktualisierung (Filter, Sortierung etc.) die Seite wieder ganz nach oben „gesprungen“ sei und man deshalb ständig nach unten scrollen musste (zwei Nennungen),
- » gängige Zeichen bei der Suche (z. B. „“, +, -) nach Eingabe in die Suchmaske vom TTP ignoriert worden seien (eine Nennung),
- » trotz verschiedener genutzter Browser die Suchfunktion nicht funktioniert habe (eine Nennung) und
- » eine einmal gestartete Suche sich über den Reiter „Suche zurücksetzen“ nicht habe zurücksetzen lassen (eine Nennung).

» **Abbildung 41: Gründe für die schlechte und indifferente Bewertung der Suchfunktion des TTP**



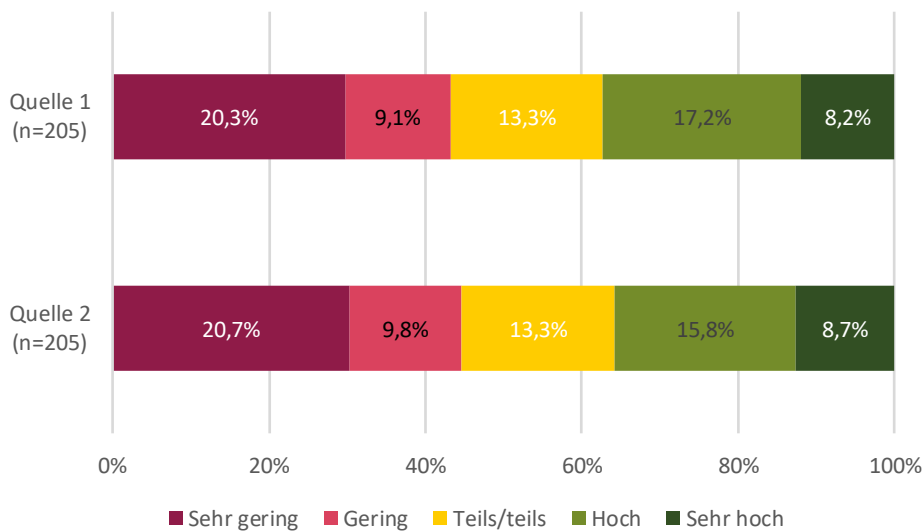
Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der Nennungen (n = 476); Anzahl der Clickworker, die eine Begründung genannt haben (n = 189)

Neben der Bewertung des TTP insgesamt sowie seiner Struktur und seiner verschiedenen Funktionalitäten wurden die Clickworker auch gebeten, die Relevanz zweier Quellen, die sie im Rahmen ihrer Rechercheaufträge zu den drei vorgegebenen Szenarien⁶² suchen und finden sollten, einzuschätzen. Die Relevanz der gefundenen Quellen wurde dabei tendenziell gering bewertet. Insgesamt schätzten 43 Prozent die Relevanz der gefundenen Quellen als gering bzw. sehr gering ein. Knapp 37 Prozent kamen zu der Einschätzung, dass diese relevant bzw. sehr relevant seien. Bei etwa einem Fünftel der Clickworker fiel die Bewertung indifferent aus (siehe Abbildung 42). Auffällig ist, dass bei den Szenarien 1 und 2 105 Personen angaben, für die erste und zweite Quelle keine passende Quelle gefunden zu haben. Insgesamt wurden viele verschiedene Quellen zu unterschiedlichen Aspekten in den jeweiligen Szenarien gefunden, darunter Richtlinien, Organigramme,

⁶² Szenario 1 („Coronamaßnahmen“) und Szenario 2 („Unternehmens-Beteiligung“) sahen vor, dass nach zwei themenabhängigen Quellen auf dem TTP gesucht werden sollte. Im Szenario 3 („Hochwasserschutz“) sollte zum einen nach einer themenabhängigen Quelle und zum anderen nach einer vorgegebenen Quelle („Flyer Warnung der Bevölkerung in Thüringen“) gesucht werden. Durch die Abweichung im dritten Szenario sollte herausgefunden werden, inwiefern eine gezielte Suche nach einem bestimmten Dokument ebenfalls möglich ist und ggf. welche Herausforderungen damit verbunden sein könnten.

Ablaufpläne, Jahresberichte, Rundschreiben oder auch bloße Hinweise. Auffällig viele Befragte machten entweder keine Angabe zu den gefundenen Quellen bzw. schrieben, dass sie keine gefunden hatten.

» **Abbildung 42: Bewertung der Relevanz der aufgerufenen Quelle(n) für den jeweiligen Rechercheauftrag**



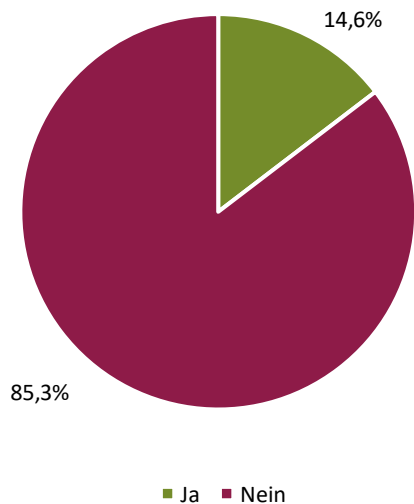
Anmerkung: Anteil der Clickworker nach Quelle und Bewertungskategorie in Prozent

Für das dritte Szenario wurde zusätzlich abgefragt, ob die Clickworker das Dokument mit dem Titel „Flyer Warnung der Bevölkerung in Thüringen“ gefunden haben. Lediglich 30 Prozent der Befragten gaben an, den Flyer gefunden zu haben, während der überwiegende Teil der Clickworker bei der Suche erfolglos blieb.

5.2.2.5.2 Nutzungserfahrungen der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten öffentlichen Stellen

Um Informationen über das TTP proaktiv bereitstellen zu können, benötigen die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten öffentlichen Stellen einen entsprechenden Redaktionszugang, der beim TMIK beantragt werden kann. Der Großteil der öffentlichen Stellen (85,3 Prozent) gab an, über keinen Redaktionszugang zu verfügen. Hingegen hatte lediglich ein kleiner Teil (14,6 Prozent) die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen, Informationen über das TTP bereitzustellen (siehe Abbildung 43). Bei den 23 öffentlichen Stellen, die angegeben haben über einen Redaktionszugang zu verfügen, handelte es sich um 20 Landesbehörden, zwei juristische Personen des öffentlichen Rechts des Landes und eine kreisangehörige Stadt bzw. Gemeinde.

» **Abbildung 43: Existenz eines Redaktionszugangs zur Veröffentlichung von Informationen über das TTP in den öffentlichen Stellen**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 157)

112 öffentliche Stellen, die über keinen Redaktionszugang verfügten, nannten für das Fehlen der technischen Voraussetzungen verschiedene Gründe. Da die Gründe sich inhaltlich zum Teil ähnelten, wurden sie im Folgenden zusammengefasst:

- » Fehlende Bekanntheit des TTP
- » Bereitstellung von Informationen über andere Kanäle (z. B. Kartendienst des TLUBN, Amtsblatt der Gemeinde, Internetseite der Gemeinde)
- » Nicht erforderlicher und unverhältnismäßiger Aufwand für den Redaktionszugang durch zusätzliche Bereitstellung von bereits veröffentlichten Informationen
- » Geringe Anzahl an Anträgen
- » Fehlende zeitliche und personelle Kapazitäten, sich mit dem Thema zu befassen, und Einschätzung des Bedarfs und Nutzens als sehr gering, weshalb andere Tätigkeiten Vorrang haben
- » Keine Notwendigkeit, da keine Informationen von den Kundinnen und Kunden abgefragt werden, die nicht über den Kundenservice oder die Homepage abgerufen werden können
- » Bereitstellung relevanter Informationen auf Grundlage anderer rechtlicher Verpflichtungen über andere Kanäle (z. B. EU-Amtsblatt, Thüringer Staatsanzeiger, Tagespresse, öffentliche Auslegung, Homepage); aus Kapazitäts- und Zeitgründen keine doppelte Bereitstellung der Informationen möglich

- » Bereitstellung relevanter Informationen über die Datenbank Drittmittelforschungsvorhaben der Thüringer Hochschulen; kann über einen Link auf dem Transparenzportal erreicht werden
- » Bislang keine Festlegung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung
- » Keine Teilnahmepflicht für Kommunen
- » Keine Notwendigkeit aufgrund des eingeschränkten Anwendungsbereichs des ThürTG für Hochschulen und des Vorhandenseins einer eigenen Informationsplattform

17 der 23 öffentlichen Stellen, die über einen Redaktionszugang verfügten, gaben an, dass sie zwischen 2020 und 2022 Informationen in das TTP eingestellt haben, während 18 öffentliche Stellen Informationen im TTP geändert und 10 öffentliche Stellen Informationen gelöscht haben.

Die Bewertung des Redaktionszugangs fiel insgesamt sehr positiv aus. 14 öffentliche Stellen gaben an, dass die Einstellung von Informationen über den Redaktionszugang gut bzw. sehr gut funktioniere, während die Bewertung einer öffentlichen Stelle schlecht ausfiel. Die Änderung von Informationen wurde von 15 öffentlichen Stellen gut bzw. sehr bewertet, während sie aus Sicht von zwei öffentlichen Stellen schlecht funktioniere. Auch die Bewertung der Löschung von Informationen fiel positiv aus. Neun öffentliche Stellen gaben an, dass diese über den Redaktionszugang gut bzw. sehr funktioniere. Eine öffentliche Stelle bewertete die Löschung schlecht.

Eine öffentliche Stelle begründete ihre schlechte Bewertung des Redaktionszugangs damit, dass der auszufüllende Fragenkatalog nicht anwenderfreundlich sei.

Die Zusammenarbeit mit dem TLRZ bei der Einstellung, Änderung und Löschung von Informationen (§ 2 Abs. 5 ThürTPVO) sowie bei der Meldung von Fehlern und technischen Problemen (§ 3 Abs. 2 ThürTPVO) wurde von den zwölf öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben, gut (7) bzw. sehr gut (5) bewertet.

Der Aufwand für die *proaktive Bereitstellung* von Informationen über das TTP wurde von 8 der 16 öffentlichen Stellen, die hierzu eine Bewertung abgegeben haben, als gering eingeschätzt. Fünf öffentliche Stellen waren der Auffassung, dass der Aufwand hoch (4) bzw. sehr hoch (1) sei, während die Bewertung von drei öffentlichen Stellen indifferent ausfiel.

Der Aufwand für *Änderungen von Informationen* auf dem TTP wurden von 10 der 15 öffentlichen Stellen, die hierzu eine Bewertung abgegeben haben, als gering (9) bzw. sehr gering (1) eingeschätzt. Drei öffentliche Stellen waren der Auffassung, dass der Aufwand hoch (2) bzw. sehr hoch (1) sei, während die Bewertung von zwei öffentlichen Stellen indifferent ausfiel.

Der Aufwand für *Löschungen von Informationen* auf dem TTP wurden von 9 der 10 öffentlichen Stellen, die hierzu eine Bewertung abgegeben haben, als gering (6) bzw. sehr gering (3) eingeschätzt. Lediglich eine öffentliche Stelle war der Auffassung, dass der Aufwand hoch sei.

5.2.2.5.3 Nutzungserfahrungen der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen

Fünf der sieben zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen gaben an, das TTP bereits genutzt zu haben, um Informationen für die eigene Arbeit zu gewinnen. Der Nutzen der auf dem TTP verfügbaren Informationen wurde insgesamt als eher gering eingeschätzt.⁶³ Drei Akteure bewerteten den Nutzen als gering oder sehr gering, während zwei Organisationen zu einer indifferenten Einschätzung kamen. Bemängelt wurde in diesem Zusammenhang vor allem, dass viele der bereitgestellten Informationen auch schon an anderer Stelle zu finden und kaum neue interessante Inhalte eingestellt worden seien. Bei der Bewertung des Aufwands⁶⁴ für die Suche nach Informationen auf dem TTP zeigte sich kein eindeutiges Bild. Zwei Akteure gaben an, dass der Aufwand hoch sei, während eine Organisation diesen als gering einschätzte. Zwei Akteure waren in ihrer Bewertung indifferent.

5.2.2.5.4 Bewertung des TTP aus Sicht des TLfDI

Das TTP müsse moderner und bedienfreundlicher werden. Aktuell werde das Portal als eine schlechtere „Googlelösung“ wahrgenommen, da die im TTP bereitgestellten Informationen auch via Google gesucht und gefunden werden könnten. Inhaltlich würden nur „rudimentäre Informationen“ bereitgestellt. Die Suchfunktion sei ein Problem. Wenn man einen Begriff eingegeben habe und in der Folge den „Zurück“-Button nutze, werde der Suchbegriff gelöscht und man müsse wieder von Neuem beginnen. Weiterhin biete das TTP als Linklösung keinen Mehrwert. Insgesamt sei es nicht „zeitgemäß“.

3.3 Auswirkungen der im Vergleich zum ThürIFG vorgenommenen Neuregelungen außerhalb der §§ 5-8 ThürTG und der ThürTPVO

Gemäß dem Evaluationsauftrag besteht ein Fokus der Evaluation des ThürTG darin, die Auswirkungen der im Vergleich zum ThürIFG vorgenommenen Veränderungen zu untersuchen, die nicht in direktem Zusammenhang mit den Vorschriften des neu eingeführten Abschnitts zur proaktiven Informationsbereitstellung stehen. Im Rahmen der Leistungsbeschreibung wurde konkretisiert, welche Aspekte genauer untersucht werden sollen:

- » Streichung der Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz, der nach § 2 Abs. 8 ThürIFG vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen war,
- » die neu eingeführten Vorschriften zur Förderung des Rechts auf Informationszugang nach § 16 ThürTG,

⁶³ Die Bewertung des Nutzens erfolgte mittels einer fünfstufigen Bewertungsskala, die folgende Antwortmöglichkeiten vorsah: sehr gering, gering, teils/teils, hoch und sehr hoch.

⁶⁴ Die Bewertung des Aufwands erfolgte mittels einer fünfstufigen Bewertungsskala, die folgende Antwortmöglichkeiten vorsah: sehr gering, gering, teils/teils, hoch und sehr hoch.

- » die ebenfalls neu eingeführten Vorschriften zur Einrichtung des Beirats beim TLfDI (§ 20 ThürTG) sowie
- » die Frage der Vereinbarkeit und Geeignetheit der Wahrnehmung der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in Personalunion (die entsprechenden Ausführungen finden sich in Kapitel 4).

Die über die zuletzt genannten Vorschriften und die Einführung eines neuen Abschnitts zur proaktiven Veröffentlichung hinausgehenden regelungstechnischen Veränderungen sind weit überwiegend redaktioneller Natur. Eine auffallende Änderung innerhalb der Vorschriften zum Verfahren des Informationszugangs auf Antrag betrifft allerdings die nunmehr augenscheinlich weggefallene Möglichkeit für öffentliche Stellen, vom Antragsteller den Nachweis seiner Identität zu verlangen, wobei nicht klar ist, ob es sich dabei möglicherweise um ein Redaktionsversehen gehandelt haben könnte und diese Möglichkeit eigentlich bestehen bleiben sollte.⁶⁵ Die letztgenannte Änderung sowie § 8 ThürTG, der Vorgaben zu Hoheitsverwaltung und Schadensersatz macht und ausweislich der Gesetzesbegründung in erster Linie dem Zweck dient, eine unmittelbare Inanspruchnahme von Beschäftigten der öffentlichen Stelle auszuschließen, sind ebenfalls nicht Gegenstand der folgenden Betrachtungen.

Soweit eine Untersuchung der Neuregelungen entlang der Begriffe „Erforderlichkeit und Geeignetheit“ vom Evaluationsauftrag intendiert ist,⁶⁶ erweisen sich diese im Kontext des Informationsfreiheits- bzw. Transparenzrechts nur bedingt als zielführend; sie werden üblicherweise im Zusammenhang mit der Frage nach der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der (grundrechtsrelevanten) Eingriffsverwaltung verwendet. Betrachtet man dagegen den Wegfall von Beschränkungen der Informationsfreiheit (wie den Wegfall der Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz) oder solche neuen Vorschriften, die der Informationsfreiheit zu einer größeren Wirkungskraft verhelfen sollen (wie die Einführung der §§ 16 und 20 ThürTG), können diese Begriffe – freilich im allgemeinsprachlichen Sinne zu verstehen – allenfalls im Rahmen der Auswertung empirisch erhobener Daten als Stütze dienen, wenn es darum geht, aus den beobachteten Auswirkungen Schlüsse zu ziehen.

Dementsprechend sollen in den folgenden Kapiteln zunächst – soweit vorhanden - auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse⁶⁷ die Auswirkungen der im Fokus stehenden Neuregelungen zusammengefasst werden, um anschließend eine jedoch stets unter dem Vorbehalt des erst kurzen Umsetzungszeitraums und der damit zusammenfallenden Corona-Krise zu lesende Bewertung der neu eingeführten Vorschriften zu wagen.

⁶⁵ Liest man die Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 3 ThürTG (früher: § 6 Abs. 2 ThürIFG), entsteht der Eindruck, dass die Verfasser des Gesetzesentwurfs davon ausgingen, dass diese Möglichkeit nach wie vor bestehen bleiben sollte, vgl. LT-Drs. 6/6684, S. 58.

⁶⁶ Siehe Leistungsbeschreibung, S. 4.

⁶⁷ Siehe dazu Kapitel 5.1.1 – 5.1.4.

3.3.1 Streichung der Bereichsausnahme für das Amt für Verfassungsschutz

Im ThürTG wurde die Bereichsausnahme für das Amt für Verfassungsschutz gestrichen. Im TTP sind insgesamt 15 Einträge zu finden, bei denen das Amt für Verfassungsschutz als verantwortliche Stelle angegeben wird. In neun Fällen handelt es sich um die Verfassungsschutzberichte der Jahre 2011 bis 2020⁶⁸, die auch bereits vor der Streichung der Bereichsausnahme der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Bei den übrigen sechs Einträgen handelt es sich um folgende Dokumente⁶⁹:

- » Reichsbürger - Querulanten oder Verfassungsfeinde (Broschüre)
- » Islamismus (Broschüre)
- » Rechtsextremistische Symbole und Kennzeichen
- » Reichsbürger in Thüringen (Faltblatt)
- » Verfassungsschutz Thüringen Sicherheit - Aufklärung - Transparenz
- » Vortragsangebote Verfassungsschutz Thüringen

Da das Amt für Verfassungsschutz nicht an der Befragung der in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen teilgenommen hat, liegen keine Informationen zu den dort gestellten Anträgen auf Informationszugang vor. Eine Abfrage bei der Plattform „FragDenStaat“ hat ergeben, dass zwischen 2020 und 2022 ein Antrag auf Gewährung eines Informationszugangs beim Amt für Verfassungsschutz über „FragDenStaat“ gestellt wurde, die jedoch „eingeschlafen“ ist.

Vor diesem Hintergrund lässt sich nur schwerlich eine empirisch fundierte Bewertung der Auswirkungen des Wegfalls der Bereichsausnahme vornehmen.

Anders als bei den im Folgenden betrachteten Vorschriften des § 16 ThürTG, die als Grundlage für konkrete positive Maßnahmen und praktische Vorkehrungen zur Förderung der Informationsfreiheit fungieren sollen, lässt sich mit Blick auf den Wegfall der Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz jedoch kaum bezweifeln, dass diese Neuregelung dazu geeignet ist, die staatliche Transparenz zu vergrößern.

3.3.2 Förderung des Rechts auf Informationszugang (§ 16 ThürTG)

Soweit dagegen Maßnahmen und praktische Vorkehrungen seitens der Landesregierung einerseits und der informationspflichtigen öffentlichen Stellen andererseits betroffen sind, erweist es sich als ungleich schwerer, ihre rechtlichen Grundlagen zu bewerten, da nicht ohne Weiteres aus einem etwaigen Mangel bei der Umsetzung auf die (Un)Geeignetheit (geschweige denn die Erforderlichkeit) von rechtlichen Grundlagen geschlossen werden kann, deren Anwendungsbefehl abstrakt bleibt (z. B. § 16 Abs. 1

⁶⁸ Allerdings waren nur die Verfassungsschutzberichte der Jahre 2018 und 2020 über das TTP abrufbar. Bei den anderen Verfassungsschutzberichten gab es einen Broken-Link (abgerufen am 7. Juli 2023).

⁶⁹ Bei diesen sechs Dokumenten gab es einen Broken-Link (abgerufen am 7. Juli 2023).

ThürTG: „Die Landesregierung wirkt darauf hin, dass ...“) und teilweise erst durch eine beispielhafte Aufzählung möglicher Maßnahmen veranschaulicht wird.

Vor diesem Hintergrund sei den Ausführungen zu den §§ 16 und 20 ThürTG vorangestellt, dass, soweit ein Auseinanderfallen von Vorstellung und Wirklichkeit festgestellt wird, dies nie abschließend entweder auf eine etwaig schlecht formulierte Vorschrift oder aber deren etwaige mangelnde Umsetzung zurückgeführt werden kann.

3.3.2.1 Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 ThürTG

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die konkreten Maßnahmen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang seitens der Landesregierung – insoweit mit den beispielhaft aufgeführten Maßnahmen im Gesetzesentwurf übereinstimmend – in der Durchführung von Schulungen und (behördeninternen) Informationsveranstaltungen bestanden haben.

Ob diese dazu beigetragen haben, dass die öffentlichen Stellen das Recht auf Informationszugang besser erfüllen, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Auffallend ist jedoch, dass die bisherigen Schulungsangebote nur für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung kostenfrei, für solche der mittelbaren Landesverwaltung jedoch mit Kosten in Höhe von zweihundert Euro verbunden waren. Vor dem Hintergrund, dass von § 16 ThürTG gerade auch eine Unterstützung der Kommunen durch die Landesregierung intendiert ist (siehe § 16 Abs. 2 ThürTG), erweist sich eine solche Kostenbarriere als besonders kritikwürdig.

3.3.2.2 Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 2 ThürTG

Mit Blick auf das Modellprojekt zur angestrebten Einbeziehung der Kommunen in die Nutzung des TTP sei zunächst vorangestellt, dass das Gesetz dem zuständigen Ministerium (TMIK) die Ausgestaltung des Modellprojekts vollständig überlässt. Der Versuch einer Bewertung sollte daher tendenziell eher bei einer Betrachtung der Umsetzung des Modellprojekts ansetzen.

Die einzige Kommune, die bislang am Modellprojekt nach § 16 Abs. 2 ThürTG teilgenommen hat, ist die Stadt Jena. Aus ihrer Sicht erweist sich die dem TTP zugrunde liegende technische Infrastruktur als technisch veraltet und insofern stark optimierungsbedürftig. Die konkreten, in Kapitel 5.1.2.2. dargestellten Verbesserungsvorschläge betrachtet das TMIK als wertvolle Impulse zur Verbesserung des TTP, das in Zukunft dadurch sicherer und leichter bedienbar werden könne.

Vor diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass – wenngleich die Einbindung weiterer Kommunen wünschenswert gewesen wäre – die Durchführung des Modellprojekts bereits jetzt schon zu wertvollen Erkenntnissen geführt hat, die bei entsprechender Umsetzung in einem ersten Schritt konkret dazu beitragen können, eine geeignetere digitale Infrastruktur zu schaffen, um in Zukunft die kommunale Ebene in die Nutzung des TTP einzubinden.

3.3.2.3 Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG

Mit Blick auf die praktischen Vorkehrungen, die von den öffentlichen Stellen selbst zur Förderung des Informationszugangs getroffen werden sollen, dürfte eine Bewertung der Umsetzung der zugrunde liegenden Vorschrift negativer ausfallen.

Nur etwa 30 Prozent der befragten öffentlichen Stellen haben praktische Vorkehrungen getroffen, wie vom Gesetz selbst (§ 16 Abs. 3 S. 2 ThürTG) und der Gesetzesbegründung beispielhaft aufgeführt. Es werden zahlreiche Gründe für die nicht erfolgte Einführung der vom Gesetzgeber intendierten praktischen Vorkehrungen von den öffentlichen Stellen angeführt.⁷⁰ Letztlich dürfte aber vor allem der Umstand, dass es sich um eine „Soll-Vorschrift“ handelt, für die weit überwiegend zu beobachtende fehlende Umsetzung ausschlaggebend sein. Unter den vielen Gründen für die mangelnde Umsetzung dürfte auch die mangelnde Bekanntheit der Vorschrift des § 16 Abs. 3 ThürTG bei den Stellen selbst eine nicht unerhebliche Rolle spielen, genauso wie die von den öffentlichen Stellen selbst auch als solche identifizierte Unbekanntheit der gesamten Materie in der Bevölkerung (die aus Sicht einiger Stellen die Einrichtung von PC-Arbeitsplätzen in den Behörden oder die Bestellung eines Transparenzbeauftragten als obsolet erscheinen lassen).

3.3.3 Einrichtung eines beim TLfDI angesiedelten Beirats

Eine abschließende Bewertung der bisherigen Arbeit des beim TLfDI neu eingerichteten Beirats dürfte zum jetzigen Standpunkt nicht möglich sein. Die Analyse der Protokolle der bisherigen Beiratssitzungen lässt die Frage weitgehend unbeantwortet, welchen Beitrag die Arbeit des Beirats zur Fortentwicklung der Transparenz in Thüringen geleistet hat.

Lässt sich den bisherigen (und unvollständigen) Sitzungsprotokollen wenig zur inhaltlichen Arbeit entnehmen, lassen jedoch die Aussagen verschiedener interviewter Beiratsmitglieder⁷¹ immerhin bestimmte Muster erkennen. Weitgehende Einigkeit bestand unter den Interviewten darin, dass eine Hauptfunktion des Beirats – entsprechend § 20 Abs. 3 ThürTG – die Beratung bei der Auslegung des ThürTG ist. Eine weitere Hauptfunktion – die Beratung im Rahmen von Konfliktfällen (man vgl. etwa § 20 Abs. 3 ThürTG) sei bisher nicht zum Tragen gekommen. Inwieweit aber – etwa im Rahmen der ausweislich der Aussagen der interviewten Beiratsmitglieder stattgefundenen Diskussionen – tatsächlich eine Beratung des TLfDI durch die Mitglieder des Beirats erfolgt ist, lässt sich nicht wirklich beurteilen. Es hat vielmehr den Anschein, als hätten die bisherigen Sitzungen tendenziell mehr dem Zweck gedient, die Beiratsmitglieder über die Tätigkeitsberichte zu informieren. In diesem Zusammenhang ist auch erwähnenswert,

⁷¹ Siehe dazu Teil 5.1.3.

dass die bisherigen Sitzungen vom TLfDI selbst einberufen worden sind, obwohl diese Möglichkeit auch für die Beiratsmitglieder besteht.

Die Beiratsmitglieder selbst haben verschiedene Kritikpunkte geäußert: Bemängelt wurde etwa im Zusammenhang mit den gesetzlich vorgesehenen Aufgaben, dass dem Beirat nicht weitere Kompetenzen eingeräumt worden sind, etwa Informationsangebote für öffentliche Stellen zu gestalten oder aber auch für eine Bewerbung des ThürTG in der Fläche zuständig zu sein. Auch die Art der Diskussionen wurde – soweit diese stattgefunden haben – als zu abstrakt und zu wenig an Einzelfällen orientiert kritisiert. Die im Beirat vertretenen Mitglieder der Zivilgesellschaft messen der Arbeit des Beirats eher einen geringen Stellenwert bei.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass – möglicherweise auch aufgrund der geringen Zahl an bisherigen Sitzungen des Beirats – die bisherigen Auswirkungen der Tätigkeit des Beirats als eher gering einzustufen sind. Eine grundlegende Kritik an der Einrichtung dieser Institution in Thüringen durch Einführung des § 20 ThürTG lässt sich daraus jedoch wohl nicht ableiten, zumal auch die Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 die Zusammenarbeit des Beirats nach Aussage seiner Mitglieder beeinflusst habe.

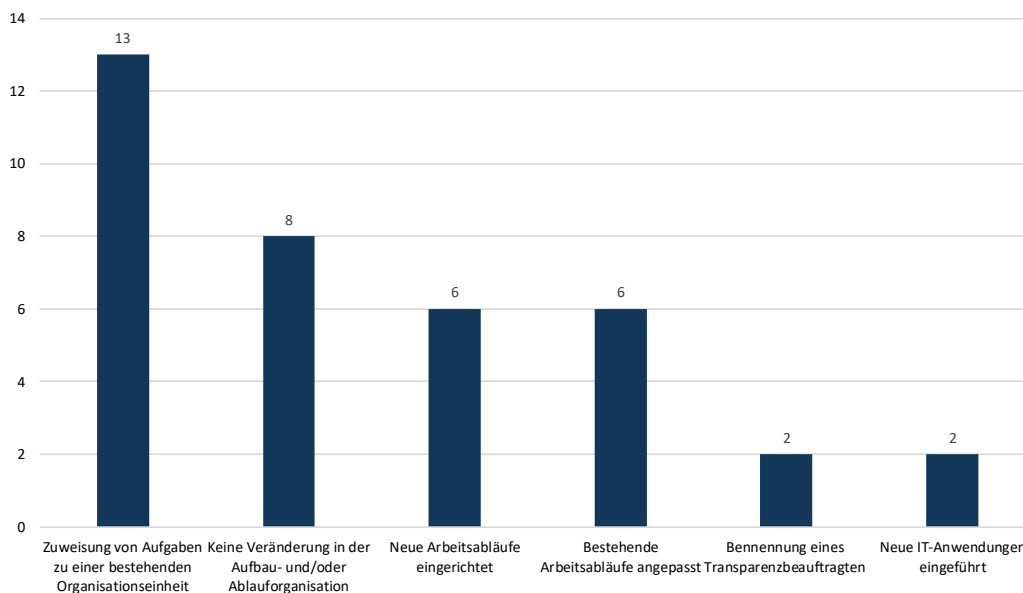
3.4 Organisationale, personelle und finanzielle Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen

Um einen Eindruck zu gewinnen, welche Auswirkungen die proaktive Veröffentlichungspflicht auf die öffentlichen Stellen hat, wurden diese sowohl im Rahmen der onlinegestützten Befragung als auch im Rahmen der leitfadengestützten Interviews darum gebeten, hierzu Angaben zu machen. Darüber hinaus wurden das TLRZ dazu befragt, welcher Aufwand für den Betrieb des TTP entsteht. Die zentralen Ergebnisse werden in den folgenden Kapiteln dargestellt.

3.4.1 Ergebnisse der onlinegestützten Befragung der in 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen

Die öffentlichen Stellen wurden auch nach den Auswirkungen der proaktiven Veröffentlichungspflicht auf ihre Aufbau- und/oder Ablauforganisation gefragt (siehe Abbildung 44). Bei acht öffentlichen Stellen sei es aufgrund der proaktiven Veröffentlichungspflicht zu keiner Veränderung in der Aufbau- und/oder Ablauforganisation gekommen. 13 öffentliche Stellen gaben an, dass es zu einer Zuweisung von Aufgaben zu einer bestehenden Organisationseinheit gekommen sei, während je sechs öffentliche Stellen neue Arbeitsabläufe eingerichtet bzw. bestehende Arbeitsabläufe angepasst haben. Je zwei öffentliche Stellen haben eine/n Transparenzbeauftragten ernannt bzw. neue IT-Anwendungen eingeführt.

» Abbildung 44: Auswirkungen der proaktiven Veröffentlichungspflicht auf die Aufbau- und/oder Ablauforganisation



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 37)

Des Weiteren wurden die öffentlichen Stellen gebeten, Angaben dazu zu machen, wer prüft, ob und inwieweit Informationen über das TTP veröffentlicht werden sollen. In drei öffentlichen Stellen war für die Prüfung bereitzustellender Inhalte die Behördenleitung zuständig. In je zwei öffentlichen Stellen fiel die Zuständigkeit in den Aufgabenbereich des/der Transparenzbeauftragten bzw. des Organisationsreferats. In einem Fall übernahm diese Aufgabe die/der Datenschutzbeauftragte/r. Darüber hinaus prüfte in einer öffentlichen Stelle das Justizariat die bereitzustellenden Informationen. Schließlich wurde diese Aufgabe in drei öffentlichen Stellen von einer Stabsstelle oder anderen Personen (z. B. Beauftragte für die Öffentlichkeitsarbeit, Administrator für die Homepage) übernommen.

Neben der Prüfung der bereitzustellenden Inhalte stellt sich die Frage, wer die veröffentlichungspflichtigen Informationen in das TTP einstellt. In neun öffentlichen Stellen übernahm diese Aufgabe eine sonstige fachlich dezentral zuständige Stelle (z. B. Homepage-Administrator, Präsidialbüro, eine Transparenzportalredaktion, sog. TTP-Redakteure). In fünf öffentlichen Stellen gab es eine sonstige zentral beauftragte Stelle, die für die Bereitstellung verantwortlich war. In je zwei öffentlichen Stellen übernahm diese Aufgabe die/der Transparenzbeauftragte bzw. das Organisationsreferat. Daraus lässt sich ableiten, dass innerhalb der Behördenlandschaft in Thüringen unterschiedliche Modelle zur Pflege des TTP existieren.

Neben der Prüfung und tatsächlichen Bereitstellung spielt auch eine Rolle, wer die Informationen zur Veröffentlichung über das TTP abschließend freigibt. Acht öffentliche Stellen gaben an, dass sich eine dezentrale fachlich zuständige Stelle um die abschließende Freigabe kümmern würde (z. B. die/der Beauftragte/r für die Öffentlichkeitsarbeit). In sechs öffentlichen Stellen übernahm dies die Behördenleitung. In drei öffentlichen Stellen war eine sonstige zentral beauftragte Stelle für die abschließende Freigabe von Informationen zur Veröffentlichung über das TTP zuständig. In zwei öffentlichen Stellen übernahm diese Aufgabe das Organisationsreferat. In je einer öffentlichen Stelle lag die Zuständigkeit für die abschließende Freigabe bei der/dem Transparenzbeauftragten bzw. beim Justizariat.

Schließlich stellt sich auch die Frage, wie viel Personal in den jeweiligen öffentlichen Stellen mit der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP befasst ist. 16 öffentliche Stellen machten hierzu konkrete Angaben, wobei insgesamt 12,6 Vollzeitäquivalente (VZÄ) mit der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP befasst sind. Diese verteilen sich fast gleichermaßen auf Tarifbeschäftigte (6,2 VZÄ) und Beamtinnen und Beamte (6,4 VZÄ). Die Unterschiede zwischen den öffentlichen Stellen, die konkrete Angaben zu den VZÄ gemacht haben, sind dabei sehr groß. Die Spannweite beträgt zwischen 0,0005 und 3 VZÄ. Der Großteil der VZÄ entfällt dabei auf den gehobenen Dienst (A9-A13 bzw. E9-E12) (8 VZÄ), gefolgt vom höheren Dienst (A13-A15 bzw. E13-E15) (2,4 VZÄ) und dem mittleren Dienst (A6-A9 bzw. E5-E8) (2,2 VZÄ).

Neues Personal wurde von den öffentlichen Stellen im Zusammenhang mit der proaktiven Bereitstellung von Informationen seit 2020 nicht eingestellt.

Darüber hinaus wurden die öffentlichen Stellen nach der Anzahl der Arbeitsstunden gefragt, die im Durchschnitt pro Monat im Zusammenhang mit der proaktiven

Bereitstellung von Informationen über das TTP anfallen. 17 öffentliche Stellen machten hierzu konkrete Angaben. Im Durchschnitt fielen bei den öffentlichen Stellen acht Stunden pro Monat für diese Aufgabe an. Die Spannweite beträgt zwischen 15 Minuten und 23 Stunden 15 Minuten pro Monat, die im Zusammenhang mit der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP aufgewendet wurden. Der überwiegende Teil der Arbeitsstunden (rund 91 Stunden) wurden dabei vom gehobenen Dienst (A9-A13 bzw. E9-E12) erbracht. Der höhere Dienst (A13-A15 bzw. E13-E15) wendete dafür rund 29 Arbeitsstunden und der mittlere Dienst (A6-A9 bzw. E5-E8) etwa 16 Arbeitsstunden pro Monat auf.

Die öffentlichen Stellen wurden darum gebeten, Angaben zu den einmaligen und jährlichen Sachkosten, die durch die proaktive Bereitstellung von Informationen über das TTP entstanden sind, zu machen. Lediglich zwei öffentlichen Stellen gaben an, dass insgesamt jährliche Sachkosten in Höhe von rund 310 Euro entstanden seien (1x 300 Euro und 1x 10,49 Euro). Darüber hinaus sind bei einer öffentlichen Stelle einmalige Sachkosten durch die proaktive Bereitstellung von Informationen über das TTP in Höhe von 15 Euro angefallen.

Zudem wurden die öffentlichen Stellen danach gefragt, ob die Beschäftigten, die für die proaktive Bereitstellung von Informationen zuständig sind, zwischen 2020 und 2022 an externen Schulungen zum TTP teilgenommen haben. Sieben öffentliche Stellen bejahten dies.

Die öffentlichen Stellen wurden auch danach gefragt, ob sie zwischen 2020 und 2022 Inhouse-Schulungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP durchgeführt haben. 17 öffentliche Stellen gaben an, dass sie keine Schulungen durchgeführt haben, während es in drei öffentlichen Stellen Schulungen zu dem Thema gegeben hat, wobei es in zwei Fällen mehrere Schulungen gewesen sind und in einem Fall eine Schulung durchgeführt wurde.

3.4.2 Ergebnisse der leitfadengestützten Interviews mit ausgewählten öffentlichen Stellen

Das ThürTG habe zu keinen signifikanten organisationalen, personellen und finanziellen Auswirkungen bei den interviewten öffentlichen Stellen geführt. So wurde weder neues Personal für Tätigkeiten im direkten Zusammenhang mit dem ThürTG eingestellt noch kam es zu nennenswerten Veränderungen in der Aufbau- und/oder Ablauforganisation. Jedoch werde bei einer befragten öffentlichen Stelle gerade die Stellenausschreibung für einen „Data Coach“ vorbereitet. Die durch das ThürTG anfallenden Aufgaben würden dezentral in den jeweiligen Abteilungen miterledigt. Vereinzelt wurden unterstützende Einheiten erwähnt, die zentral für die jeweilige öffentliche Stellen beispielsweise Vorgaben für die Strukturierung der Daten machen oder neues Personal in die Benutzung des TTP einweisen würden. Falls es beim Personal zu Unsicherheiten in der Abwägung zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit kommen würde, könnten sich die Personen oftmals an die Rechtsabteilung der jeweiligen öffentlichen Stelle wenden. Die Stelle einer/eines Transparenzbeauftragten sei jedoch in keiner der befragten öffentlichen Stellen geschaffen worden. In einigen interviewten öffentlichen Stellen

würden aktuell jedoch Dienstanweisungen formuliert und Governance-Prozesse angestoßen, damit zukünftig klarere Vorgaben zu Zuständigkeiten und Ablaufprozessen im Zusammenhang mit dem ThürTG gemacht werden können.

Der Arbeitsaufwand für die proaktive Bereitstellung von Informationen wurde in den interviewten öffentlichen Stellen insgesamt als eher gering eingestuft. Der Aufwand für die Pflege der Daten falle aktuell kaum ins Gewicht, da die Menge der eingestellten Daten, deren Aktualität regelmäßig überprüft werden müsse, bei den meisten öffentlichen Stellen noch gering sei. Der Aufwand könnte jedoch durch die zukünftig vermehrte Einstellung von Daten zunehmen. Der Einstellungsprozess auf dem TTP verursachte in einigen Behörden einen etwas größeren Aufwand, da die Informationen händisch eingepflegt werden müssten. Zudem lege eine öffentliche Stelle bei potenziell zu veröffentlichen Informationen systematisch Vermerke an, um plausibel darzulegen, warum etwas zukünftig (nicht) veröffentlicht werden könne. Eine andere öffentliche Stelle prognostizierte, dass der Aufwand für die proaktive Bereitstellung von Informationen sich langfristig deutlich reduzieren werde, da das Datenmanagement bei entsprechender technischer Weiterentwicklung automatisiert Informationen prüfen und veröffentlichen könne.

Die interviewten Stellen machten zudem Angaben zum Aufwand, der im Zusammenhang mit der Gewährung des Informationszugangs auf Antrag entsteht. Dieser wurde unterschiedlich beurteilt und hing im Wesentlichen von der Anzahl und Komplexität der Anträge ab. Insgesamt wurde der Aufwand für die Beantwortung der Anträge von den meisten interviewten öffentlichen Stellen aber als vertretbar eingestuft, da sich die Anzahl der Anträge auf einem niedrigen Niveau bewege.

In der Mehrzahl der befragten öffentlichen Stellen haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits an Schulungen zum ThürTG teilgenommen. Inhaltlich umfassten die Schulungen vor allem die Pflichten des ThürTG und die Nutzung der TTP. Es wurde mehrfach kritisiert, dass in den Schulungen das Gesetz nur allgemein vorgestellt wurde, anstatt konkret auf den Prozess der Entscheidungsfindung einzugehen, welche Informationen veröffentlicht werden müssen und welche nicht. Um den Prozess der Einstellung für ihre Beschäftigten zu vereinfachen, wurden in einer Behörde zusätzlich zum Handbuch weitere praxisnahe Hilfestellungen ins Intranet eingestellt.

3.4.3 Aufwand für die Betreuung des TTP beim TLRZ

Das TTP ist eine vollständige Eigenentwicklung des TLRZ. Es wurden keine externen Dienstleister für die Einrichtung beauftragt. Wie hoch der Personalaufwand für die Eigenentwicklung und die nachfolgende Implementierung beim TLRZ war, lasse sich rückblickend nicht mehr beziffern. Für den Betrieb des TTP würden beim TLRZ etwa zehn Arbeitsstunden pro Monat anfallen. In den Aufgabenbereich des TLRZ fallen die Wartungsaufgaben (z. B. die Koordination der Aktualisierung der Redaktionssoftware durch einen Dienstleister) und die Weiterentwicklung des TTP (z. B. Vorbereitung einer Ausschreibung für die Einrichtung und Wartung einer Volltextsuchmaschine). Die für den Betrieb des TTP zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten wurden als ausreichend bewertet.

3.5 Umfang der Erreichung der Ziele des ThürTG

Aufgabe der Evaluation war es auch, den Umfang der Erreichung der Ziele des ThürTG näher zu untersuchen. Im Mittelpunkt stand dabei, wie die Regelungen des ThürTG die Transparenz der öffentlichen Verwaltung vergrößern, Kontrolle des Handelns der öffentlichen Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen, Vertrauen in Politik und Verwaltung stärken und die öffentliche Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft fördern können. Um einen Eindruck über den Umfang der Zielerreichung und mögliche Nebeneffekte der Regelungen des ThürTG zu gewinnen, wurden die öffentlichen Stellen und Clickworker im Rahmen der onlinegestützten Befragung darum gebeten, hierzu Angaben zu machen. Zudem wurden ausgewählte öffentliche Stellen, Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats, zivilgesellschaftliche Akteure und Interessenvertretungen, TLfDI sowie das TLRZ zu diesen Aspekten interviewt. Die zentralen Ergebnisse werden in den folgenden Kapiteln dargestellt.

3.5.1 Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht der Clickworker

Die Clickworker wurden im Rahmen der Befragung um eine Einschätzung gebeten, inwieweit die auf dem TTP gefundenen Rechercheergebnisse dazu beitragen konnten, die dem ThürTG zugrundeliegenden einzelnen Ziele zu erreichen. Hierzu sollten die Befragten angeben, inwieweit bestimmte Aussagen zu den über das TTP gewonnenen Informationen zutreffen oder nicht (siehe Abbildung 45).

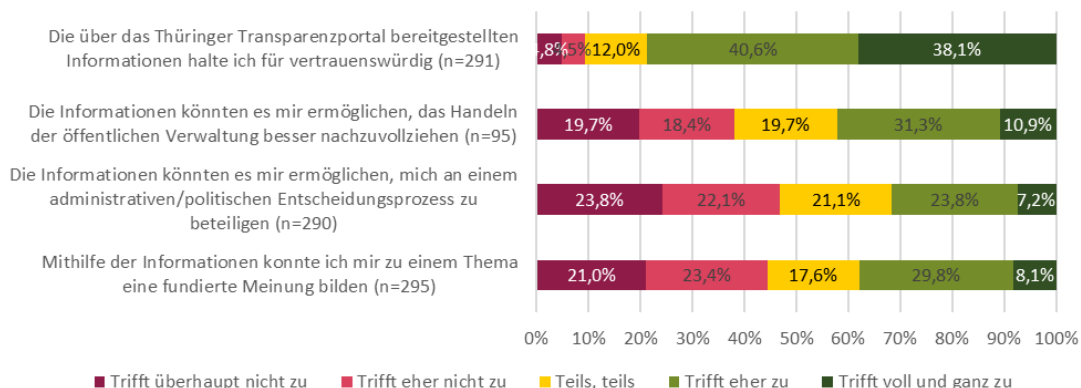
Die größte Zustimmung erhielt die Aussage zur Vertrauenswürdigkeit der über das TTP bereitgestellten Informationen. Knapp 80 Prozent der Clickworker gaben an, dass dies eher bzw. voll und ganz zutreffe, während neun Prozent dies nicht für zutreffend hielten.

Ein differenziertes Bild ergab sich bei der Aussage „Die Informationen könnten es mir ermöglichen, das Handeln der öffentlichen Verwaltung besser nachzuvollziehen“. Während 42 Prozent der Clickworker der Meinung waren, dass dies eher bzw. voll und ganz zutreffe, hielten dies 38 Prozent für eher bzw. überhaupt nicht zutreffend.

Eher negativ fielen die Einschätzungen zu den Aussagen „Die Informationen könnten es mir ermöglichen, mich an einem administrativen/politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen“ sowie „Mithilfe der Informationen konnte ich mir zu einem Thema eine fundierte Meinung bilden“ aus.

46 Prozent der Clickworker gaben an, es treffe eher bzw. überhaupt nicht zu, dass die Informationen es ermöglichen, sich an einem administrativen/politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen. 31 Prozent hielten dies wiederum für eher bzw. vollkommen zutreffend. Dass die gewonnenen Informationen es ermöglichen, sich zu einem Thema eine fundierte Meinung zu bilden, treffe aus Sicht von 44 Prozent der Befragten eher bzw. überhaupt nicht zu. Hingegen hielten 37 Prozent die Aussage für eher bzw. voll und ganz zutreffend.

» **Abbildung 45: Einschätzung zur Zielerreichung des ThürTG**



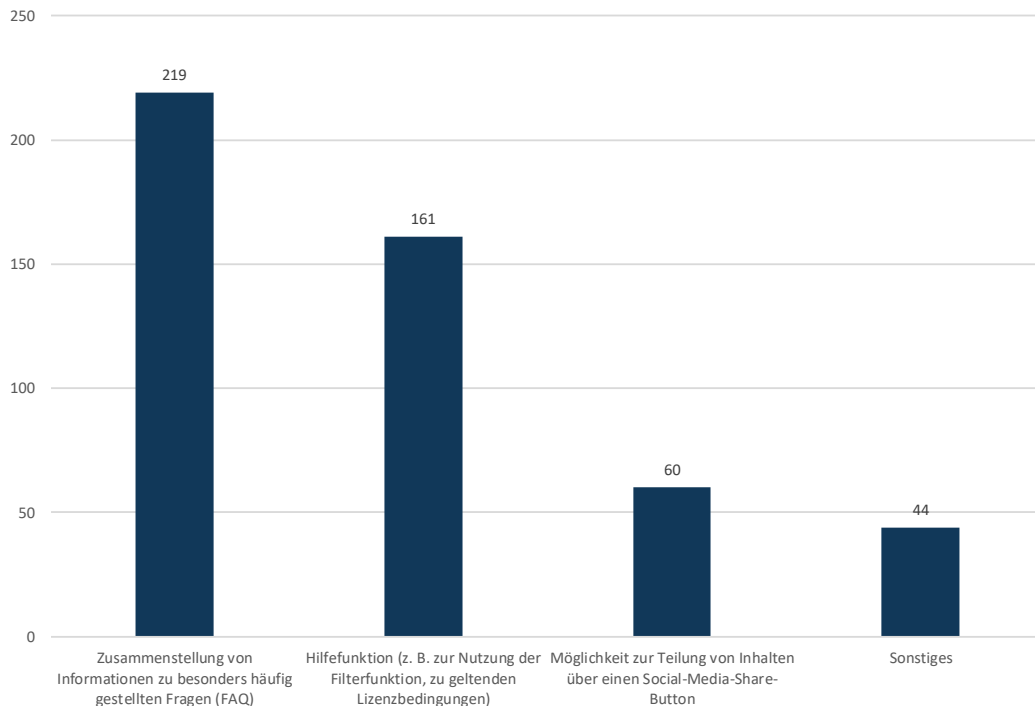
Anmerkung: Anteil der Clickworker nach Ziel und Bewertungskategorie in Prozent

Verbesserungsvorschläge zum TTP

Die Clickworker wurden zudem nach hilfreichen Erweiterungen des TTP gefragt (siehe Abbildung 46). Die Hinweise der Clickworker können dabei helfen, das TTP weiterzuentwickeln. Von den 300 Befragten hielten 20 Personen Erweiterungen des TTP für nicht erforderlich. 280 Personen hingegen wünschten sich Änderungen am TTP (siehe Abbildung 46). Am häufigsten genannt wurde die Zusammenstellungen von Informationen zu besonders häufig gestellten Fragen (219) sowie eine Hilfefunktionen (z. B. zur Nutzung der Filterfunktion oder zu geltenden Lizenzbedingungen) (161). Deutlich seltener gefordert wurde dagegen die Möglichkeit zur Teilung von Inhalten über einen Social-Media-Share-Reiter (60) und sonstige Erweiterungen (44). Bei den sonstigen Erweiterungen wurde genannt, dass

- » die Suchfunktion einfach relevante Ergebnisse liefern müsse,
- » die Anzeige und Markierung der Fundstelle für den Suchbegriff auf der Suchergebnisseite markiert werden müsse,
- » eine präzisere Filterfunktion hilfreich wäre,
- » das TTP für Bürgerinnen und Bürger relevante Informationen enthalten müsse (z. B. Verzicht auf verwaltungsinterne Themen, Verordnungen, Regelungen),
- » eine farbenfrohe Gestaltung der Oberfläche des Portals sowie die Verwendung einer leichten Sprache hilfreich sei.

» **Abbildung 46: Hilfreiche Erweiterungen des TTP nach Ansicht der Clickworker**



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich; Anzahl der Nennungen (n = 484); Anzahl der Clickworker, die Angaben gemacht haben (n = 280)

Am Ende der Clickworker-Befragung konnten die Befragten weitere Verbesserungswünsche zum TTP äußern. Diese bezogen sich auf die Struktur und Funktionsweise des TTP, dessen Design sowie auf die bereitgestellten Inhalte. Die Optimierungsvorschläge wurden in fünf thematischen Blöcken zusammengefasst:

» **Funktionen des TTP**

Viele der Verbesserungswünsche zum TTP betrafen die Funktionen des TTP. Insgesamt 90 Befragte machten Anmerkungen zu der Suchfunktion des TTP, wobei die Suchfunktion überwiegend kritisch bewertet wurde. Unter anderem wurde von 66 Clickworkern geäußert, dass die Volltextsuche nicht die gewünschten Ergebnisse liefere, wenn ein Suchbegriff eingegeben wurde. So könne man wenig bis keine relevanten Berichte und Beiträge nach der Eingabe des Suchwortes finden und stattdessen eine große Anzahl unrelevanter Einträge oder auch gar keine Einträge einsehen. Insgesamt sechs Befragte wünschten sich, dass zuerst solche Suchergebnisse angezeigt würden, die den Suchbegriff bereits im Titel haben. Ergänzend wurde von einem Clickworker vorgeschlagen, dass die eingegebenen Suchbegriffe auf der Suchergebnisseite farblich gekennzeichnet erscheinen könnten.

Insgesamt 16 Clickworker äußerten sich überwiegend kritisch zur Sortierfunktion. Diese würde oft gar nicht funktionieren oder sogar übersehen werden. Auch wären die

angebotenen Sortiermöglichkeiten unzureichend. Beispielweise schlugen sechs Clickworker vor, die Beiträge nach der Relevanz sortieren, um sich besonders häufig aufgerufene Suchergebnisse zu dem eingegebenen Suchbegriff anzeigen lassen zu können.

Weiterhin äußerten sich insgesamt 27 Clickworker zur Filterfunktion. Von diesen bewerteten nur zwei Befragte die Filterfunktion positiv, merkten jedoch an, dass diese ausbaufähig wäre. So wäre es sinnvoll weitere Filteroptionen zur Verfügung zu stellen um noch schneller zu den Ergebnissen zu gelangen. Ein Clickworker hinterfragte, ob es zwangsweise der Einbindung von Filteroptionen überhaupt bedürfe. Ein weiterer Clickworker schlug indessen eine modifizierte Volltextsuche vor oder die Einstellung einer Word Cloud.

Problematisch sei für fünf Clickworker jedoch, dass die eingegebenen Filteroptionen immer wieder zurückgesetzt würden, wenn man nach dem Betrachten einer hinterlegten Quelle wieder auf die Startseite zurück gehen möchte. Für einen weiteren Clickworker seien die Filteroptionen nicht eindeutig sichtbar positioniert gewesen.

» Technische Aspekte des TTP

Insgesamt äußerten sich 76 Clickworker zur technischen Umsetzung des TTP. Überwiegende Kritik an der technischen Aufbereitung des TTP bezog sich auf die Ladezeiten des TTP, wobei 45 Personen die langsamen Ladezeiten als sehr störend empfanden. Auch würde man sich eine bessere Aufmachung der Suchfelder wünschen. Ein Clickworker schlug vor, die Suchfelder kompakter zu gestalten. Moniert hingegen wurde die Funktion „Suche zurücksetzen“, die nach Angabe von drei Clickworkern gar nicht funktioniert habe. Weiterhin äußerten fünf Clickworker, dass die Einrichtung einer Hilfefunktion bzw. eines FAQ für häufig gestellte Fragen und Hinweisen zum TTP besonders nützlich wären. Schließlich wünschen sich mehrere Clickworker, dass die Kompatibilität des TTP mit mobilen Endgeräten verbessert werden sollte. So sei die Auflösung des TTP auf mobilen Endgeräten bislang nicht zufriedenstellend.

Hingegen bewerteten zwei Clickworker die Struktur und zum Aufbau des TTP positiv.

» Gestaltung der Oberfläche und des Designs des TTP

Zur Gestaltung von Oberfläche und Design des TTP gaben insgesamt 53 Clickworker Hinweise. Hier wurde vor allem darauf verwiesen, dass das Design der Webseite nicht ansprechend und nicht zeitgemäß sei. Insgesamt sahen mindestens 27 Clickworker Verbesserungsbedarf beim Design der Seite.

Zwei Clickworker wünschten sich mehr Übersichtlichkeit in der Darstellung der Inhalte, da es schwierig sei, sich auf der Webseite zurecht zu finden. Daher sollten Über- und Unterüberschriften verwendet und wichtige Informationen hervorgehoben werden (z. B. durch Fettungen).

Zudem sollte der Kopfbereich der Webseite schmaler sein, damit der Inhalt sofort sichtbar wäre und nicht erst heruntergescrollt werden müsse. Auch ein Pull-Down Menü auf der

Startseite könne dabei helfen, die wichtigsten Themen schneller zu finden. Zwei Clickworker schlugen vor, das TTP durch die Einbindung von Bildern und Videos insgesamt interaktiver zu gestalten. Außerdem müsse das Logo des TTP vergrößert und sichtbarer platziert werden. Vier weitere Clickworker schlugen zudem vor, die einzelnen Seiten des TTP „farblich einheitlich zu hinterlegen“ und auf grau-blaue Farbtöne zu verzichten.

Um die Orientierung und das Suchen auf dem TTP zu beschleunigen, schlägt ein Clickworker den Verzicht von Listenformaten für Suchergebnisse vor und stattdessen die Einbindung von Themengruppen. Auch eine Suche mit Auto-Vervollständigung wäre hilfreich.

Ein weiterer Clickworker wünschte sich einen Darkmodus für die Webseite.

Schließlich hielten vier Clickworker eine Erläuterung auf dem TTP für sinnvoll, welche Intention das Portal verfolge und welchen Nutzen dieses habe.

» Informationsgehalt des TTP

Der Informationsgehalt des TTP wurde von insgesamt 31 Clickworkern beurteilt. Vier Personen verwiesen darauf, dass das TTP seinen Zweck erfülle. Problematisch sei, dass viele der dort hochgeladenen Quellen veraltet und teilweise noch auf das Jahr 2013 datiert seien. Auch äußerten elf Clickworker, dass das Portal bereits vielen Informationen enthalte, jedoch noch deutlich mehr (relevante) Quellen bzw. Dokumente benötigen würde, um dessen Nutzbarkeit zu erhöhen.

Schließlich schlugen vier Clickworker vor, die Inhalte der Suchergebnisse auf der Detailseite kurz zusammenzufassen, um so identifizieren zu können, ob eine Quelle relevant sei oder nicht. Bei einer solchen Zusammenfassung, aber auch bei den vorhandenen Einträgen sei darauf zu achten, dass diese auch für Bürgerinnen und Bürger verständlich formuliert werde. Dies könnte beispielweise dadurch ermöglicht werden, dass man die Informationen des Portals nach unterschiedlichen Zielgruppen besser unterteile.

» Sonstige Anmerkungen zum TTP

Sieben Clickworker verwiesen darauf, dass das TTP besser bekannt gemacht (z. B. durch die stärkere Einbindung der sozialen Medien) bzw. dass die Auffindbarkeit des Portals verbessert werden müsse. Des Weiteren monierten zwei Clickworker, dass auf dem TTP keine gendergerechte Sprache verwendet werde. Eine weitere Person schlug vor, das TTP in englischer Sprache anzubieten.

3.5.2 Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht der öffentlichen Stellen

Die öffentlichen Stellen wurden im Rahmen der onlinegestützten Befragung gebeten, eine Einschätzung dazu abzugeben, inwiefern die Ziele des ThürTG mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag sowie zur proaktiven Informationsbereitstellung erreicht werden.

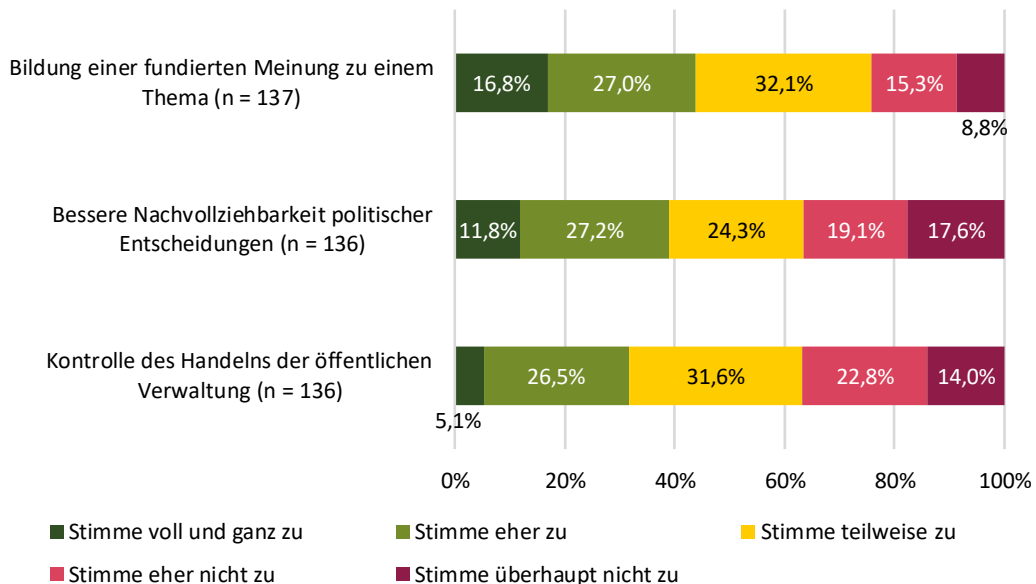
Informationszugang auf Antrag

Den öffentlichen Stellen wurden drei Aussagen zum Informationszugang auf Antrag vorgelegt, denen sie zustimmen oder nicht zustimmen konnten (siehe Abbildung 47). Hinsichtlich der Zustimmung zeigt sich ein differenziertes Bild. Zunächst wurde abgefragt, inwiefern die öffentlichen Stellen der Aussage zustimmen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger mithilfe der auf Antrag zur Verfügung gestellten Informationen eine fundierte Meinung zu einem Thema bilden können. Mehr als 43 Prozent der öffentlichen Stellen stimmten der Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während knapp ein Viertel eher bzw. überhaupt nicht zustimmte. Bei etwas mehr als 30 Prozent der öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

Ebenfalls eher hoch war die Zustimmung der öffentlichen Stellen zur Aussage, dass die Informationen, die von der öffentlichen Stelle auf Antrag zur Verfügung gestellt werden, es Bürgerinnen und Bürger erleichtern, politische Entscheidungen besser nachzuvollziehen. Knapp 40 Prozent stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während rund 37 Prozent eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei rund einem Viertel fiel die Bewertung indifferent aus.

Eine etwas geringere Zustimmung erhielt die Aussage, dass die Informationen, die von der öffentlichen Stelle auf Antrag zur Verfügung gestellt werden, es der Öffentlichkeit ermöglichen, das Handeln der öffentlichen Verwaltung zu kontrollieren. Knapp 32 Prozent der öffentlichen Stellen stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während rund 37 Prozent eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Rund ein Viertel war indifferent in ihrer Bewertung.

» **Abbildung 47: Zustimmung zu Aussagen zum Informationszugang auf Antrag (Zielerreichung)**



Anmerkung: Die vollständigen Antwortmöglichkeiten lauten: (1) Mithilfe der Informationen, die von Ihrer öffentlichen Stelle auf Antrag zur Verfügung gestellt werden, können sich Bürgerinnen und Bürger zu einem Thema eine fundierte Meinung bilden; (2) Die Informationen, die von Ihrer öffentlichen Stelle auf Antrag zur Verfügung gestellt werden, erleichtern es Bürgerinnen und Bürger, politische Entscheidungen besser nachzuvollziehen; (3) Die Informationen, die von Ihrer öffentlichen Stelle auf Antrag zur Verfügung gestellt werden, ermöglichen es der Öffentlichkeit, das Handeln der öffentlichen Verwaltung zu kontrollieren.

Die öffentlichen Stellen wurden zudem gebeten, eine Einschätzung zu weiteren Aspekten des Informationszugangs auf Antrag abzugeben (Abbildung 48). Hierfür wurden ihnen sieben Aussagen vorgelegt, denen sie zustimmen oder nicht zustimmen konnten. Zunächst wurde abgefragt, inwiefern die öffentlichen Stellen der Aussage zustimmen, dass der Informationszugang auf Antrag geeignet ist, den Bürgerinnen und Bürgern einen schnellen Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen. Knapp 57 Prozent der öffentlichen Stellen stimmten der Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während fast 16 Prozent dieser eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Rund 27 Prozent waren indifferent in ihrer Einschätzung.

Eine ebenfalls eher hohe Zustimmung gab es zur Aussage, dass der Informationszugang auf Antrag Menschen mit Behinderung einen einfachen Zugang zu amtlichen Informationen ermöglicht. Mehr als 47 Prozent stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während knapp 23 Prozent eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei rund 30 Prozent der öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

Die Aussage, der Informationszugang auf Antrag verursacht insgesamt einen hohen Arbeitsaufwand, erhielt auch eine hohe Zustimmung. Etwas mehr als 62 Prozent stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während 11 Prozent eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei etwas mehr als einem Viertel der öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

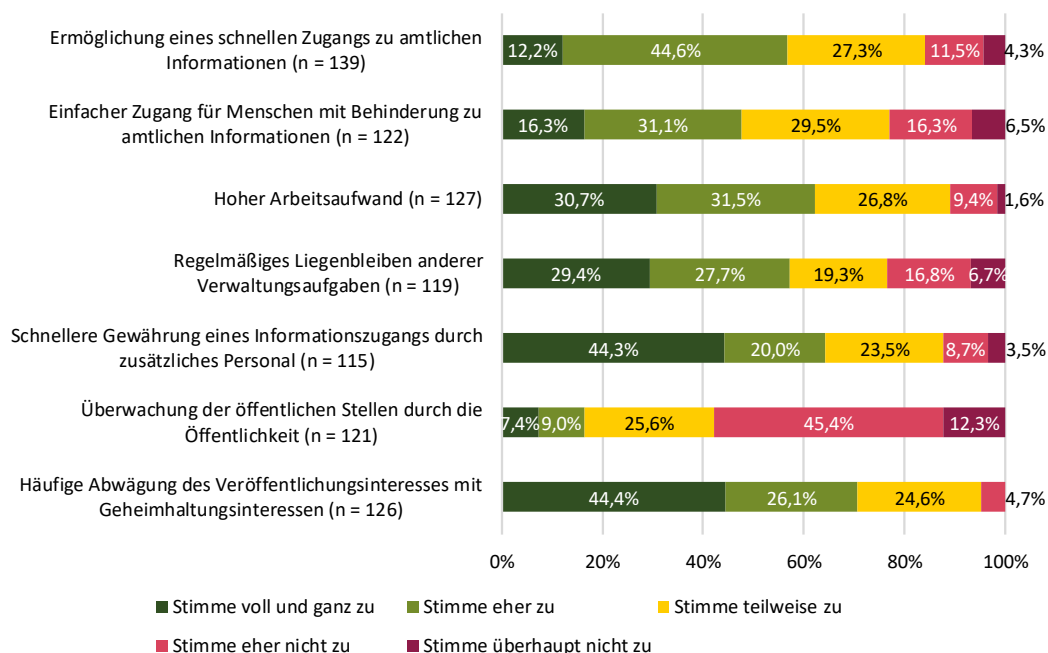
Eine ebenfalls hohe Zustimmung gab es zur Aussage, dass durch die Gewährung des Informationszugangs auf Antrag andere Verwaltungsaufgaben regelmäßig liegen bleiben. Rund 57 Prozent stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während mehr als 23 Prozent eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei knapp einem Fünftel der öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

Weitgehend einig waren sich die öffentlichen Stellen bei der Zustimmung zu der Aussage, dass der Informationszugang auf Antrag schneller gewährt werden könnte, wenn zusätzliches Personal zur Verfügung steht. Dieser Aussage stimmten mehr als 64 Prozent der öffentlichen Stellen eher bzw. voll und ganz zu, während nur etwas mehr als zwölf Prozent nicht bzw. überhaupt nicht zustimmten. Knapp ein Viertel war indifferent in ihrer Einschätzung.

Ebenfalls einig waren sich die öffentlichen Stellen hinsichtlich der Bewertung der Aussage, dass die Gewährung des Informationszugangs auf Antrag dazu führt, dass sich die auskunftspflichtigen Stellen durch die Öffentlichkeit überwacht fühlen. Etwas mehr als 16 Prozent stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während mehr als 57 Prozent eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei rund einem Viertel der öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

Die größte Einigkeit herrschte bei den öffentlichen Stellen hinsichtlich der Zustimmung der Aussage, dass im Zuge der Gewährung des Informationszugangs auf Antrag oft eine Abwägung des Veröffentlichungsinteresses mit den Geheimhaltungsinteressen erfolgen muss. Mehr als 70 Prozent stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während knapp fünf Prozent eher nicht zustimmten. Bei knapp einem Viertel der öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

» **Abbildung 48: Zustimmung zu Aussagen zu weiteren Aspekten des Informationszugangs auf Antrag**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu eine Einschätzung abgegeben haben; Die vollständigen Antwortmöglichkeiten lauten: (1) Der Informationszugang auf Antrag ist geeignet, um Bürgerinnen und Bürgern einen schnellen Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen; (2) Der Informationszugang auf Antrag ermöglicht Menschen mit Behinderung einen einfachen Zugang zu amtlichen Informationen; (3) Der Informationszugang auf Antrag verursacht insgesamt einen hohen Arbeitsaufwand; (4) Durch die Gewährung des Informationszugangs auf Antrag bleiben andere Verwaltungsaufgaben regelmäßig liegen; (5) Der Informationszugang auf Antrag könnte schneller gewährt werden, wenn zusätzliches Personal zur Verfügung steht; (6) Die Gewährung des Informationszugangs auf Antrag führt dazu, dass sich die auskunftspflichtigen Stellen durch die Öffentlichkeit überwacht fühlen; (7) Im Zuge der Gewährung des Informationszugangs auf Antrag muss oft eine Abwägung des Veröffentlichungsinteresses mit den Geheimhaltungsinteressen erfolgen.

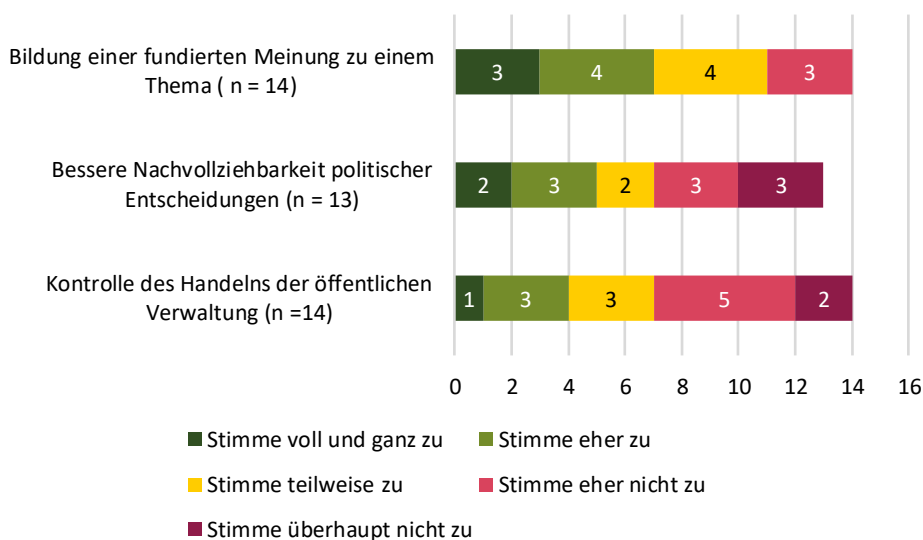
Proaktive Informationsbereitstellung

Den öffentlichen Stellen, die über einen Redaktionszugang zum TTP verfügten, wurden drei Aussagen zu proaktiven Informationsbereitstellung vorgelegt, denen sie zustimmen oder nicht zustimmen konnten. Diese bezogen sich auf die dem ThürTG zugrundeliegenden Ziele (siehe Abbildung 49). Zunächst wurde abgefragt, inwiefern die öffentlichen Stellen der Aussage zustimmen, dass sich Bürgerinnen und Bürger mithilfe der Informationen, die von der öffentlichen Stelle über das TTP zur Verfügung gestellt werden, eine fundierte Meinung zu einem Thema bilden können. Sieben öffentliche Stellen stimmten der Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während drei öffentliche Stellen eher nicht zustimmten. Bei vier öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

Ebenfalls ein eher negatives Bild zeigt sich hinsichtlich der Zustimmung der öffentlichen Stellen zur Aussage, dass es die Informationen, die von der öffentlichen Stelle über das Transparenzportal zur Verfügung gestellt werden, Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, politische Entscheidungen besser nachzuvollziehen. Fünf der öffentlichen Stellen stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während sechs öffentliche Stellen eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Zwei öffentliche Stellen waren indifferent in ihrer Bewertung.

Ein eher negatives Bild zeigt sich hinsichtlich der Zustimmung der öffentlichen Stellen zur Aussage, dass es die Informationen, die von der öffentlichen Stelle über das TTP zur Verfügung gestellt werden, der Öffentlichkeit ermöglichen, das Handeln der Verwaltung zu kontrollieren. Vier öffentliche Stellen stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während sieben öffentliche Stellen eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei drei öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

» **Abbildung 49: Zustimmung zu Aussagen zur proaktiven Informationsbereitstellung (Zielerreichung)**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu eine Einschätzung abgegeben haben; Die vollständigen Antwortmöglichkeiten lauten: (1) Mithilfe der Informationen, die von Ihrer öffentlichen Stelle über das Transparenzportal zur Verfügung gestellt werden, können sich Bürgerinnen und Bürger zu einem Thema eine fundierte Meinung bilden; (2) Die Informationen, die von Ihrer öffentlichen Stelle über das Transparenzportal zur Verfügung gestellt werden, erleichtern es Bürgerinnen und Bürgern, politische Entscheidungen besser nachzuvollziehen; (3) Die Informationen, die von Ihrer öffentlichen Stelle über das Transparenzportal zur Verfügung gestellt werden, ermöglichen es der Öffentlichkeit, das Handeln der Verwaltung zu kontrollieren.

Die öffentlichen Stellen wurden zudem gebeten, eine Einschätzung zu weiteren Aspekten der proaktiven Informationsbereitstellung abzugeben (siehe Abbildung 50). Hierfür wurden ihnen sieben Aussagen vorgelegt, denen sie zustimmen oder nicht zustimmen konnten. Zunächst wurde abgefragt, inwiefern die öffentlichen Stellen der Aussage zustimmen, dass das TTP geeignet ist, den Bürgerinnen und Bürgern einen schnellen Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen. Acht öffentliche Stellen stimmten der Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während vier öffentliche Stellen dieser eher nicht zustimmten. Drei öffentliche Stellen waren indifferent in ihrer Einschätzung.

Eine eher hohe Zustimmung gab es zur Aussage, dass das TTP Menschen mit Behinderung einen einfachen Zugang zu amtlichen Informationen ermöglicht. Acht öffentliche Stellen stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während sechs Stellen eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei einer öffentlichen Stelle fiel die Bewertung indifferent aus.

Hinsichtlich der Zustimmung der Aussage, dass die proaktive Bereitstellung von Informationen über das TTP insgesamt einen hohen Arbeitsaufwand verursacht, ergab sich ein differenziertes Bild. Je sieben öffentliche Stellen stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu und eher bzw. überhaupt nicht zu. Bei drei öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

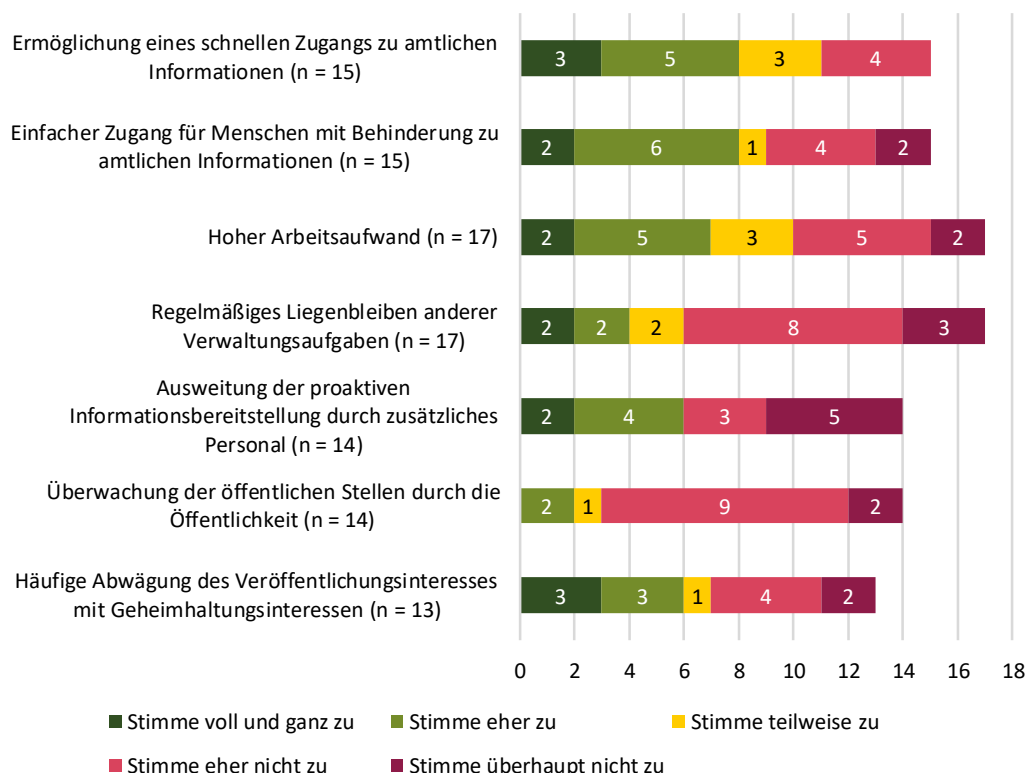
Weitgehend einig waren sich die öffentlichen Stellen bei der Zustimmung zur Aussage, dass durch die proaktive Bereitstellung von Informationen über das TTP andere Verwaltungsaufgaben regelmäßig liegen bleiben. Vier öffentliche Stellen stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu, während elf öffentliche Stellen eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei zwei öffentlichen Stellen fiel die Bewertung indifferent aus.

Ebenfalls eine eher geringe Zustimmung gab es zur Aussage, dass mehr Informationen über das TTP veröffentlicht werden könnten, wenn zusätzliches Personal zur Verfügung steht. Dieser Aussage stimmten sechs öffentliche Stellen eher bzw. voll und ganz zu, während acht öffentliche Stelle nicht bzw. überhaupt nicht zustimmten.

Ebenfalls einig waren sich die öffentlichen Stellen hinsichtlich der Zustimmung der Aussage, dass die proaktive Bereitstellung von Informationen über das TTP dazu führt, dass sich die transparenzpflichtigen Stellen durch die Öffentlichkeit überwacht fühlen. Zwei öffentliche Stellen stimmten dieser Aussage eher zu, während elf öffentliche Stellen eher bzw. überhaupt nicht zustimmten. Bei einer öffentlichen Stelle fiel die Bewertung indifferent aus.

Hinsichtlich der Zustimmung der Aussage, dass im Zuge der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP oft eine Abwägung des Veröffentlichungsinteresses mit den Geheimhaltungsinteressen erfolgen muss, zeigte sich ein differenziertes Bild. Je sechs öffentliche Stellen stimmten dieser Aussage eher bzw. voll und ganz zu und eher bzw. überhaupt nicht zu. Bei einer öffentlichen Stelle fiel die Bewertung indifferent aus.

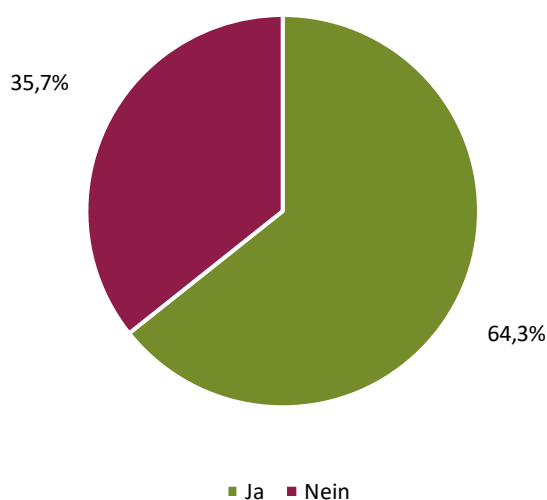
» **Abbildung 50: Zustimmung zu Aussagen zu weiteren Aspekten der proaktiven Informationsbereitstellung**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu eine Einschätzung abgegeben haben; Die vollständigen Antwortmöglichkeiten lauten: (1) Das TTP ist eine geeignete Plattform, um Bürgerinnen und Bürgern einen schnellen Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen; (2) Das TTP ermöglicht Menschen mit Behinderung einen einfachen Zugang zu amtlichen Informationen; (3) Die proaktive Bereitstellung von Informationen über das Thüringer Transparenzportal verursacht insgesamt einen hohen Arbeitsaufwand; (4) Durch die proaktive Bereitstellung von Informationen über das Thüringer Transparenzportal bleiben andere Verwaltungsaufgaben regelmäßig liegen; (5) Es könnten mehr Informationen über das Thüringer Transparenzportal veröffentlicht werden, wenn zusätzliches Personal zur Verfügung steht; (6) Die proaktive Bereitstellung von Informationen über das Thüringer Transparenzportal führt dazu, dass sich die transparenzpflichtigen Stellen durch die Öffentlichkeit überwacht fühlen; (7) Im Zuge der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das Thüringer Transparenzportal muss oft eine Abwägung des Veröffentlichungsinteresses mit den Geheimhaltungsinteressen erfolgen.

Schließlich wurden die öffentlichen Stellen danach gefragt, ob es aus ihrer Sicht in Bezug auf das ThürTG bzw. die untergesetzlichen Regelungen des ThürTG, Optimierungsbedarf gibt (siehe Abbildung 51). Fast zwei Drittel der öffentlichen Stellen konnte einen Optimierungsbedarf identifizieren, während knapp über ein Drittel einen solchen Bedarf nicht sah.

» **Abbildung 51: Optimierungsbedarf in Bezug auf das ThürTG bzw. die untergesetzlichen Regelungen des ThürTG**



Anmerkung: Anzahl der öffentlichen Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben (n = 56)

Die verschiedenen Aspekte, welche die öffentlichen Stellen im Zusammenhang mit dem Optimierungsbedarf angesprochen haben, können verschiedenen thematischen Oberkategorien zugeordnet werden. Hierbei handelt es sich um den Anwendungsbereich des ThürTG, den Informationszugang auf Antrag, die proaktive Bereitstellung von Informationen, weitere Regelungen des ThürTG, Informationen/Schulungen zum ThürTG, technische Voraussetzungen sowie sonstigen Optimierungsbedarf.

» **Anwendungsbereich des ThürTG**

- » Die Interessenkollision im Hinblick auf die eigene Organisationsstruktur als AöR (sowohl hoheitliche als betriebliche Aufgaben) werde aus hiesiger Sicht nicht umfassend berücksichtigt.
- » Eindeutige Abgrenzung der Aufgaben der Landes- und der Kommunalbehörden.
- » Für Gerichte sollte überlegt werden, sie aus dem Anwendungsbereich des ThürTG zu streichen, da dieses Gesetz für Gerichte und Staatsanwaltschaften sowieso nur gelte, soweit nicht Informationen aus deren Verfahrensakten betroffen seien und daneben kein sinnvoller Anwendungsbereich verbleibe. Auskünfte zu Haushalts-/Stellenplänen könne das TMMJV geben.

- » Änderung § 2 Abs. 6 S. 1: Dieses Gesetz gelte nicht für Gerichte und Staatsanwaltschaften.

» Informationszugang auf Antrag

- » Eine Definition zum unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand nach § 12 Abs. 3 Nr.2 ThürTG im Gesetz bzw. in der Gesetzesbegründung wäre wünschenswert.
- » Es wäre eine längere Frist für die Antragsbearbeitung erforderlich.
- » Die in § 10 Abs. 3 S. 1 ThürTG gesetzte Frist von einem Monat sollte ausgeweitet werden. Anträge auf Gewährung eines Zugangs zu amtlichen Informationen könnten einen hohen Arbeitsaufwand verursachen und insbesondere auch umfangreiche Rückfragen und Zuarbeiten erforderlich machen.
- » Es sollten nähere Parameter definiert werden, ab wann von einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand nach § 12 Absatz 3 Nummer 2 ThürTG auszugehen sei (z. B. Höchstgrenzen oder die Möglichkeit der Abwägung eines Interesses über die Information der Antragstellerinnen und Antragsteller in Bezug auf den zu erwartenden Verwaltungsaufwand). Auch sollte bei einem hohen Verwaltungsaufwand zur Bereitstellung der Information die Verlängerung der Bearbeitungszeit auf Behördenebene flexibler gestaltet werden können. Es habe einen Antrag mit mehrseitigen Fragestellungen durch eine einzelne Privatperson gegeben, die vom Umfang her mit einer großen parlamentarischen Anfrage vergleichbar gewesen sei. Es bestünden auf Verwaltungsseite keine Kapazitäten, derartige Anfragen innerhalb eines Monats zu beantworten. Derartige Anfragen seien auf Behördenseite nicht kalkulierbar und im Hinblick auf den Personaleinsatz auch nicht planbar. Mit umfangreichen Anfragen drohe die Verwaltung sozusagen „lahm gelegt zu werden“ und es würden die Kernaufgaben der Verwaltung gefährdet. Daher wäre auch eine Priorisierungsvorgabe durch den Gesetzgeber sinnvoll.
- » Ein Problem sei, dass man bei einer Anfrage per E-Mail der/dem Anfragenden keinen Kostenbescheid schicken könne, wenn die Absenderin/der Absender nicht identifizierbar sei und die Person nicht verpflichtet werden könne, sich zu identifizieren.
- » Gerade wenn Anfragen an (verschiedene, insbesondere vorgesetzte und nachgeordnete) Behörden nur gestellt würden, um fehlerhafte Angaben oder Fehler im Verwaltungsverfahren zu provozieren - der Anfragegegenstand ist dann nur „der Aufhänger“.
- » Im Sinne der möglichst uneingeschränkten Möglichkeit, den Informationszugang wahrzunehmen, müsse dieser grundsätzlich kostenfrei sein. Durch Anpassung der Regelung des § 15 ThürTG und der entsprechenden Kostenordnung solle nur ausnahmsweise in besonders aufwändigen Fällen eine Kostenerhebung erfolgen. Um allen Menschen Zugang zu den entsprechenden Informationen zu ermöglichen, sollten die öffentlichen Stellen die Informationen barrierefrei zur Verfügung stellen

müssen. Insofern sei § 7 Abs. 5 S. 2 ThürTG abzuändern, indem die Worte „nach Möglichkeit“ gestrichen werden.

- » Angriffe auf die kritische Infrastruktur würden zunehmen. Gleichzeitig bedürfe diese auch im Rahmen der aktuellen geopolitischen Entwicklungen eines besonderen Schutzes. Gesteigerte Informationspflichten stehen dem als Einfallstor für Auskundschaftung möglicher Eingriffe entgegen. Der Verweis in § 13 Abs. 2 ThürTG auf „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ sowie den „Schutz öffentlicher Belange“ in § 12 Abs. 1 ThürTG würde zu kurzgreifen. Die Aufnahme einer abstrakten Gefährdungslage als berechtigtes Interesse für die Ablehnung auf Informationszugang kritischer Infrastruktur wäre sachdienlich.
- » Bereits die regelmäßige Monatsfrist des § 10 Abs. 3 Satz 1 ThürTG bedeute bei zunehmender Personalknappheit und Komplexität der Verwaltungsverfahren eine Herausforderung für die betreffenden öffentlichen Stellen. Gerade für unvorhergesehene Schwierigkeiten wäre eine zweite Verlängerungsmöglichkeit (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 2 ThürTG) zu begrüßen. Ein großes Problem stellen in der Praxis die durch § 10 Abs. 4 ThürTG vorgegebenen Fristen für das Drittbeteiligungsverfahren dar, weil sie zu kurz bemessen seien. Dies würden übereinstimmend Erfahrungen aus unterschiedlichen Bereichen zeigen.

» Proaktive Informationsbereitstellung

- » Prüfung des Katalogs in § 6 ThürTG hinsichtlich des tatsächlichen Beitrags zu mehr Transparenz.
- » § 5 Abs.2 S. 1 ThürTG normiere als Soll-Vorschrift die Erstellung von Übersichten, mit denen man sich einen Überblick verschaffen soll, über welche Informationen die öffentliche Stelle verfügt. Eine Klarstellung, welche Übersichten oder Verzeichnisse der Gesetzgeber meint, wäre wünschenswert.
- » Anstelle des TTP sollten die Webseiten der jeweiligen öffentlichen Stellen in dem Maße ertüchtigt werden, dass die wesentlichen einzustellenden Informationen im Kontext der dazugehörigen Inhalte zur Verfügung stehen. In Teilen werde bereits so verfahren (z. B. Bürgerenergiefonds). Die Fokussierung auf eine Internet-Informationsquelle sei effektiv, verhindere Doppelarbeiten und könne von einer Organisationseinheit erledigt werden, die als einspeisende Stelle der öffentlichen Informationen benannt wurde.
- » Die Regelungen der §§ 5 und 6 ThürTG seien schwierig voneinander abzugrenzen. Die sprachliche Unterscheidung zwischen Veröffentlichungs- und Transparenzpflicht wirke nicht überzeugend und erschwere die Anwendung des Gesetzes.
- » Die Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 1 ThürTG stelle auf eine nicht näher konkretisierte Veröffentlichungspflicht der Information und deren tatsächliche Veröffentlichung im Internet ab. Für den Vollzug und ihre aufsichtliche Kontrolle wäre es bedeutend einfacher, auf eine Veröffentlichungspflicht im Internet abzustellen, wie dies auch im Entwurf der Landesregierung vorgeschlagen wurde.

- » Die Umsetzung der Transparenzpflichten nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ThürTG und § 23 Abs. 3 ThürTG würden in der Praxis viele Fragen aufwerfen, ohne dass dies an dieser Stelle vertieft werde. Entsprechendes gelte für die Anwendung des § 23 Abs. 3 ThürTG, der auf den Katalog des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ThürTG bezogen sei, wobei sich zusätzlich die Frage stelle, wann der betreffende Sachverhalt bei der öffentlichen Stelle noch Rechtswirkungen entfalte.

» Weitere Regelungen des ThürTG

- » Als gesetzgeberisch regelrecht misslungen erscheine § 1 Abs. 2 ThürTG. Zum einen enthalte er im Vergleich zu § 1 Abs. 1 ThürTG wiederholende Regelungen. Zum anderen sei § 1 Abs. 2 Satz 3 ThürTG eher eine Erläuterung oder die Äußerung einer Erwartung („befördert die Möglichkeiten“) und habe keine regelnde Wirkung.
- » Schwierigkeiten bereite in der Praxis auch die Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 S. 1 ThürTG, die ohne ihre amtliche Begründung eigentlich nicht ihrem Sinn entsprechend angewendet werden könne. Anders als der Wortlaut es vermuten lasse, habe nicht in jedem Fall das speziellere Gesetz bzw. die speziellere Rechtsverordnung Vorrang vor dem ThürTG. Nach der amtlichen Begründung (LT-Drucks. 6/6684, S. 43) habe die entgegenstehende Norm in den Fällen, in denen sie bereits vor dem Inkrafttreten des ThürIFG gegolten habe, nur unter bestimmten Voraussetzungen einen Vorrang. Dies sei dann der Fall, wenn sie eine abschließende Regelung enthalte und durch spezifische Anforderungen, beispielsweise hinsichtlich der anspruchsberechtigten Personen oder der erfassten Informationen, einen Offenbarungsschutz begründe, der durch die Gewährung des allgemeinen Informationsanspruchs nach dem ThürTG unterlaufen werden würde. Dagegen prüfe der TLfDI zumindest teilweise die Frage des Offenbarungsschutzes nicht, sondern scheine – außer wohl in den Fällen des § 4 Abs. 2 S. 3 ThürTG – generell davon auszugehen, dass Normen, die bereits vor dem Inkrafttreten des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes gegolten haben, gegenüber dem ThürTG zurückstehen würden.
- » Hinsichtlich der Besetzung des beim TLfDI angesiedelten Beirats sei anzumerken, dass diese zu einem sehr großen Teil aus dem Parlament erfolgt, die Aufgaben des Beirats aber vor allem rein verwaltungstechnischer Natur sind (§ 20 Abs. 3 ThürTG: Unterstützung und Beratung insbesondere Auslegung und Anwendung des ThürTG und ThürUIG sowie zu Überwachungsmaßnahmen des TLfDI nach § 19 Abs. 2 ThürTG). Ungünstig sei auch, dass nur ein Mitglied von der Landesregierung vorgesehen sei (§ 20 Abs. 1 S. 2 ThürTG), obwohl die Beratungsaufgaben des Beirats die Anwendung des ThürTG und des ThürUIG betreffen. Für beide Gesetze liege die Federführung in verschiedenen Ressorts (TMIK und TMUEN). Für eine fachgerechte Beratung im Beirat wäre daher zumindest eine Aufstockung der Mitglieder der Landesregierung im Beirat wünschenswert.
- » Unter Berücksichtigung, dass das Transparenzrecht als Annex mit dem betreffenden Fachrecht vollzogen werde (siehe § 21 S. 3 ThürTG), könnte man aus rein fachlicher Sicht auch die Frage stellen, inwieweit ein Thüringer Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit zwingend notwendig sei. Einen Verfassungsrechts-

Verwaltungsverfahrensrechts-, Vollstreckungsrechts-, Vergaberechts- usw. Beauftragten gebe es auch nicht, obwohl diese Rechtsgebiete im Kontext der üblichen Facharbeit mit bearbeitet bzw. berücksichtigt würden.

- » Es könne die Streichung des § 16 ThürTG nach Auffassung einer öffentlichen Stelle erwogen werden.

» Informationen/Schulungen zum ThürTG

- » Allein schon durch die Vermittlung der Beweggründe zum Transparenzgesetz, der Anwendungen, praktische Beispiele usw. würde eine Schulung/ein Seminar für Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Sinn ergeben, um so die Nutzung den Bürgerinnen und Bürgern überhaupt erst einmal zu vermitteln.
- » Ausführhilfen in Bezug auf die proaktive Informationsbereitstellung.
- » Es gebe Schulungs-, Informations- und Kommunikationsbedarf, da viele Regelungen, Rechte und Pflichten für die Kommunen nicht bekannt seien.
- » Optimierungsbedarf werde zum einen bei der Information über Neuerungen gesehen (z. B. Verwaltungskostenordnung zum ThürTG). Zum anderen wäre ein Handlungsleitfaden für Behörden hilfreich, der die wesentlichen Regelungen des ThürTG aufgreift, z. B. Link zum TTP auf Webseite. Auch wären Muster zur Antwort eines Antrags auf Informationszugang nützlich.

» Technische Voraussetzungen

- » Es sollten folgende Möglichkeiten geprüft werden:
 - » Einsatz von KI-Werkzeugen, um Informationen adressatengerecht anzubieten
 - » Verbindung der Webseiten aller Thüringer Landesbehörden mit einem gemeinsamen Such-Algorithmus (professionelle Unterstützung durch Firmen)
 - » Förderung der Suchmaschinen-Optimierung für alle Behörden-Webseiten (Fördermittel für Kommunen und Landesbehörden bereitstellen)
 - » Zentrale themenbezogene Portale (z. B. digitales Gesundheitsamt)
- » Kleinere Behörden könnten diesen zusätzlichen Aufwand oft nicht leisten und es fehle an technischen Voraussetzungen. Da es keine Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern im ländlichen Bereich gebe, bestehe bisher kein Handlungsbedarf.
- » Noch ausstehende Anpassung von Software/Dokumentensystemen zur Vernetzung mit dem TTP.

» Sonstiger Optimierungsbedarf

- » Abschaffung bzw. Begrenzung der Transparenz aufgrund eines Abgleichs von Aufwand und Ertrag.
- » Es sollten keine zusätzlichen Pflichten für öffentliche Stellen hinsichtlich der Dokumentation, Berichtspflicht oder Statistiken aus dem ThürTG erwachsen. Das ThürTG spiele in der Verwaltungspraxis der öffentlichen Stelle keine Rolle, da bisher

keine Auskunftsanfragen eingegangen seien. Wenn Anfragen eingehen würden, würden diese entsprechend den gesetzlichen Regelungen bearbeitet. Darüber hinaus gehende zusätzliche Pflichten für die öffentlichen Stellen seien abzulehnen, weil sie viel Aufwand verursachen würden, ohne einen Mehrwert zu bieten.

- » Jede behördliche Verpflichtung innerhalb des ThürTG sollte dringend auf praktische Relevanz überprüft werden. Es sollten nur in den Fällen antragsunabhängige Veröffentlichungspflichten normiert werden, in denen ein nachweisbar hoher Bedarf bestehe. Grundsätzlich sei das Gesetz unter dem Aspekt der Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung grundlegend zu überarbeiten.
- » Aus rein fachlicher Sicht könne man grundlegend die Frage stellen, ob das ThürTG und dessen Verordnungen wirklich notwendig seien, damit die Bürgerinnen und Bürger in ausreichendem Umfang die sie betreffenden amtlichen Informationen erlangen könnten. Hierzu müssten die Fragestellerinnen und Fragesteller die begehrte Information konkret bezeichnen können, was nicht immer der Fall sei. Amtliche Informationen seien außerdem regelmäßig zu erläutern, ggf. zu interpretieren und in den richtigen Zusammenhang mit anderen (amtlichen) Informationen zu stellen, um einen adäquaten Aussagegehalt zu erlangen.
- » Vor dem Hintergrund knapper werdender Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung könnte man die Frage stellen, welche (rechtsstaatlich bzw. demokratisch erheblichen) Defizite bestehen würden, wenn der Zugang zu amtlichen Informationen nicht im Wege des Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsrechts gewährt werde, sondern auf anderen Wegen. Zu denken sei hier beispielsweise an Auskünfte im Rahmen des Verwaltungsverfahrenrechts oder des Prozessrechts, von Landtagspetitionen, bei Anfragen des Landtages oder in kommunalen Vertretungsgremien, bei der Beantwortung von Bürgerschreiben, in Gesprächsterminen und Bürgersprechstunden oder durch amtliche Verlautbarungen.
- » Das Benutzerhandbuch zum Thüringer Transparenzportal sei schwer auffindbar, da es in der Fußzeile des TTP leicht übersehen werden könne. Da die Inhalte des Benutzerhandbuches aber vor allem für die Funktion als „TTP-Redakteur“ recht hilfreich seien, sollte besser auf das Dokument hingewiesen werden. Darüber hinaus sollten die im Benutzerhandbuch unter Kapitel 5 vorhandenen Arbeitshilfen (insb. das Formblatt zur Bearbeitung amtlicher Informationen im Transparenzportal) als eigene Dokumente (sowie in ausfüllbarer Form) zur Verfügung gestellt werden.

3.5.3 Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht ausgewählter öffentlicher Stellen

Im Rahmen der mit ausgewählten öffentlichen Stellen geführten Interviews wurden weiterführende Informationen zum Umfang der Zielerreichung sowie zu möglichen Nebeneffekten gewonnen.

Bewertung der Zielerreichung

Bei der Frage, inwieweit die Regelungen des ThürTG zur Erreichung der im Gesetz genannten Ziele beitragen können, wurden die Regelungen zum Informationszugang auf Antrag wesentlich besser bewertet als die Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen.

Im Zusammenhang mit den Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen wurde kritisiert, dass die Veröffentlichungspflichten weitestgehend auf dem alten Informationsfreiheitsrecht basieren würden und mit den Ergänzungen um Haushalts- und Stellenpläne keine großen Verbesserungen für die Bürgerinnen und Bürger bieten würden. Bei den Transparenzpflichten hänge alles von der Ausgestaltung des TTP ab. Hier werde jedoch weder die Bekanntheit noch die Bedienfreundlichkeit (z. B. Schnelligkeit, Suchalgorithmus) gängiger Suchmaschinen (z. B. Google) erreicht. Auch wenn die öffentlichen Stellen bereits einige Informationen bereitstellen würden, müsse jedoch bezweifelt werden, dass die bereitgestellten Informationen geeignet seien, die demokratische Teilhabe zu verbessern und die Verwaltung zu kontrollieren, da diese Informationen oft nur in einem weiteren Kontext verstanden und interpretiert werden könnten. Andere öffentliche Stellen waren der Auffassung, dass die Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen geeignet seien, die öffentliche Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu fördern. Allerdings würden sich diese Effekte erst in ein paar Jahren zeigen. Eine umfassende Veröffentlichung von Informationen würde nach Einschätzung verschiedener öffentlicher Stellen einen hohen Arbeitsaufwand verursachen, der in einem schlechten Verhältnis zu dem hierdurch erreichbaren Nutzen stehe. Eine öffentliche Stelle kritisierte zudem, dass in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr Leistungsgesetze erlassen worden seien, wodurch der Druck auf die Verwaltung enorm zugenommen habe. Zusätzlich würden die Verwaltungen zunehmend unter Personalmangel leiden. Die Landesregierung versuche dem mit Deregulierung entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang stelle sich für eine öffentliche Stelle die Frage, ob das ThürTG überhaupt erforderlich sei und ob den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich etwas fehlen würde, wenn die Möglichkeiten des ThürTG nicht vorhanden wären. Eine öffentliche Stelle hob explizit den möglichen (ökonomischen) Nutzen durch die proaktive Bereitstellung von Verwaltungsdaten hervor. Dagegen verdeutlichte eine andere Stelle, dass es sich bei der proaktiven Bereitstellung vor allem um allgemein gehaltene Informationen handeln könne, während die Verwaltung bei Anträgen auf Informationszugang die Antworten konkreter formulieren könne. Damit könnte die Antwort die nötige fachliche Spezifikation und inhaltliche Tiefe aufweisen. Insgesamt schätzten die interviewten öffentlichen Stellen die Regelungen grundsätzlich als geeignet ein, um die im ThürTG genannten Ziele zu erreichen. Viele interviewte öffentliche Stellen waren sich jedoch unsicher, ob der TLfDI zur Erreichung der Ziele beitragen kann.

Allerdings sei sein Aufgabenbereich richtig zugeschnitten worden, da so die Abwägungen zwischen Datenschutz und Transparenzbemühungen in einer Behörde erfolgen könnten. Der beim TLfDI angesiedelte Beirat war den meisten befragten Stellen nicht bekannt. Eine öffentliche Stelle wies jedoch auf den potenziellen Beitrag des Beirats zur Erreichung der Ziele hin. Der Beirat könne als Austauschforum dazu beitragen, dass die verschiedenen Akteure mehr Verständnis füreinander entwickeln, da hier die Erwartungen aus dem Landtag auf die Verwaltungspraxis träfen.

Nebeneffekte im Zusammenhang mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag

Im Rahmen der Interviews mit den öffentlichen Stellen konnten Vollzugprobleme im Zusammenhang mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag als auch mit den Regelungen zur proaktiven Bereitstellung identifiziert werden. Das am häufigsten genannte Problem bei den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag war die zu eng gesetzte Bearbeitungsfrist. Dies gelte insbesondere für Drittbeteiligungsverfahren nach § 10 Abs. 4 ThürTG. Ebenfalls häufiger als Problem genannt, wurde die Unsicherheit der Beschäftigten der öffentlichen Stellen bei der Abwägung zwischen datenschutz- und informationsfreiheitsrechtlichen Aspekten. Vereinzelt berichteten die öffentlichen Stellen von Personen, die das Antragsrecht durch eine Vielzahl von Anfragen ausgenutzt hätten, um die Verwaltungsarbeit zu blockieren bzw. zu sabotieren. Solche Fälle seien vor allem im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie aufgetreten. Zudem wurde kritisiert, dass es keine genau definierte Grenze gebe, ab wann ein Antrag wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands abgelehnt werden könne. Auch wenn die Zahl der Anträge in den meisten interviewten öffentlichen Stellen bislang gering sei und diese in der Regel einen vertretbaren Arbeitsaufwand verursachen würden, seien einzelne Anträge auf Informationszugang jedoch mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden. Aufgrund der bereits hohen Arbeitsbelastung und des Personalmangels in den öffentlichen Stellen wünschte sich eine der interviewten Stellen einen besseren Schutz der Verwaltung vor Anträgen, die einen unverhältnismäßig hohen Aufwand verursachen würden. Außerdem habe § 4 Abs. 2 ThürTG in der Praxis zu Problemen bei der Anwendung geführt. Diese Vorschrift regule das Verhältnis des (voraussetzungslosen) Informationsanspruchs des ThürTG zu Gesetzen, die vor Inkrafttreten des ThürTG erlassen wurden und die auch (meist jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebundene) Informationsansprüche enthalten. Der TLfDI vertrete den Standpunkt, dass sämtliche Regelungen über Informationsrechte in Gesetzen, die vor 2012 erlassen wurden, hinter den allgemeinen voraussetzungslosen Informationsanspruch des ThürTG zurücktreten müssten. Hier wünschte sich die interviewte öffentliche Stelle eine Klarstellung, wie das Verhältnis vom ThürTG zu den anderen Gesetzen sei. Bei Anfragen von „FragDenStaat“ wurden zudem die teils unzureichenden Schwärzungen kritisiert. So seien zwar die Namen geschwärzt, aber die Aktenzeichen und Telefonnummern des Bearbeiters bzw. der Bearbeiterin bei einigen Fällen weiterhin erkennbar gewesen.

Nebeneffekte bei den Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung

Bei den Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung wurde vor allem das Verhältnis von Aufwand und Nutzen kritisiert. Es stelle sich die Frage, was der Mehrwert

einiger nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 und § 7 Abs. 1 ThürTG zu veröffentlichenden Informationen sei, wenn diese auch schon auf anderen Portalen verfügbar seien (z. B. Landesgesetze) und durch die Verlinkung wiederum Aufwand für die Pflege entstehe. Da das TTP mit weiteren Informationsangeboten, insbesondere mit dem Landesrecht Thüringen und der Parlamentsdokumentation, zu verknüpfen sei, regle § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 Buchstabe a) ThürTG im Grunde überflüssigerweise die Einstellung von Landesgesetzen und -verordnungen in das TTP. Eine andere interviewte öffentliche Stelle kritisierte ebenfalls den Sinn des TTP, da diese bereits in diversen Aufgabenbereichen Veröffentlichungs- und Meldeverpflichtungen nachkommen müsse, die sich aus EU und Bundesvorgaben ergeben. Diese Informationen seien auf verschiedenen Portalen zu finden. Kritisiert wurde zudem, dass 2020 ein bis dahin bestehendes gemeinsames Content-Management-System, welches von allen Landesbehörden genutzt wurde, eingestellt worden sei. Während zuvor alle Webseiten von Landesbehörden auf dem gleichen System basiert hätten und behördenübergreifend durchsuchbar gewesen seien, sei nun jede Behörde für den eigenen Webauftritt selbst verantwortlich, wodurch derzeit unterschiedliche Lösungen genutzt würden. Zuvor sei es durch die gemeinsame Lösung möglich gewesen, professionelle Dienstleister zur Optimierung der gemeinsamen Weblösung (z. B. im Hinblick auf die Suchmaschinenoptimierung oder die Optimierung für mobile Endgeräte) zu beauftragen. Nach der neuen Regelung müsse sich nun jede Behörde selbst um derartige Fragen kümmern. Hierfür würden jedoch oft die Ressourcen fehlen. Dies habe nach Meinung der befragten öffentlichen Stelle insgesamt zu einer Verschlechterung der Auffindbarkeit von Informationen der Landesregierung beigetragen. Die Einführung des TTP werde als Versuch verstanden, dieses Problem zu lösen. Hierzu sei das Portal in seiner jetzigen Form jedoch nicht geeignet. Eine Organisation wies auf das zum Zeitpunkt der Evaluation vorherrschende Vollzugsdefizit bei der proaktiven Bereitstellung von Informationen hin. Dieses Vollzugsdefizit, welches vor allem bei Kommunen besonders ausgeprägt sei, resultiere primär aus dem mangelnden Wissen über das ThürTG und den damit verbundenen Pflichten sowie aus der geringen Akzeptanz der neuen Regelungen. Die geringe Akzeptanz bei den Kommunen sei u. a. auf die aus ihrer Sicht nicht ausreichende Berücksichtigung der Interessen der kommunalen Ebene im Gesetzgebungsprozess zurückzuführen. Kritisiert wurde zudem § 7 Abs. 5 ThürTG, da die darin formulierten Anforderungen an die bereitzustellenden Informationen (z. B. Verfügbarkeit als Druckversion, Barrierefreiheit und maschinelle Durchsuchbarkeit) zu einem deutlichen Mehraufwand für die Beschäftigten der öffentlichen Stelle führe. In der Praxis käme es auch immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Unterscheidung zwischen Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten (§§ 5 und 6 ThürTG). Ein weiteres Problem ergebe sich im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Gutachten, die durch öffentliche Stellen in Auftrag gegeben würden. Bei den Verträgen müsste dann zukünftig darauf geachtet werden, dass die Urheberrechte mit erworben werden, was einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellen würde. Eine Organisation befürchtete durch die Transparenz einen zunehmenden Rechtfertigungsdruck auf Seiten der öffentlichen Stellen, beispielsweise wenn von einer öffentlichen Stelle bei Dienstanweisungen (z. B. zu Krankmeldungen) weichere Regelungen gewählt würden, während die Mehrheit der öffentlichen Stelle aber striktere Regelungen vorsehen würde.

Optimierungspotenzial

Die interviewten öffentlichen Stellen wiesen auch auf Optimierungspotenzial hin, damit die Regelungen zukünftig einen größeren Beitrag zur Erreichung der im ThürTG genannten Ziele leisten können. Bei den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag wünschten sich zwei interviewte Stellen eine Verlängerung der Bearbeitungsfristen, sodass vor allem bei der Beteiligung Dritter ausreichend Zeit zur Verfügung stehe, den Antragstellerinnen und Antragstellern eine zufriedenstellende Antwort geben zu können. Eine interviewte Stelle favorisierte eine Lösung in Anlehnung an die plattformbasierte Antragsstellung wie bei „FragDenStaat“. Die plattformbasierte Antragsstellung würde es ermöglichen, dass die auf Antrag zur Verfügung gestellten Informationen der Allgemeinheit (z. B. über das TTP) anonymisiert zugänglich gemacht werden könnten. Zudem könnte die Anwendung um die Funktion eines Diskussionsforums ergänzt werden.

Die befragten öffentlichen Stellen waren sich darüber uneinig, ob die Transparenzpflichten bezogen auf die Informationsbereitstellung auf Antrag strenger oder weicher gestaltet werden sollten. Laut einer befragten Organisation würden die Regelungen zum Informationszugang auf Antrag zu viele Ausnahmen beinhalten. Beispielsweise sollten Krankenhäuser nicht ausgenommen werden, da sie Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen würden. Somit könnte beispielsweise geprüft werden, wie viele und welche Art von Einsätzen im regionalen Umfeld im letzten Jahr stattgefunden haben. Eine öffentliche Stelle kritisierte dagegen den Grundsatz des voraussetzungslosen Anspruchs auf Informationszugang und plädierte für die Einführung eines „Betroffenheitsstatus“. Gleichzeitig verwies sie darauf, dass Personen, die tatsächlich einen Betroffenheitsstatus aufweisen würden, auf andere Gesetze (etwa das VwVfG) zurückgreifen könnten, um Informationen zu erhalten.

Im Zusammenhang mit den Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung wurden in den Interviews ebenfalls einige Verbesserungsvorschläge genannt. Dabei wurde vor allem die Weiterentwicklung des TTP thematisiert. Das Portal müsse nach Meinung einiger interviewter öffentlicher Stellen bekannter gemacht werden (z. B. durch die bessere Platzierung der Links auf den Behördenwebseiten und professionelle Marketingkampagnen). Zudem müsse die Benutzerfreundlichkeit des TTP verbessert werden (z. B. Schnelligkeit, Suchalgorithmus). Dies könne durch die Umstellung auf eine Standardsoftware (wie z.B. in Hamburg oder Bayern) erreicht werden und so langfristig den reibungslosen Betrieb sicherstellen. Bei der Anschaffung einer neuen Software sei auch darauf zu achten, dass diese das automatisierte Harvesting von Daten ermögliche, damit eine Verlinkung mit bereits bestehenden OpenData Portalen von Kommunen in Thüringen ermöglicht werden könne. Bislang würden die bereitzustellenden Dokumente überwiegend als PDF veröffentlicht. Zukünftig sollten die bereitgestellten Dokumente in maschinenlesbaren Formaten (z. B. CSV-Format) veröffentlicht werden, damit diese besser und einfacher weiterverwendet werden können. Zudem wünschten sich die Befragten eine Schnittstelle zwischen dem ThüringenVIS und der TTP, um den Aufwand des Einstellungsprozesses zu verringern. Zukünftig könne mittels künstlicher Intelligenz eine automatische Prüfung und Veröffentlichung von Informationen erfolgen und dadurch der Verwaltungsaufwand langfristig reduziert werden. Eine öffentliche Stelle

sprach sich dafür aus, dass bei Softwareneuanschaffungen in der Verwaltung die Schnittstelle zum TTP mitbedacht werden solle und die Ausschreibungen idealerweise vom Land koordiniert werden sollten. Allerdings zeigte sich eine öffentliche Stelle durch die landesweite Einführung des ThüringenVIS besorgt, da vor dem ThürTG keine Prüfung vorgenommen worden sei, welche Informationen veröffentlicht werden können und welche nicht. Dies mache eine Nacherfassung erforderlich, die einen enormen einmaligen Aufwand bedeuten würde und mit dem vorhandenen Personal nur schwer zu leisten wäre. Es sei daher wünschenswert, wenn als Stichtag für die rückwirkende Einstellung von Informationen der 01.01.2020 (Inkrafttreten des ThürTG) oder der 01.01.2023 (Rollout des ThüringenVIS) gewählt werden würde. Als Positivbeispiel für eine praktikable rechtliche Umsetzung wurde in diesem Zusammenhang das HmbTG benannt. Die Aufklärung über das Vorgehen der Nacherhebung sollte nach Meinung einiger interviewter öffentlichen Stellen mit einer weiteren Informationskampagne einhergehen, in der die öffentlichen Stellen, vor allem im kommunalen Bereich, noch einmal ausführlich über den Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 ThürTG informiert werden sollten. In diesem Zusammenhang könne auch eine Whitelist mit Use-Cases veröffentlicht werden, die die richtige Abwägung zwischen Datenschutz und Transparenz näher erläutere. Wenn die Landesregierung beispielhafte Datenbestände (Sensor-, Stamm- und statistische Daten) in das TTP einstellen würde, hätten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der öffentlichen Stellen eine Orientierungshilfe. Auch zur transparenzkonformen Vergabe von Aufträgen für Gutachten und Studien sahen die befragten Stellen Informationsbedarfe. Bei einigen öffentlichen Stellen sei noch kein automatischer Prozess für die Vergabe von Studien und Gutachten implementiert worden, der Transparenzvorgaben berücksichtige. Hier könnte das Land Thüringen mit der Bereitstellung von Standardvorlagen für Ausschreibungen die öffentlichen Stellen unterstützen. In der Vorlage könne dann neben den Hinweis darauf, dass die Ersteller des Gutachtens mit einer Veröffentlichung einverstanden seien, auch die Vereinbarung zur Bereitstellung der Rohdaten ergänzt werden. Vereinzelt wurde die Notwendigkeit des TTP angezweifelt, weil im Hinblick auf die Auffindbarkeit von Informationen dank moderner Suchmaschinen kein Auffindbarkeitsproblem bestehe, wodurch nicht ersichtlich sei, warum der Aufwand für die zusätzliche Einpflegung von Links zu bestehenden Angeboten über das TTP genutzt werden solle. So sei es aus der Sicht einer befragten Stelle sinnvoller, wieder zu der beschriebenen vorherigen Weblösung mit einem einheitlichen Content-Management-System zurückzukehren. Dies würde die derzeitige notwendige Doppelbearbeitung durch das Einstellen von Inhalten auf dem eigenen Webauftritt und das Einpflegen von Links/Metadaten auf dem Transparenzportal verhindern. Zur Sinnhaftigkeit einer verpflichtenden Einführung einer/eines Transparenzbeauftragten in jeder Behörde gab es unterschiedliche Meinungen. Darüber hinaus plädierten zwei öffentliche Stellen dafür, die in § 5 Abs. 1 ThürTG verwendete „Soll-Formulierung“ anzupassen, da sie die Regelungen abschwäche. Um vor allem auf der kommunalen Ebene die technische Infrastruktur für die Bereitstellung von Informationen gewährleisten zu können, wünschte sich eine öffentliche Stelle, eine finanzielle Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung transparenzrechtlicher Anforderungen.

Signifikante Auswirkungen des ThürTG auf die Verwaltungskultur konnte in keiner der interviewten öffentlichen Stellen festgestellt werden. In einigen Behörden wurde dies jedoch für die Zukunft nicht ausgeschlossen, da der behördeninterne Governance-Prozess noch nicht abgeschlossen sei und etwaige Dienstanweisungen noch nicht veröffentlicht worden seien. Eine öffentliche Stelle wies darauf hin, dass es erst zu positiven Auswirkungen auf die Verwaltungskultur kommen werde, wenn die Personen auf der Steuerungsebene die Vorteile von Transparenz und Offenheit für die eigene Arbeit erkennen würden.

3.5.4 Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht ausgewählter Mitglieder des beim TLfDI angesiedelten Beirats

Die Beiratsmitglieder äußerten sich im Rahmen der leitfadenstützten Interviews vor allem zum Bekanntheitsgrad des ThürTG.

Nach Auffassung eines Beiratsmitglieds sei der Bekanntheitsgrad des ThürTG gering. Da das ThürTG nicht öffentlich beworben worden sei, würden viele Bürgerinnen und Bürger die Inhalte und Ziele des Gesetzes nicht kennen, sodass die Wirkung des ThürTG auf Bürgerinnen und Bürger sowie auf öffentliche Stellen als gering eingeschätzt werde.

Ein anderes Beiratsmitglied verwies darauf, dass sich hinsichtlich der Bekanntheit des ThürTG bei Bürgerinnen und Bürgern sowie bei den öffentlichen Stellen ein differenziertes Bild ergebe. Wie bekannt das Gesetz bei Bürgerinnen und Bürgern sei, sei schwierig einzuschätzen. Es gebe eine kleine Personengruppe, die aufgrund eines politischen Interesses oder eigener Betroffenheit immer wieder gezielte Anfragen stelle. Diese Personen hätten sich mit dem Informationsfreiheitsrecht vertraut gemacht und würden daher ihre gesetzlichen Auskunftsrechte kennen. Hingegen sei das ThürTG in der Thüringer Verwaltung bekannt, nicht jedoch die einzelnen gesetzlichen Regelungen, da das Gesetz sehr komplex und eher schwierig zu handhaben sei. Grundsätzlich hätten aber alle öffentlichen Stellen die gleiche „Startposition“ gehabt, da sie zu Beginn über das ThürTG vom TMIK mit einem Rundschreiben informiert worden seien. Auf Ebene der Landesbehörden spiele das Thema Transparenz immer wieder eine Rolle. In Bezug auf die kommunale Ebene habe man hingegen den Eindruck, dass die Kommunen das Thema eigentlich eher aussparen würden. Ein möglicher Grund dafür sei, dass aufgrund der Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie das ThürTG keine hohe Priorität besitze. Vor allem Kommunen mit geringer Verwaltungskraft seien nicht in der Lage, das Thema prioritär zu behandeln, da hierfür das Personal fehle. Ob Beliehene gesondert über das ThürTG informiert worden sind, sei nicht bekannt. Hierfür seien die jeweiligen Ressorts zuständig. Mit der Evaluation des ThürTG werde die Hoffnung verbunden, dass diese dazu beitrage, ein stärkeres Bewusstsein für Transparenz und insbesondere für die proaktive Informationsbereitstellung innerhalb der Verwaltung zu schaffen.

Ein weiteres Beiratsmitglied gab an, dass das ThürTG und die daraus resultierenden Angebote in der Gesamtbevölkerung bisher wenig bekannt seien. Bisher seien die Angebote seiner Einschätzung nach nur einem kleinen Kreis an interessierten Personen bekannt. Bei den öffentlichen Stellen ergebe sich hingegen ein differenziertes Bild. So gehe er davon aus, dass das ThürTG bei den Landesbehörden einen hohen

Bekanntheitsgrad habe, während der Bekanntheitsgrad auf der kommunalen Ebene – je nach Gebietskörperschaftstyp – deutlich variere. Landkreise hätten mit dem Gesetz mehr Berührungspunkte als kreisangehörige Kommunen. Insgesamt gebe es aber bisher wenig Druck auf die kommunale Ebene im Hinblick auf Transparenzbestimmungen. Eher unbekannt sei das ThürTG bei anderen öffentlichen Stellen (z. B. Körperschaften des öffentlichen Rechts und Beliehenen). Als möglichen Grund für die bisher eher geringe Bekanntheit des Gesetzes wurde das Fehlen einer größeren Marketingkampagne genannt. Die Informationsveranstaltungen des TLfDI zum ThürTG hätten sich eher an ohnehin schon interessierte Personen und weniger an die allgemeine Öffentlichkeit gerichtet.

Nach Auffassung eines anderen Beiratsmitglieds sei das ThürTG in den Behörden – vor allem auf kommunaler Ebene bzw. im ländlichen Raum – insgesamt wenig bekannt. Zudem sei das Gesetz in den Behörden bislang teilweise auf wenig Begeisterung gestoßen, da diese zunächst vor allem den Mehraufwand (eines der Probleme des Gesetzes) gesehen hätten. Trotzdem sei einigen Behörden bewusst geworden, dass sie veröffentlichungswürdige Informationen nicht mehr zurückhalten sollten. Problematisch sei es, dass es keine Werbekampagne der Landesregierung zum ThürTG gegeben habe. Das Gesetz alleine nütze nichts. Daher müsse man das ThürTG mit seinen Vorteilen nochmal stärker kommunizieren. Bei den Bürgerinnen und Bürgern sei das ThürTG noch weniger bekannt als bei den öffentlichen Stellen.

3.5.5 Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessenvertretungen

Bewertung der Zielerreichung

Die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen waren der Ansicht, dass die Einführung des ThürTG dazu beigetragen habe, die Transparenz des Handelns der öffentlichen Verwaltung in Thüringen zu erhöhen.⁷² Die Akteure wiesen vor allem auf die nun existierende gesetzliche Grundlage für die proaktive Bereitstellung von Informationen hin. Die Verpflichtung zur Veröffentlichung habe dazu geführt, dass sich die Verwaltung mit ihren eigenen (fehlenden) Transparenzpraktiken auseinandersetzen habe müssen. Der Prozess sei damit erst begonnen worden und noch nicht abgeschlossen, wäre jedoch die Voraussetzung für einen Kulturwandel. Die erforderliche Haltungsänderung sei noch nicht überall in wünschenswertem Maße erfolgt. So wies eine Organisation darauf hin, dass sich insbesondere einige kommunale Verwaltungen noch immer schwer mit der Veröffentlichung von Informationen tun würden.

Auch die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen wurden gebeten, eine Einschätzung dazu abzugeben, inwieweit das ThürTG geeignet ist, die ihm zugrundeliegenden Ziele zu erreichen.⁷³ Bei keinem der vier angegebenen Ziele war eine

⁷² Von den sieben zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben sechs eine Einschätzung abgegeben.

⁷³ Die Antwortmöglichkeiten der Bewertungsskala waren: stimme überhaupt nicht zu, stimme eher nicht zu, stimme teilweise zu, stimme eher zu und stimme voll und ganz zu.

eindeutige Zustimmung oder Ablehnung erkennbar. Somit kann festgehalten werden, dass die Bewertung der Geeignetheit des ThürTG insgesamt indifferent ausfällt:

- » Vergrößerung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung (zweimal eher Zustimmung, dreimal teilweise Zustimmung, einmal eher keine Zustimmung)
- » Ermöglichung der Kontrolle des Handelns der öffentlichen Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger (je einmal volle bzw. eher Zustimmung, zweimal teilweise Zustimmung sowie je einmal eher bzw. überhaupt keine Zustimmung)
- » Stärkung des Vertrauens in Politik und öffentliche Verwaltung (zweimal eher Zustimmung, zweimal teilweise Zustimmung, je einmal eher bzw. überhaupt keine Zustimmung)
- » Förderung der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft (einmal eher Zustimmung, viermal teilweise Zustimmung, einmal überhaupt keine Zustimmung)

Kritisch angemerkt im Zusammenhang mit der Geeignetheit des ThürTG, die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung zu vergrößern, wurde, dass die Gebühren von vielen öffentlichen Stellen, inklusive dem TLfDI selbst, zur Abschreckung missbraucht würden. Zudem würden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen öffentlicher Stellen gegen das ThürTG fehlen. Weitere Kritikpunkte bezogen sich auf die vielen Ausnahmen des Gesetzes, vor allem auf die fehlenden Veröffentlichungspflichten für Kommunen, und das ungeklärte Verhältnis zwischen Datenschutz und Transparenz.

Mit Blick auf die Geeignetheit des ThürTG, die Kontrolle des Handelns der öffentlichen Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen, wurde moniert, dass viele transparenzpflichtige Stellen das ThürTG so auslegen würden, dass nur amtliche Informationen, die bereits existieren, angefragt werden dürfen. Allerdings hätten die Bürgerinnen und Bürger keine Übersicht über diese Daten. Einige öffentliche Stellen würden sich dies zu Nutze machen und verwiesen darauf, dass die Anfragen zu unkonkret seien oder dass aufgrund der Komplexität der Anfrage mit hohen Kosten zu rechnen sei. Bei viele Anfragen handele es sich jedoch um einfache Datenbankabfragen, die mithilfe eines funktionierenden Dokumentenmanagementsystems mit minimalem Arbeitsaufwand hätten beantwortet werden können. Ebenfalls kritisiert wurde die Vielzahl an Ausnahmetatbeständen, da diese die Bereitstellung besonders interessanter Informationen, die beispielsweise zur Kontrolle genutzt werden könnten, verhindern würden. Eine kritische Überprüfung dieser Ausnahmetatbestände sei daher wünschenswert. Zudem wurde der Wunsch geäußert, zu veröffentlichende Informationen in einen Kontext einzubetten, um sie generell nutzbar zu machen.

Im Zusammenhang mit der Geeignetheit des ThürTG, das Vertrauen in Politik und öffentliche Verwaltung zu stärken, wurde auf die Frustrationsgefahr hingewiesen, da sich Personen zur Gewinnung von Informationen, auf das Gesetz stützen, diese dann aber nicht erhalten würden. Zudem wurde die unzureichende Umsetzung des Gesetzes kritisiert. Als Beispiel wurde der Thüringer Landtag genannt, wo nur etwa die Hälfte aller Drucksachen einsehbar sei. Um das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Politik und Verwaltung zu stärken, sollten zudem sämtliche Sitzungsprotokolle der

Gemeinde mit den jeweiligen Hintergründen proaktiv veröffentlicht werden. Hier müsste das ThürTG die öffentlichen Stellen noch stärker zur Veröffentlichung von Informationen verpflichten.

Mit Blick auf die Geeignetheit des ThürTG, die öffentliche Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu fördern, wurde kritisiert, dass viele Entscheidungsgrundlagen nicht proaktiv veröffentlicht und auch auf Anfrage nicht herausgegeben werden würden. Damit sei es für die Bürgerinnen und Bürger auch nach Inkrafttreten des ThürTG nicht nachvollziehbar, weder warum eine Verwaltung so entschieden habe noch wer an der Entscheidungsfindung konkret beteiligt gewesen sei. Gleichzeitig wurde auf das noch nicht ausgeschöpfte Potenzial des Gesetzes verwiesen. Wenn die Bürgerinnen und Bürger erst einmal wüssten, wo sie valide, vollständige und verständliche Informationen zu Verwaltungsentscheidungen finden könnten, würde dies die öffentliche Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft noch stärker fördern, als dies derzeit der Fall sei. Solange die Fundstellen aber nur wenigen Personen bekannt und die Informationen lückenhaft seien, weil einige öffentliche Stellen ihren Pflichten derzeit noch ungenügend nachkommen würden, bleibe ein Teil dieses Potenzials ungenutzt.

Auch die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen wurden um eine Bewertung gebeten, welchen Beitrag das TTP zur Erreichung der Ziele des ThürTG leistet. Dabei sollte angegeben werden, inwieweit sie vier Aussagen zum TTP anhand einer fünfstufigen Likertskala⁷⁴ zustimmen oder nicht. Bei keiner Aussage zum TTP ergab sich ein eindeutiges Bild. Somit kann festgehalten werden, dass die Bewertung des Beitrags der TTP zur Erreichung der Ziele des ThürTG insgesamt indifferent ausfällt:

- » Mithilfe der Informationen, die von den öffentlichen Stellen über das TTP zur Verfügung gestellt werden, können sich Bürgerinnen und Bürger zu einem Thema eine fundierte Meinung bilden (einmal eher Zustimmung, zweimal teilweise Zustimmung, je einmal eher keine bzw. überhaupt keine Zustimmung)
- » Mithilfe der Informationen, die von den öffentlichen Stellen über das TTP zur Verfügung gestellt werden, wird es der Öffentlichkeit ermöglicht das Handeln der öffentlichen Verwaltung zu kontrollieren (einmal eher Zustimmung, viermal teilweise Zustimmung, einmal überhaupt keine Zustimmung)
- » Informationen, die von den öffentlichen Stellen über das Transparenzportal zur Verfügung gestellt werden, erleichtern es den Bürgerinnen und Bürgern, politische Entscheidungen besser nachzuvollziehen (dreimal teilweise Zustimmung, je einmal eher bzw. überhaupt keine Zustimmung)
- » Das TTP ist eine geeignete Plattform, um Bürgerinnen und Bürgern einen schnellen Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen (einmal überhaupt keine Zustimmung, zweimal eher keine Zustimmung, je einmal teilweise bzw. volle Zustimmung)

⁷⁴ Die Antwortmöglichkeiten der Bewertungsskala waren: stimme überhaupt nicht zu, stimme eher nicht zu; stimme teilweise zu, stimme eher zu und stimme voll und ganz zu.

Optimierungspotenzial im Zusammenhang mit dem TTP

Vier zivilgesellschaftliche Akteure und Interessensgruppen wiesen im Zusammenhang mit dem TTP auf Optimierungspotenzial hin. Konkret wünschten sich die Akteure eine Überarbeitung des User Interfaces, eine schnellere Suchfunktion, eine gute Verlinkung des Portals, damit dieses schnell aufzufinden sei, und ein umfassenderes Informationsangebot.

3.5.6 Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht des TLfDI

Der TLfDI sah bei der Zielerreichung des ThürTG im Bereich der proaktiven Informationsbereitstellung noch deutlichen Nachholbedarf. Hauptursache für das schleppende Vorankommen sei der aktuelle Stand der Digitalisierung und das Fehlen einer übergreifenden Digitalisierungsstrategie in Thüringen, wodurch sich unterschiedliche Systeme entwickelt hätten. Die Landesebene müsse sich viel stärker engagieren und dürfe sich nicht herausnehmen, wenn man das Thema Digitalisierung und damit auch Informationsfreiheit ernsthaft vorantreiben wolle. Zudem seien die Regelungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen zu weich formuliert worden. Es müssten im Gesetz konkrete Fristen genannt werden, bis wann etwas umgesetzt werden solle. Auch sei es wünschenswert, wenn die kommunale Ebene vor dem Hintergrund des Ziels einer stärkeren Öffnung der Verwaltung zu mehr Transparenz noch mehr verpflichtet werden würde, Informationen proaktiv bereitzustellen, weil man insbesondere bei kommunalen Themen ein großes Interesse der Bürgerinnen und Bürger wahrnehme. Solange sich die Kommunen aber nicht verpflichtet fühlten, Informationen proaktiv bereitzustellen, seien keine Änderungen zu erwarten. Länderübergreifend gebe es Vortragsreihen zu den Möglichkeiten, wie man Programme entwickeln könne, um einzelne Informationen zu schwärzen. Möglicherweise trage ein solches Angebot dazu bei, dass das TTP durch die Kommunen stärker genutzt werde, da man – anstatt auf die Bereitstellung eines Dokuments ganz zu verzichten – erst einmal sensible Inhalte weglassen könne. Dies könne dazu beitragen, dass die Kommunen eher bereit seien, Informationen zu teilen. In anderen Bundesländern gebe es inzwischen eine Stelle, die sich damit beschäftigt, wie man Informationen aufarbeitet bereitstellt. Hier würde man beispielsweise vor der Veröffentlichung unterschiedliche Farben nutzen, um bestimmte zu schwärzende Informationen kategorisch kenntlich zu machen. So würden Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten jeweils in unterschiedlichen Farben angezeigt und der Bearbeiter kann schneller ein Dokument schwärzen und anschließend veröffentlichen. Auch sollte ein Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen werden und in den Kommunen, eine zusätzliche Stelle für Informationsfreiheit geschaffen werden. Darüber hinaus sollten die Kommunen finanzielle Unterstützung erhalten, um das Thema Transparenz zu forcieren. Eine Kostenübernahme durch das Land für die Umsetzung der proaktiven Informationsbereitstellung wäre aus Sicht des TLfDI im Sinne der Informationsfreiheit.

Bei der Bereitstellung von Informationen auf Antrag gebe es hingegen Erfolge. Dies laufe insgesamt gut. Eine wichtige Voraussetzung dafür sei es, dass das Thema „Transparenz/Informationsfreiheit“ von der Verwaltungsspitze ernstgenommen werde. Erst dann haben solche Anliegen auch eine Relevanz für das Verwaltungspersonal. Zudem

sei die geschichtliche Situation in Ostdeutschland nicht zu vernachlässigen, die nach 1989/1990 durch einen Systemumbruch gekennzeichnet gewesen sei, der noch heute spürbar sei. So müsse man den Antragstellerinnen und Antragstellern zum Teil erst deutlich machen, dass sie nicht einfach aufgeben, wenn sie nicht die gewünschten Informationen von einer Behörde erhalten, sondern ihr Recht auf Informationszugang einfordern sollten. Dies müsse noch stärker vermittelt werden. Seit September 2022 gebe es eine Kostenordnung zum ThürTG, zu der auch der TLfDI angehört worden sei. Aus Sicht des TLfDI sollte der Zeitraum, für den noch keine Kosten erhoben werden sollen, von 20 auf 30 Minuten verlängert, wenn nicht sogar noch höher angesetzt werden, weil man die ersten 15 Minuten bei der Bearbeitung schnell erreichen würde und die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter daraufhin bereits einen kostenpflichtigen Bescheid erstellen müssten. Davon würden auch die Antragstellerinnen und Antragsteller profitieren, da zu hohe Kosten auch verärgern könnten und eine abschreckende Wirkung erzielt werden würde. Im Hinblick darauf, wo es bislang an Transparenz und Offenheit in der Verwaltung des Landes Thüringen fehlen würde, verwies der TLfDI zunächst darauf, dass es seit der Covid-19-Pandemie bis heute Anfragen an den von der Landesregierung gegründeten Wissenschaftlichen Beirat zum Pandemie-Management gegeben habe, der die Landesregierung zu allen Fragen mit Bezug zu Corona beraten würde. Es komme vor, dass Antragstellerinnen und Antragsteller Unterlagen von jenem Beirat einfordern würden, jedoch nicht bekämen, und sich dann an den TLfDI wenden würden. Bei nachfolgender Prüfung sei festgestellt worden, dass die Anfragen an den Beirat nicht in den Anwendungsbereich des ThürTG fallen würden, da es hier um den gubernativen Bereich gehe. Aus Sicht des TLfDI sollten Bürgerinnen und Bürger nicht schlechter als Landtagsabgeordnete gestellt werden, die nach Abschluss eines Regierungsvorgangs die entsprechenden Informationen erhalten würden. Der Wunsch, dass der gubernative Bereich ebenfalls in das ThürTG mit aufgenommen werde, sei auch schon 2019 von Transparency International im Rahmen der Anhörung zum ThürTG gefordert, jedoch nicht aufgegriffen worden.

Eine eindeutige Positionierung, ob der Beirat als Organisation für die Arbeit des TLfDI überhaupt notwendig sei, erfolgte vom TLfDI nicht. Begründet wurde dies damit, dass bei den Sitzungen nur knapp die Hälfte der Mitglieder anwesend seien und es zudem zeitaufwendig sei, freie Stellen im Beirat neu zu besetzen. Es sei nicht unbedingt erforderlich, dass sechs Landtagsabgeordnete im Beirat vertreten seien, auch wenn diese am Ende auch über das Budget der Behörde mitbestimmen würden und sich für den TLfDI stark machen könnten. Es sei jedoch auffallend, dass die Abgeordneten nicht immer an den Sitzungen teilnehmen würden. Weiterhin gebe es Organisationen, die derzeit noch nicht ausreichend im Beirat vertreten seien (z. B. Umweltverbände), da der Beirat auch für das ThürUG zuständig sei. Eine stärkere Einbindung des TMIK, um die ressortspezifischen Anliegen stärker einbringen zu können, halte man dagegen für nicht sinnvoll, da die Perspektive der Verwaltung bereits ausreichend berücksichtigt werde. Stattdessen müssten die Aufgaben des Beirats stärker fokussiert werden, damit dieser zielorientierter arbeiten könne, insbesondere um Themen in die parlamentarische Arbeit einzubringen. Darüber hinaus finde ein Austausch zu dem Thema Informationsfreiheit im engeren Sinne kaum statt. Stattdessen liege der Fokus der Beiratsarbeit auf dem Feedback

zu den Tätigkeitsberichten. Daher stelle sich die Frage, ob der Beirat in seiner aktuellen Ausgestaltung überhaupt sinnvoll sei. Andererseits werde durchaus das Potenzial des Beirats gesehen, ein wichtiges Gremium zu sein, da hier Vertreterinnen und Vertreter aus unterschiedlichen Bereichen sich austauschen und das Thema Transparenz im Land Thüringen voranbringen könnten.

Um die Ziele des ThürTG zu erreichen, sei es aus Sicht des TLfDI sinnvoll, wenn er perspektivisch Schulungen zum ThürTG und zum Thema Informationsfreiheit in den öffentlichen Stellen anbieten könne. Wünschenswert sei es auch, wenn der TLfDI größere Werbekampagnen initiieren könne, um die Öffentlichkeit noch mehr über die Möglichkeiten des ThürTG zu informieren. Zudem sei der Etat für den Bereich Transparenz nicht so groß wie für andere Bereiche. Das ThürTG sei eine komplexe, aber auch spannende Materie, die eine wichtige Grundlage für die demokratische Meinungs- und Willensbildung sei, da durch sie Wissen über Prozesse erlangt werde könne. Das ThürTG könne auch einen Beitrag dazu leisten, die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Die Schaffung von Transparenz habe insbesondere angesichts von Fake News in der heutigen Zeit eine besondere Bedeutung, stehe allerdings teilweise hinter dem Datenschutz zurück.

3.5.7 Erreichung der Ziele und Nebeneffekte des ThürTG aus Sicht des TLRZ

Der derzeitige Umsetzungsstand des TTP sei aus Sicht des TLRZ zufriedenstellend, weil die Plattform und Redaktionssoftware funktionieren würden. Für die langfristige Sicherstellung des Betriebs sollte das TTP von der Eigenentwicklung auf eine Standardsoftware umgestellt werden. Optimierungspotenzial für den Betrieb würde zudem die Einführung einer Volltextsuche bieten. Für die Art und den Umfang der eingestellten Inhalte sei das TLRZ nicht zuständig. Die transparente Darstellung von Verwaltungshandeln durch proaktiv veröffentlichte Informationen sei zudem erst umsetzbar, wenn die Kopplung zwischen E-Akte und TTP eine automatische Einstellung von Informationen ermöglicht.

4. Vereinbarkeit und Geeignetheit der Wahrnehmung der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in Personalunion

Sowohl die Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 6 ThürTG⁷⁵ als auch die Leistungsbeschreibung werfen die Fragen auf, ob die Wahrnehmung der Funktionen des Datenschutzbeauftragten und des Informationsfreiheitsbeauftragten durch dieselbe Person und Behörde einerseits mit höherrangigem Recht, insbesondere mit Art. 69 der Thüringer Landesverfassung (VerfTH) und der Datenschutzgrundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679 vereinbar und andererseits geeignet ist.

Betrachtet man die (rechts)wissenschaftliche Diskussion zum Thema der „institutionellen Ämterverzahnung“⁷⁶, stellt man fest, dass Einwände gegen die Doppelstellung des Datenschutzbeauftragten vor allem aus der Zeit der Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes stammen. Seit Beginn der Informationsfreiheitsgesetzgebung in Bund und Ländern hat es sich etabliert, dass der oder dem Bundes- bzw. Landesbeauftragten für Datenschutz in den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen⁷⁷ zusätzlich die Funktion des/der Informationsfreiheitsbeauftragten zugewiesen worden ist. Die anfängliche Skepsis⁷⁸ scheint auch in der Literatur seither weitestgehend gewichen zu sein.

Ungeachtet der Frage, inwiefern sich der Streit um die richtigen Institutionen im wissenschaftlichen Diskurs⁷⁹ mittlerweile gänzlich „erledigt“ haben mag, wird im Folgenden versucht, diese Diskussion nachzuzeichnen. Zwei Dinge seien vor dieser vertiefenden Betrachtung vorangestellt.

Zunächst erscheint es sinnvoll, im weiteren Verlauf der Betrachtung zwischen zwei Ebenen bzw. Fragen zu unterscheiden: Die erste Frage ist, inwiefern die Doppelstellung mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Die Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 6 ThürTG nennt mit der DSGVO sowie Artikel 69 VerfTH schon diejenigen Normen höherrangigen Rechts, die den Maßstab für eine solche Prüfung bilden. Die zweite Frage ist, inwiefern eine solche institutionelle Ämterverzahnung *geeignet* ist (respektive sich schon als geeignet erwiesen hat), das Interesse an einem effektiven Datenschutz auf der einen und

⁷⁵ Wortlaut des § 18 Abs. 6 ThürTG: „Die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz kann sich im Rahmen seiner Tätigkeit als Landesbeauftragter für den Datenschutz auf seine institutionelle Garantie nach Artikel 69 VerfTH und seine Unabhängigkeit nach Artikel 52 DSGVO berufen.“

⁷⁶ Vgl. Rossi, § 12 IFG Rn. 33; Schoch, § 12 IFG Rn. 53 f.

⁷⁷ Es hat sich seit der Einführung des Transparenzgesetzes in Hamburg eine terminologische Unterscheidung eingebürgert: Als Informationsfreiheitsgesetze werden solche ohne, als Transparenzgesetze solche mit Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung bezeichnet.

⁷⁸ Vgl. Kloepfer/v. Lewinski, DVBl 2005, 1277 (1287).

⁷⁹ Eine Auseinandersetzung mit dieser Frage sucht man in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vergeblich.

das Interesse an einer möglichst weitgehenden Informationsfreiheit auf der anderen Seite institutionell abzubilden.

Nur bei der ersten Frage handelt es sich um eine genuin juristische Fragestellung. Eine abschließende Beantwortung der zweiten Frage kann im weiteren Verlauf dieser Betrachtung nicht erfolgen. Vielmehr kann lediglich die Diskussion in der Literatur nachgezeichnet und im Lichte der bisherigen Erfahrungen dazu Stellung genommen werden.⁸⁰

Des Weiteren erscheint mit Blick auf die erste Frage eine Klarstellung sinnvoll: Soweit im Folgenden eine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft wird – insbesondere mit Art. 69 LV und den Vorgaben der DSGVO –, geht es dabei um höherrangiges Recht, das Gewährleistungen für den Datenschutz vorsieht. Im Rahmen der ersten Frage wird also die Zuweisung der Aufgaben des Beauftragten für die Informationsfreiheit an den Beauftragten für den Datenschutz dahingehend geprüft, ob sie die Tätigkeit auf letztgenanntem Gebiet unter Verstoß gegen höherrangiges Recht beeinträchtigt. Entsprechende europarechtliche oder verfassungsrechtliche Verbürgungen für die Informationsfreiheit finden sich in Thüringen nicht.

4.1.1 Vereinbarkeit der institutionellen Ämterverzahnung mit höherrangigem Recht

Maßstab und Fokus der Prüfung der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht: Artikel 69 der Thüringer Landesverfassung und die Datenschutzgrundverordnung, insbesondere deren Artikel 52

Artikel 69 der Verfassung des Freistaats Thüringen⁸¹ – verortet am Ende des zweiten Abschnitts der Landesverfassung – sieht die Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten beim Landtag vor. Die Tatsache, dass der Landesbeauftragte für den Datenschutz nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert, sondern beim Landtag eingerichtet wird und nur der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, ist Ausfluss einer institutionellen Sonderstellung, die auch Art. 52 DSGVO vorsieht. Ziel ist es, eine möglichst weitgehende Unabhängigkeit der Arbeit derjenigen Behörde zu gewährleisten, die zur Wahrung des Datenschutzes berufen ist. Artikel 69 VerfTH sichert dabei im nationalen Verfassungsrecht diese Unabhängigkeit institutionell ab, enthält selbst jedoch keine weiteren Vorgaben, die als Maßstab für eine rechtliche Prüfung der Doppelfunktion dienen könnten. Erwähnenswert im hier untersuchten Zusammenhang ist allerdings, dass aus Artikel 69 VerfTH – schon vor Inkrafttreten der DSGVO – die Unabhängigkeit sowie ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung abgeleitet wurden.⁸²

⁸⁰ Siehe dazu insbesondere Teil b).

⁸¹ Wortlaut des Artikels 69: „Zur Wahrung des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten und zur Unterstützung bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wird beim Landtag ein Datenschutzbeauftragter berufen.“

⁸² Vgl. *Poppenhäger*, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Art. 69 VerfTH Rn. 10 f.

Die DSGVO enthält in Kapitel VI (Unabhängige Aufsichtsbehörden) Vorgaben für die nationalen Aufsichtsbehörden im Bereich des Datenschutzes. Zentral für die zu untersuchende Frage ist dabei der schon erwähnte Artikel 52 (siehe Abschnitt 1 „Unabhängigkeit“, Artikel 51-54 DSGVO), der in seinen Absätzen 1 bis 6 verschiedene Aspekte der Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörde konkretisiert.

Die in Artikel 52 Abs. 1 DSGVO statuierte „völlige Unabhängigkeit“ bedeutet zunächst eine Freiheit von Weisungen oder direkter bzw. indirekter Beeinflussung (vgl. Artikel 52 Abs. 2 DSGVO). Gemeint ist dabei nicht nur eine funktionelle, sondern die vom deutschen Gesetzgeber in nationales (Landes)Verfassungsrecht – Artikel 69 VerfTH – umgesetzte Vorgabe einer institutionellen Unabhängigkeit, die eine Freiheit von Rechts- und Fachaufsicht impliziert.⁸³ Nicht ausgeschlossen ist dagegen eine parlamentarische Kontrolle der Arbeit der Datenschutzbehörde. „Völlige Unabhängigkeit“ im Sinne des Artikels 52 Abs. 1 DSGVO meint demnach in erster Linie völlige bzw. so weit wie möglich gehende Regierungsferne.⁸⁴

Die weiteren Absätze von Artikel 52 DSGVO statuieren konkretere Vorgaben, die aus dem Postulat der Unabhängigkeit resultieren, über dessen Kernvorgabe einer völligen Regierungsferne aber hinausgehen:

Die Mitglieder der Datenschutzbehörde müssen von allen mit den Aufgaben des Amtes nicht vereinbaren Handlungen absehen und dürfen während ihrer Amtszeit keine andere mit ihrem Amt nicht zu vereinbarenden entgeltlichen oder unentgeltlichen Tätigkeiten ausüben (Absatz 3). Um die Funktionsfähigkeit und damit überhaupt erst die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde zu gewährleisten, stellt jeder Mitgliedsstaat sicher, dass sie mit den personellen, technischen und finanziellen Ressourcen, Räumlichkeiten und Infrastrukturen ausgestattet wird, die für eine effektive Aufgabenerfüllung nötig sind (Absatz 4). Ausfluss der garantierten Unabhängigkeit ist es auch, dass jede Aufsichtsbehörde ihr eigenes Personal auswählt und dieses ausschließlich der Leitung des Mitglieds oder der Mitglieder der betreffenden Aufsichtsbehörde untersteht (Absatz 5). Schließlich muss jeder Mitgliedstaat sicherstellen, dass jede Aufsichtsbehörde einer Finanzkontrolle unterliegt, die ihre Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt, und dass sie über eigene, öffentliche, jährliche Haushaltspläne verfügt (Absatz 6).

Von den weiteren Vorschriften des 1. Abschnitts von Kapitel VI der DSGVO („Unabhängigkeit“, Artikel 51- 54 DSGVO) erscheint noch Artikel 54 Abs. 1 lit. f) DSGVO⁸⁵ für die zu untersuchende Frage relevant. Danach legen die Mitgliedstaaten – zur Konkretisierung von Artikel 52 Abs. 3 DSGVO – durch Rechtsvorschriften unter anderem

⁸³ Vgl. dazu insgesamt: *Körfer*, in: Paal/Pauly, Art. 52 DSGVO Rn. 1 ff.

⁸⁴ Vgl. v. Lewinski, ZG 2015, 228 (238); DVBL 2013, S. 341.

⁸⁵ Wortlaut des Artikels 54 Abs. 1 lit. f) DSGVO: „Jeder Mitgliedstaat sieht durch Rechtsvorschriften Folgendes vor: [...] f) die Bedingungen im Hinblick auf die Pflichten des Mitglieds oder der Mitglieder und der Bediensteten jeder Aufsichtsbehörde, die Verbote von Handlungen, beruflichen Tätigkeiten und Vergütungen während und nach der Amtszeit, die mit diesen Pflichten unvereinbar sind, und die Regeln für die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses.“

die Verbote von Handlungen und beruflichen Tätigkeiten vor, die mit den Pflichten auf dem Gebiet des Datenschutzes unvereinbar sind.⁸⁶

Vereinbarkeit der institutionellen Ämterverzahnung mit den Vorgaben der DSGVO, insbesondere der Vorgabe, die Freiheit von potenziell die Unabhängigkeit beeinträchtigenden Interessenkonflikten zu gewährleisten.

(1) Ratio des Artikels 52 Abs. 3 DSGVO

Unter den Vorgaben des Artikels 52 sind diejenigen des Absatz 3 zentral für die weitere Betrachtung:

(3) Das Mitglied oder die Mitglieder der Aufsichtsbehörde sehen von allen mit den Aufgaben ihres Amtes nicht zu vereinbarenden Handlungen ab und üben während ihrer Amtszeit keine andere mit ihrem Amt nicht zu vereinbarende entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit aus.

Teil der abzusichernden umfassenden Unabhängigkeit der zur Wahrung des Datenschutzes berufenen Aufsichtsbehörden ist es, **die Freiheit von Interessenkonflikten** sicherzustellen, die die effektive Aufgabenerfüllung auf dem Gebiet des Datenschutzes bedrohen können. Betrachtet man den Wortlaut des Artikels 52 Abs. 3 DSGVO in Verbindung mit Artikel 54 Abs. 1 lit. f) DSGVO und den dahinterstehenden Erwägungen⁸⁷, wird deutlich, dass es dem Verordnungsgeber in erster Linie darum ging, Interessenkonflikte *persönlicher Natur* zu vermeiden, die bei den Mitgliedern der Datenschutzbehörde entstehen könnten. Hauptziel des Artikels 52 Abs. 3 DSGVO ist demnach – in Verbindung mit Artikel 54 Abs. 1 lit. f) DSGVO – sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten bei der Konstituierung der nationalen Datenschutzbehörden Vorkehrungen treffen, um die Integrität der bei den Datenschutzbehörden Beschäftigten zu gewährleisten.

Zur Frage der Vereinbarkeit von Tätigkeiten, zu denen die Mitglieder der Datenschutzbehörde durch staatliche Zuweisung weiterer nicht datenschutzbezogener Aufgaben verpflichtet werden, verhält sich der Wortlaut von Artikel 52 Abs. 3 DSGVO nicht explizit, genauso wenig wie die weiteren Vorschriften der DSGVO.

Ob eine solche Zuweisung mit der Hauptfunktion der Datenschutzbehörde kompatibel ist, lässt sich nichtsdestoweniger ebenfalls an den Vorgaben in Artikel 52 Abs. 3 DSGVO messen.⁸⁸ Ratio dieser Vorschrift ist es, **Interessenkonflikte jeder Art zu vermeiden**, sofern diese – ob aus einer entgeltlichen oder unentgeltlichen Tätigkeit resultierend – die unabhängige Arbeit der Aufsichtsbehörde auf dem Gebiet des Datenschutzes

⁸⁶ Vgl. insoweit die Umsetzung durch den bundesdeutschen Gesetzgeber in § 13 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG).

⁸⁷ Vgl. Erwägungsgrund 121 zur DSGVO: „...Um die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde zu gewährleisten, sollten ihre Mitglieder ihr Amt integer ausüben...“ (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>)

⁸⁸ Vgl. *Ziebarth*, in: Sydow/Marsch, Art. 52 Rn. 31 ff., der die Unzulässigkeit weiterer Pflichten der Behörde an den Vorgaben des Art. 52 Abs. 3 misst.

beeinträchtigen können. Auf diese Weise soll die ordnungsgemäße und effektive Wahrung des Datenschutzes gewährleistet werden. Es ist jedenfalls denkbar, dass sich Interessenkonflikte nicht nur aus nicht amtsbezogenen, sondern durchaus auch aus mit dem Amt verbundenen Tätigkeiten ergeben können.⁸⁹

(2) Potenzieller Interessenkonflikt: Überlastung durch zusätzliche nicht datenschutzbezogene Aufgaben.

Gegen die Zuweisung weiterer Aufgaben an den Beauftragten für den Datenschutz könnte sprechen, dass es durchaus denkbar ist, dass die einmal mit bestimmten Ressourcen ausgestattete Behörde ihrer primären Aufgabe nicht mehr nachkommen könnte, wenn sie mit weiteren Aufgaben belastet würde. Dabei würde es sich nicht um einen Interessenkonflikt im engeren Sinne handeln, wohl aber um einen solchen, der aus der Zuweisung von miteinander nicht oder nur entfernt verwandten Aufgaben resultieren könnte und der die effektive Aufgabenwahrnehmung auf dem Gebiet des Datenschutzes jedenfalls potentiell gefährden könnte.

Wurde die mangelnde Ausstattung der Datenschutzbehörden schon ohne die Zuweisung weiterer Aufgaben vielfach beklagt,⁹⁰ erweist sich eine Erweiterung des Aufgabenspektrums durchaus als (potenziell) problematisch, wenn man bedenkt, dass eine chronisch unterausgestattete Behörde bei noch größerer Aufgabenlast ihrer staatlich (in diesem Fall sogar verfassungsrechtlich) zugewiesenen Hauptfunktion nicht mehr nachkommen und insofern nicht mehr unabhängig arbeiten kann.

Eine *grundsätzliche* Unvereinbarkeit der staatlichen Zuweisung weiterer Aufgaben an die Datenschutzaufsichtsbehörde lässt sich daraus indes nicht ableiten. Es überrascht insofern nicht, dass die an der Doppelstellung geäußerte Kritik nicht an diesem Punkt ansetzt.

Vielmehr kann durch entsprechende haushalterische Vorkehrungen dafür Sorge getragen werden, dass die zur Aufsicht über den Datenschutz berufene Behörde auch dann mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet bleibt, wenn ihr weitere – nicht datenschutzbezogene – Aufgaben übertragen werden. Allerdings wird mit Blick auf Artikel 52 Abs. 6 DSGVO⁹¹ konsequenterweise einschränkend gefordert, dass die zur Verfügung gestellten Ressourcen getrennt nach den beiden Aufgabenbereichen im Haushaltsplan ausgewiesen werden.⁹²

(3) Aus Artikel 52 Abs. 3 DSGVO abgeleitete Schranken für die Übertragung weiterer Pflichten auf die Datenschutzbehörde

⁸⁹ In diese Richtung auch: v. Lewinski, ebd.

⁹⁰ Vgl. Ziebarth, in: Sydow/Marsch, Art. 52. DSGVO Rn. 42 m.w.N.

⁹¹ Wortlaut des Art. 52 Abs. 6 DSGVO: „Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass jede Aufsichtsbehörde einer Finanzkontrolle unterliegt, die ihre Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt und dass sie über eigene, öffentliche, jährliche Haushaltspläne verfügt, die Teil des gesamten Staatshaushalts oder nationalen Haushalts sein können.“

⁹² Vgl. Ziebarth, in: Sydow/Marsch, Art. 52, Art. 52 Rn. 55.

Ungeachtet dessen werden aus Artikel 52 Abs. 3 der DSGVO und dessen *ratio* für die Übertragung weiterer Aufgaben bzw. Pflichten auf die Datenschutzbehörden Schranken abgeleitet.⁹³ Eine solche Übertragung soll nur möglich sein, wenn dies mit den Aufgaben der Aufsichtsbehörde vereinbar ist; weitere Zuständigkeiten sollen die Ausnahme bleiben. Nach übereinstimmender Lesart⁹⁴ dieser Vorschrift besteht eine Vereinbarkeit mit weiteren Tätigkeiten nur, wenn eine **Sachnähe der zu übertragenden Aufgaben zum Datenschutz** für die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde gegeben ist.

In der Literatur zur Datenschutzgrundverordnung wird übereinstimmend davon ausgegangen, dass – aus der Perspektive des Datenschutzes – die Übertragung der Zuständigkeit für Aufgaben auf dem Gebiet der Informationsfreiheit auf die Datenschutzbehörden in Bund und Ländern unproblematisch ist, weil eine solche Sachnähe gegeben sei.⁹⁵ Dafür spreche etwa der Umstand, dass sowohl das Prinzip der Informationsfreiheit als auch das hinter dem Datenschutz stehende Prinzip der informationellen Selbstbestimmung auf die Transparenz staatlichen Handelns gerichtet seien. Im letztgenannten Fall gehe es um die Transparenz des staatlichen Umgangs mit personenbezogenen Daten⁹⁶, im Fall der Informationsfreiheit umfassend um die Transparenz staatlicher Daten. Letztlich würden die Beauftragten in beiden Ämtern darauf hinwirken, durch Stärkung von Transparenz und Teilhabe das demokratische Gemeinwesen zu fördern.⁹⁷

Eine Sachnähe im gerade dargelegten Sinn – unter Wahrung der Grenzen des Artikels 52 Abs. 3 DSGVO – dürfte im Fall der Zuweisung der Aufgaben eines Informationsfreiheitsbeauftragten gegeben sein. Für die (ausreichend) enge Verwandtschaft zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit spricht neben den schon dargelegten Argumenten auch der Umstand, dass es Fälle gibt, bei denen Datenschutz und Informationsfreiheit miteinander in Ausgleich gebracht werden müssen. Dies ist dann der Fall, wenn im Rahmen von Informationsfreiheitsanfragen (oder bei einer proaktiven Veröffentlichung von Informationen nach den §§ 5-8 ThürTG) personenbezogene Daten vom Informationsbegehren (bzw. von den proaktiv zu veröffentlichenden Informationen) mit umfasst sind. Dass sich kritische Stimmen hier für einen „offen ausgetragenen Konflikt“ zwischen zwei getrennten Institutionen aussprechen⁹⁸, spricht – ungeachtet der Frage, inwiefern der TlfdI überhaupt in dieser potenziellen Konfliktzone selbst entscheidend tätig wird⁹⁹ – nicht gegen die Sachnähe im Lichte des Artikels 52 Abs. 3

⁹³ Vgl. Ziebarth, in: Sydow/Marsch, Art. 52, Rn. 35, Körfer, in: Paal/Pauly, Art. 52 DSGVO Rn. 7 f.

⁹⁴ A.a.O.

⁹⁵ Vgl. Ziebarth, in: Sydow/ Marsch, Art. 52, Rn. 35.

⁹⁶ Als Beispiel kann hier das Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO genannt werden, das man auch als ein spezielles Informationsfreiheitsrecht betrachten kann.

⁹⁷ Körfer, in: Paal/Pauly, Art. 52 Rn. 8.

⁹⁸ Kloepfer, K&R 2006, 19 (26); Bräutigam, DVBl 2006, 950 (956); v. Lewinski, ZG 2015, 228 (241 f.).

⁹⁹ Siehe dazu unter b).

DSGVO, sondern ist Teil der im Folgenden behandelten Auseinandersetzung mit der Frage der *Geeignetheit* der institutionellen Ämterverzahnung.

Es bleibt mit Blick auf die Ausgangsfrage der Vereinbarkeit der Doppelstellung mit höherrangigem Recht festzuhalten, dass die Zuweisung von Aufgaben auf dem Gebiet der Informationsfreiheit an die schon bestehenden Datenschutzbehörden nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen dürfte, da die europarechtlich verbürgte Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde wegen der Sachnähe der neu zugewiesenen Aufgabe nicht gefährdet wird und der für die Bearbeitung der Aufgaben auf dem Gebiet der Informationsfreiheit notwendige Ressourcenaufwand gegenwärtig deutschlandweit viel geringer ist als auf dem Gebiet der Datenschutzaufsicht. So sind beispielsweise beim TLfDI 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Datenschutz tätig, während für den Bereich der Informationsfreiheit ein halbes VZÄ zur Verfügung steht, das durch wenige Wochenstunden eines weiteren Mitarbeiters unterstützt wird (siehe Kapitel 3.1.4.2). Sollte die Bearbeitung der Aufgaben auf dem Gebiet der Informationsfreiheit in der Zukunft weitaus mehr Ressourcen binden als dies gegenwärtig der Fall ist könnte sich diese Bewertung allerdings durchaus ändern.¹⁰⁰

4.1.2 Geeignetheit der Doppelfunktion

Der überwiegende Teil der Kritik an der Doppelstellung stammt aus der Zeit vor Inkrafttreten der DSGVO im Jahr 2016.¹⁰¹ Es überrascht insofern nicht, dass die Stoßrichtung der Kritik eine andere ist: Sie orientiert sich weniger an den gerade skizzierten europa- und verfassungsrechtlichen Verbürgungen für den Datenschutz, sondern beleuchtet die Frage mehr aus staatsorganisationsrechtlicher Perspektive, ohne dabei so weit zu gehen, die Unvereinbarkeit der Ämterverzahnung mit höherrangigem Recht zu behaupten. Die Kritik an der Doppelstellung stellt stattdessen *die Geeignetheit* der institutionellen Ämterverzahnung in Frage.

Im Folgenden wird der Versuch unternommen, die Diskussion in der gebotenen Kürze nachzuzeichnen und dazu vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen in Bund und Ländern Stellung zu nehmen, ohne dass diese in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden können. Eine Schwierigkeit bei der Bewertung der Frage nach der Geeignetheit der Doppelfunktion des TLfDI besteht dabei darin, dass die Alternativen – eine eigene Institution für die Informationsfreiheit zu schaffen oder aber (wenn auch seltener erwogen) eine Institution mit zwei Amtswaltern, jeweils einen für den Datenschutz und einen für die Informationsfreiheit – bisher rein hypothetischer Natur ist und demnach einem (empirisch fundierten) Vergleich nicht offenstehen.

¹⁰⁰ Da die Aufgaben der Informationsfreiheitsbeauftragten – in Thüringen genauso wie bundesweit – in direktem Zusammenhang mit den Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern stehen, hängt die für die Aufgabenbewältigung notwendige Ressourcenabstimmung letztlich auch von der Kenntnis der Materie und der Bereitschaft in der Bevölkerung ab, die Unterstützung bzw. die Beratung durch Informationsfreiheitsbeauftragte in Anspruch zu nehmen.

¹⁰¹ Vgl. für einen Überblick über die Diskussion *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 27 ff. (online verfügbar unter: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKInfoMedien_40%2FIFG%2Fcont%2FBECKOKINFOMEDIEN%2eIFG%2eP12%2egID%2egll%2ehtm)

Verschiedene kritische Stimmen tragen vor, dass es transparenter gewesen wäre, Konflikte zwischen dem Informationsfreiheitsbeauftragten und dem Datenschutzbeauftragten offen auszutragen; es entspreche rechtsstaatlicher Tradition, unterschiedliche Interessen institutionell abzubilden.¹⁰² Ungeachtet der Frage, inwiefern es aus organisationstheoretischer Sicht mehr oder weniger sinnvoll sein kann, eine einzige Institution mit der Wahrung potenziell miteinander konfligierender Interessen zu betrauen, stellt sich zunächst die Frage, wie oft es überhaupt zu einem Konflikt zwischen Datenschutz einerseits und Informationsfreiheit andererseits kommen kann (bzw. gekommen ist) und inwiefern der TLfDI daran beteiligt ist (bzw. war). Was die Beteiligung an rechtsförmigen Verfahren angeht, kann dies dann der Fall sein, wenn – entweder im Rahmen einer Informationsfreiheitsanfrage oder im Zuge einer proaktiven Veröffentlichung nach den §§ 5 ff. ThürTG – personenbezogene Daten betroffen sind. In solchen Fällen sehen alle Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze bestimmte Vorgaben für das Verfahren und die Abwägung der widerstreitenden Interessen vor (z. B. § 10 Abs. 4 und § 13 ThürTG). Diese Vorgaben gelten in erster Linie für die Adressatinnen und Adressaten der Informationsbegehren, also die öffentlichen Stellen selbst. Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben dabei stets nur eine Ombudsfunktion; sie werden nicht direkt beteiligt.

Am Beispiel des ThürTG soll dies veranschaulicht werden: Sind im Rahmen eines Informationsfreiheitsantrags nach § 9 ThürTG personenbezogene Daten vom Informationsbegehren umfasst, ist der Antrag in der Regel insoweit abzulehnen (vgl. § 13 Abs. 1 ThürTG). Nur wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller auch insofern ein rechtliches Interesse geltend macht (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 ThürTG), kommt es zu einer Abwägung zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit bei der zur Entscheidung berufenen Behörde. Auch wenn der TLfDI – analog gilt dies für den Bund und die anderen Bundesländer – im Falle eines die Antragstellerin/den Antragsteller nicht zufrieden stellenden Ergebnisses angerufen wird und in einem solchen Fall zur Vermittlung zwischen Antragstellerin/Antragsteller und Behörde, ggf. auch den Dritten, deren personenbezogene Daten betroffen sind, berufen ist, hat der TLfDI keine Entscheidungsbefugnis. Er kann die Behörde nur auf die eigene abweichende Rechtsauffassung und das aus seiner Sicht wünschenswerte Ergebnis hinweisen.

Vor diesem Hintergrund scheint die Befürchtung intransparenter Konfliktlösungen innerhalb der Behörde der „doppelt Beauftragten“ auf einem falschen Verständnis der auf eine Ombudsfunktion beschränkten Rolle des TLfDI im Zusammenhang mit Konflikten zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz zu beruhen.

Hinzu kommt, dass es zu konfliktträchtigen Fällen, in denen Abwägungen zwischen dem Grundsatz der Informationsfreiheit und dem Datenschutz notwendig werden, in der Praxis viel seltener kommt, als es die Skeptiker anfangs befürchtet haben. Ein Blick in die bisherigen Tätigkeitsberichte in Thüringen, aber auch in anderen Bundesländern bestätigt

¹⁰² Kloepper, K&R 2006, 19 (26); Bräutigam, DVBl 2006, 950 (956); v. Lewinski, ZG 2015, 228 (241 f.); Rossi, § 12 Rn. 34.

dies.¹⁰³ Das dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass ein Informationsbegehren nur selten (auch) gezielt auf personenbezogene Daten gerichtet ist¹⁰⁴ und meist dem Informationsinteresse des Antragstellers wie dem des Dritten am Schutz seiner Daten durch die Schwärzung der personenbezogenen Daten Rechnung getragen werden kann.¹⁰⁵

Nach alledem stellt sich die Frage, inwiefern es überhaupt einen „nicht offen ausgetragenen“ Konflikt innerhalb der Behörde des TLfDI geben kann, wenn man bedenkt, dass es nur im Nachhinein dieses rechtsförmigen Verfahrens zu einer Beanstandung seitens des oder der Informationsfreiheitsbeauftragten kommen kann und Konfliktfälle, die aus Sicht des TLfDI nicht richtig entschieden worden sind, allenfalls in den Tätigkeitsberichten Erwähnung finden. Entsprechend dürfte das Argument, Konflikte sollten offen ausgetragen werden, weniger stark ins Gewicht fallen.

Letztlich dürfte aber auch das **Kriterium der Sachnähe** von besonderer Bedeutung sein, wenn es darum geht, sich mit dem Argument einer möglichen Intransparenz behördeninterner Entscheidungsfindung auseinanderzusetzen. Es liegt nahe, dass ein sinnvoller Ausgleich zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz in Konfliktfällen, sofern der oder die Informationsfreiheitsbeauftragte zu ihrer Lösung beitragen kann, von der (sogar primär) zum Datenschutz berufenen Institution hergestellt werden kann.¹⁰⁶ Der Einwand, dass in einem solchen Fall der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eher geneigt sein wird, die Interessen des Antragstellers des Informationsbegehrens zu vertreten, erscheint nicht nachvollziehbar.¹⁰⁷

Die schon in Kapitel 4.1.1 genannten Argumente, die für eine besondere Sachnähe zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit sprechen, streiten letztlich auch für die Geeignetheit der Doppelfunktion des Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten: Beide Rechtsgebiete weisen in mehreren Punkten Schnittmengen auf. Bei beiden geht es um den richtigen Umgang mit (zunehmend elektronisch gespeicherten) Informationen, die sich in staatlicher Hand befinden, wobei beim Datenschutz die Kontrollfunktion des Staates bezüglich des Umgangs Dritter mit personenbezogenen Daten hinzukommt. Insofern erscheint es durchaus naheliegend, ein und dieselbe Behörde mit der Wahrnehmung der Aufgaben beider Rechtsgebiete zu betrauen.

¹⁰³ Die Tätigkeitsberichte des TLfDI auf dem Gebiet der Informationsfreiheit sind unter folgenden Link abrufbar: <https://www.tlfdi.de/informationsfreiheit/taetigkeitsberichte-zur-informationsfreiheit/>.

¹⁰⁴ Ein Einzelfall, in dem das Auskunftsbegehren gezielt auf personenbezogene Daten gerichtet war, findet sich etwa im 3. Tätigkeitsbericht des TLfDI (2017-2018), S. 60 (6.15) (abzurufen unter: <https://www.tlfdi.de/informationsfreiheit/taetigkeitsberichte-zur-informationsfreiheit/>).

¹⁰⁵ Vgl. *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 27.

¹⁰⁶ Vgl. Schoch, § 12 Rn. 55.

¹⁰⁷ Vgl. *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 28.

5. Zusammenfassende Bewertung

5.1 Vollzug der Regelungen des ThürTG zum Informationszugang auf Antrag und zum TLfDI inkl. des bei ihm angesiedelten Beirats sowie der Regelungen der ThürTGVwKostO

5.1.1 Regelungen zum Informationszugang auf Antrag

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse, die im Rahmen der onlinegestützten Befragung gewonnen wurden, ist zunächst festzuhalten, dass den öffentlichen Stellen Erfahrungen mit der Anwendung der Regelungen zum Informationszugang auf Antrag im Untersuchungszeitraum weitgehend fehlen. Lediglich knapp ein Drittel der öffentlichen Stellen gab an, zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs auf Antrag erhalten zu haben. Mehr als 80 Prozent der in diesem Zeitraum eingegangenen Anträge entfielen dabei zudem auf eine Landesbehörde. Bei den öffentlichen Stellen, bei denen Anträge eingegangen sind, handelte es sich fast ausschließlich um Landesbehörden.

Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs auf Antrag wurden vor allem zu den Themenbereichen „Justiz, Rechtssystem und öffentliche Sicherheit“ (7.464 Nennungen) und „Verkehr“ (6.134) gestellt. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (12.666) sowie Unternehmen (1.882) haben am häufigsten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen, während Bürgerinnen und Bürger (503), Vereine (22), Bürgerinitiativen (21), politische Institutionen (18) sowie Verbände (1) deutlich seltener als Antragstellerinnen und Antragsteller aufgetreten sind.

Der Großteil der gestellten Anträge wurde in schriftlicher Form (12.081) gestellt. Dagegen scheint eine Beantragung des Informationszugangs auf elektronischem Wege (4.708) noch nicht so verbreitet zu sein. Wenige Probleme gibt es im Zusammenhang mit der fehlenden Bestimmtheit von Anträgen. Bei nur etwa zwei Prozent der gestellten Anträge war eine zusätzliche Unterstützung durch die öffentliche Stelle aufgrund der fehlenden Bestimmtheit erforderlich. Mit mehr als 40 Prozent relativ hoch erscheint die Ablehnungsquote der im Untersuchungszeitraum gestellten Anträge auf Informationszugang. Begründet wurde die Ablehnung des Informationszugangs fast ausschließlich mit dem Schutz öffentlicher Belange gemäß § 12 ThürTG. Als Hauptablehnungsgrund für Anträge auf Informationszugang im Zusammenhang mit dem Schutz öffentlicher Interessen wurde die konkrete Gefährdung für die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 c ThürTG) genannt. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass es sich bei der ablehnenden Behörde um eine öffentliche Stelle aus dem Sicherheitsbereich handelte. Hingegen war der Schutz privater Interessen selten ein Grund für die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang.

Ebenfalls kein Problem scheint die Ein-Monats-Frist für die Gewährung des Informationszugangs darzustellen. Mehr als 99 Prozent der im Untersuchungszeitraum

bei den befragten Stellen gestellten Anträge wurden innerhalb eines Monats bearbeitet. Aus den im Rahmen der onlinegestützten Befragung gewonnenen Ergebnissen lässt sich nicht erkennen, dass von den öffentlichen Stellen flächendeckend Verwaltungskosten erhoben wurden. Dies ist nur bei einem sehr geringen Teil der Fälle in vollem Umfang geschehen. Hingegen wurden in über 99 Prozent der Fälle keine Verwaltungskosten erhoben. Somit lässt sich eine prohibitive Wirkung der Verwaltungskostenpraxis nicht feststellen.

Die Ergebnisse, die im Rahmen der mit ausgewählten Stellen geführten leitfadengestützten Interviews gewonnen wurden, deuten ebenfalls daraufhin, dass umfassende Vollzugserfahrungen mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag kaum vorhanden sind. Insgesamt bewege sich die Zahl der Anträge auf Informationszugang auf einem niedrigen Niveau. Dadurch sei der Vollzug dieser Regelungen für alle interviewten öffentlichen Stellen gut zu leisten gewesen. Einzelne öffentliche Stellen haben jedoch darauf hingewiesen, dass die Zahl der offiziell erfassten Anträge auf Informationszugang nur einen Teil des tatsächlichen Aufwandes abbilde, da bei vielen anderen Anfragen keine statistische Erfassung durch die Beschäftigten erfolge (z. B. bei der Beantwortung einfacher Anfragen direkt am Telefon). In den meisten größeren interviewten öffentlichen Stellen erfolge die Bearbeitung der Anträge dezentral. Bei kleineren öffentlichen Stellen übernehme dies die Rechtsabteilung. Abweichend von den Ergebnissen der onlinegestützten Befragung seien die meisten Anträge in den vergangenen Jahren jedoch von Privatpersonen gestellt geworden.

Mit Blick auf die Beschwerdefälle im Zusammenhang mit dem Informationszugang auf Antrag gab der TLfDI an, zwei bis drei neue Fälle pro Woche zu bearbeiten, wobei die Zahl in den letzten Jahren konstant geblieben sei. Allerdings sei der Kreis der Beschwerdeführer, die sich an den TLfDI gewandt hätten, mit der Zeit heterogener geworden. Trotz des hohen Stellenwertes von Informationsfreiheit und Transparenz auf kommunaler Ebene herrsche bei den Kommunen jedoch eine gewisse Unsicherheit, wie mit den Anfragen auf Informationszugang umzugehen sei, vor allem bei Anfragen ohne expliziten Verweis auf das ThürTG. In vielen Fällen würden die Kommunen die gesetzlichen Regelungen der ThürKO als spezialgesetzliche Regelung heranziehen. Bei Unklarheiten komme es manchmal vor, dass Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern beiseitegelegt und die Fristen zur Beantwortung der Anfragen verstrichen gelassen würden. In seltenen Fällen sei es zudem vorgekommen, dass öffentliche Stellen die gewünschten Informationen nur im Rahmen der Akteneinsicht vor Ort zur Verfügung gestellt hätten, ohne dass Notizen hätten gemacht werden dürfen. Insgesamt deuten die Erfahrungen des TLfDI im Bereich der Informationsbereitstellung auf Antrag daraufhin, dass es vergleichsweise wenige Problemfälle gibt. Jedoch scheint es auf der kommunalen Ebene immer noch Unsicherheiten beim Vollzug des Gesetzes zu geben, insbesondere wenn Anfragen nicht explizit auf das ThürTG verweisen.

5.1.2 Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang

Bislang hat das TMIK drei Rundschreiben zum ThürTG an die öffentlichen Stellen (2019, 2023¹⁰⁸) bzw. an die obersten Landesbehörden (2020) verschickt. Eine Reaktion auf die ersten beiden Rundschreiben seitens der öffentlichen Stellen habe es nicht gegeben. Darüber hinaus haben in den Jahren 2021 und 2023 insgesamt drei interministerielle Abstimmungstreffen zu aktuellen Fragen des Transparenzrechts stattgefunden. Zusätzlich wurden zwischen 2019 und 2022 im Rahmen des Jahresfortbildungsprogramms der Landesregierung drei Schulungen zum ThürTG angeboten, die sich primär an Landesbedienstete richteten. Grundsätzlich hätten auch andere Gruppen (z. B. Kommunen) an den Schulungen kostenpflichtig teilnehmen können (Kostenpunkt: 200 Euro pro Schulung und Beschäftigtem). Der kommunalen Ebene stünden zudem eigene Fortbildungsangebote zur Verfügung, die z. B. von der Thüringer Verwaltungsschule in Weimar organisiert worden seien. Somit kann festgehalten werden, dass die Landesregierung gemäß § 16 Abs. 1 ThürTG verschiedene Maßnahmen ergriffen hat, um darauf hinzuwirken, dass die öffentlichen Stellen das Recht auf Informationszugang nach Maßgabe dieses Gesetzes erfüllen. Dabei ist jedoch anzumerken, dass sich die ergriffenen Maßnahmen hauptsächlich an die Landesverwaltung richteten.

Auch wenn das TMIK das Modellprojekt gemäß § 16 Abs. 2 ThürTG zur Unterstützung der Kommunen bei der Teilnahme am TTP durchgeführt hat und daraus wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des TTP gewinnen konnte, muss doch konstatiert werden, dass bislang nur eine Kommune gewonnen werden konnte, das TTP zu testen. Hinzu kommt, dass die Stadt Jena aufgrund ihrer Vorreiterrolle im Bereich Open Data nicht repräsentativ für die Kommunen in Thüringen sein dürfte. Daher ist davon auszugehen, dass andere Kommunen vor ganz anderen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nutzung des Portals stehen dürften, die ebenfalls im Rahmen eines solchen Modellprojekts erfasst werden sollten, um die Kommunen bei der Teilnahme am TTP bestmöglich zu unterstützen.

Hinsichtlich § 16 Abs. 3 ThürTG wird ein Vollzugsdefizit deutlich, wenngleich es sich hierbei nur um eine „Soll“-Vorschrift handelt. Lediglich ein kleiner Teil der befragten öffentlichen Stellen gab an, überhaupt Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang gemäß § 16 Abs. 3 ThürTG getroffen zu haben. Hierbei handelt es sich vor allem um die Einsetzung einer/eines behördlichen Ansprechpartnerin/-partners bzw. Beauftragten. Die öffentlichen Stellen, die keine Vorkehrungen getroffen haben, nannten hierfür vor allem die fehlende Notwendigkeit/den fehlenden Bedarf, fehlende Ressourcen/einen hohen Aufwand sowie organisatorische/technische Gründe. Zudem schätzte fast die Hälfte der befragten öffentlichen Stellen den Nutzen dieser Vorkehrungen als gering bzw. sehr gering ein. Begründet wurde der geringe Nutzen vor allem mit den negativen Auswirkungen des Informationsfreiheitsrechts, mit dem hohem Umsetzungsaufwand, mit der fehlenden Notwendigkeit/dem fehlenden Anwendungsbereich sowie mit der Nutzung anderer Informationskanäle.

¹⁰⁸ Da die Anwendungshinweise jedoch zum Zeitpunkt der Erstellung des Evaluationsberichts nicht vorlagen, wurden diese im Evaluationsbericht nicht weiter berücksichtigt.

5.1.3 Regelungen zum beim TLfDI angesiedelten Beirat

Der im ThürTG vorgesehene Beirat beim TLfDI wurde im Jahr 2020 eingerichtet. Die konstituierende Sitzung fand am 13. Oktober 2020 statt. Im Untersuchungszeitraum hat das Gremium insgesamt viermal und damit weniger als gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 und 3 GO vorgesehen getagt. Alle Sitzungen wurden vom TLfDI einberufen, der diese vor allem für die Besprechung des Entwurfs seines Tätigkeitsberichts nutzte. Die interviewten Beiratsmitglieder waren sich weitestgehend einig darüber, dass eine zentrale Aufgabe des Gremiums sei, den TLfDI bei der Auslegung des ThürTG zu beraten, wobei sich die Wahrnehmung der Beiratsmitglieder, in welcher Form dies tatsächlich geschehe, teilweise unterschied. Ein Beiratsmitglied verwies darauf, dass die Aufgabenwahrnehmung und Arbeitsweise des Beirats in den letzten drei Jahren durch die Folgen der Covid-19-Pandemie beeinflusst gewesen sei. Bislang habe nur eine Sitzung in Präsenz stattgefunden.

Von den zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen wurde der Stellenwert des beim TLfDI angesiedelten Beirats insgesamt eher als gering eingeschätzt. Begründet wurden die negativen Bewertungen des Stellenwertes damit, dass der Beirat nicht in Erscheinung trete und die Protokolle einiger Beiratssitzungen nur auf Anfrage zur Verfügung gestellt worden seien. Zudem sei anhand der Protokolle keine echte inhaltliche Auseinandersetzung mit der Umsetzung des ThürTG zu erkennen gewesen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Beirat beim TLfDI im Untersuchungszeitraum eingerichtet worden ist und auch getagt hat, sich im Rahmen seiner Arbeit jedoch schwerpunktmäßig mit den Entwürfen des Jahresberichts des TLfDI befasst hat. Nicht nachvollziehbar erscheint, dass die Sitzungsunterlagen (Tagesordnung, Protokolle) eines Gremiums, das sich mit Transparenz und Informationsfreiheit beschäftigt, nicht (vollständig) öffentlich zugänglich sind.

5.1.4 Aufgaben und Rolle des TLfDI

Bereits vor Inkrafttreten des ThürTG war der TLfDI für das Informationsfreiheitsrecht zuständig. Seit dem 1. Januar 2020 erstreckt sich seine Zuständigkeit auch auf die proaktive Bereitstellung von Informationen. Dabei nimmt der TLfDI im Zusammenhang mit dem ThürTG verschiedene Aufgaben wahr. Hierzu zählt die Bearbeitung von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, sobald sie sich in ihrem Recht auf Informationsfreiheit verletzt sehen (Fallbearbeitung und Vermittlung nach § 17 ThürTG) sowie die Erstellung eines jährlich erscheinenden Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit. Dieser werde vorab im Beirat beraten. Weiterhin übernehme der TLfDI auch die Betreuung des Beirats als Geschäftsstelle im Austausch mit der Beiratsvorsitzenden (z. B. Vorbereitung von Sitzungen, Besetzung des Beirats). Eine Unterstützung des Thüringer Landtages und der Landesregierung sei bisher lediglich im Rahmen von Anhörungen im Gesetzgebungsverfahren erfolgt.

Die Ressourcenausstattung werde aus Sicht des TLfDI insgesamt als nicht ausreichend bewertet. Aktuell verfüge die Behörde nicht einmal über ein VZÄ für Aufgaben im Bereich der Informationsfreiheit. Eine halbe Stelle entfalle auf die Bearbeitung von Beschwerden/Anfragen, die noch von einem Mitarbeiter, der nur wenige Wochenstunden

zur Verfügung habe, unterstützt werde. Im Vergleich dazu gebe es etwa 40 Personen, die für den Themenbereich Datenschutz tätig seien. Aus Sicht des TlfdI brauche es jedoch gerade im Bereich Wissensvermittlung (d. h. für die Ausarbeitung von Schriftstücken zu Schulungszwecken und die Planung und Durchführung von Schulungen in Kommunen und Landkreisen) zusätzliche personelle Kapazitäten.

Bislang hätten drei der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen den TlfdI seit Inkrafttreten des ThürTG angerufen. Die Kommunikation mit dem TlfdI wurde von zwei Organisationen als gut und von einer Organisation als schlecht bewertet. Die Tätigkeitsberichte des TlfdI zum ThürTG würden für die Arbeit der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen eine untergeordnete Rolle spielen, da sie eine geringe Relevanz für ihre Arbeit hätten. Sie würden lediglich Empfehlungen enthalten, die kaum zu Veränderungen führen würden. Öffentliche Stellen interessieren es nicht, ob sie in diesen Berichten gut oder schlecht abschneiden würden. Die Bewertung der im ThürTG festgelegten Aufgaben des TlfdI durch die zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen fiel eher positiv aus. Bemängelt wurde jedoch, dass der TlfdI bei schwerwiegenden Verstößen der öffentlichen Stellen gegen Offenlegungspflichten keine Möglichkeiten zur Durchsetzung des Informationsfreiheitsrechts habe. Zudem verfüge er über zu wenig Personal, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der TlfdI im Bereich Informationsfreiheit – verglichen mit dem Bereich Datenschutz – über geringe personelle Kapazitäten verfügt, sodass umfangreichere Schulungs- und Sensibilisierungsaktivitäten nicht zu leisten sind.

5.1.5 Vollzug der ThürTGVwKostO

Zum Vollzug der ThürTGVwKostO ist keine Aussage möglich. Aufgrund der Tatsache, dass diese erst am 20. September 2022 in Kraft getreten ist, wurde sie im Erhebungszeitraum – zumindest von den öffentlichen Stellen, die an der onlinegestützten Befragung teilgenommen haben – nicht angewendet. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass diese nur in den letzten drei Monaten des dreijährigen Untersuchungszeitraums hätte angewendet werden können.

5.2 Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung und Nutzung des TTP

5.2.1 Einschätzungen zu den Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung

Der Stellenwert von Transparenz und Offenheit in Thüringen wurde von den öffentlichen Stellen sowie den anderen befragten Akteuren unterschiedlich bewertet. Die Ergebnisse der onlinegestützten Befragung der öffentlichen Stellen zeigen, dass mehr als die Hälfte diesen hoch bzw. sehr hoch einschätzte, während rund 20 Prozent den Stellenwert gering bzw. sehr gering bewerteten. Der TlfdI kam zu der Einschätzung, dass der Stellenwert von Transparenz und Offenheit zumindest bei den Landesbehörden hoch bis sehr hoch sei. Bei den Mitgliedern des beim TlfdI angesiedelten Beirats fiel die Bewertung des Stellenwertes differenzierter aus. So gebe es auf Landes- und auf kommunaler Ebene

sowohl Positiv- als auch Negativbeispiele. Auf kommunaler Ebene gebe es verschiedene Aspekte, welche die Transparenzkultur beeinflussen (z. B. die finanzielle und personelle Ressourcenausstattung). Größere Kommunen würden eher über die Ressourcen verfügen, um Transparenz zu fördern, als kleinere Kommunen.

Um Informationen proaktiv bereitstellen zu können, müssen die öffentlichen Stellen über einen Internetauftritt verfügen. Die Ergebnisse der onlinegestützten Befragung machen deutlich, dass die überwiegende Mehrheit der befragten öffentlichen Stellen (96 Prozent) über einen solchen Internetauftritt verfügt und somit die technischen Voraussetzungen für die proaktive Bereitstellung von Informationen vorhanden sind. Knapp 90 Prozent der befragten öffentlichen Stellen, die einen Internetauftritt haben, haben zudem seit dem 1. Januar 2020 relevante Informationen im Internet veröffentlicht. Ob und inwieweit die Veröffentlichung dieser Informationen auf § 5 Abs. 1 ThürTG zurückführen lässt, lässt sich nicht abschließend sagen.

Die Ergebnisse der leitfadengestützten Interviews zeigen, dass die meisten interviewten Personen keine Angaben dazu machen konnten, ob und welche Informationen von der jeweiligen öffentlichen Stelle gemäß § 5 Abs. 1 ThürTG bisher veröffentlicht wurden. Zudem fiel es einigen interviewten öffentlichen Stellen schwer zu beurteilen, welche Informationen von öffentlichem Interesse seien. Teilweise gebe es auch noch kein festgelegtes Verfahren dafür, welche und wie Informationen veröffentlicht werden sollen. Vereinzelt würden derzeit Dienstanweisungen zur proaktiven Bereitstellung von Informationen erarbeitet. Eine Vorreiterrolle nimmt die Stadt Jena ein, die grundsätzlich versuche alle Informationen/Daten zur Verfügung zu stellen („open by default“). Auf dem eigenen Open Data-Portal würden bereits seit etwa zehn Jahren verschiedene Informationen (z. B. Geodaten, Bebauungspläne, Sensordaten, Stadtratsvorlagen, Protokolle und Gutachten/Studien) veröffentlicht. Jedoch erfolge aufgrund der technischen Ausgestaltung des TTP keine Verlinkung dieser Informationen.

Mit Blick auf § 5 Abs. 2 S. 1 ThürTG werden einige Vollzugsdefizite deutlich, auch wenn es sich um eine „Soll“-Vorschrift handelt. Lediglich die Hälfte der befragten öffentlichen Stellen konnte überhaupt Angaben dazu machen, ob sie ein Verzeichnis führt, aus dem sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Rund drei Viertel dieser öffentlichen Stellen gaben an, dass ein solches Verzeichnis nicht geführt werde. Ebenfalls drei Viertel der öffentlichen Stellen verwiesen darauf, dass dieses Verzeichnis nicht allgemein zugänglich sei. Etwas besser stellt sich die Situation bei den Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts-, Stellen- und Aktenplänen dar, die gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 ThürTG allgemein zugänglich gemacht werden sollen. Knapp zwei Drittel gaben an, diese zu veröffentlichen.

Ein Vollzugsdefizit lässt sich ebenfalls hinsichtlich der Verlinkung des TTP auf dem Internetauftritt der jeweiligen öffentlichen Stellen gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 ThürTG feststellen. Knapp 60 Prozent der öffentlichen Stellen sind dieser Pflicht bislang nicht nachgekommen. Als Hauptgründe dafür, keinen Link gesetzt zu haben, wurde vor allem genannt, dass die gesetzliche Regelung bislang nicht bekannt gewesen sei und keine Notwendigkeit gesehen wurde, auf das TTP zu verlinken.

Die Bewertung der rechtlichen Vorgaben zur proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP durch die öffentlichen Stellen fällt insgesamt indifferent aus. Moniert wurde vor allem der damit verbundene Aufwand, der fehlende Nutzen sowie ihre unklare und zum Teil komplizierte Formulierung. Die interviewten öffentlichen Stellen hingegen bewerteten den Aufwand für die proaktive Bereitstellung aktuell noch als vertretbar. Dies legt nahe, dass es aufgrund der vorher festgestellten Vollzugsdefizite bei Regelungen zur proaktiven Informationsbereitstellung gemäß § 5 ThürTG einen Handlungsbedarf gibt.

Die Bewertung der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung der Vorschriften für die proaktive Veröffentlichung von Informationen (§§ 5-8 ThürTG) fiel insgesamt eher negativ aus. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang, dass die veröffentlichungspflichtigen Stellen zu wenige Informationen proaktiv bereitstellen würden, da es sich bei § 5 Abs. 1 ThürTG lediglich um eine „Soll-Vorschrift“ handele. Zudem fehle die Möglichkeit, ein Fehlverhalten bei der proaktiven Veröffentlichung zu sanktionieren oder gerichtlich klären zu lassen. Insofern habe das ThürTG gegenüber dem ThürIFG keinen wesentlichen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus wurde der Wunsch geäußert, die Liste von proaktiv zu veröffentlichenden Informationen zu erweitern und im Zusammenhang mit dem Informationszugang auf Antrag das „Access for one – Access for all“-Prinzip einzuführen.

Der TLfDI verwies darauf, dass die proaktive Informationsbereitstellung in Thüringen noch verbesserungswürdig sei und monierte vor allem die mangelnde Digitalisierung sowie die „zu weichen“ Regelungen in § 6 Abs. 3 ThürTG. Da es noch kein „vollständig ausgerolltes landeseinheitliches, zentrales, ressortübergreifendes elektronisches Dokumentenmanagementsystem“ gebe, würde die proaktive Veröffentlichungspflicht nach § 6 Abs. 3 ThürTG noch nicht greifen. Mit Blick auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 ThürTG sei zudem unklar, wann Informationen von „allgemeinen Interesse für die Öffentlichkeit“ seien, wann diese Informationen über das TTP bereitgestellt werden müssten und was – in Abgrenzung zum TTP – unter „allgemein zugänglich“ zu verstehen sei.

5.2.2 Nutzung TTP

Im Rahmen der Evaluation wurde anhand der Auswertung der Meta- und Nutzungsdaten deutlich, dass das TTP in seiner derzeitigen Form bislang wenig genutzt wird. Dies gilt zum einen für die öffentlichen Stellen, die amtliche Informationen proaktiv über das Portal bereitstellen. Mit Ausnahme einer einmaligen Generierung einer größeren Anzahl an Metadateneinträge nach Inkrafttreten des ThürTG sind nur relativ wenige neue Metadateneinträge seit dem 1. Januar 2020 hinzugekommen. Bislang überhaupt nicht genutzt wurde das TTP von öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene. Von dieser Gruppe gibt es bislang keinen einzigen Metadateneintrag. Dies zeigt, dass viele öffentliche Stellen das TTP nicht (regelmäßig) nutzen, um Informationen proaktiv bereitzustellen. An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass die Veröffentlichungspflicht für Landesbehörden gemäß § 6 Abs. 3 ThürTG noch nicht erfüllt werden konnte, da mit dem ThüringenVIS als landeseinheitliches, zentrales, ressortübergreifendes elektronisches Dokumentenmanagementsystems die technischen Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht vorlagen. Insofern bleibt abzuwarten, wie sich die Einführung des ThüringenVIS auf den Umfang der im TTP verlinkten Informationen auswirken wird. Es ist

jedoch davon auszugehen, dass – wenn eine entsprechende Schnittstelle zwischen ThüringenVIS und TTP bereitgestellt wird – die proaktive Bereitstellung von Informationen über das Portal für die Landesbehörden erleichtert wird.

Die Strukturierung der Metadaten entspricht – soweit erkennbar – dem Metadatenstandard DCAT-AP-de, der eine Kompatibilität der Metadaten zu anderen Transparenz- und Open-Data-Angeboten in Deutschland und Europa gewährleistet und so die Übertragung von Informationen von einem Webangebot zum anderen erleichtert. Für erfahrene Nutzerinnen und Nutzer derartiger Angebote kann dies einen Vorteil bieten, da sich diese nicht mit einer neuen Metadatenstruktur vertraut machen müssen. Positiv ist zudem zu bewerten, dass auf dem TTP eine Vielzahl an unterschiedlichen Webseiten verlinkt wird. Die über das TTP verfügbaren Informationen liegen also auf vielen unterschiedlichen Webseiten verteilt vor, wodurch ein potenzieller Mehrwert durch das TTP generiert werden kann, da es eine Bündelungsfunktion wahrnehmen kann.

Aufgrund der Beschaffenheit des Portals sind die übermittelten Nutzungsdaten nur bedingt zur Einschätzung der Nutzung des TTP geeignet. Da vor der Evaluation keine Nutzungsdaten dauerhaft gespeichert wurden, ist der betrachtete Zeitraum zudem recht kurz, sodass Aussagen über die längerfristige Entwicklung der Nutzung nicht möglich sind. Zudem ist durch die datenschutzkonforme Ausgestaltung von Matomo davon auszugehen, dass nicht alle Besuche und zugehörigen Aktionen auch tatsächlich erfasst wurden. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen ist zu konstatieren, dass die Anzahl der Besuche insgesamt auf einem sehr niedrigen Niveau verbleibt. Zudem liegt die Absprungrate im betrachteten Zeitraum bei über 70 Prozent, sodass die Zahl der Besuche ohne Absprünge in den meisten betrachteten Kalenderwochen einen niedrigen zweistelligen, teilweise sogar einstelligen Wert erreichte. Auch wenn bei Contentseiten wie dem TTP hohe Absprungraten keine Seltenheit sind, ist jedoch eine Absprungrate von über 70 Prozent bei der ohnehin eher geringen Anzahl an Besuchen im betrachteten Zeitraum als problematisch zu beurteilen. Auch die Anzahl der Aufrufe der verlinkten Informationen verblieb insgesamt auf einem niedrigen Niveau.

Warum das Portal bislang wenig genutzt wird, kann alleine anhand der ausgewerteten Nutzungsdaten nicht eingeschätzt werden. Es könnte am geringen Bekanntheitsgrad oder einer geringen Relevanz der dort hinterlegten Informationen liegen. Es erscheint jedoch plausibel, dass die im Rahmen der Clickworker-Befragung festgestellten Probleme bei der Nutzung des TTP ein Grund für die geringe Nutzung des TTP sind.

Die Ergebnisse der Clickworker-Befragung ermöglichten es, einen Überblick über die Stärken und Schwächen des Portals zu erhalten und Informationen über dessen Nutzerfreundlichkeit zu gewinnen. Da es sich bei den Clickworkern nicht um Personen mit einem eigenen Informationsinteresse handelt, sollte bei der Interpretation dieser Ergebnisse berücksichtigt werden, dass sich die Befragten in einer hypothetischen Situation befanden und keine „echten“ Nutzerinnen und Nutzer mit einem eigenen Informationsbedürfnis darstellen.

Insgesamt wurde die Qualität des TTP als verbesserungsbedürftig eingestuft. 39 Prozent der Clickworker gaben an, dass das Portal eher bzw. überhaupt nicht benutzerfreundlich sei, während 36 Prozent es als (eher) benutzerfreundlich bewerteten.

Zum weiteren Recherchieren animierte das TTP insgesamt nur ein Viertel der Clickworker. Dagegen gaben mehr als die Hälfte der Befragten (53 Prozent) an, dass das Portal eher bzw. überhaupt nicht animiere, weiter zu recherchieren.

Auch die Tatsache, dass knapp die Hälfte der Clickworker (48 Prozent) das Portal eher bzw. überhaupt nicht anderen Personen weiterempfehlen wollen, deutet auf Verbesserungsbedarf hin.

Optimierungsbedarf wurde von den Clickworkern vor allem bei der Nutzerführung, der Such- und Sortierfunktion, bei der Suche nach Informationen und beim Design des TTP gesehen. In Bezug auf die Nutzerführung wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass viele Klicks notwendig seien, um zum gewünschten Dokument zu gelangen und die Ladezeiten teilweise lang seien. Etwa 48 Prozent der Befragten bewerteten die Ladezeiten als eher bzw. sehr schlecht.

In Hinblick auf die Such- und Sortierfunktionen wurde moniert, dass zu viele Ergebnisse auf einmal angezeigt würden, die inhaltlich oft nicht in Verbindung mit dem gewünschten Thema stünden. Auch bestehe der Wunsch, die Inhalte besser eingrenzen zu können, indem etwa nach Relevanz (häufig aufgerufener Dokumente) oder nach konkreten Zeiträumen (2020-2023) gesucht werden könne. Das Design des TTP könne zudem ansprechender durch Farben gestaltet werden. Weiterhin sollte das TTP in der Lage sein, seinen Service in „leichter Sprache“ anzubieten, um auf diese Weise eine größere Nutzergruppe anzusprechen. Die Ergebnisse Clickworker-Befragung zeigen eine Reihe von Defiziten bei der Ausgestaltung des TTP (v. a. bei der Nutzerführung, der Such- und Sortierfunktion, bei der Suche nach Informationen und bei den Ladezeiten), welche die Nutzfreundlichkeit des Portals beeinträchtigen, sodass hier der größte Handlungsbedarf bei der Überarbeitung der TTP besteht.

Aber nicht nur die Bürgerinnen und Bürger sind Nutzerinnen und Nutzer des TTP, sondern auch die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen. Um Informationen über das TTP proaktiv bereitstellen zu können, benötigen die öffentlichen Stellen einen entsprechenden Redaktionszugang, der beim TMIK beantragt werden kann. Der Großteil der befragten öffentlichen Stellen (85,4 Prozent) gab an, über keinen Redaktionszugang zu verfügen. Hingegen hatte lediglich ein kleiner Teil (14,6 Prozent) die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen, Informationen über das TTP bereitzustellen. Diese Ergebnisse spiegeln die Erkenntnisse der Analyse der Metadaten wider. 113 öffentliche Stellen, die über keinen Redaktionszugang verfügten, nannten für das Fehlen der technischen Voraussetzungen verschiedene Gründe. Häufig genannt wurden unter anderem die fehlende Bekanntheit des TTP, die Bereitstellung von Informationen über andere Kanäle (z. B. Kartendienst des TLUBN, Amtsblatt der Gemeinde, Internetseite der Gemeinde), fehlende zeitliche und personelle Kapazitäten, sich mit dem Thema zu befassen und die nicht vorhandene Teilnahmepflicht für Kommunen. 17 der 23 öffentlichen Stellen, die über einen Redaktionszugang verfügten, gaben an, dass sie zwischen 2020 und 2022 Informationen in das TTP eingestellt haben, während 18 öffentliche Stellen Informationen im TTP geändert und 10 öffentliche Stellen Informationen gelöscht haben. Der Redaktionszugang und die Zusammenarbeit mit dem TLRZ wurden sehr gut bewertet. Der Aufwand für die proaktive Bereitstellung, Änderung und Löschung von Informationen

wurde als gering wahrgenommen. Die Ergebnisse der onlinegestützten Befragung der öffentlichen Stellen machen deutlich, dass Informationen deshalb nicht proaktiv über das TTP bereitgestellt werden, da kein Redaktionszugang vorhanden ist. Dies liegt vor allem daran, dass das TTP bei den öffentlichen Stellen nicht bekannt ist, die Informationen auf anderem Wege veröffentlicht werden oder keine personellen und zeitlichen Ressourcen vorhanden sind.

Von den zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen wurde zudem der Nutzen der auf dem TTP verfügbaren Informationen insgesamt als eher gering eingeschätzt, da viele der bereitgestellten Informationen auch schon an anderer Stelle zu finden und kaum neue interessante Inhalte eingestellt worden seien.

Auch der TLfDI verwies darauf, dass das TTP moderner und bedienfreundlicher werden müsse, da es nicht zeitgemäß sei. Aktuell sei das Portal eine schlechtere „Googlelösung“, da die im TTP bereitgestellten Informationen auch via Google gesucht und gefunden werden könnten. Inhaltlich stelle das TTP nur „rudimentäre Informationen“ bereit und biete als Linklösung keinen Mehrwert. Zudem wurde die Suchfunktion bemängelt.

5.3 Neuregelungen des ThürTG im Vergleich zum ThürIFG mit Ausnahme der Regelungen zur proaktiven Veröffentlichungspflicht

Die Schwierigkeiten bei der Bewertung der Erforderlichkeit und Geeignetheit der Neuregelungen, die nicht im Zusammenhang mit den Vorschriften des neu eingeführten Abschnitts zur proaktiven Informationsbereitstellung stehen, wurden bereits in Kapitel 3.3 angesprochen. Ein Problem besteht darin, dass die Auswirkungen selbst objektiv kaum messbar sind. So lässt sich nur schwer messen, inwiefern die von der Landesregierung angebotenen Schulungsmaßnahmen, die in Umsetzung des § 16 Abs. 1 ThürTG durchgeführt wurden, dazu beigetragen haben könnten, dass das Recht auf Informationszugang durch die öffentlichen Stellen (besser) erfüllt wird. Als ähnlich schwierig erweist es sich, die Geeignetheit des als Soll-Vorschrift formulierten § 16 Abs. 3 ThürTG zu bewerten, der dazu beitragen soll, dass die öffentlichen Stellen das Recht auf Informationszugang durch praktische Vorkehrungen fördern, wenn nicht gerade die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift Gegenstand von Kritik sein soll. Auch die Arbeit des neu eingerichteten Beirats beim TLfDI (§ 20 ThürTG) lässt sich ebenfalls nur schwer abschließend bewerten.

Hinzu kommt, dass gerade die Umsetzung von Neuregelungen wie den §§ 16 und 20 ThürTG (weitgehend „*soft laws*“) durch die in den ohnehin kurzen Umsetzungszeitraum seit dem 1. Januar 2020 fallende Covid-19-Pandemie negativ beeinflusst worden sein dürfte. Insofern kann im Folgenden nur eine punktuelle Bewertung einzelner Aspekte der Neuregelungen bzw. ihrer Umsetzung erfolgen. Eine Ausnahme bildet dabei der Wegfall der Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz, dessen Auswirkungen nicht umfassend empirisch untersucht werden konnten, der mit Blick auf das Ziel einer möglichst umfassenden Transparenz staatlichen Handelns aber in jedem Fall zu begrüßen ist.

5.3.1 Bewertung der neu eingeführten Vorschriften zur Förderung des Rechts auf Informationszugang

Maßnahmen der Landesregierung zur besseren Erfüllung des Rechts auf Informationszugang durch die öffentlichen Stellen (§ 16 Abs. 1 ThürTG)

Es ist objektiv kaum messbar, inwiefern die bisher durch die Landesregierung angebotenen Schulungsmaßnahmen dazu beigetragen haben, dass die öffentlichen Stellen das Recht auf Informationszugang besser erfüllen. Kritisch zu bewerten sein dürfte jedoch ein Aspekt der Umsetzung: Die Schulungen wurden nur für Bedienstete der Landesregierung kostenfrei angeboten; für Beschäftigte der mittelbaren Landesverwaltung sollte ein Kostenbeitrag von 200 Euro pro Schulung entrichtet werden. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund kritikwürdig, dass der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung selbst von einem möglichen erhöhten Schulungsbedarf im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung ausgeht.¹⁰⁹ Dafür, dass dieser vermutete erhöhte Schulungsbedarf tatsächlich besteht, spricht u. a. der Umstand, dass keine der befragten öffentlichen Stellen der Verpflichtung nach § 5 Abs. 3 S. 2 ThürTG nachgekommen ist, vom eigenen Internetauftritt auf das TTP zu verlinken.

Modellprojekt zur Teilnahme der Kommunen am TTP (§ 16 Abs. 2 ThürTG)

Betrachtet man das in der Gesetzesbegründung genannte Ziel einer möglichst umfassenden Teilnahme der Kommunen am TTP, muss zunächst konstatiert werden, dass nur die Stadt Jena am Modellprojekt teilgenommen hat.

Positiv hervorzuheben sind dagegen die Impulse zur Verbesserung des Transparenzportals, die das Modellprojekt hervorgebracht hat. Die Stadt Jena hat die technische Ausgestaltung des TTP als nicht dem gegenwärtigen Standard der Technik entsprechend kritisiert und zahlreiche Optimierungsbedarfe identifiziert (siehe dazu Abschnitt 5.1.2.2.).

Es bleibt festzuhalten, dass das Angebot eines Modellprojekts zur Unterstützung der Kommunen bei der Teilnahme am TTP sinnvoll ist, und seine Durchführung zu einem wichtigen Erkenntnisgewinn geführt hat. Bemängelt werden muss jedoch, dass keine weiteren Kommunen für eine Teilnahme am Modellprojekt gewonnen werden konnten, die repräsentativer als die Stadt Jena für die kommunale Landschaft in Thüringen sind. Ob diese neue eingeführte Vorschrift insgesamt als Erfolg gewertet werden kann, wird auch davon abhängen, wie die gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis umgesetzt werden.

Vorkehrungen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang der öffentlichen Stellen (§ 16 Abs. 3 ThürTG)

Insgesamt ist die Wirkung des § 16 Abs. 3 ThürTG in der Praxis als äußerst gering einzustufen. Nur wenige öffentliche Stellen haben überhaupt Maßnahmen ergriffen, wie sie § 16 Abs. 3 S. 2 ThürTG bzw. die Gesetzesbegründung beispielhaft aufführen. Neben den schon erwähnten und auch von den öffentlichen Stellen selbst angeführten Gründen

¹⁰⁹ Siehe Begründung des Gesetzentwurfes, S. 72.

(siehe dazu die Abschnitte 5.1.2 sowie 5.3.2) dürfte die Ausgestaltung des § 16 Abs. 3 ThürTG als Soll-Vorschrift ein Hauptgrund dafür sein, dass seitens der öffentlichen Stellen überwiegend keine Notwendigkeit gesehen wurde, Maßnahmen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang zu ergreifen.

Betrachtet man die von den Stellen selbst angeführten Gründe, dürfte letztlich neben einer fehlenden Bekanntheit der Vorschrift selbst ein Kosten-Nutzen-Kalkül ausschlaggebend sein. Angesichts der sehr geringen Zahl bisher eingegangener Anträge auf Informationszugang bzw. der geringen Bekanntheit des ThürTG erachtet es die weit überwiegende Zahl der öffentlichen Stellen vor dem Hintergrund knapper Ressourcen nicht als sinnvoll, Maßnahmen zur Förderung des Rechts auf Informationszugang zu ergreifen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich – mit Ausnahme des Modellprojekts – die vom Gesetzgeber anvisierten Fördermaßnahmen – etwa die Bestellung eines behördlichen Transparenzbeauftragten oder die Zurverfügungstellung eines PC-Arbeitsplatzes in den Räumen der öffentlichen Stellen – vor dem Hintergrund des geringen Aufkommens an Informationsfreiheitsanfragen bei den meisten Stellen als zum Teil als nicht zielführend erweisen, da sie kaum zur Verwaltungsrealität der Kommunen passen dürften. Denn insgesamt gaben mehr als zwei Drittel der befragten öffentlichen Stellen an, seit dem 1. Januar 2020 keine Anträge auf Informationszugang erhalten zu haben. Zudem wird auch das TTP aktuell kaum von Bürgerinnen und Bürgern in Anspruch genommen.

5.3.2 Bewertung der Einrichtung des Beirats beim TLfDI nach § 20 ThürTG

Dass auch bezüglich des beim TLfDI eingerichteten Beirats keine abschließende Bewertung erfolgen kann, wurde schon unter 5.3.3. dargestellt. Die Auswirkungen der Einrichtung dieses Gremiums sind – sowohl bei objektiver Betrachtung (etwa durch Sichtung der Protokolle) als auch aus Sicht der Beiratsmitglieder selbst – bisher tendenziell als gering einzustufen. Für diesen Umstand werden verschiedene Gründe angegeben (siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 5.1.3.).

Die von einzelnen Beiratsmitgliedern kritisierten Aspekte – darunter die fehlenden Kompetenzen, das noch nicht entwickelte Selbstverständnis bzw. die noch nicht gefundene Rolle oder auch teilweise die gesetzlich vorgegebene Zusammensetzung – können hier nicht abschließend bewertet werden, zumal auch die Covid-19-Pandemie nach Aussage einiger Beiratsmitglieder die Arbeit des Gremiums beeinflusst hat.

Im Sinne einer auf die nachfolgenden Handlungsempfehlungen ausgerichteten kritischen Bewertung einzelner Aspekte soll hier jedoch ein von einem Beiratsmitglied geäußerter Optimierungsbedarf aufgegriffen werden (siehe dazu 5.1.3.1.1), da er in dieselbe Richtung geht wie die unter 6.3.1. als solche identifizierte Notwendigkeit, die Bekanntheit des ThürTG in der Bevölkerung sowie in der gesamten Verwaltung Thüringens zu steigern: Statt wie bisher nur die Vorgabe zu machen, den TLfDI zu beraten (§ 20 Abs. 3 ThürTG), könnte eine Konkretisierung der gesetzlich festgelegten Aufgaben des Gremiums erfolgen. So könnte der Beirat – bei entsprechender Ressourcenausstattung – aktiver zur

Weiterentwicklung des ThürTG beitragen, konkret etwa durch Bewerbung des ThürTG in der Fläche.

5.4 Vereinbarkeit der institutionellen Ämterverzahnung mit höherrangigem Recht

Die gleichzeitige Wahrnehmung der Funktionen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit durch dieselbe Person und Behörde ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

Ein Verstoß gegen die Vorgaben des Artikel 69 VerfTH und die der DSGVO, die in Ermangelung verfassungs- oder europarechtlicher Verbürgungen für die Informationsfreiheit den Maßstab bilden, liegt durch die institutionelle Ämterverzahnung nicht vor. Die durch Art. 52 DSGVO in mehrfacher Hinsicht garantierte Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörde (in Thüringen: des Landesbeauftragten für den Datenschutz) wird durch die im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit zu erfüllenden Aufgaben nicht gefährdet. Weder der Umfang noch die inhaltliche Ausrichtung dieser Aufgaben weckt insofern Bedenken an ihrer Kompatibilität mit der primären Aufgabe der Behörde auf dem Gebiet des Datenschutzes. Die in der wissenschaftlichen Literatur geforderte Sachnähe zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit dürfte zweifellos gegeben sein, da diese Rechts- und Aufgabengebiete in mehrfacher Hinsicht miteinander verknüpft sind.¹¹⁰ Die mit der Informationsfreiheit zusammenhängende Aufgabenlast spricht ebenso wenig dafür, dass die effektive Erfüllung der Aufgaben auf dem Gebiet des Datenschutzes gefährdet sein könnte.

Die Geeignetheit der institutionellen Ämterverzahnung kann hier nicht abschließend beurteilt werden, da es sich um eine staatsorganisationsrechtliche Frage handelt und alternative Modelle weder in der Vergangenheit erprobt worden sind noch – soweit ersichtlich – ernsthaft erwogen worden sind. Die Verwandtschaft beider Rechts- und Aufgabengebiete (Sachnähe) und der Umstand, dass es aufgrund der beschränkten Kompetenzen der Behörde auf dem Gebiet der Informationsfreiheit kaum zu einem von Kritikern befürchteten „nicht offen ausgetragenen“ Konflikt kommen kann¹¹¹, dürften allerdings Zweifel an der Geeignetheit der Personalunion kaum als berechtigt erscheinen lassen. Zumal es zu solchen Konfliktfällen, in denen Abwägungen zwischen dem Grundsatz der Informationsfreiheit und dem Datenschutz notwendig werden, in der Praxis seltener kommt als von Kritikern befürchtet.¹¹²

¹¹⁰ Siehe dazu Abschnitt 5.4.1. (3).

¹¹¹ Siehe dazu Abschnitt 5.4.2.

¹¹² Selten besteht auf Antragstellerseite ein Interesse gerade an personenbezogenen Daten, die in der Regel geschwärzt werden können.

5.5 Organisationale, personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Ergebnisse der onlinegestützten Befragung deuten darauf hin, dass die proaktive Bereitstellung von Informationen zu keinen größeren organisationalen, personellen und finanziellen Auswirkungen bei den befragten öffentlichen Stellen geführt hat. So sei es weder zur Neueinstellung von Personal für Tätigkeiten im direkten Zusammenhang mit dem ThürTG noch zu nennenswerten Veränderungen in der Aufbau- und/Ablauforganisation gekommen. Die mit der proaktiven Bereitstellung von Informationen einhergehenden Aufgaben wurden mehrheitlich bestehenden Organisationseinheiten zugewiesen. Dies deckt sich im Wesentlichen auch mit den Erkenntnissen, die im Rahmen der leitfadengestützten Interviews gewonnen wurden. Der Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der proaktiven Bereitstellung von Informationen wurde in den interviewten öffentlichen Stellen insgesamt als eher gering eingestuft.

Diese Ergebnisse sind jedoch – wie die gesamte Evaluation bezüglich der proaktiven Veröffentlichungspflicht – unter Vorbehalt zu lesen: Bisher ist (fast) die gesamte proaktive Bereitstellung von Informationen auf freiwilliger Basis erfolgt. Wie schon im Abschnitt 4.1.2. dargelegt, besteht die Pflicht zur Einstellung der in § 6 Abs. 3 ThürTG genannten Informationen erst ab dem Zeitpunkt, in dem das landeseinheitliche, zentrale, ressortübergreifende elektronische Dokumentenmanagementsystem (ThüringenVIS¹¹³) vollständig ausgerollt ist und die im weiteren Verlauf des Absatz 3 genannten Informationskategorien dort vorgehalten werden.

Es ist daher nicht abzusehen, ob sich durch die Aktivierung der eigentlichen Veröffentlichungspflicht¹¹⁴ etwas an diesen Feststellungen ändern wird, da zu erwarten ist, dass eine Vielzahl von Informationen erst ab diesem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt in das TTP reingestellt werden müssen. Ob die damit einhergehenden Aufgaben zu einer signifikanten Veränderung von Aufbau- und/oder Ablauforganisation bei den öffentlichen Stellen führen werden, bleibt daher abzuwarten. Diese Unwägbarkeit wird dadurch verstärkt, dass – soweit den aus dem Modellprojekt gewonnenen Impulsen folgend das TTP verändert und optimiert wird – der Aufwand für die Einstellung von Informationen in der Zukunft reduziert werden könnte, man also auf der einen Seite viel mehr Informationen in das TTP einstellen müssen, auf der anderen Seite aber (idealiter) der Aufwand pro eingestellter Information geringer wird.

5.6 Zielerreichung und Nebeneffekte

Zunächst seien einer Bewertung der Zielerreichung folgende einschränkende Faktoren vorangestellt: Die Zielerreichung lässt sich aufgrund der abstrakten Natur der Gesetzesziele schon a priori schwer erfassen. Hinzu kommt, dass sich eine Bewertung der Zielerreichung zum aktuellen Zeitpunkt auch deshalb als schwierig erweist, da das Gesetz erst seit drei Jahren in Kraft ist und zum anderen das TTP aufgrund der noch nicht

¹¹³ <https://finanzen.thueringen.de/themen/egovernment/projekte/e-akte> (zuletzt abgerufen am 26.4.2023)

¹¹⁴ Der Tag, an dem dies der Fall sein wird, ist gem. § 23 Abs. 2 Nr. 2 ThürTG im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen bekannt zu geben.

aktivierten Pflicht zum Einstellen der Informationen nach § 6 Abs. 3 ThürTG noch nicht in ausreichendem Maße mit Informationen befüllt worden ist. Dennoch lassen sich erste Hinweise dazu gewinnen, durch welche Aspekte die Zielerreichung positiv bzw. negativ beeinflusst wird bzw. wo Optimierungsbedarf besteht. Nennenswerte Nebeneffekte konnten im Rahmen der Evaluation nicht identifiziert werden.

5.6.1 Proaktive Bereitstellung von Informationen

Die im Rahmen der onlinegestützten Befragung der öffentlichen Stellen gewonnenen Erkenntnisse machen deutlich, dass der Nutzen der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP für die Bildung einer fundierten Meinung zu einem Thema am größten eingeschätzt wird. Ein eher negatives Bild ergibt sich dagegen hinsichtlich der Zustimmung der öffentlichen Stellen zur Aussage, dass die Informationen, die von der öffentlichen Stelle über das TTP zur Verfügung gestellt werden, es Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, politische Entscheidungen besser nachzuvollziehen. Gleiches gilt für die Aussage, dass die Informationen, die von der öffentlichen Stelle über das TTP zur Verfügung gestellt werden, es der Öffentlichkeit ermöglichen, das Handeln der Verwaltung zu kontrollieren. Insgesamt ist also festzuhalten, dass nach Ansicht der öffentlichen Stellen das TTP derzeit noch keinen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Gesetzesziele leistet. Aus Sicht einiger der für die Interviews ausgewählten öffentlichen Stellen eignen die der proaktiven Veröffentlichungspflicht zugrunde liegenden Vorschriften zumindest grundsätzlich zur Erreichung der Transparenzziele, konkrete Ergebnisse seien aber erst in ein paar Jahren zu erwarten.

Positiv hervorzuheben ist, dass der überwiegende Teil der Clickworker (knapp 80 Prozent) die über das TTP bereitgestellten Informationen für vertrauenswürdig hielt, wobei sich daraus noch keine Aussage ableiten lässt, inwiefern die Informationen dazu beitragen, das Vertrauen in die Politik zu stärken. Differenzierter bzw. negativer fiel die Bewertung des Nutzens für die bessere Nachvollziehbarkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung, für die Beteiligung an administrativen/politischen Entscheidungsprozessen sowie für die Bildung einer fundierten Meinung aus. Dies deutet darauf hin, dass die aktuell über das TTP bereitgestellten Informationen nicht in signifikantem Umfang zur Erreichung der Gesetzesziele des ThürTG beitragen. Zudem lassen die zahlreichen Vorschläge der Clickworker zur Optimierung darauf schließen, dass auch die aktuelle Ausgestaltung des TTP verhindert, dass die Ziele des Gesetzes erreicht werden können.

Die Einschätzungen der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen hinsichtlich des Beitrags des TTP zur Erreichung der Gesetzesziele fiel insgesamt indifferent aus. Allerdings wurden einzelne die proaktive Veröffentlichungspraxis betreffende Kritikpunkte genannt, die mit bestimmten Transparenzzielen in Verbindung stehen. So wurde etwa mit Blick auf das Ziel, einen Beitrag zur Meinungs- und Willensbildung zu leisten, moniert, dass viele Entscheidungsgrundlagen nicht proaktiv veröffentlicht werden.

5.6.2 Bewertung des Informationszugangs auf Antrag

Aus Sicht der dazu befragten öffentlichen Stellen wurde die Eignung dieses Transparenzinstruments und seiner Handhabung in Thüringen als Basis für eine fundierte Meinung zu einem speziellen Thema höher eingestuft als die Eignung der auf Antrag zur Verfügung gestellten Informationen, staatliches Handeln nachvollziehbar zu machen oder staatliches Handeln zu kontrollieren.

Nach Ansicht des TLfDI läuft die Bereitstellung von Informationen auf Antrag insgesamt gut.

5.6.3 Bewertung des ThürTG insgesamt

Aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen ist die Einführung des ThürTG als Beitrag zur Erhöhung der Transparenz des Handelns der öffentlichen Verwaltung anzusehen, die Schaffung von Transparenz (und der Weg hin zu den dahinter stehenden Zielen) jedoch als ein langer Prozess zu begreifen. Erwähnenswert ist die positive Einschätzung, dass die Einführung des ThürTG dazu geführt habe, dass sich Verwaltungen mit den eigenen (fehlenden) Transparenzpraktiken auseinandersetzen müssen – was als ein erster Schritt in Richtung eines Kulturwandels interpretiert werden könne.

Abschließend ist zu konstatieren, dass aufgrund des kurzen Zeitraums, seitdem das ThürTG in Kraft ist, und der noch nicht umgesetzten Transparenzpflicht für Landesbehörden gemäß § 6 Abs. 3 ThürTG der Zeitpunkt der Evaluation zu früh gewählt sein dürfte, um Aussagen zur Zielerreichung bzw. den Aussagen des ThürTG zu treffen.

6. Handlungsempfehlungen

Auf Grundlage der durchgeführten Evaluation konnten verschiedene Defizite im Zusammenhang mit der Umsetzung des ThürTG identifiziert werden, welche sich möglicherweise auch auf die Erreichung der dem Gesetz zugrundeliegenden Ziele auswirken können. Bevor im Folgenden die aus den Defiziten abgeleiteten Optimierungsbedarfe und Handlungsempfehlungen vorgestellt werden, muss jedoch auf einige Faktoren hingewiesen werden, die bei der Bewertung des ThürTG und seiner Umsetzung zu berücksichtigen sind. So handelt es sich bei dem unmittelbaren Ziel, die Transparenz staatlichen Handelns durch die proaktive Bereitstellung von Informationen über ein Transparenzportal zu vergrößern, um ein erst langfristig erreichbares Ziel, das drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht hinreichend belastbar evaluiert werden kann. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass eine wesentliche Grundlage für die proaktive Informationsbereitstellung zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht vorhanden war. Nach Auskunft des TFM ist mit der vollständigen Ausrollung des ThüringenVIS nicht früher als im Laufe des Jahres 2024 zu rechnen, sodass auch erst ab diesem Zeitpunkt die in § 6 Abs. 3 ThürTG normierte Veröffentlichungspflicht für Landesbehörden gilt. Darüber hinaus ist anzumerken, dass fast der gesamte Anwendungszeitraum des ThürTG, der im Rahmen der Evaluation betrachtet wurde, von der Covid-19-Pandemie beeinflusst wurde.

Ein besonderer Optimierungsbedarf wurde im Bereich der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das TTP festgestellt. Vor dem Hintergrund der allseits anerkannten besonderen Bedeutung der proaktiven Informationsbereitstellung für die Entwicklung staatlicher Transparenz bietet sich eine Priorisierung der folgenden Handlungsempfehlungen an, die in mehrfacher Weise ineinandergreifen, aber bei der Verbesserung und Weiterentwicklung des TTP als für die proaktive Bereitstellung staatlicher Informationen zentraler Plattform ansetzen sollten. Es empfiehlt sich ein Vorgehen entsprechend der hier vorgeschlagenen Reihenfolge, da es kaum sinnvoll sein dürfte, das TTP zu bewerben, bevor dieses nicht auf einen aktuellen und zeitgemäßen Stand gebracht worden ist, der den Erwartungen an die Qualität der dort zu findenden Informationen und ihrer nutzergerechten Aufbereitung entspricht.

1. Verbesserung und Weiterentwicklung des TTP

Das TTP, das vom Gesetzgeber ausweislich der §§ 5 bis 8 ThürTG und der Gesetzesbegründung als zentral für die Weiterentwicklung der Transparenz angesehen wird und perspektivisch auch von der kommunalen Ebene genutzt werden soll, weist eine Reihe von Defiziten auf, wie die Befragung der verschiedenen Akteure gezeigt hat. Vor dem Hintergrund des allseits anerkannten Ziels, eine digitale Infrastruktur zu schaffen, die sowohl nutzerfreundlich ist (und insbesondere eine leichte Auffindbarkeit von übersichtlich dargestellten Informationen ermöglicht) als auch den verwaltungsseitigen Aufwand beim Einstellen von Informationen reduziert, ist es erforderlich, das TTP grundlegend zu überarbeiten. Insbesondere die Such-, Filter- und Sortierfunktion sollte verbessert werden, damit relevante Informationen leichter gefunden werden können. Teilweise werden Informationen angezeigt, die keine Relevanz für den eingegebenen Suchbegriff haben. Des Weiteren sollte die Suchfunktion so gestaltet werden, dass nach

einem Klick auf eine Detailseite und der anschließenden Rückkehr zur Übersichtsseite der gesuchte Begriff nicht immer wieder eingegeben werden muss. Auch die Ladezeiten des TTP sollten verkürzt werden, da diese von Nutzerinnen und Nutzern als störend empfunden werden. Ebenfalls hilfreich wäre es, eine Hilfefunktion sowie ein FAQ anzubieten und die Nutzeroberfläche ansprechender zu gestalten (z. B. durch die Nutzung von Über- und Unterüberschriften sowie eines Pull-Down-Menüs).

Besonders wichtig ist jedoch auch, dass es den öffentlichen Stellen so einfach wie möglich gemacht wird, Informationen über das TTP zu veröffentlichen. Daher sollte das Portal Daten, die auf den Webseiten der öffentlichen Stellen vorhanden sind, automatisch auch über das TTP bereitstellen (sog. Data Harvesting). Zudem wurde seitens der Stadt Jena angeregt, die Datenmanagement-Plattform piveau für das TTP zu verwenden, die bereits von vielen öffentlichen Stellen in der Europäischen Union sowie in Deutschland genutzt wird. Des Weiteren sollte, sobald das ThüringenVIS zur Verfügung steht, eine Schnittstelle zum TTP geschaffen werden, welche es den Landesbehörden ermöglicht, einfach und schnell die als relevant identifizierten Informationen über das TTP bereitzustellen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Optimierung des TTP ist die Metadatenangabe des Maintainers, der von verschiedenen datenbereitstellenden Stellen unterschiedlich interpretiert wurde, sodass diese Angabe für die Evaluation nicht sinnvoll verwendet werden konnte. Es ist zu vermuten, dass die unterschiedliche Interpretation dieser Angabe auch für die Nutzerinnen und Nutzer der Seite die Aussagekraft dieser Variable deutlich reduziert. Daher sollte zur korrekten Verwendung dieser Metavariablen eine Empfehlung an die datenbereitstellenden Stellen ausgesprochen werden. Auch zu den verwendeten Schlagwörtern erscheint es sinnvoll, eine ähnliche Empfehlung abzugeben, aus der hervorgehen sollte, welche Schlagwörter zu bestimmten Dokumentenarten zu vergeben sind. Dies betrifft insbesondere die Dokumentenarten die im ThürTG explizit genannt sind. Beispielsweise sollte der Begriff „Geschäftsverteilungsplan“ für alle Dokumente dieser Kategorie vergeben werden.

2. Einführung des Grundsatzes „Access for one – Access for all“

Eine Handlungsempfehlung, die auch eine entsprechende Gesetzesänderung durch Erweiterung des Katalogs nach § 6 Abs. 3 ThürTG notwendig machen würde, besteht in der Einführung des „Access for one – Access for all“-Grundsatzes, nach dem elektronisch bzw. schriftlich zugänglich gemachte Informationen zeitnah auch über das TTP veröffentlicht werden sollten. Dafür spricht, dass es aus Sicht des Transparenzanliegens wünschenswert ist, die einer Person im Rahmen einer Informationsfreiheitsanfrage übermittelten Informationen auch der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Jedenfalls in einer Betrachtung über die Gesamtzahl der Fälle dürfte von einem Informationsinteresse auch einer breiteren Öffentlichkeit auszugehen sein. Dies hätte auch den Vorteil, dass dadurch über das TTP mehr Informationen bereitgestellt würden.

3. Steigerung der Bekanntheit des ThürTG in der Verwaltung und in der Bevölkerung / stärkere Einbindung des TLfDI und des bei ihm angesiedelten Beirats

Im Rahmen der Evaluation des ThürTG wurde deutlich, dass die Bekanntheit des Gesetzes eher als gering einzustufen ist. Die Bekanntheit des ThürTG, insbesondere des TTP, ist eine notwendige Bedingung für die Nutzung der Möglichkeiten des Informationszugangs, die das Gesetz bietet, und damit auch für die Erreichung der Gesetzesziele. Daher wird die Bewerbung des ThürTG (inkl. des TTP) auf verschiedenen Ebenen empfohlen. Zum einen ist es erforderlich, das ThürTG und seine Transparenzinstrumente (den Informationszugang auf Antrag und die proaktive Informationsbereitstellung) in der Bevölkerung bekannter zu machen. Beispielsweise könnten Briefumschläge der Thüringer Behörden auf der Rückseite auf das TTP hinweisen oder ein Hinweis auf das TTP bzw. auf das Antragsrecht auf der Startseite des Webauftritts der öffentlichen Stellen platziert werden. Auch die Nutzung von Social-Media-Kanälen öffentlicher Stellen stellt eine weitere Möglichkeit dar, auf das ThürTG bzw. das TTP hinzuweisen.

Zum anderen ist es notwendig, die Beschäftigten der öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene und Landesebene über das Gesetz zu informieren und für die sich daraus ergebenden Pflichten zu sensibilisieren. Hier zeigen sich deutliche Vollzugsdefizite (z. B. bei der Verlinkung auf das TTP oder der Einstellung von Informationen gem. § 6 Abs. 1 ThürTG), die jedoch teilweise auch auf unklare Formulierungen in den §§ 5 und 6 ThürTG zurückzuführen sind. Hier bedarf es zusätzlich zu den bisherigen Anwendungshinweisen des TMIK weiterer Unterstützung in Form von Schulungen.

Um dem Ziel näher zu kommen, das ThürTG in der Fläche bekannter zu machen, erscheint es sinnvoll, dass das Aufgabenspektrum des TLfDI erweitert wird und dieser – wie von ihm selbst und einzelnen Beiratsmitgliedern vorgeschlagen – verstärkt Schulungs- und Informationsveranstaltungen selbst durchführt. Dies würde jedoch eine bessere Ressourcenausstattung voraussetzen. Auch der durch das ThürTG neu eingerichtete Beirat könnte – anknüpfend an einen Vorschlag aus dessen Reihen - bei der Bewerbung des ThürTG/des TTP eine größere Rolle spielen, da dort auch zivilgesellschaftliche Akteure vertreten sind, die als Multiplikatoren fungieren könnten. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob nicht das Aufgabenprofil des Gremiums geschärft werden müsste und die Zusammensetzung des Beirats überdacht werden sollte.

4. Einbindung der kommunalen Ebene in das TTP

Eine wesentliche Erkenntnis der Evaluation ist es, dass die öffentlichen Stellen auf kommunaler Ebene das TTP bisher nicht nutzen, um Informationen proaktiv zur Verfügung zu stellen. Die dort vorhandenen Informationen sind in der Regel jedoch für die Bürgerinnen und Bürger von besonderem Interesse. Aus diesem Grund sollte überlegt werden, welche weiteren Maßnahmen die Landesregierung ergreifen kann, um die kommunale Ebene dazu zu bewegen, das TTP für die proaktive Bereitstellung von Informationen zu nutzen. Neben den bereits oben genannten Schulungen sind weitere Unterstützungsangebote denkbar. Beispielsweise könnten die Kommunen beim Ausbau der digitalen Infrastruktur unterstützt werden (z. B. durch spezielle Förderprogramme),

die es ermöglicht, relevante Informationen ohne großen zusätzlichen Aufwand über das TTP bereitzustellen.

5. Änderung der Vorschriften zur proaktiven Veröffentlichung

Die Unverständlichkeit der gesetzlichen Grundlagen zur Informationsfreiheit wurde schon im Gesetzgebungsverfahren mehrfach kritisiert. Diese Kritik hat sich auch in der Praxis als berechtigt erwiesen, da den öffentlichen Stellen teilweise nicht klar sei, welche Informationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürTG proaktiv veröffentlicht werden sollen. Die Änderung der Vorschriften sollte das primäre Ziel verfolgen, sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für die Rechtsanwenderinnen und -anwender in den öffentlichen Stellen verständlich zu sein. Richtigerweise wird darauf hingewiesen, dass die sprachliche Unterscheidung zwischen Veröffentlichungs- und Transparenzpflicht in den §§ 5 und 6 ThürTG schon nicht überzeugen kann.¹¹⁵

¹¹⁵ Was allein schon daran liegt, dass nach dem allgemeinsprachlichen Verständnis eine Transparenzpflicht notwendigerweise auch eine Pflicht zur Veröffentlichung.

7. Literaturverzeichnis

- Benutzerhandbuch Thüringer Transparenzportal, Fassung vom 1. Januar 2021, Erfurt 2021, abrufbar unter: <https://innen.thueringen.de/fileadmin/innenministerium/Handbuch.pdf> (letzter Aufruf: 27.07.2023).
- Bräutigam, Tobias, Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl), Köln 2006, S. 950-956.
- Europäische Union (EU), VERORDNUNG (EU) 2016/679 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679> (letzter Aufruf: 27.07.2023).
- Geschäftsordnung des Beirats beim Thüringer Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, beschlossen am 13.10.2020, abrufbar unter https://tlfdi.de/fileadmin/tlfdi/info/ifk/go_-_stand_13.10.2020.pdf (zuletzt abgerufen am 10.7.2023).
- Graham Mark/ Hjorth, Isis/ Lehdonvirta, Vili, Digital labour and development. Impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods, Oxford 2017, Transfer, European Review of Labour and Research, Oxford 2017, S. 135-162.
- Kloepfer, Michael, Grundprobleme der Gesetzgebung zur Informationszugangsfreiheit, in Kommunikation & Recht (K&R), Frankfurt am Main 2006, Nr. 1, S. 19-26.
- Kloepfer, Michael/v. Lewinski, Kai, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Köln 2005, S.1277-1281.
- Paal/Pauly, Datenschutz-Grundverordnung / Bundesdatenschutzgesetz, Handkommentar. 3. Auflage, München 2021.
- Linck, Joachim / Baldus, Manfred / Lindner, Joachim / Poppenhäger, Holger / Ruffert, Matthias (Hrsg.): Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013.
- Rossi, Matthias, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden, 2023, § 12 Rn. 34.
- Schnabel, Christoph, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2. Auflage, § 12 IFG Rn. 27, München 2021.
- Schoch, Friedrich, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, C.H.Beck, München 2016, § 12 Rn. 53 f.
- Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLFDI), Tätigkeitsberichte, abrufbar unter:

<https://www.tfdi.de/informationsfreiheit/taetigkeitsberichte-zur-informationsfreiheit/> (letzter Aufruf: 27.07.2023).

Thüringer Landtag, Ergebnisprotokoll der Öffentlichen Anhörung des Innen- und Kommunalausschusses (6. Wp) 6/71, 02.05.2019, S. 7, abrufbar unter: https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/71242/71_sitzung_innen_und_kommunalausschuss.pdf#page=6 (letzter Aufruf: 27.07.2023).

v. Lewinski, Kai, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Heidelberg 2015, S. 228-245.

Ziebarth, Wolfgang, in: Sydow/ Marsch, DSGVO, Art. 52 DSGVO, Rn. 35.

8. Anhang

8.1 Regieanweisungen Clickworker

8.1.1.1 Aktuelle Coronamaßnahmen

Stellen Sie sich folgende Situation vor:

Sie wohnen in Thüringen und möchten die aktuellen Coronamaßnahmen und das ihnen zugrundeliegende Infektionsschutzgesetz einsehen. Dazu nutzen Sie das Thüringer Transparenzportal.

Ihre Aufgaben:

1. Rufen Sie das Thüringer Transparenzportal auf unter: <https://verwaltung.thueringen.de/ttp>
2. Suchen Sie bitte mithilfe der **Suchfunktion** auf dem Transparenzportal nach Informationen zum Thüringer Infektionsschutzgesetz und zu den geltenden Coronamaßnahmen.
3. Befassen Sie sich im Anschluss damit, welche **Filterfunktionen** Ihnen zur Eingrenzung der Suchergebnisse zur Verfügung stehen. Verwenden Sie anschließend die Filterfunktion (z.B. Zeitraum der Veröffentlichung, Verantwortliche Stelle) um die gefundenen Suchergebnisse nach Ihrem Interesse weiter einzugrenzen.
4. Nutzen Sie bitte nun die **Sortierfunktion** und probieren Sie alle vorhandenen Sortiermöglichkeiten nacheinander aus. Machen Sie sich hierbei Notizen zur Funktionalität der Sortierfunktion.
5. Öffnen Sie die **Detailseite** eines der vorgeschlagenen Treffer. Verschaffen Sie sich einen kurzen Überblick über die Detailseite.
6. Wählen Sie nun eine der hinterlegten Quellen aus und öffnen Sie diese. Notieren Sie sich den Titel der hinterlegten Quelle und vermerken Sie hinter dem Titel den Zusatz „Quelle 1“. Überfliegen Sie nun die Inhalte der geöffneten Quelle. Bewerten Sie die Darstellung und den Umfang der Inhalte der Quelle. Machen Sie sich einige Notizen zur Relevanz der Quelle für Ihr Recherchethema.
7. Anschließend gehen Sie bitte wieder zurück zur **Suchergebnisseite**. Öffnen Sie erneut einen der vorgeschlagenen Treffer, der zu Ihrem Recherchethema passt und überfliegen Sie die Quellentitel auf der Detailseite. Wählen Sie eine der Quellen aus und öffnen Sie diese (hierbei sollte es sich um eine neue Quelle handeln, die Sie vorher noch nicht geöffnet hatten) und notieren Sie sich deren Titel. Vermerken Sie hinter dem Titel den Zusatz „Quelle 2“. Machen Sie sich einige Notizen zu der Relevanz der Quelle für Ihr Recherchethema.
8. Überlegen Sie mithilfe Ihrer Notizen, ob Ihnen die bereitgestellten Informationen dabei geholfen haben, sich ausreichend über die aktuellen Coronamaßnahmen zu informieren.
9. Bitte halten Sie Ihre Notizen griffbereit. Nach 15 Minuten können Sie über diese Seite den Fragebogen zu Ihren Erfahrungen mit dem Transparenzportal öffnen. Schließen Sie daher diese Seite bitte nicht, während Sie die beschriebenen Aufgaben auf dem Transparenzportal ausführen.

8.1.1.2 (Unternehmens-)Beteiligung

Stellen Sie sich folgende Situation vor:

Als Bürger/in interessieren Sie sich dafür, an welchen Unternehmen der Freistaat Thüringen beteiligt ist. Sie möchten sich vor allem näher darüber informieren, wie hoch die Beteiligung an den Unternehmen des privaten Rechts ist, was die Grundlagen der Beteiligungssteuerung sind, wie hoch die Vergütung der Geschäftsführung ist und ob und ggf. in welcher Höhe die Unternehmen Zuschüsse aus dem Landeshaushalt erhalten. Für Ihre Recherche nutzen Sie das Thüringer Transparenzportal. Ihre Aufgaben:

1. Rufen Sie das Thüringer Transparenzportal auf unter: <https://verwaltung.thueringen.de/ttp>
2. Suchen Sie mithilfe der **Suchfunktion** auf dem Thüringer Transparenzportal nach Inhalten zu Unternehmensbeteiligungen des Freistaates Thüringen.
3. Befassen Sie sich im Anschluss damit, welche **Filterfunktionen** Ihnen zur Eingrenzung der Suchergebnisse zur Verfügung stehen. Verwenden Sie anschließend die Filterfunktion (z.B. Zeitraum der Veröffentlichung, Verantwortliche Stelle), um die gefundenen Suchergebnisse nach Ihrem Interesse weiter einzugrenzen.
4. Nutzen Sie bitte nun die **Sortierfunktion** und probieren Sie alle vorhandenen Sortiermöglichkeiten nacheinander aus. Machen Sie sich hierbei Notizen zur Funktionalität der Sortierfunktion.
5. Öffnen Sie die **Detailseite** eines der vorgeschlagenen Treffer. Verschaffen Sie sich einen kurzen Überblick über die Detailseite.
6. Wählen Sie nun eine der hinterlegten Quellen aus und öffnen Sie diese. Notieren Sie sich den Titel der Quelle und vermerken Sie hinter dem Titel den Zusatz „Quelle 1“. Überfliegen Sie nun die Inhalte der geöffneten Quelle. Bewerten Sie die Darstellung und den Umfang der Inhalte der Quelle. Machen Sie sich einige Notizen zur Relevanz der Quelle für Ihr Recherchethema.
7. Anschließend gehen Sie bitte wieder zurück zur **Suchergebnisseite**. Öffnen Sie erneut einen der vorgeschlagenen Treffer, der zu Ihrem Recherchethema passt und überfliegen Sie den bzw. die Quellentitel auf der Detailseite. Wählen Sie eine der Quellen aus und öffnen Sie diese (hierbei sollte es sich um eine neue Quelle handeln, die Sie vorher noch nicht geöffnet hatten) und notieren Sie sich deren Titel. Vermerken Sie hinter dem Titel den Zusatz „Quelle 2“. Überfliegen Sie nun die Inhalte der geöffneten Quelle. Machen Sie sich einige Notizen zur Relevanz der Quelle für Ihr Recherchethema.
8. Überlegen Sie mithilfe Ihrer Notizen, ob Ihnen die bereitgestellten Informationen dabei geholfen haben, sich ausreichend über die Beteiligung des Freistaates Thüringen an Unternehmen des privaten Rechts zu informieren.
9. Bitte halten Sie Ihre Notizen griffbereit. Öffnen Sie nun den Link zur Umfrage. Nach 15 Minuten können Sie über diese Seite den Fragebogen zu Ihren Erfahrungen mit dem Transparenzportal öffnen. Schließen Sie daher diese Seite bitte nicht, während Sie die beschriebenen Aufgaben auf dem Transparenzportal ausführen.

8.1.1.3 Katastrophenschutz

Stellen Sie sich folgende Situation vor:

Sie wohnen in einem Gebiet in Thüringen, das regelmäßig von Hochwassern betroffen ist.

Aufgrund vorhergesagter Starkregenfälle möchten Sie sich nun mithilfe des Thüringer Transparenzportals über Hinweise zum Verhalten in Gefahrensituationen informieren. Ihre Aufgaben:

1. Rufen Sie das Thüringer Transparenzportal auf unter: <https://verwaltung.thueringen.de/ttp>
2. Suchen Sie mithilfe der **Suchfunktion** auf dem Thüringer Transparenzportal nach verlinkten Inhalten mit Hinweisen für die Bevölkerung in Gefahrensituationen.
3. Befassen Sie sich im Anschluss damit, welche **Filterfunktionen** Ihnen zur Eingrenzung der Suchergebnisse zur Verfügung stehen. Verwenden Sie anschließend die Filterfunktion (z.B. Zeitraum der Veröffentlichung, Verantwortliche Stelle), um die gefundenen Suchergebnisse nach Ihrem Interesse weiter einzugrenzen.
4. Nutzen Sie bitte nun die **Sortierfunktion** und probieren Sie alle vorhandenen Sortiermöglichkeiten nacheinander aus. Machen Sie sich hierbei Notizen zur Funktionalität der Sortierfunktion.
5. Öffnen Sie die **Detailseite** eines der vorgeschlagenen Treffer. Verschaffen Sie sich einen kurzen Überblick über die Detailseite.
6. Wählen Sie nun eine der hinterlegten Quellen aus und öffnen Sie diese. Notieren Sie sich den Titel der hinterlegten Quelle und vermerken Sie hinter dem Titel den Zusatz „Quelle 1“. Überfliegen Sie nun die Inhalte der geöffneten Quelle. Bewerten Sie die Darstellung und den Umfang der Inhalte der Quelle. Machen Sie sich einige Notizen zur Relevanz der Quelle für Ihr Recherchethema.
7. Anschließend gehen Sie bitte wieder zurück zur **Suchergebnisseite**. Recherchieren Sie nach der Quelle mit dem Titel „Flyer Warnung der Bevölkerung in Thüringen“. Wählen Sie die Quelle aus und öffnen Sie diese. Notieren Sie sich den Titel „Flyer Warnung der Bevölkerung in Thüringen“. Überfliegen Sie nun die Inhalte der geöffneten Quelle. Machen Sie sich einige Notizen zur Relevanz der Quelle für Ihr Recherchethema.
8. Überlegen Sie mithilfe Ihrer Notizen, ob Ihnen die bereitgestellten Informationen dabei geholfen haben, sich ausreichend über Verhalten in Gefahrensituationen zu informieren.
9. Bitte halten Sie Ihre Notizen griffbereit. Nach 15 Minuten können Sie über diese Seite den Fragebogen zu Ihren Erfahrungen mit dem Transparenzportal öffnen. Schließen Sie daher diese Seite bitte nicht, während Sie die beschriebenen Aufgaben auf dem Transparenzportal ausführen.

8.2 Clickworker Fragebogen zum Thüringer Transparenzportal

Gesamtbewertung Thüringer Transparenzportal

Wie bewerten Sie die Webseite des Thüringer Transparenzportals?

A1a. Sehr schlecht	<input type="radio"/>
A1b. Schlecht	<input type="radio"/>
A1c. Teils/teils	<input type="radio"/>
A1d. Gut	<input type="radio"/>
A1e. Sehr gut	<input type="radio"/>
A1f. Keine Angabe	<input type="radio"/>

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf das Thüringer Transparenzportal zu?

Das Thüringer Transparenzportal...	Trifft überhaupt nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher zu	Trifft voll und ganz zu	Keine Angabe
ist insgesamt benutzerfreundlich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ist interessant.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
animiert zum weiteren Surfen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hat ein ansprechendes Design.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lädt schnell.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verwendet gut lesbare Buchstaben (Schrift, Größe).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
würde ich anderen Personen empfehlen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Suchfunktion

In den folgenden Fragen geht es um die **Suchfunktion** insgesamt.

Beispieldarstellung:

Informationen suchen

Volltextsuche

Wie bewerten Sie die Suchfunktion auf dem Thüringer Transparenzportal?

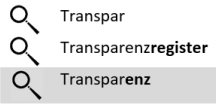

Sehr schlecht	<input type="radio"/>
Schlecht	<input type="radio"/>
Teils/teils	<input type="radio"/>
Gut	<input type="radio"/>
Sehr gut	<input type="radio"/>
Keine Angabe	<input type="radio"/>

Was sind die Gründe für Ihre teilweise schlechte, schlechte bzw. sehr schlechte Bewertung?

Hinweis: Mehrfachantworten möglich

[Filter: Frage nur anzeigen, wenn bei 0 0, 0 oder 0 angegeben wurde]

Ich habe keine relevanten Quellen gefunden.	<input type="radio"/>
Es fehlte eine erweiterte Suchfunktion (z.B. Suchen nach Schlagwörtern, Titel der Quelle).	<input type="radio"/>
Die Suchfunktion war nicht einfach zu bedienen.	<input type="radio"/>
Es fehlten Suchvorschläge während der Eingabe des Suchwortes (siehe Beispiel).	<input type="radio"/>

	
<p>Das Vervollständigen der Suchbegriffe während der Eingabe wäre notwendig gewesen (siehe Beispiel).</p> 	<input type="radio"/>
<p>Es fehlten Korrekturvorschläge nach erfolgter Suche (siehe Beispiel).</p> <p>Keine Datensätze gefunden bei der Suche „Transparenz“</p> <p>Meinten Sie: „Transparenz“</p>	<input type="radio"/>
<p>Sonstiges: [Freitextfeld]</p>	<input type="radio"/>

Sortierfunktion

In den folgenden Fragen geht es um die **Sortierfunktion** insgesamt.

Beispieldarstellung:



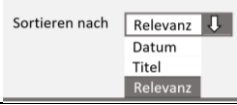
Wie bewerten Sie die Sortierfunktion auf dem Thüringer Transparenzportal?

Sehr schlecht	<input type="radio"/>
Schlecht	<input type="radio"/>
Teils/teils	<input type="radio"/>
Gut	<input type="radio"/>
Sehr gut	<input type="radio"/>
Ich habe die Sortierfunktion nicht gefunden.	<input type="radio"/>
Keine Angabe	<input type="radio"/>

Was sind die Gründe für Ihre Bewertung?

Hinweis: Mehrfachantwort möglich

[Filter: Frage nur anzeigen, wenn bei 0 0, 0 oder 0 angegeben wurde]

	Ja	Nein	Keine Angabe
Die Sortierfunktion war nur mit viel Mühe zu finden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Sortierfunktion war nicht hilfreich, um die vorhandenen Treffer übersichtlich aufzulisten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es fehlte die Möglichkeit des Sortierens nach Relevanz (siehe Beispiel)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstige: [Freitextfeld]	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filterfunktion

In den folgenden Fragen geht es um die **Filterfunktionen** insgesamt.

Beispieldarstellung:

Zeitraum Veröffentlichung
--alle--

Verantwortliche Stelle
--alle--

Kategorie
--alle--

Wie bewerten Sie die Filterfunktion auf dem Thüringer Transparenzportal?

Sehr schlecht	<input type="radio"/>
Schlecht	<input type="radio"/>
Teils/teils	<input type="radio"/>
Gut	<input type="radio"/>
Sehr gut	<input type="radio"/>
Ich habe die Filterfunktion nicht gefunden	<input type="radio"/>
Keine Angabe	<input type="radio"/>

Was sind die Gründe für Ihre teilweise schlechte, schlechte bzw. sehr schlechte Bewertung?

[Filter: Frage nur anzeigen, wenn bei 0, 0, 0 oder 0 angegeben wurde]

Hinweis: Mehrfachantwort möglich

Es fehlte die Möglichkeit nach dem Dateiformat der hinterlegten Quelle (z. B. JPEG, PDF, docx, xls) zu filtern	<input type="radio"/>
Die angegebenen Filteroptionen waren nicht verständlich	<input type="radio"/>
Sonstiges: [Freitextfeld]	<input type="radio"/>

Suchergebnisseite

Nun folgen einige Fragen zu der **Suchergebnisseite**. Diese umfasst eine Liste mit allen verfügbaren Treffern zu einem Thema. Die Treffer werden Ihnen als Übersicht auf dem Transparenzportal angezeigt, sobald Sie einen Suchbegriff eingeben.

Beispiel für eine Suchergebnisseite mit der Sucheingabe „Gesundheit“:

Titel	Veröffentlichende Stelle	Kategorie	Schlagwörter	Veröffentlicht	Aktualisiert
_Gesundheit	Thüringer Landesamt für Statistik	Gesundheit	Schwangerschaftsabbrüche, Gesundheitswesen, Todesursachen, Krankenhäuser, Krankheiten, Vorsorgeeinrichtungen, Rehabilitationseinrichtungen	06.12.2016	01.03.2022
Ambulante Hospizarbeit	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	Gesundheit	Gesundheit, Stationäre Hospizangebote, Palliativstation, Trauerbegleitung, Trauercafe, Ambulante Hospizarbeit	19.05.2020	07.10.2020
Der Mensch	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	Gesundheit	Gesundheit, Der Mensch, Psychiatrische Versorgung, Impfen, Sucht, Gesundheitsförderung, Umwelthygiene, Infektionsschutz, Blutspende, Organspende, Sozialversicherung, Giftinformationszentrum, Hospiz und Palliativwesen	19.05.2020	26.06.2020
Dritte Änderung des Programms zur Förderung der Tiergesundheit in den Schaf- und Ziegenbeständen in Thüringen	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	Gesundheit	Dritte Änderung des Programms zur Förderung der Tiergesundheit, Schaf- und Ziegenbeständen	18.05.2020	18.05.2020
Erste Änderung des Programms zur Förderung der Tiergesundheit in den Pferdebeständen in Thüringen	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	Gesundheit	Pferde, Erste Änderung des Programms zur Förderung der Tiergesundheit	15.05.2020	15.05.2020

Wie bewerten Sie die Suchergebnisseite?

Sehr schlecht	<input type="radio"/>
Schlecht	<input type="radio"/>
Teils/teils	<input type="radio"/>
Gut	<input type="radio"/>
Sehr gut	<input type="radio"/>
Keine Angabe	<input type="radio"/>

Was sind die Gründe für Ihre teilweise schlechte, schlechte bzw. sehr schlechte Bewertung?

[Filter: Frage nur anzeigen, wenn bei 0 0, 0 oder 0 angegeben wurde]

Hinweis: Mehrfachantwort möglich

Die Anzahl der Treffer war zu gering.	<input type="radio"/>
Durch die Suchergebnisseite wusste ich nicht, was für eine Quelle mich erwartet.	<input type="radio"/>
Die Titel der vorgeschlagenen Treffer waren missverständlich.	<input type="radio"/>
Weitere Informationen zu vorgeschlagenen Treffern wären hilfreich gewesen	<input type="radio"/>
Die Ansicht war unübersichtlich.	<input type="radio"/>
Sonstiges: [Freitextfeld] _____	<input type="radio"/>

Detailseite

Nun folgen einige Fragen zu der **Detailseite**. Diese zeigt Ihnen die hinterlegten Quellen an, sobald Sie auf einen der Treffer in der Suchergebnisübersicht klicken.

Beispiel einer Detailseite für die Sucheingabe „Gesundheit“:

Kategorien: Gesundheit
Schlagwörter: Schwangerschaftsabbrüche, Gesundheitswesen, Todesursachen, Krankenhäuser, Krankheiten, Vorsorgeeinrichtungen, Rehabilitationseinrichtungen

Veröffentlicht: 06.12.2016
Zuletzt aktualisiert: 01.03.2022

Informationen

Titel	Lizenz
Berufe des Gesundheitswesens	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Krankenhäuser, Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Meldepflichtige Krankheiten	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Schwangerschaftsabbrüche	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG
Todesursachen	Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG

Veröffentlichende Stelle:
 Thüringer Landesamt für Statistik
poststelle@statistik.thueringen.de
 Zur Webseite

Datenverantwortliche Stelle:
 Thüringer Landesamt für Statistik
poststelle@statistik.thueringen.de

Melden:
[→Dieses Dokument ist inhaltlich fehlerhaft](#)

[→Eine Verknüpfung ist fehlerhaft](#)

[→ Zurück zur Übersicht](#)

Denken Sie nun an die Suchergebnisse zurück, die Ihnen auf dem Thüringer Transparenzportal angezeigt wurden.

Wie bewerten Sie die Detailseiten insgesamt?

Sehr schlecht	<input type="radio"/>
Schlecht	<input type="radio"/>
Teils/teils	<input type="radio"/>
Gut	<input type="radio"/>
Sehr gut	<input type="radio"/>
Keine Angabe	<input type="radio"/>

Was sind die Gründe für Ihre teilweise schlechte, schlechte bzw. sehr schlechte Bewertung?

[Filter: Frage nur anzeigen, wenn bei 0 0, 0 oder 0 angegeben wurde]

Hinweis: Mehrfachantwort möglich

Es war nicht klar, um was für eine Quelle es sich handelt	<input type="radio"/>
Es fehlten weitere Informationen zu der vorgeschlagenen Quelle	<input type="radio"/>
Die Meldefunktion von fehlerhaften Inhalten/Verlinkungen ist nicht notwendig	<input type="radio"/>
Sonstiges: [Freitextfeld]	<input type="radio"/>

Filter bei nachfolgenden Fragen: Bei Szenario 1 und 2 werden 0 und 0 angezeigt. Bei Szenario 3 werden 0, 0 und 0 angezeigt.

Bitte geben Sie hier die Titel der Quellen an, die Sie sich näher angesehen haben.

Quelle 1:

[Freitext]

Quelle 2:

[Freitext]

Wie bewerten Sie die Relevanz der aufgerufenen Quelle(n) für Ihren Rechercheauftrag?

	Sehr gering	Gering	Teils/Teils	Hoch	Sehr hoch	Keine Angabe
Quelle 1	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quelle 2	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bitte geben Sie hier den Titel der ersten Quelle an, die Sie sich näher angesehen haben. (Hinweis: Es handelt sich hierbei NICHT um das Dokument mit dem Titel „Flyer Warnung der Bevölkerung in Thüringen“).

Quellentitel:

[Freitext]

Haben Sie das das Dokument mit dem Titel „Flyer Warnung der Bevölkerung in Thüringen“ gefunden?

Ja	<input type="radio"/>
Nein	<input type="radio"/>

Wie bewerten Sie die Relevanz der aufgerufenen Quelle(n) für Ihren Rechercheauftrag?

[Filter: Antwortoption 0 nur anzeigen, wenn bei F6 „0“ angegeben wurde]

	Sehr gering	Gering	Teils/Teils	Hoch	Sehr hoch	Keine Angabe
Quelle 1	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dokument „Flyer Warnung der Bevölkerung in Thüringen“	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>


Abschließende Einschätzungen und Optimierungspotenzial




Inwieweit treffen die Aussagen auf die gewonnenen Informationen zu?

	Trifft überhaupt nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher zu	Trifft voll und ganz zu	Keine Angabe
Mithilfe der Informationen konnte ich mir zu einem Thema eine fundierte Meinung bilden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Informationen könnten es mir ermöglichen, mich an einem administrativen/politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Informationen könnten es mir ermöglichen, das Handeln der öffentlichen Verwaltung besser nachzuvollziehen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die über das Thüringer Transparenzportal bereitgestellten Informationen halte ich für vertrauenswürdig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welche Erweiterungen des Thüringer Transparenzportals wären Ihrer Ansicht nach hilfreich?

[Mehrfachauswahl möglich]

Keine Erweiterung erforderlich	<input type="radio"/>
Zusammenstellung von Informationen zu besonders häufig gestellten Fragen (FAQ) 	<input type="radio"/>
Hilfefunktion (z. B. zur Nutzung der Filterfunktion, zu geltenden Lizenzbedingungen)	<input type="radio"/>

	
Möglichkeit zur Teilung von Inhalten über einen Social-Media-Share-Button  	<input type="radio"/>
Sonstiges: [Freitextfeld]	<input type="radio"/>

Wie könnte Ihrer Ansicht nach darüber hinaus das Thüringer Transparenzportal verbessert werden?

[Freitext]

Angaben zur Person

Mit welchem Endgerät haben Sie auf das Thüringer Transparenzportal zugegriffen?

Mobiles Endgerät (Tablet/Smartphone) mit Android Betriebssystem	<input type="radio"/>
Mobiles Endgerät (Tablet/Smartphone) mit iOS Betriebssystem	<input type="radio"/>
Mobiles Endgerät (Tablet/Smartphone) mit sonstigem Betriebssystem	<input type="radio"/>
Stationäres Endgerät (Laptop/Desktop PC) mit Windows Betriebssystem	<input type="radio"/>
Stationäres Endgerät (Laptop/Desktop PC) mit macOS Betriebssystem	<input type="radio"/>
Stationäres Endgerät (Laptop/Desktop PC) mit sonstigem Betriebssystem	<input type="radio"/>
Sonstiges: [Freitextfeld]	<input type="radio"/>

Welchen Browser haben Sie für die Suche auf dem Thüringer Transparenzportal genutzt?

Mozilla Firefox	<input type="radio"/>
Microsoft Edge	<input type="radio"/>
Microsoft Internet Explorer	<input type="radio"/>
Google Chrome	<input type="radio"/>
Opera	<input type="radio"/>
Safari	<input type="radio"/>

Sonstige Browser: [Freitextfeld]	<input type="radio"/>
----------------------------------	-----------------------

Wohnen Sie in Thüringen?

Ja	<input type="radio"/>
Nein	<input type="radio"/>
Keine Angabe	<input type="radio"/>

Wie alt sind Sie?

18-25 Jahre	<input type="radio"/>
26-35 Jahre	<input type="radio"/>
36-45 Jahre	<input type="radio"/>
46-55 Jahre	<input type="radio"/>
56-65 Jahre	<input type="radio"/>
Über 66 Jahre	<input type="radio"/>

Falls Sie noch Anmerkungen/Hinweise haben, können Sie das Textfeld nutzen.

[Freitext]

Schlussseite

Die Umfrage ist nun beendet.

Ihr persönlicher Teilnehmer-Code lautet: **Thür2022_XXX**

Bitte schließen Sie das Fenster erst, wenn Sie das Codewort kopiert oder fehlerfrei notiert haben. Sie können diese Seite im Anschluss nicht wieder aufrufen.

Wir wünschen Ihnen einen schönen Tag!

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry, no matter how small, should be documented to ensure the integrity of the financial data. This includes recording dates, amounts, and the nature of the transactions.

The second part of the document provides a detailed breakdown of the company's revenue streams. It identifies the primary sources of income and analyzes their contribution to the overall financial performance. This section also includes a comparison of current revenue trends with historical data to identify patterns and growth opportunities.

The third part of the document focuses on the company's expenses and cost management strategies. It details the various categories of expenditures, such as salaries, rent, and utilities, and discusses the measures taken to optimize costs without compromising the quality of services or products.

The fourth part of the document presents a comprehensive analysis of the company's profit margins. It calculates the gross, operating, and net profit margins, and discusses the factors that influence these metrics. This analysis is crucial for understanding the company's financial health and its ability to generate sustainable profits.

The fifth and final part of the document provides a summary of the key findings and recommendations. It highlights the strengths of the company's financial performance and identifies areas for improvement. The recommendations are based on the data presented and are designed to help the company achieve its long-term financial goals.