

# Praxishandreichung zur Ausgestaltung von öffentlichen Transparenzportalen

Stand: 13. März 2024

**Transparenzportale sind digitale Plattformen, auf denen öffentlich zugänglich Daten und Informationen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Durch Bereitstellung und Auffindbarmachen von amtlichen Informationen wird die Informationsfreiheit hin zur Transparenz weiterentwickelt.**

Verwaltungshandeln betrifft uns alle – deshalb muss es für alle transparent und nachvollziehbar sein. Niemand muss mehr fragen, wie und mit welcher Begründung Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung zustande kommen, sondern die Verwaltung macht solche Informationen proaktiv über eine zentrale Plattform öffentlich zugänglich – und zwar anonym und kostenfrei. Dadurch können alle Nutzenden von den veröffentlichten Informationen profitieren. Zu verzichten ist auf personenbezogenes Tracking des Nutzungsverhaltens. Die Portale fungieren als eine Art „Wissensdatenbank“ und können Grundlage für eine weitere Nutzung der Daten und Informationen darstellen.



Diese Praxishandreichung beinhaltet Vorschläge für die Gestaltung von barrierefreien und nutzerfreundlichen öffentlich zugänglichen Transparenzportalen der öffentlichen Verwaltung. Dazu werden die notwendigen Anforderungen bzw. Kriterien identifiziert und die Möglichkeiten der konkreten Umsetzung dargestellt. Von diesem Leitfaden sollen insbesondere Betreiberinnen und Betreiber von öffentlichen Transparenzportalen, informationspflichtige Stellen, aber auch Nutzende profitieren, die anhand der Kriterien die Qualität eines Portals prüfen können.

## 1. Voraussetzungsloser Zugang

Auf einem Transparenzportal werden Informationen bereitgestellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Zugang zu diesen Informationen soll **voraussetzungslos** und an keinerlei Pflichten gebunden sein. Daher muss eine Nutzung des Portals ohne eine Anmeldung oder Registrierung möglich sein. Eine Überwachung des Abrufs von Nutzendaten darf ebenso wenig stattfinden. Eine Analyse des Nutzungsverhaltens auf dem Portal sollte daher möglichst nicht personenbezogen erfolgen und die Vertraulichkeit der Nutzung des Dienstes weitestgehend beachten.

Eine Anmeldung bzw. **Registrierung für regelmäßig Nutzende**, die beispielsweise auch Anträge über das Portal stellen möchten, soll **optional möglich** sein.

Die Abfrage von (personenbezogenen) Daten ist auf das Erforderliche zu reduzieren. Was erforderlich ist, wird auch durch die landesspezifischen Regelungen festgelegt. So muss in einigen Bundesländern bei einem Antrag auf Informationszugang nach den entsprechenden gesetzlichen Regelungen der vollständige Name sowie die Adresse angegeben werden. In anderen Ländern und dem Bund dagegen ist eine anonyme Antragstellung möglich.

## 2. Einfache und barrierefreie Nutzung

Transparenzportale richten sich an alle Menschen, die sich für Informationen von öffentlichen Stellen interessieren. Sie sind Spiegel der Informationsfreiheit und Transparenz öffentlicher Verwaltung. Die **Nutzung sollte so einfach und barrierefrei** ausgestaltet sein, dass keine interessierten Nutzenden ausgeschlossen werden. Die Transparenzportale sollten hierzu die einschlägigen Standards für Barrierefreiheit (z. B. WCAG, BITV) bei der Gestaltung der Webseiten einhalten.

Für die einfache Nutzung des Transparenzportals bedarf es einer **übersichtlich und hürdenarm gestalteten Benutzeroberfläche**. Mit nur wenigen Klicks sollte es möglich sein, ohne langwieriges Erforschen der Oberfläche an die gewünschten Infor-

mationen zu gelangen. Insbesondere die Suchfunktion sollte prägnant und intuitiv auf der ersten Seite präsentiert werden und zusätzlich über jede Seite aufrufbar sein.

Wichtig für jedes Transparenzportal ist eine nutzerorientierte **Suchfunktion**, da diese für die Funktionalität des Portals entscheidend ist. Diese sollte ggf. standardisierte Metadaten und Quellenangaben mit beachten. Nutzende müssen die für sie interessanten Inhalte über eine **Volltextsuche** schnell und problemlos finden können. Das Suchfeld sollte gut auffindbar und mit einer Auto-Vervollständigung ausgestattet sein. Hierbei können bei der Eingabe auch passende Schlagwörter bzw. in einer Live-Vorschau erste Suchergebnisse angezeigt werden. Die Suchfunktion sollte eine Einschränkung etwa bzgl. Attributen oder Werten ermöglichen (facettierte Suche). Die Ergebnisse werden möglichst in einer übersichtlichen Liste dargestellt, die zusätzlich filterbar ist, sowie eine Sortierung ermöglicht, beispielsweise nach Relevanz, Quelle oder auf- und absteigend nach Datum des Dokuments. Zukünftige Möglichkeiten, wie beispielsweise den Einsatz einer semantischen Suche, sollte bei der Einrichtung mitgedacht werden. Auch Angaben zu Zuständigkeiten und damit verbunden die Einbindung etwa von dem Portalverbund Online-Gateway und dem Dienstverzeichnis der öffentlichen Verwaltung sollten ggf. frühzeitig einfließen.

Eine **Kategorisierung bzw. Indexierung** der Inhalte mit sinnvollen Schlagwörtern und Synonymen ist notwendig. Dies ermöglicht Nutzenden des Portals zu erkennen, was für Arten von Informationen im Transparenzportal enthalten sind. Die Kategorien können sich direkt aus dem jeweiligen Transparenzgesetz ergeben, aber auch durch die veröffentlichenden Behörden und Abteilungen etc. nach einem möglichst zwischen Ihnen abgestimmten Verfahren.

Bei der Gestaltung der Abfragemöglichkeiten ist darauf zu achten, dass keine beschränkende Lenkung der Nutzenden etwa nur bezogen auf einzelne Stichworte oder Auswahlbereiche erfolgt, so dass diese nicht den Eindruck erhalten, nur wenige eingeschränkte Auswahlmöglichkeiten zu haben. Ein guter

**Suchalgorithmus** ist für die Funktionalität des Portals entscheidend. Für die Beschreibung und Nutzung des Transparenzportals sind, wenn möglich, **Erläuterungen in den lokal relevanten Fremdsprachen** anzubieten.

Die jeweiligen gesetzlichen Regelungen der Länder zu einfacher/leichter Sprache sind zu beachten. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere Erläuterungen zum Transparenzportal angeboten werden.

Auch Angebote in Gebärdensprache (etwa bei Videoinhalten) sind wünschenswert bzw. ggf. gesetzlich vorgeschrieben.

Die Gestaltung der Weboberfläche muss auch Menschen mit Sehbehinderungen berücksichtigen. Screenreader, Braillezeile und Sprachausgabe sollen unterstützt werden.

Es sollte die Möglichkeit bestehen, Suchaufträge für später zu speichern und sich so z. B. mittels E-Mail oder RSS Web-Feed automatisch über neue Suchergebnisse zu einem Suchbegriff informieren zu lassen.

Sofern Inhalte nur für eine bestimmte Region relevant sind, sollte für Nutzende eine Umkreis-Suche mittels Geokoordinaten bzw. Angabe einer Adresse möglich sein.

### 3. Unterstützung und Wegweiser für Nutzende

Damit Informationen im Transparenzportal auffindbar sind, sollte eine **Anleitung für die Nutzung des Transparenzportals** zur Verfügung stehen. Dies kann zum Beispiel anhand von Erklärvideos erfolgen. Auch eine Auflistung der nach den gesetzlichen Bestimmungen bereitzustellenden Kategorien von Informationen könnte hilfreich sein.

Weitere Unterstützung für eine erfolgreiche und effektive Nutzung des Transparenzportals sollte in persönlicher Form durch eine **Ansprechstelle** mit entsprechenden telefonischen Sprechzeiten oder elektronischer Kontaktmöglichkeit per E-Mail sowie

Kontaktformular möglich sein. Hierbei sollte auch eine Vertretung sichergestellt sein. Um Betrieb und Weiterentwicklung des Transparenzportals sicherzustellen, sollte eine fachliche Leitstelle eingerichtet werden. Über diese können technische Probleme an den zuständigen IT-Dienstleister weitergegeben werden. Auch redaktionelle Fragen zu den veröffentlichten Informationen könnten hier bearbeitet werden. Alternativ kann auch ein eigenes **User-Help-Desk** betrieben werden.

Es empfiehlt sich, eine **Feedbackmöglichkeit zu jeder veröffentlichten Information** einzurichten. Dadurch können Nutzende mögliche Fehler melden oder direkte Rückfragen stellen. Dabei sollte das System so eingerichtet sein, dass das Feedback zu den einzelnen Informationen direkt an die zuständige informationspflichtige Stelle geht und somit direkt bei den zuständigen Expertinnen und Experten weiterverarbeitet werden kann. Dies kann dadurch erfolgen, dass zu jeder veröffentlichten Information die zuständige Stelle mit entsprechenden Kontaktinformationen hinterlegt ist. Die zuständige Stelle muss organisatorische Vorkehrungen treffen, um bei Fehlern, insbesondere bei nicht ausreichend geschwärzten schützenswerten Informationen, schnell Abhilfe zu schaffen.

Ferner sollte eine **Kontaktmöglichkeit** der informationspflichtigen Stellen in Form eines Registers auf dem Portal veröffentlicht werden (z.B. zur Nachfrage nach nicht auffindbaren veröffentlichungspflichtigen Informationen).

Es bietet sich an, das Portal um eine **Antragsfunktion** zu erweitern, damit individuelle Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen auf einfachem Weg und an eine zentrale Stelle des jeweils vermutlich zuständigen Ressorts gestellt werden können. Dies hat den Vorteil, dass die Nutzenden nicht selbst entscheiden müssen, welche Stelle innerhalb des Ressorts (vermutlich) zuständig ist, sondern lediglich die zuständige Dienststelle auswählen müssen. Zudem bleibt die Auswahlliste der zuständigen Stellen übersichtlich. Eine solche Antragsfunktion kann auch durch die Bereitstellung eines Online-Formulars ermöglicht werden.

Wenn es nicht ohnehin bereits gesetzlich vorgesehen ist („Access for One = Access for All“), sollte die Möglichkeit bestehen, dass Nutzende anregen können, dass von ihnen beantragte Informationen auf dem Transparenzportal durch die informationspflichtige Stelle ebenfalls veröffentlicht werden. Hierbei sind gegebenenfalls bestimmte Teile der Informationen zum Schutz der Interessen Dritter durch die informationspflichtige Stelle vor einer Veröffentlichung zusätzlich unkenntlich zu machen.

Da auch an anderen Stellen amtliche Informationen veröffentlicht werden, ist es zielführend im Transparenzportal selbst **Verweise oder Verlinkungen** auf weitere Informationsangebote, wie zum Beispiel Register, Umweltportale, Geoinformationen, Angebote anderer Stellen und Bundesländer bzw. des Bundes sowie weitere Transparenzportale, zu erstellen.

Sofern technisch möglich, bietet es sich an, eine Schnittstelle bereitzustellen, die die Suche portalübergreifend ermöglicht. Hier muss auch die Gegenrichtung bedacht werden, so dass andere Informationsangebote mit ihrer Suchfunktion auf das Transparenzportal verweisen oder direkt dorthin verlinken können.

Hierfür könnte es sich anbieten, für alle Transparenzportale ein ähnliches Informationsformat (zum Beispiel über ein Metadatenschema) harmonisiert zur Verfügung zu stellen und ein einheitliches Schnittstellenformat zu entwickeln und für alle Transparenzportale zum Informationsimport und -export zu nutzen. Hierbei müssten alle Betreiberinnen und Betreiber berücksichtigen, dass eventuell zusätzliche Serverlasten entstehen und sie Crawler beziehungsweise Harvester nicht durch die Konfiguration ihrer Seite ausschließen.

Um eine nutzerorientierte Erweiterung des Informationsangebots zu ermöglichen, kann eine **allgemeine Feedbackmöglichkeit** geschaffen werden, über die Bürgerinnen und Bürger von ihnen gewünschte Informationen, die bisher nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen, mitteilen können. Dies kann in einem öffentlichen (moderierten) Forum erfolgen. Hierüber können auch weitere Anregungen zur Ver-

besserung der Informationsfreiheit eingereicht und diskutiert werden.

#### 4. Intervenierbarkeit und Anpassungsfähigkeit

Im Transparenzportal müssen administrative Funktionen vorgesehen werden, die es ermöglichen, eingestellte Informationen und deren Metadaten zu ändern oder zu löschen.

Dies ist beispielsweise notwendig, wenn versehentlich personenbezogene Daten, Geschäftsgeheimnisse oder andere vom Informationszugang ausgenommene, **schützenswerte Informationen** in das Transparenzportal eingestellt wurden. Es muss möglich sein, diese nachträglich zu löschen oder zu schwärzen.

Die Informationen auf dem Portal sollten aktuell sein, das heißt, insbesondere den jeweiligen Stand eines Dokuments wiedergeben. Zur Nachvollziehbarkeit ist eine **Änderungshistorie** sinnvoll. Es sollte möglich sein, dass das letzte Änderungsdatum von Informationen ersichtlich ist. Sollten auch Gesetze und andere rechtliche Bestimmungen im Transparenzportal veröffentlicht werden, so sollte markiert werden können, dass diese außer Kraft getreten sind und ein Verweis auf die aktuelle Fassung – sofern vorhanden – eingefügt werden können.

Eine Änderung der Kategorisierung von Informationen und anderer Metadaten durch eine zentrale Stelle oder durch die informationspflichtige Stelle muss möglich sein. So kann eine fehlerhafte Kategorisierung korrigiert oder beispielsweise bei der Umstrukturierung von Behörden die Zuordnung eines Dokuments zu einer bestimmten veröffentlichenden Behörde geändert werden.

Transparenzportale sollen langfristig genutzt werden; daher müssen absehbare Weiterentwicklungen möglichst schon bei der ersten Gestaltung bedacht und deren Möglichkeit offengehalten werden. Das Portal muss darüber hinaus **bei Gesetzesänderungen anpassbar** sein. Hier sollte insbesondere an eine Erweiterung der herauszugebenden Informati-

onen gedacht werden. Hier könnte es zum Beispiel erforderlich werden, den Katalog an Metadaten zu ergänzen oder neue Kategorien von Informationen hinzuzufügen. Aber auch Veränderungen bei den Schutzgründen oder Bestimmungen zu möglichen Löschrufen müssen grundsätzlich im Portal abgebildet werden können.

## 5. Technische Anforderungen

Die Bereitstellung der Informationen erfolgt nach **aktuellen technischen Standards**, z. B. DCAT-AP.de<sup>1</sup>. Die Informationen müssen so bereitgestellt werden, dass sie nutzbar, einfach abgerufen und weiterverwendet werden können. Dafür empfiehlt es sich, offene und maschinenlesbare Formate auf dem Portal bereitzustellen. Das bedeutet, dass die Informationen bereits mit diesen technischen Standards bei den veröffentlichungspflichtigen Stellen vorhanden sein müssen (siehe Prinzipien der Informationsfreiheit by design<sup>2</sup>)

Ferner empfiehlt es sich, für das Portal **Open-Source-Software** zu nutzen, da es im Bedarfsfall – transparent, öffentlich nachvollziehbar und gemeinsam mit der interessierten Community – angepasst und weiterentwickelt werden kann.

Darüber hinaus können Portale, deren Software unter freier Lizenz steht, kostengünstig von anderen Bundesländern übernommen werden. Durch die Verwendung von freier Open-Source-Software bindet sich die Verwaltung nicht an einen bestimmten Anbieter und stärkt so ihre Unabhängigkeit. Es sollte der zum Umsetzungszeitpunkt etablierte Standard für Open Data Portale insb. hinsichtlich Interoperabilität, verwendet werden<sup>3</sup>.

Es muss nach etablierten Standards eine **technische Schnittstelle (API)** eingerichtet werden, die z. B. einen Abruf ermöglicht (insb. einer Gesamtliste aller Informationen, der Nutzung der Suchfunktion, von Metadaten zu Informationen und von den einzelnen bereitgestellten Informationen). Um eine Nutzung der Schnittstelle zu erleichtern, ist eine Dokumentation der Schnittstelle erforderlich.

Das Portal muss für die Mitarbeitenden in den informationspflichtigen Stellen unkompliziert zu bedienen und zu befüllen sein. Dazu bedarf es automatisierter Prozesse. So sollte beispielsweise das Einstellen einer Information bzw. das Einstellen der Metadaten und des Links zum Speicherort direkt aus der E-Akte heraus möglich sein.

Ob auf dem Portal amtliche Informationen eingestellt werden oder die jeweiligen Metadaten und der Link zum Dokument, muss mit Blick auf die Struktur der Verwaltung bzw. gesetzliche Vorgaben umgesetzt werden. Für beide Varianten gibt es bereits existierende Vorbilder in Deutschland.

## 6. Organisation und Struktur

Informationen sollen **landesweit in einem gemeinsamen Portal** gesammelt und veröffentlicht werden, damit sie auch ohne detaillierte Kenntnis der Zuständigkeiten schnell gefunden werden können.

Das Land soll die **Infrastruktur für die Veröffentlichung von Informationen** bereitstellen und die Kosten dafür tragen, um die Akzeptanz z. B. bei den Kommunen zu stärken. Die Stelle, die das Transparenzportal entwirft und betreibt, muss mit einem Budget für Personal und Sachmittel ausgestattet werden, welches es ihr ermöglicht, das Portal zu betreiben, fortlaufend weiterzuentwickeln und die veröffentlichungspflichtigen Stellen bei technischen Fragen zu unterstützen.

Auch die veröffentlichungspflichtigen Stellen brauchen **zusätzliche Personal- und Sachmittel**, um ihre neuen Aufgaben erfüllen zu können. Die Beschäftigten, die die Veröffentlichungen übernehmen, benötigen hinreichend **Schulungsangebote**. In Einzelfällen – bei punktuellen technischen Problemen oder konkreten Rechtsfragen – muss **Unterstützung** im eigenen Haus oder bei festen Anlaufpunkten, wie der für den Betrieb des Portals zuständigen Stelle, vorhanden sein. Dazu gehört auch, die Prinzipien der Informationsfreiheit by Design<sup>4</sup> aufzugreifen: frühzeitig Veröffentlichungspflichten im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen, Ausschlussgründe abzuklä-

<sup>1</sup> <https://www.govdata.de/metadaten-schema>

<sup>2</sup> Siehe „Prinzipien der Informationsfreiheit und Umsetzungshinweise zu einer ‚Informationsfreiheit by Design‘“ der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK), 2024.

<sup>3</sup> <https://data.europa.eu/de>

<sup>4</sup> Siehe „Prinzipien der Informationsfreiheit und Umsetzungshinweise zu einer ‚Informationsfreiheit by Design‘“ der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK), 2024.

ren, geschützte Aktenbestandteile abzutrennen oder das Transparenzportal mit einem Schwärzungstool auszustatten, um den Veröffentlichungsprozess zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Die **Leitungsebene** soll regelmäßig über das Thema Transparenz informiert werden, um sie hierfür zu sensibilisieren und im besten Fall zu begeistern. Möglich wäre, beispielsweise auf der **Behördenwebsite** auf aktuelle oder besonders interessante Veröffentlichungen der Behörde im Transparenzportal hinzuweisen und auf diese Weise Transparenz zum eigenen Markenzeichen zu machen.

## 7. Datenschutzkonforme Gestaltung

Beim Transparenzportal muss eine **datenschutzkonforme Umsetzung gewährleistet** sein. Hierzu sind die Anforderungen der geltenden Datenschutzgesetze wie der DS-GVO, soweit einschlägig der Landesdatenschutzgesetze und auch des TTDSG einzuhalten.

Insbesondere darf aus der Nutzung des Transparenzportals **kein Profiling** erfolgen, auch um das Recht auf Informationszugang nicht zu beschränken. Dies schließt ein, dass durch Auswertung **keine Rückschlüsse auf die individuellen Interessen** von Nutzenden geschlossen werden und so Hinweise auf politische Meinungen bzw. Engagement der Nutzenden – im Falle von Journalistinnen und Journalisten auch deren journalistische Arbeit und Interessen – gezogen werden.

Um dem Recht auf Informationszugang bestmöglich Geltung zu verschaffen, sollte auf die Einholung von Einwilligungen und somit einwilligungsbedürftigen Verarbeitungen im Rahmen des Transparenzportals verzichtet werden.

Die volle Nutzung des Portals muss bei datenvermeidender Konfiguration möglich sein: also auch dann, wenn Cookies abgelehnt werden oder Tools zur Verschleierung der IP-Adresse, o. Ä. genutzt werden.

Bei der Löschung von personenbezogenen Daten aus dem Portal müssen Maßnahmen zur Umsetzung des sog. „Recht auf Vergessenwerden“ getroffen werden<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Z. B. robots.txt-Eintrag bezüglich vormaliger Einträge des Transparenzportals, Zugehen auf Dritte wie Suchmaschinenbetreiber oder Archiv-Webseiten wie archive.org.

## Checkliste:

### 1. Voraussetzungsloser Zugang

- Ist die Nutzung des Portals ohne Anmeldung oder Registrierung möglich?

### 2. Einfache und barrierefreie Nutzung

- Ist die Benutzeroberfläche des Portals übersichtlich und barrierefrei gestaltet?
- Sind die Inhalte kategorisiert/ indexiert?
- Ist eine nutzerorientierte Suchfunktion mit Volltextsuche vorhanden?

### 3. Unterstützung und Wegweiser für Nutzende

- Gibt es eine verständliche Anleitung für die Nutzung des Transparenzportals sowie eine Kontaktmöglichkeit, u. a. für technische Unterstützung?
- Können Anträge möglicherweise über das Portal selbst gestellt werden?

### 4. Intervenierbarkeit und Anpassungsfähigkeit

- Sind Funktionen vorgesehen, um veröffentlichte Informationen zu berichtigen oder zu löschen?
- Kann das Portal an Gesetzesänderungen angepasst und erweitert werden?

### 5. Technische Anforderungen

- Erfolgt die Bereitstellung der Informationen nach aktuellen technischen Standards?
- Wurde eine technische Schnittstelle (API) eingerichtet?

### 6. Organisation und Struktur

- Werden den Mitarbeitenden die notwendigen Kompetenzen zur Bereitstellung der Inhalte vermittelt?
- Erhalten die Mitarbeitenden bzw. die Behörden dauerhafte Unterstützung und die notwendige Ausstattung?

### 7. Datenschutzkonforme Gestaltung

- Ist eine datenschutzkonforme Umsetzung gewährleistet, die Profiling sowie Tracking von Personen unterlässt?