

Marco Feldmann



Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland

Der Bund und ausgewählte Länder im Vergleich

Feldmann, Marco: Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland: Der Bund und ausgewählte Länder im Vergleich. Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2014

Buch-ISBN: 978-3-95850-608-4

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95850-108-9

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2014

Covermotiv: Pixabay.de

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH

Hermannstal 119k, 22119 Hamburg

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2014

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| I.) Einleitung | 11 |
| II.) Literaturüberblick und -diskussion | 15 |
| a) Vergleichende Staatstätigkeitsforschung..... | 15 |
| b) Informationsfreiheitsgesetze und Forschungslücke | 17 |
| III.) Theorie..... | 21 |
| a) Parteiendifferenzhypothese | 21 |
| b) Relevanz der Theorie für die Fragestellung | 23 |
| c) Hypothesen | 24 |
| IV.) Methodik | 25 |
| a) Methodenwahl | 25 |
| b) Fallauswahl..... | 27 |
| c) Zwischenfazit | 28 |
| V.) Empirische Analyse..... | 31 |
| a) Allgemeiner Überblick über Informationsfreiheitsgesetze sowie entsprechende Regierungskonstellationen in Deutschland | 31 |
| b) Informationsfreiheitsgesetz des Bundes..... | 36 |
| i.) Frühere Verwaltungstradition in Deutschland sowie Entstehungsgeschichte des Gesetzes | 36 |
| ii.) Gesetzesinhalt..... | 39 |
| iii.) Reformbedarf | 44 |
| iv.) Nutzungspraxis des Gesetzes | 46 |
| v.) Hypothesenprüfung | 50 |

| | |
|--|------------|
| c) Brandenburgisches Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG)..... | 52 |
| i.) Entstehungsgeschichte des Gesetzes | 52 |
| ii.) Gesetzesinhalt..... | 54 |
| iii.) Reformbedarf | 56 |
| iv.) Nutzungspraxis des Gesetzes | 57 |
| v.) Hypothesenprüfung | 62 |
| d) Situation bezüglich eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes in Sachsen | 63 |
| i.) Bisherige, erfolglose Einführungsversuche..... | 64 |
| ii.) Vermutete Gründe für Nichtexistenz und Hypothesenprüfung..... | 66 |
| e) Situation bezüglich eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes in Baden-Württemberg..... | 69 |
| i.) Bisherige, erfolglose Einführungsversuche..... | 69 |
| ii.) Vermutete Gründe für Nichtexistenz und Hypothesenprüfung..... | 71 |
| | |
| VI.) Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse..... | 75 |
| | |
| VII.) Schlussfolgerungen und Ausblick..... | 79 |
| | |
| VIII.) Quellen- und Interviewverzeichnis | 87 |
| a) Quellen: | 87 |
| b) Interviews:..... | 95 |
| | |
| IX.) Literaturverzeichnis | 97 |
| | |
| X.) Anhänge | 107 |
| a) Fragenkatalog der geführten Experteninterviews:..... | 107 |
| b) Wörtliche oder sinngemäße Transkripte der geführten Experteninterviews:..... | 109 |
| i.) Wörtliches Interviewtranskript Dieter Hüsgen, Transparency International Deutschland..... | 109 |
| ii.) Wörtliches Interviewtranskript MdB Kirsten Lühmann (SPD) | 114 |
| iii.) Sinngemäßes Interviewtranskript Dr. Heike Mayer, Transparency International Deutschland | 118 |

| | |
|---|-----|
| iv.) Wörtliches Interviewtranskript Sven Müller, Referent für Informationsfreiheit bei der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg | 119 |
| v.) Wörtliches Interviewtranskript Jürgen Roth, Referent beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit..... | 128 |
| vi.) Wörtliches Interviewtranskript Andreas Schurig, Landesdatenschutzbeauftragter Sachsen | 132 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| <i>Abbildung 1:</i> Übersicht über die verschiedenen Theorieansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung..... | 17 |
| <i>Abbildung 2:</i> Typologie der Policyformen..... | 18 |
| <i>Abbildung 3:</i> Die Kausalkette der Parteiendifferenzhypothese..... | 10 |
| <i>Abbildung 4:</i> Übersicht über die informationsfreiheitsrechtliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland..... | 34 |
| <i>Abbildung 5:</i> Übersicht Thesenkontrolle (These 1)..... | 35 |
| <i>Abbildung 6:</i> Ausnahmetatbestände vom Grundsatz des freien Informationszugangs..... | 44 |
| <i>Abbildung 7:</i> IFG-Anträge 2006-2011 bei den Bundesministerien inklusive Geschäftsbereichsbehörden..... | 48 |
| <i>Abbildung 8:</i> IFG-Ablehnungen Bundesministerien inklusive Geschäftsbereiche 2006-2011..... | 49 |
| <i>Abbildung 9:</i> IFG-Antragsstellergruppen 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent..... | 50 |
| <i>Abbildung 10:</i> Anzahl der jährlichen Eingaben bei der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg..... | 60 |
| <i>Abbildung 11:</i> Erfolgsquote der Eingaben bei der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg..... | 60 |
| <i>Abbildung 12:</i> Anzahl der jährlichen Anträge nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz Brandenburg bei Ministerien und Kommunen..... | 61 |

Abbildung 13: Schwerpunkte der Eingaben bei der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg im Jahre 2012 geordnet nach Ministerien.....61

Abbildung 14: Übersicht über die Thesenkontrolle im Rahmen der vier untersuchten Fallstudien (Thesen I und II).....63

I.) Einleitung

Müssen gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Verträge zwischen der Bundesregierung und dem privaten Systembetreiber, die die Erhebung der Autobahnmaut für Lastkraftwagen in Deutschland betreffen, offengelegt werden? Ist das Bundesverkehrsministerium befugt, Daten über Flüge amerikanischer Nachrichtendienste über deutschem Luftraum geheim zu halten? Fallen Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages unter diese Rechtsvorschrift und ist die Bundestagsverwaltung letztlich sogar verpflichtet, Journalisten oder Privatpersonen auf Grundlage dieses Gesetzes Auskunft über den exakten Verbrauch an Mitteln des Bürobedarfs der einzelnen Abgeordneten zu erteilen? Diese und weitere Streitfragen bezüglich des Anwendungsbereichs sowie der Auslegung und Implementierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes haben wiederholt Diskussionen innerhalb des politischen Raumes ausgelöst, deutsche Verwaltungsgerichte beschäftigt und zu zum Teil kontrovers diskutierten Urteilen geführt (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2006: 5, 2007b: 4, 2012a: 4, 2012b: 5; Müller 2010: 10; *Berliner Morgenpost* 2013b: 2, 2013d: 2).

Berücksichtigt man darüber hinaus auch die Tatsache, dass neben dem Bund momentan nur elf der 16 deutschen Bundesländern über ein eigenständiges Landesinformationsfreiheitsgesetz verfügen und mit Ländern wie Bayern, Baden-Württemberg und Hessen insbesondere jene Gliedstaaten auf eigene entsprechende Rechtsvorschriften verzichtet haben, die aktuell von konservativ-liberalen Koalitionen regiert werden oder wo dies bis vor Kurzem noch der Fall war, stellt sich nahezu zwangsläufig die Frage nach den Gründen dieser offenkundigen Ungleichheit. Folglich dient die folgende Abhandlung dem Ziel, die Ausgangsfragestellung zu beantworten, wie sich die disparate deutsche Gesetzeslage auf Bundes- und Landesebene bezüglich der Informationsfreiheitsgesetzgebung erklären lässt, die dazu beigetragen hat, dass sich etwa 38 Millionen Deutsche noch nicht auf ein Landesinformationsfreiheitsgesetz berufen können (Interview mit Dieter Hüsgen, AG-Leiter Informationsfreiheit bei Transparency International Deutschland). Zudem soll ergründet werden, welche Motive zur Existenz oder zum Fehlen entsprechender Regelungen führen. Hierbei wird - um einen wissenschaftlichen Mehrwert erzeugen zu können - neben der Auswertung von Sekundärliteratur zusätzlich auch auf Quellen wie zum Beispiel Parlamentsdrucksachen, Plenarprotokolle, Tätigkeitsberichte der jeweiligen Datenschutzbeauftragten oder Aussagen aus eigens anberaumten und geführten Experteninterviews zurückgegriffen. Der exakte Wortlaut dieser Gespräche ist der Arbeit dabei - mit einer Ausnahme, in der der Interviewpartner sein Einverständnis hierzu verweigerte, weshalb in diesem Falle nur eine sinngemäße Transkription abgedruckt werden kann - als Anhang beigefügt. Ebenfalls dort befindet sich zudem der Fragenkatalog der

Experteninterviews, deren sinngemäße Transkription auf Wunsch auch gerne zur Verfügung gestellt werden kann.

Dementsprechend erfolgt in einem ersten Abschnitt ein abrissartiger Überblick über die themenrelevante Literatur, der die Verdeutlichung der entsprechenden Lücke innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung zum Ziel hat. Des Weiteren findet eine Diskussion des Schrifttums bezüglich der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung statt, da diese für die Darstellung und Erläuterung der allgemeinen informationsfreiheitsrechtlichen Lage in Deutschland von großer Relevanz ist. In einem zweiten Schritt schließt sich sodann die Präsentation des Theorieteils an. Hierbei wird genauestens auf die sogenannte Parteiendifferenzthese eingegangen, weil sie die unterschiedlichen Einstellungen und Ansichten der einzelnen Parteien hinsichtlich der Notwendigkeit von Informationsfreiheitsgesetzen durchaus gut erklären kann, damit für die Entwicklung der Leitthesen von entscheidender Bedeutung ist und zudem innerhalb des zuvor vorgestellten Wissenschaftszweiges eine herausgehobene Position einnimmt (Wagschal 1996: 1; Schmidt 2001: 10; Zohlhöfer 2001: 33). Auf eine Darstellung der Theorie Anthony Downs', wonach Parteien vor allem nach Eigennutz, den Vorteilen politischer Ämter sowie Stimmenmaximierung und dem Wahlsieg, nicht jedoch vorrangig nach der Umsetzung bestimmter zentraler politischer Konzepte streben, wird aufgrund der Irrelevanz für die Beantwortung der Leitfrage hingegen verzichtet (Downs 1968: 27ff.).

Anschließend findet eine genauere Beleuchtung der genutzten Methodik statt, wobei der diesbezügliche Schwerpunkt vor allem auf der Begründung der Methoden- und Fallauswahl liegt, und es erfolgt eine kurze Zwischenzusammenfassung. Danach steht schließlich die speziell für diese Abhandlung vorgenommene empirische Untersuchung im Fokus des Interesses. In diesem Kapitel wird zunächst eine generelle Übersicht über die Situation der deutschen Informationsfreiheitsgesetzgebung auf Bundes- und Länderebene sowie die entsprechenden Regierungskonstellationen erstellt. Hinsichtlich des letztgenannten Aspektes kann es sich aus Platzgründen gleichwohl nur um eine grobe Einteilung handeln, die für einen allgemeinen Überblick jedoch als ausreichend anzusehen sein dürfte. Sodann werden mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) sowie der Darstellung der informationsfreiheitsgesetzlichen Situation in den Bundesländern Sachsen und Baden-Württemberg die vier examinierten Fallstudien detailliert präsentiert. In diesem Zusammenhang muss aber darauf aufmerksam gemacht werden, dass der Aufbau der einzelnen Passagen nicht immer absolut deckungsgleich sein kann, da Sachsen beispielsweise noch nicht über ein Landesinformationsfreiheits-

gesetz verfügt und an dieser Stelle deshalb selbstverständlich - ebenso wie bei der Examinierung Baden-Württembergs - nicht auf Details der fehlenden Bestimmung eingegangen werden kann. Vielmehr stehen in diesen beiden Abschnitten der Arbeit bereits in der Vergangenheit gescheiterte Einführungsversuche für Landesinformationsfreiheitsgesetze, mögliche Gründe für deren bisherige Nichtexistenz in diesen Bundesländern und eine gliedstaatenbezogene Kontrolle der Leitthesen im Mittelpunkt der Untersuchung.

In den Fällen Bund und Brandenburg wird hingegen zunächst die Entstehungsgeschichte der jeweiligen Rechtsvorschriften sowie deren exakter Inhalt herausgearbeitet, um sich im Anschluss daran den Gesetzeslücken, der Nutzungspraxis der Bestimmungen sowie der Überprüfung der im Theorieteil entwickelten Hypothesen widmen zu können.

Bevor in einem abschließenden Fazit versucht wird, eine begründete Antwort auf die Ausgangsfrage nach den Ursachen für die Disparität in Bezug auf die informationsfreiheitsrechtliche Gesetzgebung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu geben sowie die wichtigsten Aussagen des Hauptteils nochmals aufzugreifen und zu verdichten, fasse ich zuvor noch kurz die zentralen Ergebnisse der empirischen Analyse zusammen. Im Rahmen des Schlussabschnitts wird dabei primär das Ziel verfolgt aufzuzeigen, dass die Existenz konservativ-liberaler Koalitionen das Inkrafttreten von Landesinformationsfreiheitsgesetzen - insbesondere im Vergleich zu durch Sozialdemokraten und die Partei Bündnis 90/Die Grünen regierten Bundesländern - erheblich erschwert. Schlussendlich wird außerdem beabsichtigt, die These zu erhärten, dass die Partei Bündnis 90/Die Grünen die Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundes- und Landesebene besonders stark initiiert und vorangetrieben hat. Insbesondere Letzteres ist dabei insofern von großer Relevanz, als selbst die Nichtregierungsorganisation Transparency International Deutschland nicht genau begründen kann, weshalb gerade diese Partei eine derartige Protagonistenrolle eingenommen hat (Interview mit Dieter Hüsgen, AG-Leiter Informationsfreiheit bei Transparency International Deutschland).

II.) Literaturüberblick und -diskussion

Zunächst wird aber noch eine kurze Übersicht der relevanten Literatur erstellt. Dabei vollzieht sich zuerst eine Befassung mit dem Themenkomplex der komparativen Regierungslehre, um danach eine Präsentation des Schrifttums zu den Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundes- und Landesebene vornehmen zu können. Schließlich erfolgt noch die Offenlegung des bisherigen Forschungsdefizits, welches mithilfe der vorliegenden Abhandlung ansatzweise geschlossen werden soll.

a) Vergleichende Staatstätigkeitsforschung

Die komparativ ausgerichtete Staatstätigkeitsforschung verfolgt grundsätzlich das Ziel, Politikwandel sowie den Inhalt und die Auswirkungen von Regierungshandeln zu erklären, wobei es ihr bisher allerdings noch nicht endgültig gelungen ist, den erstgenannten Terminus hinreichend zu umschreiben, ihn exakt zu messen und operationalisierbar zu machen, weshalb ihre unterschiedlichen Untersuchungsergebnisse häufig nur eingeschränkt miteinander verglichen werden können (Schmidt 1982: 111f., 1993: 371; Busch 1995: 56f.; Obinger 2003: 130; Knill et al. 2010: 409ff.). So ist insbesondere die Tatsache als problematisch einzustufen, dass die Autoren oft nur sogenannte Outcomes als Näherungswerte nutzen, um Politikveränderungen abzubilden, anstatt direkte politische Entscheidungen in ihre Darstellungen einzubeziehen, und meist die Multidimensionalität sowie die Richtung des Politikwandels unterschätzt werden oder sogar vollständig unberücksichtigt bleiben (Schmidt 1982: 114; Knill et al. 2010: 414ff.). Ungeachtet dieser methodischen Defizite verfügt der Wissenschaftszweig, der Parteien im Allgemeinen als vorrangig policy-orientiert betrachtet, dennoch über verschiedenste, in der Praxis oft miteinander kombinierte, theoretische Muster zur Erklärung unterschiedlichen Regierungshandelns. Zu den wichtigsten zählen neben der Parteiendifferenzhypothese, auf die im Theorieteil der Arbeit noch ausführlich eingegangen wird, die sozioökonomische Schule, die Machtressourcentheorie, politisch-institutionalistische Ansätze sowie die internationale These und die sogenannte Lehre vom Politikerbe (Schmidt 1993: 372ff.; Obinger/Wagschal 2000: 18; Zohlnhöfer 2001: 7f.; Blum/Schubert 2009: 39). Der sozioökonomische Denkansatz versteht Politikwandel dabei insbesondere als Reaktion auf ökonomische und soziale Entwicklungen und Problemstellungen (Zohlnhöfer 2008: 157), wohingegen die Machtressourcenlehre politische Entscheidungen primär als „durch die Machtmittel verschiedener gesellschaftlicher Gruppen bestimmt [sieht]“ (Blum/Schubert 2009: 40; Ergänzung: M.F.), und politisch-institutionalistische Anschauungen insbesondere auf die Relevanz von Strukturen und Institutionen wie zum Beispiel Föderalismus und

Vetospieler abstellen (Schmidt 2000: 28f.; Zohlnhöfer 2003: 64f., 2008: 160f.; Blum/Schubert 2009: 41). Die internationale Hypothese führt differierendes Agieren nationalstaatlicher Akteure hingegen vor allem auf grenzüberschreitende Prozesse wie Europäisierung und Globalisierung zurück und die Theorie der Pfadabhängigkeit geht schließlich - wie auch die auf der nächsten Seite abgedruckte Übersichtsgrafik nochmals verdeutlicht - von der Grundannahme aus, dass richtungsweisende Beschlüsse früherer Regierungen sich auch auf die gegenwärtigen und zukünftigen Vorhaben und Entscheidungen von Exekutiven auswirken (Schmidt 2000: 29f.; Héritier/Knill 2001: 286; Zohlnhöfer 2008: 161ff.; Blum/Schubert 2009: 42).

Obschon die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung bisher noch nicht auf die Thematik der Informationsfreiheitsgesetze übertragen wurden, existiert dennoch ein großer anwendungsorientierter Literaturbestand, der insbesondere versucht, die Aussagen der Parteiendifferenzhypothese auf verschiedene Politikfelder zu projizieren. So findet man beispielsweise Untersuchungen, in deren Fokus der Zusammenhang zwischen der politischen Ausrichtung der Regierung und der Höhe sowie der Prioritäten der öffentlichen Ausgaben, der Staatsverschuldung, dem Steuer- und Abgabensystem oder der nationalen Militär- und Gesundheitsausgaben steht (Castles 1982: 71; Keman 1982: 194; Schmidt 1982: 167f., 2001: 16; Skocpol/Amenta 1986: 143; Budge/Keman 1990: 152; Huber et al. 1993: 718.; Garrett 1998: 103; Obinger/Wagschal 2000: 8; Obinger/Kittel 2003: 377f.; Wagschal 2005: 384, 2006: 62; Zohlnhöfer 2008: 165; Busemeyer 2009: 474). Andere einschlägige Abhandlungen examinieren hingegen die parteipolitischen Differenzen in der Wirtschafts-, Sozial- oder Wohlfahrtsstaatspolitik und konstatieren in diesem Zusammenhang etwa, dass linke Regierungen durchschnittlich niedrigere Defizitquoten aufweisen als bürgerlich dominierte Exekutiven, wohingegen Letztere eher für ein geringes Ausmaß staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen eintreten (von Beyme 1981: 345; Schmidt 1982: 42, 2001: 15ff.; van Arnhem/Schotsman 1982: 335; Esping-Andersen 1985: 498; Budge/Keman 1990: 146; Hicks/Swank 1992: 658; Huber et al. 1993: 717f.; Wagschal 1996: 10f., 2006: 77; Garrett 1998: 7; Zohlnhöfer 2001: 6, 2005: 62, 2006: 309; Schmid 2006: 181; Zohlnhöfer/Dümig 2011: 88ff.). Schließlich haben Forscher darüber hinaus auch noch geprüft, inwiefern sich die Annahmen in Bereichen wie den nationalen Bildungsausgaben, den staatlichen Subventionen, der Beschäftigungspolitik im öffentlichen Dienst, der Umweltpolitik, der Emissionsintensität oder der Wechselkursentwicklung erhärtet beziehungsweise falsifiziert haben, wobei der diesbezügliche Erklärungswert der Theorie je nach Politikfeld und Zeitperiode durchaus stark variiert und häufig komplexe Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen sind (Schmidt