

Inhaltsverzeichnis

A. Informatorischer Status quo: Wie die IMK Informationsanliegen behandelt . . .	17
B. Passivlegitimation – die IMK ein geeigneter Adressat von Herausgabe- und Auskunftsansprüchen?	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

C. Herausgabe- und Auskunftsansprüche von Parlamentsabgeordneten gegenüber der IMK	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 Staatsheimnisses	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 Informations- anspruchs	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

D. Jedermann-Ansprüche auf der Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze	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 Versetztständigkeit	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 Parallellfall „Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder“ auf der anderen Seite	136
(bb)	Schlussfolgerungen	139
e)	Verfügungsbefugnis	140
aa)	Zusammenfallen des Informationsbesitzes und der Verfügungsberechtigung	140
bb)	Auseinanderfallen des Informationsbesitzes und der Verfügungsberechtigung	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 Informationsfreiheitsgesetzes 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 Gewährleistung der Informationsfreiheit, dem Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip?	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 behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG) und beigezogener Informationen 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 Eigen- tums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG)	198
6. Zwischenfazit	199
E. Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte von Landesbeauftragten für Informations- freiheit	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 Auskunfts- spruchs	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

H. Auszüge aus den wichtigsten einschlägigen informationsrechtlichen Normen . . .	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 Freistaates 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
Literaturverzeichnis	270
Sachwortverzeichnis	281