

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 236

**Zwischen Agora und Arkanum:  
die Innenministerkonferenz als Gegenstand  
des Informationsrechts**

**Zu parlamentarischen, presse- und  
informationsfreiheitsrechtlichen  
Herausgabe- und Auskunftsansprüchen hinsichtlich  
nicht freigegebener Beschlüsse der IMK**

**Von**

**Mario Martini**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MARIO MARTINI

Zwischen Agora und Arkanum: die Innenministerkonferenz  
als Gegenstand des Informationsrechts

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 236

Zwischen Agora und Arkanum:  
die Innenministerkonferenz als Gegenstand  
des Informationsrechts

Zu parlamentarischen, presse- und  
informationsfreiheitsrechtlichen  
Herausgabe- und Auskunftsansprüchen hinsichtlich  
nicht freigegebener Beschlüsse der IMK

Von

Mario Martini



Duncker & Humblot · Berlin

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.

Alle Rechte vorbehalten

© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3 w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohestadt  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-15049-6 (Print)

ISBN 978-3-428-55049-4 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85049-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Der deutsche Föderalismus hat eine bunte Vielfalt ebenen- und behördenübergreifender Gremien hervorgebracht: von Fachministerkonferenzen über Bund-Länder-Kommissionen bis hin zum Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum. Ihre informatorische Rechtsstellung ist bislang ein weißer Fleck auf der Landkarte des Informationsrechts. Sie am Referenzfall „Innenministerkonferenz“ zu erkunden, macht sich dieses Werk zur Aufgabe.

Der Versuch, föderale Kooperationsgremien in das informationsrechtliche Anspruchssystem einzuordnen, sieht sich einem Dilemma ausgesetzt: Aufgrund ihres apokryphen Charakters fügen Bund-Länder-Ausschüsse sich nicht bruchlos in den Verwaltungsaufbau ein, an den die Systematik der Informations- und Kontrollrechte der Verfassungen, der Presse- und Informationsfreiheitsgesetze anknüpft. Entzöge die Rechtsordnung solche föderalen Kooperationsgremien aus diesem Grund a priori einer informatorischen Kontrolle, konterkarierte dies aber einerseits den originären Anspruch des Informationsrechts: Es will grundsätzlich keine kontrollfreien Räume zulassen, sondern öffentliche Teilhabe an der Meinungsbildung ermöglichen. Den Zugang zu hoheitlich verfügbaren Informationen versteht der offene Staat als Humus einer diskursiven, lebendigen Demokratie.

Die öffentliche Verwaltung ist andererseits notwendig auf geschützte Kommunikationsräume des kooperativen Föderalismus angewiesen, in denen sich das Zusammenwirken des Bundes und der Länder störungsfrei entfalten kann: Nur mit ihrer Hilfe kann die Verwaltung alle Effizienzressourcen heben, die föderale Strukturen hervorzubringen in der Lage sind. Ohne eine rechtliche Schutzzone vertraulicher Entscheidungsvorbereitung und -koordinierung flaut die Kollaborationskraft eines Systems selbständiger Handlungsträger ab. Im Ergebnis wäre die Entscheidungsqualität staatlicher Maßnahmen – insbesondere in sicherheitsrelevanten Bereichen – gefährdet.

Diesen zwiespältigen rechtlichen Ausgangsbefund nimmt das Werk zum Anlass, Auskunfts- und Aktenvorlagerechte der Abgeordneten, der Presse, Informationsfreiheitsbeauftragter und der Bürger gegen die Innenministerkonferenz, ihre Untergliederungen bzw. die teilnehmenden Minister zu analysieren und damit für das Informationsrecht des Kooperationsföderalismus Grundlagenarbeit zu leisten. Die Untersuchung verschreibt sich dabei auch dem Anspruch, (im Rahmen des Möglichen) die ausdifferenzierte landesrechtliche Regelungsvielfalt mit ihren jeweiligen Spezifika und Sondertatbeständen zu erfassen.

Die Monographie geht auf ein Gutachten zurück, das der Verfasser von März bis Mai 2015 im Auftrag der Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder erstellt hat. Die Konferenz hatte am 11./12. 12. 2014 beschlossen, die „Herausgabe- und Auskunftspflichten gegenüber Abgeordneten des Deutschen Bundestages oder der Parlamente der Länder bezüglich nicht freigegebener Beschlüsse und Berichte der IMK“ sowie „Auskunfts- und Herausgaberechte von Bürgern und Datenschutzbeauftragten“ prüfen zu lassen. Auslöser waren diverse Anfragen, die Abgeordnete, Datenschutzbeauftragte und Einzelpersonen an die IMK-Geschäftsstelle bzw. einige Landesministerien gerichtet hatten.

Im Verhältnis zu dem Gutachten hat die Monographie eine nachhaltige inhaltliche Ergänzung, Anpassung und Aktualisierung erfahren. Sie berücksichtigt den Stand der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur bis zum August 2017.

Der Verfasser dankt insbesondere Renana Braun, Thomas Kienle, Michael Kollain, Dr. Benjamin Kühl und Michael Wenzel für die tatkräftige Unterstützung bei der Fertigstellung des Werkes.

Speyer, im Oktober 2017

*Mario Martini*

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Informativischer Status quo: Wie die IMK Informationsanliegen behandelt</b> . . .	17
<b>B. Passivlegitimation – die IMK ein geeigneter Adressat von Herausgabe- und Auskunftsansprüchen?</b> . . . . .	19
I. Die IMK als Teil des Systems des kooperativen Föderalismus . . . . .	19
1. Genese . . . . .	19
a) Fachministerkonferenzen im Allgemeinen . . . . .	19
b) Die IMK im Besonderen . . . . .	20
2. Konferenzdramaturgie . . . . .	21
3. Abstimmungsverfahren und Wirkung der Beschlüsse . . . . .	22
4. Institutionelle Verfestigung, Struktur und Verfahren . . . . .	25
5. Rechtsnatur und Vergleich zu anderen intraföderalen Abstimmungsgremien . . . . .	27
a) Anknüpfungspunkte für die Einordnung der IMK . . . . .	28
b) Die IMK im System der Gemeinschaftseinrichtungen – ein selbständiger Rechtsträger? . . . . .	30
aa) Echte Gemeinschaftseinrichtungen . . . . .	31
bb) Mehrländereinrichtungen . . . . .	32
(1) Erscheinungsformen . . . . .	32
(2) Verfassungsrechtliche Grenzen . . . . .	33
(3) Einordnung der IMK . . . . .	35
cc) Institutionelle Beteiligungsverwaltung . . . . .	35
c) Die IMK – eine nicht-rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts? . . . . .	38
d) Die IMK als nicht-rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, insbesondere als Arbeitsgemeinschaft? . . . . .	39
aa) Wesensmerkmale und Referenzbeispiele von Arbeitsgemeinschaften . . . . .	40
bb) Die IMK als ministerielle Arbeitsgemeinschaft mit dem Rechtscharakter einer gemeinsamen Landesbehörde bzw. eines gemeinsamen Organs? . . . . .	42
6. Schlussfolgerungen . . . . .	44
II. Verfassungsrechtliche Folgewirkungen intraföderaler Abstimmungsstrukturen . . . . .	45
1. Risiken einer Arkanisierung politischen Handelns sowie einer Auflösung von Verantwortungs- und Zurechnungsstrukturen . . . . .	45
2. Lösungsansätze zur rechtlichen Einhegung exekutiver Handlungsspielräume . . . . .	47
3. Zwischenergebnis . . . . .	50



<b>C. Herausgabe- und Auskunftsansprüche von Parlamentsabgeordneten gegenüber der IMK</b> .....	52
I. Fremdinformationsrechte .....	53
1. Allgemeiner Informationsanspruch der Abgeordneten .....	53
a) Informationsanspruch der Abgeordneten der Landesparlamente .....	53
aa) Länder mit expliziter verfassungsrechtlicher Gewährleistung .....	54
(1) Anspruchsberechtigter und Anspruchsverpflichteter; Inhalt und grundsätzlicher Gegenstand des Anspruchs .....	54
(2) Beschlüsse und Berichte der IMK als Gegenstand des Informationsanspruchs .....	57
(a) Kollisionslagen .....	57
(b) Zwischenfazit .....	58
(3) Grenzen des Informationsanspruchs .....	58
(a) In den Landesverfassungen explizit vorgesehene Grenzen ..	58
(aa) Entgegenstehende gesetzliche Vorschriften .....	60
(bb) Staatsgeheimnisse bzw. überwiegende Belange des Geheimschutzes .....	61
(α) Begriff des Staatsgeheimnisses .....	61
(β) Überwiegende Belange des Geheimschutzes .....	62
(γ) „Entgegenstehen“ .....	62
(δ) Schlussfolgerungen .....	63
(cc) Schutzwürdige Interessen/Rechte Einzelner bzw. Dritter	63
(α) Informationelles Selbstbestimmungsrecht sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse .....	64
(β) Geheimhaltungsinteresse anderer Länder .....	65
(dd) Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Exekutive .....	66
(α) Inhalt, Wesen und dogmatische Ableitung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung .....	67
(β) Schutzgehaltsspezifika der Funktionsfähigkeit und der Eigenverantwortung der Landesregierung .....	67
(γ) Zwischenfazit .....	73
(ee) Nachteil für das Wohl des Landes oder des Bundes ...	73
(b) Ungeschriebene Grenzen .....	75
(aa) Verfassungsrechtliche Grenzen in den Ländern, die keine Versagungsgründe normieren .....	75
(bb) Verfassungen, die ausdrücklich Versagungsgründe normieren .....	76
bb) Länder ohne ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Informationsanspruch .....	78
(1) Grundlage eines Informationsanspruchs .....	78
(a) „Konkretisierungsthese“ und „Kompetenzthese“ .....	78

(b) „Statusthese“	79
(2) Anspruchsgrenzen	80
b) Informationsanspruch der Abgeordneten des Bundestages	80
aa) Inhalt und grundsätzlicher Gegenstand des Anspruchs	80
bb) Beschlüsse und Berichte der IMK als Gegenstand des Informationsanspruchs	81
cc) Grenzen des Informationsanspruchs	82
2. Ergänzende Informationsrechte der Parlamente	83
a) Proaktive Informationspflichten der Landesregierung	85
aa) Abstrakte Informationspflichten	85
bb) Spezielle Informationspflichten im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern	86
cc) Unterverfassungsrechtliche Konkretisierungen	87
dd) Schranken der Informationsrechte	88
b) Reaktive Fremdinformationsrechte	89
aa) Zitierrecht	90
(1) Landesverfassungsrecht	90
(a) Bestand, Inhalt und Gegenstand einer Auskunftspflicht im Allgemeinen	90
(b) Beschlüsse und Berichte der IMK als zulässiger Gegenstand des Informationsbegehrens?	91
(c) Grenzen der Auskunftspflicht	92
(2) Bundesverfassungsrecht (Art. 43 Abs. 1 GG)	92
bb) Berichtspflicht aufgrund schlichten Parlamentsbeschlusses	94
3. Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG)	94
II. Selbstinformationsrechte, insbesondere Aktenvorlageansprüche	95
1. Untersuchungsausschussrecht	96
a) Aktenvorlagerecht	96
b) Grenzen des Anspruchs	98
aa) Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente	99
bb) Untersuchungsausschüsse des Bundestages	100
2. Sonstige Informationsrechte parlamentarischer Gremien	101
a) Petitionsinformationsrecht	101
b) Auskunfts- und Aktenvorlagerecht des Wahlprüfungsausschusses (Art. 41 GG i. V. m. § 5 Abs. 3 S. 1 und Abs. 4 S. 1 WahlprüfG)	102
3. Allgemeines verfassungsrechtliches Aktenvorlagerecht?	103
III. Zwischenfazit	103
1. Anspruchssystematik	103
2. Anspruchsgegner und Anspruchsinhalt	104
3. Anspruchsgrenzen	105

<b>D. Jedermann-Ansprüche auf der Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze</b> . . . .	107
I. Entwicklungslinien der informatorischen Öffnung des Staates . . . . .	107
1. Nationales Verfassungsrecht . . . . .	107
2. Unionsrecht . . . . .	108
3. Völkerrechtliche Ebene, insbesondere Art. 10 EMRK . . . . .	108
4. Einfachgesetzliche Operationalisierung der Informationsfreiheit in der Bundesrepublik – Überblick . . . . .	111
II. Informationsfreiheitsrecht der Länder . . . . .	112
1. Länder mit Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz . . . . .	113
a) Subsidiarität . . . . .	114
b) Anspruchsberechtigung . . . . .	116
c) Anspruchsgegenstand . . . . .	118
aa) Amtlichen Zwecken dienende Informationen bzw. Akten . . . . .	118
bb) Dauerhaft vorhandene Informationen bzw. Akten . . . . .	118
d) Anspruchsverpflichteter . . . . .	119
aa) Die Innenminister . . . . .	120
(1) Wahrnehmung öffentlicher administrativer Aufgaben – Abgren- zung zwischen legislativer Verwaltungs- und Regierungstätigkeit	120
(2) Reichweite des Anspruchs . . . . .	122
bb) Die IMK bzw. ihre Untergliederungen als solche? . . . . .	122
(1) Voraussetzungen des Behördenbegriffs . . . . .	122
(a) Organisatorisch-institutionelle Einheit mit hinreichender Verselbstständigung . . . . .	123
(b) Kompetenz zum Handeln nach außen . . . . .	124
(aa) Anknüpfung an die Geschäftsstelle im Bundesrat in Berlin . . . . .	126
(bb) Anknüpfung an den Organisationsstab des IMK-Sitz- landes . . . . .	127
(cc) Das Treffen der Minister selbst als Anknüpfungspunkt	127
(c) Zwischenergebnis und Schlussfolgerungen . . . . .	129
(aa) Doppelnatur des Handelns; Trennung zwischen ver- schiedenen Ausgestaltungsformen im Wege teleologi- scher Reduktion? . . . . .	129
(bb) Einheitliche Behördeneigenschaft . . . . .	130
(2) Auskunftspflicht aufgrund einer Einstufung als öffentliche Stelle	131
(a) Geschäftsstelle der IMK beim Bundesrat . . . . .	131
(b) Organisationsstab der IMK im Vorsitzland . . . . .	132
(3) Behörde (bzw. öffentliche Stelle) des Landes . . . . .	132
(a) Zurechnung zur Verwaltung eines Landes . . . . .	133

- (b) Gesamthänderische Verantwortung der Länder? Kollektive Kompetenzwahrnehmung versus individuelle Zurechnung . . . 135
      - (aa) Vergleich zur gesamthänderischen Verantwortlichkeit der Rundfunkanstalten der ARD auf der einen Seite und zum Parallelfall „Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder“ auf der anderen Seite 136
      - (bb) Schlussfolgerungen . . . . . 139
- e) Verfügungsbefugnis . . . . . 140
  - aa) Zusammenfallen des Informationsbesitzes und der Verfügungsbe-  
rechtigung . . . . . 140
  - bb) Auseinanderfallen des Informationsbesitzes und der Verfügungsbe-  
rechtigung . . . . . 141
- f) Ausschlussgründe . . . . . 143
  - aa) Schutz der Beratungen von Behörden sowie des inneradministrativen  
Entscheidungsprozesses . . . . . 144
    - (1) Beeinträchtigung der Beratung von Behörden . . . . . 145
      - (a) Beratung von Behörden . . . . . 145
      - (b) Beeinträchtigung bzw. nachteilige Auswirkungen . . . . . 146
      - (c) „Solange und soweit“ . . . . . 146
        - (aa) *Beratungsprozess* . . . . . 147
        - (bb) *Beratungsergebnis* . . . . . 147
    - (2) Entscheidungsprozess . . . . . 149
  - bb) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung . . . . . 151
    - (1) Rationalität des Informationsverweigerungsgrundes . . . . . 151
    - (2) Zeitliche Reichweite . . . . . 152
- cc) Nachteilige Auswirkungen auf das Beziehungsgefüge zu anderen  
Hoheitsträgern . . . . . 153
  - (1) Beziehungen zum Bund oder zu einem Land . . . . . 153
    - (a) Rationalität des Ausschlussstatbestandes . . . . . 154
    - (b) Anforderungen an die Informationsverweigerung . . . . . 155
    - (c) Zwischenergebnis . . . . . 158
  - (2) Internationale Beziehungen . . . . . 158
- dd) Schutz von Informationen anderer öffentlicher Stellen, die nicht dem  
Geltungsbereich des anspruchsbegründenden Informationsfreiheits-  
gesetzes unterfallen . . . . . 159
- ee) Schutz des Vertraulichkeitsinteresses Dritter . . . . . 161
- ff) Aufsicht über Behörden . . . . . 162
- gg) Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; Belange der  
inneren und äußeren Sicherheit . . . . . 163
  - (1) Beeinträchtigung bzw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit  
oder der Strafverfolgung . . . . . 163
    - (a) Überblick über die disparate landesrechtliche Normlandschaft 164

(b) Öffentliche Sicherheit bzw. Maßnahmen der Strafverfolgung	164
(c) Gefahr bzw. Beeinträchtigung	165
(2) Öffentliche Ordnung	166
(3) Innere und äußere Sicherheit	167
(a) Tatbestand	167
(b) Rechtsfolge	169
hh) Besonderer Geheimnis- und Vertraulichkeitsschutz sowie Schutz von Berufs- und besonderen Amtsgeheimnissen	170
(1) Besonderer Geheimnis- und Vertraulichkeitsschutz	170
(2) Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse	172
ii) Schutz personenbezogener Daten	173
(1) Besonderheiten bei Funktions- bzw. Amtsträgerdaten	175
(2) „Bearbeiter“ bzw. mitwirkender „Amtsträger“	176
(3) Schutz des Amtsträgers vor privatem Druck	177
(4) Spezifika der Gesetzeslage für Amtsträgerdaten in Mecklenburg- Vorpommern und Schleswig-Holstein	178
(5) Zwischenergebnis	179
jj) Ungeschriebene und aus der Verfassung abgeleitete Ausnahmen	180
kk) Zwischenfazit	181
2. Länder ohne Informationsfreiheitsgesetz	182
a) Recht auf gute Verwaltung und Recht auf Zugang zu Dokumenten	183
b) Verfassungsrechtlicher Anspruch aus der grundrechtlichen Gewährlei- stung der Informationsfreiheit, dem Demokratie- oder Rechtsstaatsprin- zip?	184
III. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes	186
1. Subsidiarität des IFG	186
2. Anspruchsverpflichteter	187
a) Geschäftsstelle der IMK beim Bundesrat	187
b) Anspruchsverpflichtung des Bundesministers des Innern	188
3. Anspruchsgegenstand – amtliche Informationen des Bundes	188
4. Verfügungsbefugnis	189
a) Vom Bund in die IMK eingebrachte Anträge	189
b) Beim Bund vorhandene IMK-Beschlüsse	189
5. Ausschlussgründe	190
a) Beratungen von Behörden (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG) sowie Schutz des be- hördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG) und beigezogener Infor- mationen einer anderen öffentlichen Stelle (§ 3 Nr. 5 IFG)	191
aa) Inhalt des Auskunftsverweigerungsgrundes des § 3 Nr. 3 lit. b IFG	191
bb) Verhältnis des Auskunftsverweigerungsgrundes des § 3 Nr. 3 lit. b IFG zu anderen Tatbeständen, insbesondere § 4 Abs. 1 und § 3 Nr. 5 IFG	193

- b) Sicherheitsbezogene Ausschlussstatbestände ..... 194
  - aa) Gefährdung der öffentlichen, der inneren und äußeren Sicherheit (§ 3 Nr. 1 lit. c und Nr. 2 IFG) ..... 194
  - bb) Bereichsausnahme für sicherheitsrelevante Stellen (§ 3 Nr. 8 IFG) ..... 195
  - cc) Besonderer Geheimhaltungsschutz (§ 3 Nr. 4 IFG) ..... 197
- c) Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) sowie des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG) ..... 198
- 6. Zwischenfazit ..... 199

**E. Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte von Landesbeauftragten für Informationsfreiheit** ..... 200

- I. Subjektiv-rechtliches Anrufungsrecht ..... 200
- II. Objektiv-rechtliche Beanstandungs- und Kontrollkompetenz ..... 201

**F. Medienrechtliche, insbesondere presserechtliche Auskunftsansprüche** ..... 203

- I. Ansprüche der Presse ..... 203
  - 1. Einfachgesetzliche Ansprüche der Landespressegesetze ..... 203
    - a) Anspruchsberechtigung ..... 204
    - b) Anspruchsverpflichteter ..... 204
      - aa) Innenminister der Länder ..... 205
      - bb) IMK als solche? ..... 205
      - cc) Bundesminister des Innern ..... 206
    - c) Anspruchsgegenstand ..... 207
    - d) Ausnahmen ..... 208
      - aa) Geheimhaltungsvorschriften ..... 209
      - bb) Überwiegendes öffentliches oder privates Interesse ..... 210
  - 2. Verfassungsunmittelbarer bundesrechtlicher Auskunftsanspruch ..... 212
    - a) Existenz und Herleitung eines verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs ..... 212
    - b) Inhalt ..... 213
- II. Sonstige medienrechtliche, insbesondere rundfunkrechtliche Ansprüche ..... 215

**G. Zusammenfassung** ..... 217

- I. Informationsansprüche gegen die IMK selbst ..... 218
- II. Informationsansprüche gegen die einzelnen Innenminister ..... 220
  - 1. Parlamentarische Informationsrechte ..... 220
  - 2. Informationsfreiheitsgesetzliche und presserechtliche Ansprüche ..... 222
  - 3. Schlussfolgerungen de lege ferenda ..... 223

<b>H. Auszüge aus den wichtigsten einschlägigen informationsrechtlichen Normen</b> . . .	224
I. Verfassungsrechtliche Informationsansprüche und -pflichten – Auszüge aus dem Grundgesetz sowie den Landesverfassungen . . . . .	224
1. Länder mit verfassungsrechtlich ausdrücklich verankertem Informationsanspruch des einzelnen Abgeordneten . . . . .	224
a) Verfassung von Berlin . . . . .	224
b) Verfassung des Landes Brandenburg . . . . .	225
c) Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen . . . . .	225
d) Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg . . . . .	226
e) Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern . . . . .	227
f) Niedersächsische Verfassung . . . . .	227
g) Verfassung für Rheinland-Pfalz . . . . .	228
h) Verfassung des Freistaates Sachsen . . . . .	229
i) Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt . . . . .	230
j) Verfassung des Landes Schleswig-Holstein . . . . .	230
k) Verfassung des Freistaats Thüringen . . . . .	231
2. Länder ohne verfassungsrechtlich verankerten Informationsanspruch des einzelnen Abgeordneten . . . . .	232
a) Verfassung des Landes Baden-Württemberg . . . . .	232
b) Verfassung des Freistaates Bayern . . . . .	232
c) Verfassung des Landes Hessen . . . . .	233
d) Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen . . . . .	233
e) Verfassung des Saarlandes . . . . .	233
II. Informations- und Transparenzgesetze . . . . .	234
1. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes . . . . .	234
2. Informationsfreiheitsgesetze der Länder . . . . .	236
a) Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg (LIFG) . . . . .	236
b) Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG) . . . . .	239
c) Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz Brandenburg (AIG) . . . . .	241
d) Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) . . . . .	243
e) Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) . . . . .	245
f) Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (IFG M-V) . . . . .	247
g) Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) . . . . .	249
h) Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG) . . . . .	251
i) Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) . . . . .	253
j) Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) . . . . .	253
k) Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) . . . . .	255
l) Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) . . . . .	257
III. Landespressegesetze . . . . .	260
1. Landespressegesetz Baden-Württemberg . . . . .	260

2. Bayerisches Pressegesetz (BayPrG) .....	261
3. Berliner Pressegesetz .....	261
4. Brandenburgisches Landespressegesetz (BbgPG) .....	262
5. Pressegesetz Bremen .....	262
6. Hamburgisches Pressegesetz .....	263
7. Hessisches Pressegesetz (HPresseG) .....	264
8. Landespressegesetz Land Mecklenburg-Vorpommern (LPrG M-V) .....	264
9. Niedersächsisches Pressegesetz (NPresseG) .....	265
10. Landespressegesetz Nordrhein-Westfalen .....	265
11. Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz .....	266
12. Saarländisches Mediengesetz (SMG) .....	266
13. Sächsisches Gesetz über die Presse (SächsPresseG) .....	267
14. Landespressegesetz Sachsen-Anhalt .....	267
15. Landespressegesetz Schleswig-Holstein .....	268
16. Thüringer Pressegesetz (TPG) .....	269
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>270</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>281</b>





## **A. Informatorischer Status quo: Wie die IMK Informationsanliegen behandelt**

Ebenso wie andere Exekutivorgane sieht sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren<sup>1</sup> der Länder (im Folgenden: IMK) immer häufiger mit Informationsanliegen der Öffentlichkeit konfrontiert. Wie sie als zentraler Akteur des innenpolitischen Diskurses mit diesen Anliegen umgeht, ist – ebenso wie das generelle Verhältnis zwischen Agora und Arkanum im offenen Staat – im Wandel begriffen.

Bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts waren ihre Beschlüsse nicht öffentlich zugänglich. Die Informationspolitik der Konferenz erschöpfte sich darin, die Öffentlichkeit auf Pressekonferenzen über die wesentlichen Beratungsergebnisse in geraffter Form in Kenntnis zu setzen.<sup>2</sup> Mit Beschluss vom 5. 5. 2000 hat die IMK die Ausnahme zur Regel gemacht: Seither macht sie ihre Beschlüsse, die ihnen zugrunde liegenden Berichte und die Struktur ihrer Arbeitskreise regelmäßig für jedenmann im Internet zugänglich.<sup>3</sup>

Jeder Innenminister genießt für Beratungsinhalte aber ein Vetorecht.<sup>4</sup> Macht er davon Gebrauch, ist der Beschlussinhalt (und der ggf. zugrunde liegende Bericht der Arbeitskreise) weder der Presse, der allgemeinen Öffentlichkeit noch den Abgeordneten der Parlamente zugänglich. Diese Verabredung der Minister ähnelt strukturell der in der internationalen Kooperation der Sicherheits- und Nachrichtendienste

---

<sup>1</sup> Im Interesse des Leseflusses verzichtet die Darstellung im weiteren Verlauf auf die sprachliche Ausdifferenzierung zwischen Innenministern und -senatoren zugunsten des einheitlichen Begriffs „Innenminister“.

<sup>2</sup> Kritisch zur Informationspolitik der „Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer“ *Zinnkann*, *Der Städtetag* 1953, 187 (187): „[...] dringt von dieser Arbeit verhältnismäßig wenig in die Öffentlichkeit“. Vgl. zur Veröffentlichungspraxis der Ministerpräsidentenkonferenz *Knoke*, *Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz*, 1966, S. 122; zur Veröffentlichungspraxis der Kultusministerkonferenz (KMK) *Hirschmüller*, *Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse, 1967, S. 12 und 111.

<sup>3</sup> Siehe dazu das Informationsangebot unter [www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html;jsessionid=50A45F35CB8CE288DB69DF0A478C7F1F2\\_cid365](http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html;jsessionid=50A45F35CB8CE288DB69DF0A478C7F1F2_cid365) (23. 7. 2017).

<sup>4</sup> Beschluss der 161. IMK, TOP 41 Nr. 2: „Die Beschlüsse der Innenministerkonferenz sind grundsätzlich öffentlich. Verlangt ein Mitglied der Innenministerkonferenz oder der Bundesminister des Innern, einen Beschluss nicht zu veröffentlichen, wird dem entsprochen. Die Nicht-Freigabe ist bei der Beschlussfassung festzustellen.“

üblichen „Third Party Rule“<sup>5</sup>: Sie verbietet es Teilhabern einer Information, diese ohne Zustimmung des Informationsgebers an Dritte weiterzugeben oder für sonstige Zwecke zu verwenden. Als Verbot mit Zustimmungsvorbehalt ist sie spiegelbildlich zur Zustimmung mit Verbotsvorbehalt konzipiert, welche die IMK zur Geschäftsgrundlage ihres Informationsaustausches erhoben hat.

Konkretisierende Regeln dafür, wann als vertraulich eingestufte oder nicht zur Veröffentlichung freigegebene Beschlüsse bzw. Berichte für die interessierte Öffentlichkeit verfügbar sein sollen, hat die IMK zuletzt im Dezember 2011 erlassen.<sup>6</sup> Ältere Beschlüsse, die nicht als Verschlussache (VS) eingestuft sind, und Dokumente, welche die IMK nicht freigegeben hat, kann die Öffentlichkeit (in Anlehnung an § 9 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 8 Abs. 2 S. 2 VSA Bund) spätestens nach einer Frist von 30 Jahren einsehen.<sup>7</sup>

Inwieweit die Informationspolitik der IMK, insbesondere ihr Vetovorbehalt zugunsten jedes einzelnen Teilnehmers, dem geltenden Recht entspricht und dazu berechtigt, ein informationsfreiheitsrechtlich unterfüttertes Auskunftsbegehren auszuschließen, harrt bislang einer Klärung.

In jüngerer Zeit häuften sich Anfragen einzelner Bürger, die auf der Grundlage von Informationsfreiheitsgesetzen Auskunft zu Beratungsgegenständen der IMK beehrten. In Mecklenburg-Vorpommern verlangte bspw. ein Antragsteller Auskunft über alle Arbeitskreise, Arbeitsgruppen, Ad-hoc-Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen der IMK für das Jahr 2012. Darüber hinaus wollte er die in den genannten Gremien vertretenen Personen, deren organisatorische Einbindung in die entscheidende Behörde sowie die Sitzungsorte und -termine benannt wissen. Ähnlich haben Abgeordnete des Landtags Schleswig-Holstein im Februar 2014 um Herausgabe nicht veröffentlichter Unterlagen der IMK gebeten.

Nicht zuletzt interessieren sich immer mehr Journalisten für solche Gesprächsgegenstände der IMK, für welche die Minister und Senatoren Vertraulichkeit vereinbart haben, und machen presserechtliche Auskunftsansprüche geltend.

Soweit Informationen über die IMK und ihre Struktur nicht ohnehin öffentlich zugänglich sind, kann sich ein Herausgabe- oder Auskunftsanspruch Dritter womöglich aus dem parlamentarischen Kontrollrecht (C.), dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht des Bundes und der Länder (D.), besonderen Befugnissen der Datenschutzbeauftragten (E.) oder medienrechtlichen Normen (F.) ergeben.

---

<sup>5</sup> Zu ihr etwa Art. 4 lit. d und Art. 5 lit. b Geheimnisschutzabkommen zwischen der EU und der NATO, ABI. 2003 L Nr. 80 v. 27. 3. 2003, 36 ff.; Federal Court of Canada, Charkaoui (Re), 2009 FC 476, (2010), 3 F. C.R., Rn. 17 ff.; BVerfGE 143, 101 (151 f., Rn. 165 ff.); kritisch dazu Möllers, JZ 2017, 27 (275 ff.); Gärditz, DVBl 2015, 903 (904 ff.) m. w. N.

<sup>6</sup> Beschluss der 193. IMK, TOP 39.

<sup>7</sup> Die Minister haben sich ferner darauf verständigt, die Änderung oder Aufhebung einer Einstufung als Verschlussache (VS) allein in der Verantwortung der herausgebenden Stelle zu belassen. Die Entscheidung über die Freigabe einzelner Beschlüsse der Konferenz (und das damit korrespondierende Vetorecht der Minister) bleibt davon unberührt.

## **B. Passivlegitimation – die IMK ein geeigneter Adressat von Herausgabe- und Auskunftsansprüchen?**

### **I. Die IMK als Teil des Systems des kooperativen Föderalismus**

Ob Informationsansprüche gegen die IMK bestehen und wer ggf. der richtige Adressat der Ansprüche ist, hängt von der inneren und äußeren Verfasstheit (2.–4.) sowie der sich daraus ergebenden Rechtsnatur der IMK (5.) ab. Diese ist ungeachtet der langen Historie der IMK (1.) bislang weithin ungeklärt.

#### **1. Genese**

Die Kooperationsform der Fachministerkonferenzen ist älter als das GG selbst.<sup>8</sup> Viele der heute bestehenden Fachministerkonferenzen (a)) sind – ebenso wie die IMK (b)) – historisch gewachsen. Ihre Entstehung gründet insbesondere auf die Zeit der Besetzung Deutschlands durch die Alliierten in den Folgejahren des Zweiten Weltkrieges.

##### *a) Fachministerkonferenzen im Allgemeinen*

Als das gesamte Staatsgebilde des Deutschen Reiches im Gefolge seiner bedingungslosen Kapitulation gleichsam in Schutt und Asche lag und es deshalb an einer gesamtdeutschen Zentralgewalt fehlte, trat ein gesteigertes Kooperationsbedürfnis beim Aufbau einer neuen Staatsarchitektur zu Tage – sowohl innerhalb der einzelnen Besatzungszonen als auch zwischen ihnen. Es galt, dringende Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen und gesamtdeutsche Interessen gegenüber den Alliierten wirksam zu vertreten.<sup>9</sup>

Fachministerkonferenzen schienen den politischen Entscheidungsträgern dafür das Mittel der Wahl. Jene wirkten insbesondere in dieser Phase der Neuorientierung Nachkriegsdeutschlands nachhaltig auf die politische Gestaltung der noch jungen Bundesrepublik ein. Als horizontale Selbstkoordinationsgremien entwickelten sie sich gleichsam zu einer Clearingstelle des deutschen Kooperationsföderalismus: Sie

---

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Feuchte*, AöR 98 (1973), 473 (501); *Hegele/Behnke*, PVS 54 (2013), 21 (23); *Hirschmüller* (Fn. 2), S. 3 ff.; *Schulze-Fielitz*, *Der informale Verfassungsstaat*, 1984, S. 59.

<sup>9</sup> Siehe hierzu ausführlich *Rudolf*, § 141 – Kooperation im Bundesstaat, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd VI: Bundesstaat, 3. Aufl., 2009, Rn. 37. Ebenso auch *Klatt*, *VerwArch* 78 (1987), 186 (190).