

DIE INNENMINISTERKONFERENZ ALS GEGENSTAND DES INFORMA- TIONSRECHTS

ZU HERAUSGABE- UND AUSKUNFTSPFLICHTEN GEGENÜBER
PARLAMENTSABGEORDNETEN, PRIVATEN SOWIE DATEN-
SCHUTZBEAUFTRAGTEN HINSICHTLICH NICHT FREIGEGBENER
BESCHLÜSSE UND BERICHTE DER IMK

Gutachten im Auftrag der Innenministerkonferenz vom 10.3.2015

Stand: 10.5.2015

**PROF. DR. MARIO
MARTINI**

Inhaber des Lehr-
stuhls für Verwal-
tungswissenschaft,
Staatsrecht, Verwal-
tungsrecht und Euro-
parecht an der Deut-
schen Universität für
Verwaltungswissen-
schaften Speyer

GLIEDERUNG

A. GEGENSTAND DES GUTACHTENS.....	5
B. PASSIVLEGITIMATION – DIE IMK ALS ADRESSAT VON HERAUSGABE- UND AUSKUNFTSANSPRÜCHEN	5
I. DIE IMK IM SYSTEM DES KOOPERATIVEN FÖDERALISMUS – EINE TERRA INCOGNITA AUF DER LANDKARTE DER RECHTSWISSENSCHAFT	6
1. <i>Genese</i>	6
a) Fachministerkonferenzen im Allgemeinen.....	6
b) Die IMK im Besonderen.....	7
2. <i>Bedeutung im politischen Dialog und organisatorischer Ablauf</i>	7
3. <i>Abstimmungsverfahren und Wirkung der Beschlüsse</i>	9
4. <i>Institutionelle Verfestigung, Struktur und Verfahren</i>	11
5. <i>Rechtsnatur und Vergleich zu anderen interföderalen Abstimmungsgremien</i>	13
a) Die IMK im System der Gemeinschaftseinrichtungen – ein selbständiger Rechtsträger?.....	15
aa) Echte Gemeinschaftseinrichtungen	16
bb) Mehrländereinrichtungen.....	16
cc) Institutionelle Beteiligungsverwaltung	17
b) Die IMK – eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts?.....	20
c) Die IMK – eine nicht-rechtsfähige Körperschaft?.....	20
d) Die IMK – eine gemeinsame Landesbehörde?	22
6. <i>Schlussfolgerungen</i>	24
II. VERFASSUNGSRECHTLICHE FOLGEWIRKUNGEN DER INTRAFÖDERALEN ABSTIMMUNG	25
C. HERAUSGABE- UND AUSKUNFTSANSPRÜCHE VON ABGEORDNETEN DES BUNDESTAGES BZW. DER LANDESPARLAMENTE	29
I. FREMDINFORMATIONSRICHTE	30
1. <i>Allgemeiner Informationsanspruch der Abgeordneten</i>	30
a) Informationsanspruch der Abgeordneten der Landesparlamente.....	30
aa) Länder mit expliziter verfassungsrechtlicher Gewährleistung	31
(1) Anspruchsberechtigter und Anspruchsverpflichteter, Inhalt und Gegenstand des Anspruchs im Allgemeinen	31
(2) Beschlüsse und Berichte der IMK als Gegenstand des Informationsanspruchs.....	33
(3) Grenzen des Informationsanspruchs	34
i. In den Landesverfassungen explizit vorgesehene Grenzen	34
α) Entgegenstehen gesetzlicher Vorschriften	35
β) Staatsgeheimnisse bzw. überwiegende Belange des Geheimschutzes	36
γ) Schutzwürdige Interessen/Rechte Einzelner bzw. Dritter	38
δ) Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung bzw. Verwaltung	40
αα) Inhalt, Wesen und dogmatische Ableitung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung	40
ββ) Schutzgehaltsspezifika der Funktionsfähigkeit und der Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung	42
ε) Zufügung eines Nachteils für das Wohl des Landes oder des Bundes	46
ii. Ungeschriebene Grenzen	47
α) Verfassungsrechtliche Grenzen in den Ländern, die keine Versagungsgründe normieren	47
β) Ergänzender Rückgriff auf unbeschriebene Auskunftsverweigerungsgründe in Ländern, die ausdrücklich Versagungsgründe normieren?	48
bb) Länder ohne ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Informationsanspruch	49
(1) Herleitung.....	49
i. „Konkretisierungsthese“ und „Kompetenzthese“	49
ii. „Statusthese“	50

(2) Anspruchsgrenzen	50
b) Informationsanspruch der Abgeordneten des Bundestages.....	51
aa) Inhalt und Gegenstand des Anspruchs im Allgemeinen.....	51
bb) Beschlüsse und Berichte der IMK als Gegenstand des Informationsanspruchs.....	52
cc) Grenzen des Informationsanspruchs	52
2. <i>Ergänzende Rechte der Parlamente</i>	53
a) Antragsunabhängige Informationspflichten der Landesregierung.....	54
aa) Abstrakte Informationspflichten	55
bb) Spezielle Informationspflichten im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.....	55
cc) Unterverfassungsrechtliche Konkretisierungen.....	56
dd) Schranken der Informationsrechte	57
b) Reaktive Fremdinformationsrechte	58
aa) Zitier- und Fragerecht	58
(1) Landesverfassungsrecht	58
i. Inhalt und Gegenstand des Fragerechts im Allgemeinen.....	58
ii. Beschlüsse und Berichte der IMK als zulässiger Gegenstand des Informationsbegehrens?	59
iii. Grenzen der Auskunftspflicht.....	60
(2) Bundesverfassungsrecht (Art. 43 Abs. 1 GG).....	60
bb) Berichtspflicht aufgrund schlichten Parlamentsbeschlusses	61
3. <i>Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG)</i>	62
II. SELBSTINFORMATIONSPFlichten UND HERAUSGABE- (INSBESONDERE AKTENVORLAGE-)ANSPRÜCHE	63
1. <i>Untersuchungsausschussrecht</i>	63
a) Die unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen.....	64
aa) Aktenvorlagerecht eines Landtagsuntersuchungsausschusses.....	64
bb) Aktenvorlagerecht eines Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages.....	65
b) Grenzen des Aktenvorlagerechts	66
aa) Grenzen für Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente	66
bb) Grenzen für Untersuchungsausschüsse des Bundes.....	67
2. <i>Sonstige Informationsrechte parlamentarischer Gremien</i>	68
a) Petitionsinformationsrecht	68
aa) Landes-Petitionsrecht	68
bb) Bundes-Petitionsrecht (Art. 45c GG i. V. m. § 1 PetAG)	69
b) Auskunfts- und Aktenvorlagerecht des Wahlprüfungsausschusses (Art. 41 i. V. m. § 5 Abs. 3 S. 1 und Abs. 4 S. 1 WahlprüfG).....	69
aa) Wahlprüfungsausschuss der Landtage	69
bb) Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages	69
c) Auskunfts- und Aktenvorlagerecht des Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45b GG i. V. m. § 3 Nr. 1 S. 1 WBeauftrG).....	69
3. <i>Allgemeines verfassungsrechtliches Aktenvorlagerecht</i>	69
III. ZWISCHENFAZIT	70
D. JEDERMANN-ANSPRÜCHE AUF DER GRUNDLAGE DER INFORMATIONSFREIHEITSGESETZE	72
I. INFORMATIONSFREIHEITSGESETZE DER LÄNDER	73
1. <i>Länder mit Informationsfreiheitsgesetz bzw. Transparenzgesetz</i>	74
a) Subsidiarität	75
b) Anspruchsberechtigung	75
c) Anspruchsgegenstand	76
aa) Informationen bzw. Akten	77
bb) Dauerhaft vorhandene Informationen bzw. Akten.....	77
d) Anspruchsverpflichteter.....	78
aa) Die Innenminister	78
bb) Die IMK bzw. ihre Untergliederungen als solche?	78
(1) Voraussetzungen des Behördenbegriffs	79
i. Wahrnehmung öffentlicher administrativer Aufgaben – Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Regierungstätigkeit.....	79

ii.	Organisatorisch-institutionelle Einheit mit hinreichender Verselbstständigung.....	80
iii.	Handeln nach außen.....	81
α)	Anknüpfung an die Geschäftsstelle im Bundesrat in Berlin.....	81
β)	Anknüpfung an den Organisationsstab des IMK-Sitzlandes	82
γ)	Das Treffen der Minister selbst als Anknüpfungspunkt	82
iv.	Zwischenergebnis; Schlussfolgerungen	84
(2)	Auskunftspflicht aufgrund einer Einstufung als öffentliche Stelle.....	85
(3)	(Behörde bzw. öffentliche Stelle) des Landes.....	86
i.	Zurechnung zur Verwaltung eines Landes.....	86
α)	Zuordnung gemischter Gremien	87
β)	Kollektive Kompetenzwahrnehmung versus individuelle Zurechnung; Parallelfall GTAZ.....	88
ii.	Gesamthänderische Verantwortung der Länder?	89
α)	Vergleich zur gesamthänderischen Verantwortlichkeit der Rundfunkanstalten der ARD.....	90
β)	Schlussfolgerungen.....	90
e)	Verfügungsbefugnis	91
f)	Ausschlussgründe.....	92
aa)	Schutz der Beratungen von Behörden sowie des inneradministrativen Entscheidungsprozesses	93
(1)	Beeinträchtigung der Beratung von Behörden.....	94
i.	Beratung von Behörden	94
ii.	Beeinträchtigung bzw. nachteilige Auswirkungen.....	95
iii.	„Solange und soweit“	95
(2)	Entscheidungsprozess.....	97
bb)	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	98
cc)	Nachteilige Auswirkungen auf das Beziehungsgefüge zu anderen Hoheitsträgern	100
(1)	Internationale Beziehungen	100
(2)	Beziehungen zum Bund oder zu einem Land.....	100
dd)	Schutz von Informationen anderer öffentlicher Stellen, die nicht dem Geltungsbereich des anspruchsbegründenden Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen	103
ee)	Vertraulich erhobene bzw. ermittelte Informationen	105
ff)	Aufsichtsbehörden.....	106
gg)	Belange der inneren und äußeren Sicherheit; Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	106
(1)	Beeinträchtigung bzw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit	106
i.	Öffentliche Sicherheit.....	107
ii.	Gefahr bzw. Beeinträchtigung.....	108
(2)	Öffentliche Ordnung.....	109
(3)	Innere und äußere Sicherheit	109
hh)	Besonderer Geheimnis- und Vertraulichkeitsschutz sowie Schutz von Berufs- und besonderen Amtsgeheimnissen	111
(1)	Besonderer Geheimnis- und Vertraulichkeitsschutz.....	112
(2)	Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse	113
ii)	Schutz personenbezogener Daten	114
(1)	Besonderheiten bei Funktions- bzw. Amtsträgerdaten	115
(2)	„Bearbeiter“ bzw. mitwirkender „Amtsträger“	116
(3)	Hinreichender Schutz des Amtsträgers vor privatem Druck.....	117
(4)	Spezifika der Gesetzeslage für Amtsträgerdaten in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein	118
(5)	Zwischenergebnis	119
jj)	Ungeschriebene und aus der Verfassung abgeleitete Ausnahmen	119
kk)	Zwischenfazit	120
2.	Länder ohne Informationsfreiheitsgesetz	121
a)	Recht auf gute Verwaltung und Recht auf Zugang zu Dokumenten	121
b)	Verfassungsrechtlicher Anspruch aus der grundrechtlichen Gewährleistung der Informationsfreiheit?	122
II.	INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ DES BUNDES.....	123
1.	Subsidiarität des IFG.....	123
2.	Anspruchsverpflichtung	123
a)	Anwendbarkeit des IFG auf die IMK?	124
b)	Anspruchsverpflichtung des Bundesministers des Innern	124

3.	<i>Anspruchsgegenstand – amtliche Informationen</i>	125
4.	<i>Verfügungsbefugnis</i>	125
a)	Herausgabe der beim Bund vorhandenen IMK-Beschlüsse	125
b)	Herausgabe der beim Bund vorhandenen IMK-Protokolle	126
c)	Herausgabe der vom Bund in die IMK eingebrachten Anträge	126
5.	<i>Anspruchsausschluss</i>	126
a)	Beratungen von Behörden (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG) sowie des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG) und beizogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle (§ 3 Nr. 5 IFG)	127
b)	Sicherheitsbezogene Ausschlussstatbestände.....	129
aa)	Gefährdung der öffentlichen, der inneren und äußeren Sicherheit (§ 3 Nr. 1 lit. c und Nr. 2 IFG).....	129
bb)	Bereichsausnahme für sicherheitsrelevante Stellen (§ 3 Nr. 8 IFG).....	129
cc)	Besonderer Geheimhaltungsschutz (§ 3 Nr. 4 IFG)	130
c)	Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) sowie des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG).....	130
E.	AUSKUNFTS- UND HERAUSGABERECHTE VON LANDESBEAUFTRAGTEN FÜR INFORMATIONSFREIHEIT	130
I.	SUBJEKTIV-RECHTLICHES ANRUFUNGSRECHT	131
II.	OBJEKTIV-RECHTLICHE BEANSTANDUNGS- UND KONTROLLKOMPETENZ	131
F.	MEDIENRECHTLICHE, INSBESONDERE PRESSERECHTLICHE AUSKUNFTSANSPRÜCHE	132
I.	ANSPRÜCHE DER PRESSE	133
1.	<i>Einfachgesetzliche Ansprüche nach den Landespressegesetzen</i>	133
a)	Anspruchsberechtigung	133
b)	Anspruchsverpflichteter	134
aa)	Innenminister der Länder	134
bb)	IMK als solche?	134
cc)	Bundesminister des Innern	135
c)	Anspruchsgegenstand	135
d)	Gesetzlich vorgesehene Ausnahmeregelungen	136
aa)	Geheimhaltungsvorschriften	136
bb)	Überwiegendes öffentliches Interesse.....	137
2.	<i>Verfassungsunmittelbarer bundesrechtlicher Auskunftsanspruch</i>	138
a)	Existenz und Herleitung	138
b)	Inhalt	139
II.	SONSTIGE MEDIENRECHTLICHE, INSBESONDERE RUNDFUNKRECHTLICHE ANSPRÜCHE	140
G.	ZUSAMMENFASSUNG	140
I.	ANSPRÜCHE GEGEN DIE IMK SELBST	141
II.	ANSPRÜCHE GEGEN DIE EINZELNEN INNENMINISTER	142
1.	<i>Parlamentarische Informationsrechte</i>	142
2.	<i>Informationsfreiheitsgesetzliche und presserechtliche Ansprüche</i>	144
H.	LITERATURVERZEICHNIS	145

A. Gegenstand des Gutachtens

Die informatorische Rechtsstellung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren¹ der Länder (IMK)² ist bislang ungeklärt. Diesen Befund nahm die IMK am 11. und 12.12.2014 zum Anlass, 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 verschiedene Anfragen, die Abgeordnete, Datenschutzbeauftragte und Einzelpersonen an die IMK-Geschäftsstelle bzw. einige Landesministerien gerichtet haben. In Mecklenburg-Vorpommern begehrte 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 der entsendenden Behörde sowie die Sitzungsorte und -termine benannt wissen. In seine Antragstellung hat er den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit des Landes einbezogen. Ähnlich haben Abgeordnete des Landtags Schleswig-Holstein im Februar 2014 um Herausgabe von Unterlagen der IMK gebeten. In jüngerer Zeit häufen sich auch Anfragen von Bürgern, die auf der Grundlage von Informationsfreiheitsgesetzen Auskunft zu Beratungsgegenständen der IMK begehren.

B. Passivlegitimation – die IMK als Adressat von Herausgabe- und Auskunftsansprüchen

Bis zum Beginn dieses Jahrhunderts waren die Beschlüsse der IMK nicht öffentlich zugänglich. Die Informationspolitik der Konferenz erschöpfte sich in der Mitteilung der Beratungsergebnisse im Rahmen von Pressekonferenzen.³ Mit Beschluss vom 5.5.2000 hat die IMK diesen Grundsatz umgekehrt: Seither macht die IMK ihre Beschlüsse (ebenso wie die zugrunde liegenden Berichte und die Struktur der Arbeitskreise) allgemein im Internet zugänglich. Jeder Innenminister genießt aber ein Vetorecht.⁴ Macht er davon Gebrauch, ist der Beschlussinhalt (und der zugrunde liegende Arbeitskreisbericht) weder der Presse noch der Öffentlichkeit noch den Abgeordneten der Parlamente zugänglich. Das gilt auch für die ggf. zugrunde liegenden Berichte der Arbeitskreise. Konkretisierende Regeln dafür, wann als vertraulich eingestufte oder nicht zur Veröffentlichung freigege-

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

² Im Folgenden: „Innenministerkonferenz“ bzw. „IMK“.

³ 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 Hirschmüller, Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse, 1967, S. 12 und 111.

⁴ 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.“

bene Beschlüsse bzw. Berichte für die interessierte Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen, hat die IMK zuletzt im Dezember 2011 erlassen.⁵ Die Minister einigten sich darauf, die Entscheidung über die Änderung oder Aufhebung einer Einstufung als Verschlussache (VS) allein in der Verantwortung der verantwortlichen herausgebenden Stelle zu belassen. Beschlüsse und Dokumente ohne VS-Einstufung, welche die IMK nicht im Rahmen ihrer Beschlussfassung freigegeben hat, behandelt sie spätestens nach einer Frist von 30 Jahren als für die Öffentlichkeit freigegeben.

I. Die IMK im System des kooperativen Föderalismus – eine terra incognita auf der Landkarte der Rechtswissenschaft

Soweit Informationen über die IMK und ihre Struktur nicht ohnehin öffentlich zugänglich sind,⁶ 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.

Ob derartige Ansprüche bestehen und wer der richtige Adressat der Ansprüche ist, hängt von der inneren Verfassung (2.-4.) sowie der sich daraus ergebenden Rechtsnatur der IMK (5.) ab. Letztere ist ungeachtet der langen Historie der IMK (1.) bislang weithin ungeklärt.

1. Genese

Die Kooperationsform der Fachministerkonferenzen ist älter als das GG selbst.⁷ Viele der heute bestehenden Fachministerkonferenzen (a) sind ebenso wie die IMK (b) historisch gewachsen, können ihre Entstehung insbesondere auf die Zeit der Besetzung Deutschlands durch die Alliierten in den Folgejahren des Zweiten Weltkrieges zurückführen.

a) Fachministerkonferenzen im Allgemeinen

In der Zeit nach der deutschen Kapitulation bestand – mangels gesamtdeutscher Zentralgewalt – ein gesteigertes Kooperationsbedürfnis sowohl innerhalb der einzelnen Besatzungszonen als auch zwischen ihnen, um Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen und gesamtdeutsche Interessen gegenüber den Alliierten zu vertreten.⁸ Die Konferenzen wirkten insbesondere in dieser Phase der Neuorientierung Nachkriegsdeutschlands nachhaltig auf die politische Gestaltungsordnung der noch jungen Bundesrepublik ein. Sie entwickelten sich als horizontale Selbstkoordinationsgremien

⁵ Beschluss der 193. IMK, TOP 39.

⁶ Siehe dazu insbesondere das Informationsangebot unter www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html;jsessionid=50A45F35CB8CE288DB69DF0A478C7F1F.2_cid365 (4.5.2015).

⁷ Vgl. etwa *Feuchte*, AöR, 98 (1973), 473 (501); *Hegele/Behnke*, PVS, 54 (2013), 21 (23); *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 3 ff.; *Schulze-Fielitz*, Der informale Verfassungsstaat, 1984, S. 59.

⁸ Siehe hierzu ausführlich *Rudolf*, § 141 - Kooperation im Bundesstaat, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd VI: Bundesstaat, 3. Aufl., 2008, Rn. 37. Ebenso auch *Klatt*, *VerwArch*, 78 (1987), 186 (190).

gleichsam zu einer Clearingstelle des deutschen Kooperationsföderalismus. Sie ebneten einen ebenso unkomplizierten wie zielführenden Weg informeller Abstimmung sowie des Erfahrungs- und Gedankenaustauschs und prägten damit das Gesicht der bundesstaatlichen Verfassungswirklichkeit nachhaltig.⁹ Die Zahl der Fachministerkonferenzen ist mit der Ausdifferenzierung der Fachressorts stetig angewachsen; ihre föderale Abstimmungsleistung mündete in der Vergangenheit bisweilen auch in gemeinsame Sitzungen.¹⁰

b) Die IMK im Besonderen

Für den innenpolitischen Meinungs austausch und die Koordination der Innenressorts der Länder bildet seit 1954¹¹ die IMK die zentrale Plattform. Sie ist aus der (auf den Stuttgarter Länderrat zurückgehenden)¹² „Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer“¹³ hervorgegangen, in der sich die Abteilungsleiter der Länderministerien besprachen, vermacht aber – mangels Ministereinbindung – nicht abschließend zu entscheiden.¹⁴

Für die Gründung der IMK war die Erkenntnis handlungsleitend, dass die Komplexität und Bedeutung innenpolitischer Themen und die Vielfalt intraföderalen Koordinierungsbedarfs die Institutionalisierung einer länderübergreifenden Kooperation auch auf höchster politischer Ebene unentbehrlich machen. Die IMK hatte fortan die Aufgabe, die länderübergreifende Zusammenarbeit der Spitzenbeamten in koordinierten politischen Willen zu gießen.

2. Bedeutung im politischen Dialog und organisatorischer Ablauf

Heute stellt die IMK eine zentrale, wenn nicht *die* wichtigste Drehscheibe des intraföderalen Dialogs dar.¹⁵ Sie ebnet den Weg zu koordinierenden, länderübergreifenden Vorgehensweisen in allen Fragen der inneren Sicherheit und versteht sich damit als Impulsgeber des kooperativen Föderalismus.¹⁶

⁹ Einige sprechen (missverständlich) gar von einer dritten Ebene des Bundesstaates, vgl. *Hegele/Behnke* (Fn. 7), 23 (27) m. w. N.

¹⁰ *Knoke* (Fn. 3), S. 93 und 117.

¹¹ Am 21.1.1954 beschlossen die Innenminister der damaligen zehn Bundesländer (noch ohne das Saarland), eine „Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ einzurichten (Niederschrift der IMK vom 21.1.1954, S. 28 f.). Die Zählung der Konferenzen beginnt gleichwohl bereits mit dem (noch nicht in diesem formellen Regime durchgeführten) Treffen der Innenminister am 15.1.1953.

¹² *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 17.

¹³ Vgl. hierzu ausführlich *Zinnkann* (Fn. 3), 187 ff.

¹⁴ Vgl. *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 17.

¹⁵ *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 37. Weitere Abstimmungsgremien sind bspw. die Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern (dort koordinieren sich die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder seit 1978), ferner die Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz.

¹⁶ Kooperativer Föderalismus beschreibt die freiwillige institutionelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bzw. den Ländern untereinander. Vgl. zu diesem Prinzip etwa *Hesse*, *Aspekte des kooperativen Föderalismus* (1970), in: Häberle/Hollerbach (Hrsg.), *Ausgewählte Schriften*, 1984, S. 148 (150); *Scheuner*, *DÖV* 1965, 541 (545) versteht darunter „das Prinzip, dass dort, wo die Sachaufgaben eine einheitliche und planend abgestimmte Zusammenarbeit

Die IMK kommt auf Ministerebene zweimal jährlich (zu einer Frühjahrs- und einer Herbstsitzung) zusammen. Daneben haben sich als Instrument außerplanmäßiger Koordinierung Beschlüsse im Umlaufverfahren oder Sondersitzungen etabliert. Zweihundert Mal sind die Innenminister inzwischen im Laufe des Bestehens der IMK zu ihren Sitzungen zusammengekommen.

Die zwei- bis dreitägigen Sitzungen gliedern sich regelmäßig in vier Phasen:¹⁷ Am ersten Sitzungstag treffen sich die Minister der (SPD-geführten) sog. A-Länder und der (unionsgeführten) sog. B-Länder zunächst zu getrennten Gesprächen, den „A- und B-Länder-Vorbesprechungen“, um das gemeinsame Vorgehen zu kontroversen Tagesordnungspunkten abzustimmen. Im Anschluss hieran treffen sich alle Minister zu einem „Kamingespräch“, um in kleiner Runde ohne Protokoll einzelne politisch wichtige Themen zu diskutieren und gemeinsame Positionen auszuloten. Der Vormittag des zweiten Sitzungstages beginnt mit der Plenarsitzung – dem Herzstück der Konferenz: Die Minister beraten die einzelnen Punkte der Tagesordnung und fassen über das weitere Vorgehen Beschluss. Die Zusammentreffen enden mit einer Pressekonferenz, die der jeweilige Vorsitzende der Konferenz, die Sprecher der A- und B-Länder sowie der Bundesminister des Innern bestreiten. Sie eröffnet den Ministern eine Bühne, der Öffentlichkeit die Ergebnisse ihrer Verabredungen vorzustellen.

Im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld der Ministersitzungen tagt jeweils eine Konferenz der Staatssekretäre und Staatsräte (unter Vorsitz des Staatssekretärs des IMK-Vorsitzlandes). Sie analysiert und bewertet die Arbeitsergebnisse der Arbeitskreise sowie die gesonderten Themenanmeldungen und bereitet sie für die Minister auf.

Die in den Konferenzen erbrachte Koordinierungsleistung ist enorm: Informations- sowie Erfahrungsaustausch und Abstimmung beziehen sich sowohl auf Gesetzesinitiativen, auf die Regierungspraxis als auch auf Herausforderungen des Verwaltungshandelns, insbesondere die Herstellung eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs in wichtigen Sachbereichen der Innenpolitik.¹⁸ Gerade bei der Verabschiedung von Mustergesetzentwürfen, etwa zum Polizeirecht oder zum Presserecht, welche die jeweilige föderative Arbeitsgruppe vorbereitet hat, entfaltet die IMK heute und in der Vergangenheit eine nachhaltige unitarisierende Kraft.¹⁹ Wichtige innenpolitische Initiativen nehmen dort ihren Ausgangspunkt. Da der Bundesminister des Innern ebenfalls Teilnehmer der

aller Ebenen der öffentlichen Verwaltung erfordern, ein Zusammenwirken aller Beteiligten, Bund, Länder und Gemeinden herbeigeführt wird, dass grundsätzlich die öffentliche Tätigkeit in ihrem Zusammenspiel und in ihrer Verpflichtung für das Wohl der Bürger gesehen wird.“ Zum kooperativen Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Perspektive etwa *Lafer/Münch*, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 2013, S. 247 ff.; *Reynoso Núñez*, *Parteiendynamik im Föderalismus*, 2010, S. 33 ff.

¹⁷ Vgl. dazu und zum Folgenden die Informationen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin unter www.berlin.de/sen/inneres/service/parlaments-und-bundesangelegenheiten/innenministerkonferenz/ (4.5.2015).

¹⁸ *Klatt* (Fn. 8), 191. Speziell zum Tätigkeitsbereich der IMK siehe auch *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 18 f.

¹⁹ *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), S. 62; vorsichtiger *Pietzcker*, *Landesbericht Bundesrepublik Deutschland*, in: *Starck* (Hrsg.), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, 1988, S. 13 (51).

IMK ist,²⁰ kommt ihr zudem – neben ihrer traditionellen Funktion der Koordination der Länder untereinander – in besonderem Maße Bedeutung für die Kooperation der Länder mit dem Bund zu.²¹

3. Abstimmungsverfahren und Wirkung der Beschlüsse

Die IMK findet weder in den Verfassungen noch im einfachgesetzlichen Gesetzesrecht²² eine Ausformung.²³ Die Beschlüsse der IMK sind Ausdruck informaler Abstimmung und föderaler Koordination unterhalb der Ebene rechtlicher Institutionalisierung.

Die Beschlüsse sind zwar auf eine Umsetzung in der Verwaltungspraxis bzw. auf gesetzgeberische Initiativen angelegt. Ihre Umsetzung obliegt jedoch nicht der Ministerkonferenz selbst, sondern vielmehr den einzelnen Ministerialverwaltungen der Länder. Die Beschlüsse geben vielmehr kongruente, inhaltlich gleichgerichtete Willenserklärungen²⁴ und kollegiale Verständigungen politischer Handlungsträger wieder, die in einen koordinierten Gesamtwillen münden und das Ergebnis gemeinsamer politischer Willensbildung manifestieren. Ihnen kommt regelmäßig keine rechtliche Bindungswirkung,²⁵ insbesondere kein ggf. sanktionierbarer Rechtsfolgewille, also die rechtlich bindende Verabredung übereinstimmender Ländermaßnahmen, zu – sehr wohl aber eine hohe politische Bindungskraft.²⁶ Ihre Wirkung beruht auf der Kraft informeller, reziproker politischer

²⁰ Vgl. zu dem Wandel der Rolle des Bundesministers des Innern als gleichberechtigtes Mitglied der IMK *Feuchte* (Fn. 7), 481 f. Für die Ministerpräsidenten sieht § 31 GoBReg ausdrücklich eine persönliche Einladung des Bundeskanzlers zu mehrmals im Jahr stattfindenden persönlichen Begegnungen vor.

²¹ Vgl. *Klatt* (Fn. 8), 190. Siehe auch *Kunze*, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, 1968, S. 122 ff.

²² Siehe aber das Beteiligungsrecht nach § 49a HGrG i. V. m. § 2 Abs. 3 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung nach § 49a Abs. 1 S. 6 HGrG sowie die Informationspflichten verschiedener Parlamentsinformationsgesetze (siehe dazu im Einzelnen unten S. 54). Immerhin nimmt § 1 Abs. 6 IT-Staatsvertrag (Vertrag zur Ausführung von 91c GG) auf die Fachministerkonferenzen Bezug. Die Vorschrift verpflichtet den IT-Planungsrat, Fachministerkonferenzen zu beteiligen, soweit Entscheidungen des IT-Planungsrats Fachplanungen der Fachministerkonferenzen berühren. Darin kommt auch das Bemühen des Bundesgesetzgebers um eine intensive Zusammenarbeit der relevanten Gremien mit den Fachministerkonferenzen zum Ausdruck. Denn „ein effektiver Einsatz der Informationstechnik [kann] nur unter Berücksichtigung der jeweiligen fachlichen Belange gewährleistet werden“ (BT-Drucks. 17/427, S. 6). Eine rechtlich bindende Verpflichtung der *Fachministerkonferenzen*, umgekehrt den IT-Planungsrat zu beteiligen, besteht demgegenüber nicht (vgl. dazu auch *Richter/Schmehl/Spieker*, Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT und E-Government, 2013, S. 34 ff.).

²³ Darauf ist die IMK aber nicht angewiesen. Die rechtliche Zulässigkeit einer föderalen Kooperation ergibt sich aus dem Bundesstaatsprinzip (vgl. dazu auch S. 28). *Giese*, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, 1961S. 69: „Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Art der Zusammenarbeit bestehen nicht“.

²⁴ Mitunter richten sich diese Willenserklärungen an Dritte, z. B. die anderen Fachministerkonferenzen, mit der Bitte um Koordinierung bzw. inhaltliche Abstimmung oder Berücksichtigung von Positionen bzw. Ressortzuständigkeiten.

²⁵ A. A. wohl OVG NRW, Urt. v. 5.4.2006 – 20 A 5088/04.A –, juris, Rn. 18; VGH BW, Urt. v. 11.4.2001 – A 14 S 1850/00 –, juris, Rn. 23.

²⁶ Vgl. auch OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 4.9.2014 – 4 LA 33/14 –, S. 5 A. U.; *Feuchte* (Fn. 7), 503; *Fuß*, VVDStRL, 23 (1966), 199 (237 f., 240); *Giese* (Fn. 23) S. 66 f.; *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 66; *Pietzcker* (Fn. 19), S. 51; *Vedder*, Intra-föderale Staatsverträge, 1996, S. 53; zu den Besonderheiten der Beschlüsse, Richtlinien, Empfehlungen und Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz siehe *Knoke* (Fn. 3), S. 49 ff. und insbesondere S. 62 ff.; den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz sowie der Fachministerkonferenzen weisen *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 129 ff. und *Schneider*, VVDStRL, 19 (1961), 1 (10 f.) eine rechtlich bindende, vertragsähnliche Natur zu, welche von gliedstaatlicher Hoheits-

Versprechen²⁷: Ihre Nichteinlösung würde die Grundlagen kollegial-vertrauensvoller Zusammenarbeit für die Zukunft zerrütten.²⁸ In diesem Bewusstsein handeln alle Beteiligten. So verfahren denn auch die Innenministerien im Regelfall entsprechend den Vereinbarungen und berichten einander über das weitere Schicksal von Abreden sowie über eingeleitete Maßnahmen. Die politische Bindungswirkung erfasst auch nur die handelnden Ressorts selbst, nicht unmittelbar die Länder, welche sie vertreten.²⁹ Auf sie strahlt die politische Bindung des Ressorts aber faktisch zurück.³⁰

Jedes Land hat bei Beschlüssen der IMK eine Stimme. Es gilt das Einstimmigkeitsprinzip.³¹ Stimmt ein Land gegen den Beschluss, kommt er nicht zustande.³² Vorbehalte und abweichende Auffassungen zu einzelnen Punkten kann das Mitglied aber in einer Erklärung zu Protokoll geben.

Das den Beschlüssen zugrunde liegende Konsensprinzip trägt zum einen dem Grundgedanken des kooperativen Föderalismus Rechnung: Er ist als verhandelnde Politikverflechtung von Konsens statt Majorisierung sowie der Achtung der verfassungsrechtlich abgesicherten eigenständigen Staatlichkeit und Eigenverantwortung der Länder getragen.³³ Die Konferenzen haben sich so mit Erfolg dem Leitmotiv verschrieben: überzeugen, nicht überstimmen. Die Einigungsnotwendigkeit erzeugt – insbesondere bei konsentiertem dringendem Handlungsbedarf – zum anderen einen politisch heilsamen und gewollten Einigungsdruck,³⁴ der auf die prozedurale und informale Kraft des sachlich gebotenen Konsenses und Zusammenwirkens sowie seine Zugeständnisse erleichternde Ergebnisorientierung setzt.³⁵

macht Gebrauch mache. Aus einer (denkbaren, aber mangels Mandatierung im Falle der IMK regelmäßig nicht vorhandenen) rechtlichen Bindungsmacht darf jedoch nicht ohne Weiteres auf einen Bindungswillen geschlossen werden. Die These überzeugt daher nicht. Insbesondere verlöre die mit erheblichem Aufwand verbundene Koordinierungstätigkeit der Konferenzen als Antwort auf die Erfordernisse einer zentralistischen Verfassungswirklichkeit im Falle einer Unverbindlichkeit ihrer Beschlüsse nicht ihren Sinn. Denn die informale politische Bindung ist der Wirkungshebel, auf dessen Kraft die Wirkung der Absprachen beruht, ebenso *Hofmann*, Die Bundesrepublik Deutschland – ein gouvernementaler Bundesstaat?, 1980, S. 30 ff.

²⁷ Zu politischen Versprechen in diesem Kontext vgl. *Giese* (Fn. 23) S. 71 f.

²⁸ Zur Frage, ob die Aufhebung von Beschlüssen eines förmlichen Aktes bedarf, *Evers*, VVDStRL, 23 (1966), 147 (169).

²⁹ Dass die Protokolle nur die Haltung der Länder, nicht der Minister als Amtsträger vermerken, ändert daran nichts. Ihnen fehlt eine konstitutive Wirkung. A. A. *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 106 f., 129.

³⁰ Zu den damit verbundenen Implikationen unten S. 25.

³¹ Das trägt letztlich dem Respekt vor der Staatlichkeit der Länder Rechnung und entspricht insoweit einem verfassungsrechtlichen Gebot. Vgl. auch *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 87 f.

³² Vgl. zu Abweichungen bei anderen Fachministerkonferenzen *Hegele/Behnke* (Fn. 7), 24; *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 104 und 108 f.

³³ Vgl. auch *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 87 f.

³⁴ Kritisch zu den qualitätsmindernden Gefahren verflochtener Entscheidungssysteme unter dem Gesichtspunkt einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und der Erhaltung von Besitzständen durch die Einräumung von Veto-Positionen z. B. *Dagtoglu*, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 1960, S. 120 f.; *Scharpf*, Die Theorie der Politikverflechtung, ein kurz gefasster Leitfaden, in: Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, 1978, S. 21 ff.

³⁵ In der Vergangenheit hat die IMK ihr Einstimmigkeitsprinzip freilich nicht auf allen Handlungsebenen immer strikt eingehalten. Das gilt insbesondere für die Arbeitskreise und deren Strukturierung. Am 15.2.1972 hat die IMK bspw.

4. Institutionelle Verfestigung, Struktur und Verfahren

Die verschiedenen Fachministerkonferenzen³⁶ sind nicht nur lose Gesprächszirkel, sondern weisen einen inzwischen verfestigten Institutionalierungsgrad auf.³⁷ Hiervon zeugen der jährlich wechselnde Vorsitz sowie konferenz eigene Arbeitskreise, welche den organisatorischen Unterbau der Fachministerkonferenzen bilden³⁸ – ferner einzelne ausdrücklich verankerte Beteiligungsrechte, welche die IMK genießt.³⁹

Die IMK verfügt über sechs ständige Arbeitskreise⁴⁰, deren Zuschnitt mit dem Geschäftsbereich der Innenressorts korrespondiert. Ihre Funktion besteht vor allem in der Vorbereitung der Ministerkonferenz und ihrer Beschlüsse.⁴¹ Ihnen gehören die jeweils fachlich zuständigen Abteilungsleiter der Innenministerien an.⁴² Unterhalb der Ebene der Arbeitskreise haben sich verschiedene Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen und Kommissionen etabliert, so etwa die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes (AG Kripo). Sie erarbeitet grundsätzliche kriminalpolizeiliche Entschlüsse, insbesondere im Bereich der operativen Bekämpfung konkreter Kriminalitätsphänomene, die einer nationalen oder internationalen Koordination bedürfen; wie die übrigen Arbeitskreise leistet sie darüber hinaus Vorarbeiten für die Beschlussfassung der Innenminister.⁴³

Wie die meisten anderen Fachministerkonferenzen hat die IMK ihren Geschäftsablauf nicht in einer eigenen Geschäftsordnung festgeschrieben, unterhält aber eine ständige (vom jährlich wechselnden Vorsitz entkoppelte) Geschäftsstelle. Sie bildet das institutionelle Gedächtnis und

gegen die Stimme Baden-Württembergs die Konstituierung des Arbeitskreises „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und Zivilverteidigung“ beschlossen. Vgl. *Feuchte* (Fn. 7), 506.

³⁶ Listen der Fachministerkonferenzen finden sich u. a. bei *Hegele/Behnke* (Fn. 7), 23 sowie interaktiv unter http://de.wikipedia.org/wiki/Fachministerkonferenzen_der_deutschen_Länder (4.5.2015).

³⁷ Das gilt auch für die Ministerpräsidentenkonferenzen, dazu *Martens*, Die Ministerpräsidentenkonferenzen, 2003, S. 33. Vgl. allgemein zum Institutionalierungsgrad der Fachministerkonferenzen auch *Hegele/Behnke* (Fn. 7), 28; *Kunze* (Fn. 21), S. 105, 124; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, § 22, Rn. 49. Der Institutionalierungsgrad muss aber nicht auf rechtlicher Bindung beruhen; vgl. auch *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), S. 63.

³⁸ *Klatt* (Fn. 8), 189. Ausführlicher zu Arbeitsweise und Aufbau der Fachministerkonferenzen *Hegele/Behnke* (Fn. 7), 24 f.

³⁹ Vertreter der IMK können etwa an dem Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49a HGrG als Gast beratend teilnehmen (§ 2 Abs. 3 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung nach § 49a Abs. 1 S. 6 HGrG). Ähnlich genießt die KMK das Recht, vier Mitglieder in den Verwaltungsrat der Filmbewertungsstelle zu berufen (Art. 10 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Film- und Medienbewertung).

⁴⁰ Es handelt sich im Einzelnen um den AK I „Staatsrecht und Verwaltung (unter anderem Verfassungsrecht, Ausländerrecht, Datenschutz, Verwaltungsrecht)“ den AK II „Innere Sicherheit (unter anderem Gefahrenabwehr, Bekämpfung des Terrorismus, Angelegenheiten der Polizei)“, den AK III „Kommunale Angelegenheiten“, den AK IV „Verfassungsschutz“, den AK V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ sowie den AK VI „Organisation, Öffentliches Dienstrecht und Personal“; siehe http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html;jsessionid=58643BCE22334AF830B5541AE4149E19.2_cid339 (4.5.2015).

⁴¹ *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 17; *Klatt* (Fn. 8), 189.

⁴² Vgl. dazu und zu den Erweiterungen in den Arbeitskreisen II und IV um weitere Spitzenbeamten die amtlichen Informationen der IMK unter www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html (4.5.2015).

⁴³ Vgl. zu ihr etwa OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 4.9.2014 – 4 LA 33/14 –, S. 5 A. U.

Rückgrat der IMK. Ähnlich wie die Geschäftsstelle der Finanzminister-, Verkehrsminister- und Wirtschaftsministerkonferenz – ist sie (auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahre 1997⁴⁴) beim betreffenden Ausschuss des Bundesrates angesiedelt.⁴⁵ Der Geschäftsführer der IMK ist in Personalunion zugleich der Sekretär des Ausschusses für Innere Angelegenheiten beim Bundesrat.⁴⁶

Die laufenden Amtsgeschäfte der IMK nehmen der jeweils amtierende Vorsitzende mit Unterstützung der Geschäftsstelle im Bundesrat und seines Organisationsstabes in seinem eigenen Haus wahr. Der Vorsitzende organisiert und leitet die Jahres- und Sonderkonferenzen, bereitet sie nach und führt den Schriftverkehr. Er vertritt die IMK zugleich auf europäischer und nationaler Bühne und steht in dieser Funktion auch als zentraler Ansprechpartner für Bundesbehörden, Verbände, Organisationen und interessierte Kreise zur Verfügung.

Stärker als die IMK sind die „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK)⁴⁷ sowie die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) institutionalisiert. Letztere beruht (anders als die übrigen Fachkonferenzen, insbesondere die IMK) auf einem förmlichen Bund-Länder-Abkommen sowie auf Art. 91b GG. Neben einem eigenen, mit zahlreichen Mitarbeitern besetzten Sekretariat, welches kraft gesetzlicher Regelung als eine Berliner Behörde verfasst und damit in den Behördenaufbau des Landes integriert ist,⁴⁸ verfügt die KMK, als eine von wenigen Konferenzen,⁴⁹ über eine eigene Geschäftsordnung⁵⁰, welche unter anderem die „Organe“ der KMK benennt und ihr Zusammenwirken ausformt.⁵¹ Sie erlässt simultane transna-

⁴⁴ Siehe Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern der Bundesrepublik Deutschland über die Einrichtung und Finanzierung einer Ständigen Geschäftsstelle der Innenministerkonferenz vom 3.5.1996; Beschluss der IMK vom 3.5.1996 zur Einrichtung einer Ständigen Geschäftsstelle der IMK, TOP 3.

⁴⁵ Die entsprechenden Planstellen waren bis zum Ende des 20. Jahrhunderts zunächst im Stellenplan des Landes Nordrhein-Westfalen etatisiert. Die Beschäftigten waren Beamte des Landes Nordrhein-Westfalen, die auf der Grundlage einer zeitlich befristeten Abordnung in der Geschäftsstelle der IMK tätig wurden. Mit dem Wechsel des Regierungssitzes von Berlin nach Bonn hat sich auch die personalwirtschaftliche Zuordnung geändert. Die Personalstellen sind auf der Grundlage eines im Jahr 1997 abgeschlossenen Verwaltungsabkommens dem Land Berlin zugeordnet. Die Kosten tragen die Länder entsprechend dem Verteilungsmaßstab des Königsteiner Schlüssel (§§ 3 und 4 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung [Fn. 44]; Ergänzender Bericht der Arbeitsgruppe IMK-Reform zur Einrichtung einer Ständigen Geschäftsstelle der IMK [„Personalwirtschaftliches Konzept“, S. 2 ff.]).

⁴⁶ § 2 der Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung und Finanzierung einer Ständigen Geschäftsstelle der IMK vom 3.5.1996; siehe dazu auch *Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat, 2. Aufl., 2007, II, § 14 GO, Rn. 18 mit Fn. 19.

⁴⁷ Vgl. nur die Beschreibung der Organisation der KMK bei *Knoke* (Fn. 3), S. 22 ff.; *Rürup*, Bildungspolitische Entscheidungsfindung in der KMK, S. 10 ff. Vgl. auch *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1967, S. 274 f.; *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 7 ff.; *Hofmann* (Fn. 26), S. 22 ff.; *Pietzcker* (Fn. 19), 23; zur Einstufung der KMK als Instrument des kooperativen Föderalismus: BVerwG, Beschl. v. 6.1.1999 – 6 B 19/98 –, juris, Rn. 3.

⁴⁸ § 1 S. 1 Gesetz über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 7.2.2014, GVBl. S. 39. Siehe dazu auch Fn. 536.

⁴⁹ Eine Geschäftsordnung haben sich neben der KMK insbesondere die Agrarministerkonferenz, die Umweltministerkonferenz, die Verbraucherschutzministerkonferenz und die Ministerkonferenz für Raumordnung gegeben.

⁵⁰ Die Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i. d. F. vom 29.8.2014 ist abrufbar unter <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr.pdf> (4.5.2015).

⁵¹ Vgl. *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 41; *Pietzcker* (Fn. 19), 23.

tionale Verwaltungsakte bei der Anerkennung von Auslandsschulen⁵² und genießt besondere Mitwirkungs- und Stellungnahmerechte gegenüber anderen Verwaltungsträgern.⁵³ Überdies nimmt die KMK als Kontaktzentrum auch ebenenübergreifende Serviceaufgaben wahr, unterrichtet etwa über Maßnahmen der Bundesstellen oder der Europäischen Union.⁵⁴

5. Rechtsnatur und Vergleich zu anderen interföderalen Abstimmungsgremien

Vergegenwärtigt man sich die Bedeutung der IMK im politischen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland und ihre organisatorischen Verstetigung, erstaunt es, dass die Rechtswissenschaft der Beleuchtung der Rechtsnatur der IMK bislang nur wenig Aufmerksamkeit hat zuteil werden lassen.⁵⁵ Für die Rechtsnatur von Fachministerkonferenzen finden sich regelmäßig ausschließlich Negativformeln, die diese weder zureichend erfassen noch in der Folge ausreichend konturieren.⁵⁶ Meistens mangelt es bereits an jeglicher tieferer Auseinandersetzung mit der Materie. Für die rechtliche Beurteilung von Auskunftsbegehren ist die Rechtsnatur der IMK jedoch von essenzieller Bedeutung.

Als Baustein innerhalb des vielfarbigem Mosaik intraföderaler Abstimmungs- und Koordinierungsgremien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik ist die IMK einerseits (ebenso wie die anderen Fachministerkonferenzen) ein Unikat. Die Vielfalt der Zusammenarbeitsformen, in denen die Länder im kooperativen Föderalismus interagieren, eröffnet andererseits Anknüpfungspunkte für Referenzfälle, die sich womöglich als analogiefähig erweisen und eine Einordnung der IMK in das Gesamtbild des staatlichen Organisationsaufbaus ermöglichen.

Ihr Charakter als ebenenübergreifendes Abstimmungsgremium zur Koordinierung des Handelns rückt Fachministerkonferenzen insbesondere in eine konstruktive Nähe zu Konferenzen internationaler Organisationen des Völkerrechts.⁵⁷ Der Vergleich trägt aber nur bedingt.⁵⁸ Zum einen zielen Fachministerkonferenzen nicht auf rechtlich *verbindliche* Vereinbarungen;⁵⁹ zum anderen sind völkerrechtliche Konsultationen durch Abreden rechtsfähiger Völkerrechtssubjekte gekennzeichnet und damit Eigengesetzlichkeiten des internationalen Kooperationsrechts unterworfen.

⁵² Knoke (Fn. 3), S. 76 ff. m. w. N.

⁵³ Dazu Knoke (Fn. 3), S. 93 ff.

⁵⁴ Clostermeyer, "Politische Feinmechanik mit Gangreserve" - Formen der Zusammenarbeit unter den deutschen Ländern, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2014, 2014, S. 131, S. 138.

⁵⁵ Vgl. aber für die KMK und die Ministerpräsidentenkonferenz Knoke (Fn. 3), S. 13 ff.; Hirschmüller (Fn. 3), S. 3 ff; zur politikwissenschaftlichen Rezeption siehe Hegele/Behnke (Fn. 7), 21 ff.

⁵⁶ So etwa bei Rudolf (Fn. 8), § 141, Rn. 52.

⁵⁷ Giese (Fn. 23) S. 73 f.; Hirschmüller (Fn. 3), S. 99 f.

⁵⁸ In diesem Sinne auch Knoke (Fn. 3), S. 130 ff.

⁵⁹ Dazu bereits S. 9.

Ähnliches gilt für den Vergleich zu Vereins- und Gesellschaftsstrukturen des bürgerlichen Rechts.⁶⁰ Zwar folgt die IMK wie diese dem Vorsitzprinzip und ist von der Identität ihrer einzelnen Mitglieder personell unabhängig. Mit der gesellschaftsrechtlichen Form des Vereins verträgt sich das Einstimmigkeitsprinzip, das der IMK als Wesensmerkmal inhärent ist, freilich nur eingeschränkt⁶¹ – ebenso die für gesellschaftsrechtliche Vereinigungen typische Möglichkeit des Ausschlusses von Mitgliedern; vor allem aber fehlt der IMK der Wille zur rechtlichen Bindung durch Vertrag.⁶² Weder will die IMK rechtlich bindende Beschlüsse hervorbringen noch beruht die Einbindung in die Konferenz auf einer rechtlichen Bindung. Vielmehr finden diese ihre Grundlage in politischen Rationalitäten und wechselseitigen politischen Versprechen.⁶³

Näher liegt insoweit ein Vergleich zu Formen gemeinsamer Verwaltungsträgerschaft im Bundesstaat. Diese sind durch ein vielfarbiges Spektrum gekennzeichnet (a-d). Als besonders prominentes föderales Abstimmungsgremium hat die Verfassung den IT-Planungsrat etabliert. Art. 91c GG verankert ihn institutionell als verwaltungspolitisches Entscheidungsgremium und hebt damit eine dauerhafte Entscheidungsstruktur für die interföderale Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Bereich der IT-Infrastrukturen aus der taufe⁶⁴; seine Beschlüsse zu technischen Standards sind – eine Eigentümlichkeit im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik – *nach dem Mehrheitsprinzip* rechtlich verbindlich.

Als beratende Instanz in Fragen der inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung ist in strukturell ähnlicher Weise dem Wissenschaftsrat als von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Gremium im kooperativen Föderalismus eine wichtige Rolle zugewachsen. Er gründet seine Existenz auf ein Verwaltungsabkommen⁶⁵ und die verfassungsrechtliche Ermächtigung des Art. 91b GG.⁶⁶ Seine Rolle als zentrale wissenschaftliche Instanz der Wissenschaftsförderung und Struktursteuerung füllt er vor allem durch seine (veröffentlichten) Empfehlungen aus. Diese richten sich auf einzelne wissenschaftliche Einrichtungen, etwa die institutionelle Akkreditierung,⁶⁷ oder übergreifende Fragestellungen des Wissenschafts-systems.

⁶⁰ Zur ähnlichen Diskussion um die Rechtsnatur der ARD, die in den Fünfzigerjahren teilweise als Gesellschaft bürgerlichen Rechts eingestuft wurde, *Steinwälder*, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 297 f. und 305 f.

⁶¹ Insoweit steht der IMK die Rechtsfigur der BGB-Gesellschaft näher.

⁶² Vgl. dazu S. 9.

⁶³ In diesem Sinne auch die überwiegende Meinung; siehe *Knoke* (Fn. 3), S. 133 sowie die Nachweise in Fn. 26.

⁶⁴ Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die *rechtlich verbindliche* Beschlussfassung über fachunabhängige und fächerübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards sowie die Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik. Nähere Ausgestaltungen der stärkeren Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der IT als Folge der rasanten Entwicklung im Bereich informationstechnischer Systeme nimmt der IT-Staatsvertrag vor. Siehe dazu im Einzelnen *Richter/Schmehl/Spieker* (Fn. 22), S. 9 ff.

⁶⁵ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates v. 5.9.1957, GMBI. S. 553; vgl. dazu *Kipp*, DÖV, 1958, 490 (491).

⁶⁶ *Röhl*, Der Wissenschaftsrat, 1994, S. 9, 186 f. und 218 ff.; *Vierhaus*, NVwZ, 1993, 36 (37 f.).

⁶⁷ Siehe dazu *Martini*, WissR, 41 (2008), 232 (239 f.).

Wie die kulturelle Koordinierung haben die Länder die Medienaufsicht einer kooperativen Organisationsstruktur unterworfen. Sie spannen über den Strukturen der Landesmedienanstalten einen kooperativen Rundfunkföderalismus als gemeinsames Dach auf: Die Strukturen der Medienaufsicht bleiben zwar weiter vom Prinzip der dezentralen Zuständigkeit einzelner Landesmedienanstalten durchdrungen. Die Entscheidungskompetenzen und die Verfahrensherrschaft für bundesweite Angebote und Plattformen – entsprechend den Sachgesetzlichkeiten moderner Medienangebote – sind aber in den Händen von vier zentralen Kommissionen gebündelt, deren bekannteste die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) ist.⁶⁸

Auch in anderen Bereichen finden sich Netzwerkstrukturen der Verwaltung in bunter Vielfalt, insbesondere im Rahmen der Interaktion von Regulierungsbehörden, bspw. die sogenannte Art. 29-Gruppe der Datenschutzbeauftragten (benannt nach ihrem Entstehungsgrund, dem Art. 29 Datenschutzrichtlinie), das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK, § 3 Nr. 9c, § 12 Abs. 2 Nr. 1 S. 1, Nr. 2 S. 1, Nr. 4, § 13 Abs. 4 TKG), das Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden (§ 50a GWB) sowie das primärrechtliche Europäische System der Zentralbanken (Art. 127 AEUV). Auch Europäische Agenturen, z. B. im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Europol), weisen aufgrund ihrer netzwerkartigen Zusammenarbeit als Konglomerat einer Zusammenwirkung unterschiedlicher Einzelbehörden Ähnlichkeiten mit der Struktur der Fachministerkonferenzen auf, sind aber stärker als diese rechtlich konturiert.⁶⁹ Das Komitologieverfahren der Europäischen Union beim Erlass von Durchführungsbestimmungen steht in ähnlicher Weise paradigmatisch für eine Form des Zusammenwirkens von Behörden über Ländergrenzen hinweg.

a) Die IMK im System der Gemeinschaftseinrichtungen – ein selbständiger Rechtsträger?

Die Errichtung gemeinsamer Verwaltungsträger lässt das deutsche Verfassungsrecht zur Wahrnehmung von Sachaufgaben der Bundesländer grundsätzlich zu;⁷⁰ entsprechend ist nicht nur die Vielfalt, sondern auch die Zahl der Gemeinschaftseinrichtungen groß.⁷¹ Unter dem gemeinsamen Begriffsdach firmieren solche Einheiten, welche die Länder (typischerweise durch Staatsvertrag) zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im Innenverhältnis der Verwaltungen eingerichtet haben.⁷² Systematisch lassen sich sog. echte Gemeinschaftseinrichtungen (aa), Mehrländereinrichtungen (bb) und die institutionelle Beteiligungsverwaltung (aa) unterscheiden.⁷³

⁶⁸ Zu ihnen näher S. 16.

⁶⁹ Vgl. dazu auch Weisser, NVwZ 2011, 142 (145); Schöndorf-Haubold, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Arnst/Boysen (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (156); Schoppa, Europol im Verbund der Europäischen Sicherheitsagenturen, 2013, S. 95 ff.

⁷⁰ Vgl. etwa BVerwGE 23, 194 (195 ff.); Vedder (Fn. 26), S. 121 ff. m. w. N.

⁷¹ Vgl. bspw. die Auflistung bei Nutzhorn, Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer, 2012, S. 281 ff.

⁷² Vedder (Fn. 26), S. 80 f.

⁷³ Vgl. dazu Nutzhorn (Fn. 71), S. 39 ff.; Pietzcker (Fn. 19), S. 52 ff.

aa) Echte Gemeinschaftseinrichtungen

Echte Gemeinschaftseinrichtungen zeichnen sich durch eine gemeinsame Trägerschaft aller Länder aus. Die Einrichtung ist insbesondere nicht in die Verwaltungsorganisation des Sitzlandes einbezogen; ihr Handeln ist nicht einem bestimmten Land, sondern unmittelbar der Einrichtung selbst zuzurechnen.⁷⁴ Das setzt die Rechtsfähigkeit der Einrichtung auf der Grundlage eines Staatsvertrages notwendig voraus. Nach der sachlichen Konstruktionslogik findet dann auf das Handeln der Einrichtung grundsätzlich das Landesrecht aller betroffenen Bundesländer Anwendung. Regelmäßig vereinbaren die Länder aber die Anwendung des Rechts des Sitzlandes.⁷⁵ Als Paradebeispiele echter Gemeinschaftseinrichtungen gelten das Zweite Deutsche Fernsehen, welches die Länder gemeinsam tragen,⁷⁶ sowie die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS)⁷⁷ als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts⁷⁸ bzw. die heutige, in neuer Rechtsform konstituierte (rechtsfähige) Stiftung für Hochschulzulassung, die als „gemeinsame Einrichtung für Hochschulzulassung“ nordrhein-westfälischem Recht unterliegt.⁷⁹ Die IMK lässt sich in diese Kategorie schon deshalb nicht rubrizieren, weil ihre Existenz nicht auf einen Staatsvertrag der Länder zurückgeht. Sie gründet sich (wie die meisten anderen Fachministerkonferenzen) vielmehr lediglich auf eine formlose Vereinbarung bzw. eine tatsächliche Übung.⁸⁰

bb) Mehrländereinrichtungen

Mehrländereinrichtungen sind Einrichtungen, die in Personalunion gleichzeitig für mehrere Länder handeln; sie zeichnen sich insofern durch eine Vielgesichtigkeit aus.⁸¹ Die Kategorie ist aber nahezu ohne Wiederhall in der Rechtspraxis geblieben; es finden sich kaum lupenreine Beispiele, auf welche die Strukturmerkmale einer Mehrländereinrichtung zutreffen.⁸² Am ehesten erfüllen die Kooperations- und Koordinierungsgremien der bundesweiten Medienaufsicht diese Voraussetzungen, namentlich die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK),⁸³ die

⁷⁴ *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 43; *Pietzcker* (Fn. 19), S. 54; *Westphal*, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, 2007, S. 333 f.; *Vedder* (Fn. 26), S. 108.

⁷⁵ Im Falle des ZDF ergibt sich das im Wege einer Auslegung BVerwGE 22, 299 (310 f.); *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 92; *Vedder* (Fn. 26), S. 198 f.

⁷⁶ Ablehnend zu dieser Einstufung und zur Existenz der Kategorie in der Rechtspraxis insgesamt (bei engem Begriffsverständnis) *Vedder* (Fn. 26), S. 110, 112 f. Anders als die Filmbewertungsstelle hat das ZDF eine eigene Rechtspersönlichkeit: Es ist eine gemeinnützige Anstalt (§ 1 Abs. 1 S. 1 ZDF-Staatsvertrag) des Landes Rheinland-Pfalz.

⁷⁷ Die ZVS geht auf den Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 14.6.1985 (BWGBl. 1986, S. 226) zurück. Wie das ZDF war die ZVS als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts des Sitzlandes verfasst.

⁷⁸ Vgl. hierzu *Maurer* (Fn. 37), § 22, Rn. 50; *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 43 f.

⁷⁹ Art. 1 Abs. 1 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für die Hochschulzulassung vom 5.6.2008.

⁸⁰ *Bergdolt*, Gemeinschaftseinrichtungen der Länder auf Bundesebene und das Grundgesetz, 1965, S. 77; *Klatt* (Fn. 8), 189; *Maurer* (Fn. 37), § 22, Rn. 49; *Pietzcker* (Fn. 19), S. 23.

⁸¹ Der sachlichen Logik nach ist auf die Einrichtung jeweils das Recht desjenigen Landes anwendbar, für das sie im Einzelfall handelt. *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 86.

⁸² *Pietzcker* (Fn. 19), S. 53.

⁸³ Zu ihrer organisationsrechtlichen Verfassung ausführlich *Westphal* (Fn. 74), S. 295 ff.

Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als „zentrale Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz“⁸⁴, die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) sowie die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK). Sie operieren als zentrale, von den Ländern gemeinsam geschaffene Verwaltungseinheiten, die als Organe aller Länder (§ 35 Abs. 2 S. 2 RStV)⁸⁵ für diese ohne eigene rechtliche Verselbstständigung gemeinsame Aufgaben wahrnehmen.⁸⁶ Ähnlich wie die Fachministerkonferenzen unterhalten sie eine gemeinsame Geschäftsstelle (§ 35 Staatsvertrag § 35 Abs. 7 RStV).⁸⁷ Als buchführende Stelle der Landesmedienanstalten im Sinne der (auf der Grundlage des § 35 Abs. 8 S. 5 RStV geschlossenen) Verwaltungsvereinbarung fungiert die Bremische Landesmedienanstalt.

Dem Organisationsprinzip liegen nicht alleine Effizienzüberlegungen zugrunde, sondern auch und vor allem der Gedanke distanzschaffender struktureller Entkopplung: Die Gremien sind von den Entscheidungsträgern der Landespolitik, ihren spezifischen Interessenlagen und den damit verbundenen standortpolitischen Implikationen entrückt.⁸⁸ Wiewohl es sich nicht um verselbständigte Rechtsträger handelt, repräsentieren sie Prototypen zentraler Länderkommissionen in einem System des kooperativen Rundfunkföderalismus. Die bundesweite Medienaufsicht bildet insoweit ein Regulierungsgeflecht in Gestalt einer virtuellen übergreifenden Medienanstalt, deren äußere Struktur die jeweils zuständige Landesmedienanstalt prägt.⁸⁹ Im Hinblick auf ihre durch Rechtsnorm begründeten Pflichten sprechen manche Kommissionen Teilrechtsfähigkeit zu.⁹⁰

Anders als die Gremien bundeseinheitlicher Medienaufsicht nimmt die IMK keine eigene spezialisierte Aufgabe für die Länder wahr, welche ihr eine eigene Entscheidungskompetenz vermittelt. Die IMK handelt insofern nicht gemeinsam für die Länder, sondern jedes Land nimmt im Rahmen des Austauschs eigene Kompetenzen wahr, welche nicht der Konferenz als solcher zurechenbar sind.

cc) Institutionelle Beteiligungsverwaltung

Regelmäßig handelt es sich bei Gemeinschaftseinrichtungen der Länder um Fälle *institutioneller Beteiligungsverwaltung*. Dieser Typus der Gemeinschaftsverwaltung unterscheidet sich von den beiden anderen vor allem in einem Aspekt: Die Einrichtung füllt bestimmte Aufgaben für alle Länder gemeinsam aus, sie selbst ist aber jeweils einem Land zuzurechnen; nach außen tritt nur das die Einrichtung tragende Land auf. Auf sie findet das Recht des Sitzlandes Anwendung.⁹¹ Dem Sitz-

⁸⁴ § 18 Abs. 6, Abs. 8 S. 2 u. 3 JuSchG.

⁸⁵ Dazu kritisch *Westphal* (Fn. 74), S. 295 ff.

⁸⁶ Zur Gesetzgebungskompetenz und zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Kooperation siehe *Westphal* (Fn. 74), S. 593 ff.

⁸⁷ Zu ihr *Gröpl*, ZUM 2009, 21 (23 ff.).

⁸⁸ *Westphal* (Fn. 74), S. 353 f.

⁸⁹ *Schuler-Harms*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, 3. Aufl., 2012, § 35 RStV, Rn. 8.

⁹⁰ *Westphal* (Fn. 74), S. 355 f.

⁹¹ *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 86.

land obliegt auch die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion. Die anderen Länder wirken aber gemeinsam an der internen Verwaltung der Gemeinschaftseinrichtung mit; sie haben – insbesondere im Gegenzug für ihren Finanzierungsanteil – an der Verwaltung und Steuerung der Behörde durch ein Kuratorium oder einen Verwaltungsrat teil (daher auch die Bezeichnung „Beteiligungsverwaltung“).⁹²

Paradigmatisch für eine institutionelle Beteiligungsverwaltung steht die Deutsche Film- und Medienbewertung (FBW): Anstatt in jedem einzelnen Bundesland Filmbewertungsstellen einzurichten, nimmt die FBW die Begutachtung einheitlich für alle Bundesländer vor. Ihre Entstehung geht auf eine (Verwaltungs-)Vereinbarung aller Länder zurück. Organisationsrechtlich ist sie als eine hessische Behörde verfasst, sie ist in die dortige Landesverwaltung eingegliedert.⁹³ Im Gegenzug für die Integration in den hessischen Behördenaufbau sieht die Verwaltungsvereinbarung der Länder verschiedene Mitwirkungsrechte der übrigen Bundesländer im Hinblick auf die FBW vor:⁹⁴ An der Verwaltung der Film- und Medienbewertungsstelle wirken die Länder insbesondere durch einen Verwaltungsrat mit.⁹⁵ Vergleichbare Einrichtungen sind bspw. die Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten⁹⁶ sowie die Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht (zfu.de).⁹⁷ Beide sind in den Behördenaufbau des Landes Nordrhein-Westfalen eingebunden, namentlich als Behörde dieses Landes verfasst und unterliegen dessen Recht. Ähnliches gilt für die auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 S. 1 Abfallverbringungsgesetz errichtete zentrale Koordinierungsstelle (ZKS Abfall),⁹⁸ welche eine Behörde des Landes Baden-Württemberg ist, sowie die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS);⁹⁹ bei ihr handelt es sich um eine Behörde des Freistaates Bayern.

⁹² Vgl. etwa *Grawert* (Fn. 47), S. 227 ff.; *Pietzcker* (Fn. 19), 52 f.; *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 40; zur internen Willensbildung und Organstruktur der Einrichtungen *dies.*, a. a. O., S. 112 ff.

⁹³ Art. 1 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Film- und Medienbewertung; abrufbar unter <http://www.fbw-filmbewertung.com/rechtsgrundlagen#verwaltungsvereinbarung> (4.5.2015). Zur rechtlichen Zulässigkeit der Errichtung dieser gemeinsamen Behörde der Länder siehe BVerwGE 23, 194 (195 ff.). Das BVerwG sieht in der Zuweisung der Aufgabe der Filmbewertung im Wege einer Ländervereinbarung an eine einzige, in einem bestimmten Land errichtete Behörde – insbesondere angesichts des bestehenden jederzeitigen Kündigungsrechts – keine unzulässige Aufgabe oder Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Länder. Vielmehr handele es sich um eine hessische Behörde, für die sich die anderen Länder in einer Verwaltungsvereinbarung Mitwirkungsrechte ausbedungen haben. Zu ihr auch etwa *Westphal* (Fn. 74), S. 329 f.

⁹⁴ Art. 1 Abs. 2 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Film- und Medienbewertung (Fn. 93).

⁹⁵ Art. 10 Abs. 1 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Film- und Medienbewertung (Fn. 93).

⁹⁶ Gegründet durch das Abkommen über die Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Medizinprodukten vom 30.6.1994, GVBl. NRW Nr. 76 v. 22.11.1994, 173 ff.

⁹⁷ Gegründet durch den Staatsvertrag über das Fernunterrichtswesen vom 16.2.1978, GVBl. NRW Nr. 12 vom 26.3.1979, S. 102 ff. Sie nimmt die Aufgaben der zuständigen Stelle im Sinne des Fernunterrichtsgesetzes wahr, entscheidet insbesondere über die Zulassung zulassungspflichtiger Fernlehrgänge und registriert nicht zulassungspflichtige Fernlehrgänge.

⁹⁸ Staatsvertrag über die Bildung einer gemeinsamen Einrichtung nach § 6 Abs. 1 S. 7 des Abfallverbringungsgesetzes vom 26.10.1999, GVBl. NRW Nr. 47 vom 20.10.2000, S. 651 f.

⁹⁹ Abkommen über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik und über die Akkreditierungsstelle der Länder für Mess- und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechts vom 16./17.12.1993, GVBl. NRW Nr. 43 vom 27.7.1994, S. 439 ff.

Beispiele für die gemeinschaftliche Steuerungsinstanz gemeinsam getragener Beteiligungseinrichtungen bilden das aus Vertretern aller Länder¹⁰⁰ zusammengesetzte Kuratorium der (aus der früheren Polizei-Führungsakademie hervorgegangenen) Deutschen Hochschule der Polizei (§ 34 DHPolG) sowie der Wasserschutzpolizei-Schule Hamburg,¹⁰¹ einer gemeinsamen Ausbildungsstätte mehrerer deutscher Länder für die Wasserschutzpolizei, sowie der Verwaltungsrat der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (§ 62 Abs. 3 DUVwG).¹⁰² Die Aufgabe des Kuratoriums bzw. des Verwaltungsrats besteht jeweils in der Unterstützung der von Bund und Ländern gemeinsam getragenen¹⁰³ Bildungseinrichtung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und in der Beratung bei grundsätzlichen Angelegenheiten (vgl. insbesondere § 62 Abs. 1 DUVwG). Der Verwaltungsrat sowie das Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei bzw. der Wasserschutzpolizei-Schule sind nicht selbst Rechtsträger, sondern Organ der jeweiligen Hochschulen, welche als Körperschaften des öffentlichen Rechts des Sitzlandes verfasst sind (Art. 1 Abs. 1 S. 2 des Abkommens über die Aufgaben und Finanzierung der Wasserschutzpolizei-Schule; § 6 Abs. 1 DUVwG); an ihnen wirken aber Vertreter aller Länder und des Bundes institutionell mit.¹⁰⁴ Die Landesinnenminister und der Bundesminister des Innern üben mithilfe des Kuratoriums der Deutschen Hochschule der Polizei die Rechts- und Fachaufsicht über die Hochschule gemeinschaftlich aus (§ 35 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 34 Abs. 2 DHPolG). Ähnlich kann das Land Rheinland-Pfalz nur mit dem Einvernehmen des Verwaltungsrats der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Professoren an die Universität berufen (§ 62 Abs. 2 Nr. 9 DUVwG)¹⁰⁵.

Mit diesem Typus gemeinsamer Verwaltungsträgerschaft, insbesondere gemeinsamer Verwaltung durch ein Kuratorium bzw. einen Verwaltungsrat, weist die IMK prima facie eine hohe Ähnlichkeit auf. Von ihm unterscheidet sie sich jedoch in einem wesentlichen Punkt: Die IMK ist weder in Gestalt einer eigenen Rechtspersönlichkeit noch als ein Organ des Bundes oder eines der Länder bzw. einer selbstständigen Körperschaft, wie z. B. im Falle der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, verfasst und als Sitzlandeinrichtung¹⁰⁶ einem Land zugeordnet. Sie bewegt sich vielmehr außerhalb rechtlich verfasster Formen. Anders als eine gemeinsame Ländereinrichtung ist die IMK auch nicht dazu bestimmt, als verselbstständigte Einheit eine spezifische Sachaufgabe in eigener, ihr normativ zugewiesener Kompetenz zu erledigen; sie nimmt die ihr anvertrauten Aufgaben nicht als eigenständige Organisationseinheit wahr. Ihre Aufgaben bleiben vielmehr

¹⁰⁰ Im Falle der Wasserschutzpolizei-Schule ist das Land Thüringen nicht als Partnerland beteiligt.

¹⁰¹ Art. 3 des Abkommens über die Aufgaben und Finanzierung der Wasserschutzpolizei-Schule vom 20.12.1954.

¹⁰² Vgl. dazu etwa *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, 1971, S. 238 f.

¹⁰³ § 1 Abs. 2 S. 1 DUVwG.

¹⁰⁴ Vergleichbares gilt für den Institutsverwaltungsrat des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (§ 70 DUVwG i. V. m. § 6 Abs. 3 der Landesverordnung über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung). Das Forschungsinstitut selbst ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 67 Abs. 1 S. 1 DUVwG). Irrig insoweit *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 104.

¹⁰⁵ Insoweit verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich hinreichender parlamentarischer Kontrolle vor dem Hintergrund der alten Rechtslage anmeldend, nach der der Verwaltungsrat über die Besetzung der Lehrstühle „beschließt“: *Grawert* (Fn. 47), S. 235 f.

¹⁰⁶ Vgl. zu dieser Kategorie von Gemeinschaftseinrichtungen *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 47 ff.

solche der Länder –nicht der Institution selbst.¹⁰⁷ Die Konferenz verfügt über keine eigene Zuständigkeit und keine eigene Entscheidungsbefugnis, die sie nach außen wahrnehmen könnte.

Die Errichtung einer solchen rechtsfähigen Anstalt oder Körperschaft kann auch nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.¹⁰⁸ Denn die eigenständige Wahrnehmung von Kompetenzen berechtigt regelmäßig zur Ausübung von Hoheitsgewalt und damit auch zu Eingriffen in die Rechtssphäre des Bürgers. Mit Blick auf die Länderkooperation erfordert dies einen Staatsvertrag zwischen den Bundesländern.¹⁰⁹ Einen solchen haben die Bundesländer für die Gründung der IMK nicht abgeschlossen. Es fehlt an den Merkmalen institutioneller Beteiligungsverwaltung und der Verleihung eigener Rechtsfähigkeit.¹¹⁰ Die IMK ist (ebenso wie die anderen Fachministerkonferenzen) deshalb bereits aus diesem Grund keine rechtsfähige Anstalt oder Körperschaft des öffentlichen Rechts.¹¹¹ Sie kann nicht selbstständig im Rechtsverkehr als Rechtsträger auftreten, insbesondere (vorbehaltlich anderweitiger Regelung¹¹²) klagen und verklagt werden.

b) Die IMK – eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts?

Neben der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts kennt das Organisationsrecht die nicht-rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Diese ist zwar nicht rechtlich verselbstständigt, d. h. nicht selbst Verwaltungsträger, sondern lediglich Teil eines anderen Verwaltungsträgers, verfügt jedoch über eine organisatorische Selbstständigkeit.¹¹³ Mit Ausnahme der Rechtsfähigkeit erfüllt sie alle Voraussetzungen einer Organisation, die mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet ist, eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt und im Rahmen eines Benutzungsverhältnisses Benutzern ihre Leistungen zur Verfügung stellt.¹¹⁴

Die IMK verfügt jedoch weder über Benutzer im Sinne des Anstaltsbegriffes noch weist sie ein Benutzungsverhältnis auf;¹¹⁵ sie lässt sich entsprechend nicht als nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts charakterisieren.

c) Die IMK – eine nicht-rechtsfähige Körperschaft?

In ihrer inneren Verfassung ähnelt die IMK eher Körperschaften, also mitgliedschaftlich verfassten Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen,¹¹⁶ als Anstalten. Mit Körperschaften teilt

¹⁰⁷ So auch *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 98.

¹⁰⁸ *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2014 § 6, Rn. 20; *Maurer* (Fn. 37), § 23, Rn. 51.

¹⁰⁹ *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 77 m. w. N.; *Pietzcker* (Fn. 19), S. 47.

¹¹⁰ Vgl. ähnlich für den Wissenschaftsrat *Röhl* (Fn. 66), S. 220, der im Hinblick auf die besondere Rechtsverfassung des Wissenschaftsrats aber eine Teilrechtsfähigkeit für den Verkehr mit Bund und Ländern bejaht (S. 222).

¹¹¹ So im Ergebnis auch *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 52. In diese Richtung auch *Pietzcker* (Fn. 19), S. 29.

¹¹² Eine anderweitige Regelung greift insbesondere dann, wenn die IMK eine Behörde ist (dazu unten S. 22) und das Land von der Ermächtigung des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht hat.

¹¹³ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2015, Rn. 189; *Maurer* (Fn. 37), § 23, Rn. 48.

¹¹⁴ Vgl. *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Aufl., 2009, Rn. 103; *Detterbeck* (Fn. 113), Rn. 188; *Martini*, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl., 2011, S. 32 f.; *Maurer* (Fn. 37), § 23, Rn. 47.

¹¹⁵ So auch *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 52.

sie insbesondere eine mitgliedschaftliche, von der Amtsinhaberschaft konkreter Personen unabhängige Verfasstheit. Die jeweiligen Minister handeln als Leiter ihrer Fachressorts und als Mitglieder ihrer Landesregierungen; der Bestand der IMK ist von der Person und der Amtsträgerschaft der einzelnen Minister entkoppelt. Beschränkt man den Begriff der Körperschaft – wie Art. 55 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 2 GG – nicht auf rechtsfähige Einrichtungen, lässt sich die IMK womöglich als nicht-rechtsfähige Körperschaft einstufen.¹¹⁷

Sie weist insbesondere – wie sich auch in der früheren Bezeichnung des Vorläufers der IMK „Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer“ andeutet¹¹⁸ – eine Ähnlichkeit zur (körperschaftsähnlichen) Rechtsfigur der Arbeitsgemeinschaft auf. Diese bildet ein Forum des Meinungs austauschs, in dem sich die Mitglieder untereinander abstimmen können, ohne diesem selbst eigene Befugnisse zuzuweisen. Aus der Rechtspraxis sind insbesondere kommunale Arbeitsgemeinschaften bekannt.¹¹⁹ Deren Beschlüsse werden gegenüber Dritten – ebenso wie im Falle der IMK – erst verbindlich, wenn die beteiligten Kommunen sie jeweils rechtlich umsetzen: Die Arbeitsgemeinschaft prüft die Möglichkeiten gemeinsamer Zusammenarbeit; die Ausführung obliegt den einzelnen Mitgliedern. Inwieweit die Beschlüsse der kommunalen Arbeitsgemeinschaft die beteiligten Kommunen selbst binden, ist davon abhängig, ob diese eine einfache oder eine besondere kommunale Arbeitsgemeinschaft gebildet haben.¹²⁰

Einen prominenten Referenzrahmen einer föderalen Arbeitsgemeinschaft formt auch die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) – ebenso der „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“, das gemeinsame Rechenzentrum für die Abwicklung des Gebühreneinzugs, das als Verwaltungsgemeinschaft aus der Gebühreneinzugszentrale hervorgegangen ist¹²¹ und für die betroffenen Rundfunkanstalten tätig wird¹²². Die Rundfunkanstalten der ARD strahlen als selbstständige Rechtsträger gemeinsam ein Rundfunkprogramm aus, das keiner Zuordnung zu einem Bundesland unterliegt (vgl. § 11b RStV). Wie die IMK wechselt die ARD turnusmäßig jährlich ihren Vorsitz. Ihre rechtliche Verfassung gründet sich (im

¹¹⁶ Vgl. etwa *Martini* (Fn. 114), S. 33.

¹¹⁷ In diesem Sinne auch für den Wissenschaftsrat *Röhl* (Fn. 66), S. 231 f.

¹¹⁸ Ähnlich auch die Gründung der Kultusministerkonferenz als „freiwillig tätige Arbeitsgemeinschaft“, vgl. <http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/gruendung-und-zusammensetzung/zur-geschichte-der-kmk.html> (4.5.2015).

¹¹⁹ Vgl. beispielhaft nur § 3 des hessischen Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Ausführlicher zur kommunalen Arbeitsgemeinschaft, mit Überblick über die diesbezüglichen Landesgesetze, bspw. *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., 2003, Rn. 929 ff. Einen Vergleich der Fachkonferenzen zu Arbeitsgemeinschaften stellt auch *Monz*, Das Verhältnis der Bundesländer untereinander, 1964, S. 48, an.

¹²⁰ Art. 2 Abs. 2 BayKommZG; vgl. auch *Geis*, Kommunalrecht, 3. Aufl., 2014, § 23, Rn. 35; *Gern* (Fn. 119), Rn. 929; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19 Rn. 34 f. Zu beachten ist allerdings, dass die Unterscheidung zwischen einfacher und besonderer kommunaler Arbeitsgemeinschaft nicht in allen Landesgesetzen getroffen wird.

¹²¹ Vgl. zur GEZ und ihrer Rechtsnatur *Steinwärder* (Fn. 60), S. 337. Zur nach § 78 Nr. 1 VwGO (regelmäßig) fehlenden Passivlegitimation der GEZ BayVG, Urt. v. 10.05.1994 – 25 B 90.127VG –, BeckRS 1994, 17245; VG Frankfurt a. M., NVwZ-RR 2007, 438 (438 f.).

¹²² Nicht zuletzt auch die Gremiovorsitzendenkonferenz der Medienanstalten gem. § 35 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 RStV sowie die weiteren Gemeinschaftseinrichtungen der Medienaufsicht, etwa die KEK; siehe dazu *Westphal* (Fn. 74), S. 289 ff. sowie S. 16.

Anschluss an Kooperationsabkommen) – anders als im Falle der IMK – auf einen Staatsvertrag der Länder.¹²³ Die Organisation und Ausgestaltung des Programms und gemeinschaftlich getragener Einrichtungen haben die Landesrundfunkanstalten in Verwaltungsvereinbarungen geregelt.

Der Arbeitsgemeinschaft selbst kommt keine eigene Rechtspersönlichkeit zu.¹²⁴ Sie ist insofern (kraft ihrer mitgliedschaftlichen Verfassung) eine nichtrechtsfähige öffentlich-rechtliche Körperschaft.¹²⁵ Sowohl kommunale Arbeitsgemeinschaften als auch die ARD wie die IMK erweisen sich als ein Instrument freiwilliger Selbstkoordinierung und horizontaler Interessenartikulation, welche die eigene Zuständigkeitswahrnehmung und damit die – auf der Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips – besprochene Umsetzung unberührt lässt. Konsequenterweise bezeichnet *Hans Schneider* Fachministerkonferenzen als *ministerielle Arbeitsgemeinschaften*.¹²⁶ Beteiligte der Arbeitsgemeinschaften auf Landesebene sind – mit dieser Elle gemessen – die einzelnen Bundesländer.¹²⁷ Denn in dieser Art der Arbeitsgemeinschaft können sich – wie das Kommunalrecht deutlich macht – nur Rechtsträger, nicht aber einzelne Organwalter (hier die jeweiligen Innenminister) zusammenschließen (vgl. § 3 Abs. 1 KGG Hessen).¹²⁸ Da Fachministerkonferenzen nach ihrem Selbstverständnis freilich keine Repräsentanzen der Länder oder ihrer Regierungen darstellen, sondern informelle Selbstkoordinierungen, hinkt der Vergleich insoweit. Unter den rechtlichen Einordnungskategorien der Organisationsverfassung beschreibt der Begriff der „Arbeitsgemeinschaft“ das Wesen der IMK allerdings am treffendsten. Zugleich beschreibt der Topos mehr einen Kooperationsmodus als eine rechtliche Organisationsform, an die sich rechtlich klare Zuordnungen und Rechtsfolgen knüpfen.¹²⁹

d) Die IMK – eine gemeinsame Landesbehörde?

Wiewohl Fachministerkonferenzen nicht selbst Rechtsträger und damit Zuordnungsobjekt von Rechtssätzen sind, schließt das nicht aus, sie als eine gemeinsame Behörde der Bundesländer zu behandeln. Bedeutung hat diese Einstufung vor allem auch für ihre unmittelbare Bindung an die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder.¹³⁰

Die Einordnung der IMK als Behörde genießt in der rechtswissenschaftlichen Literatur viel Sympathie. *Giese und Schunk* bspw. haben Fachministerkonferenzen als gemeinschaftliche Länderverwal-

¹²³ Zu dessen Vorläuferregelungen ausführlich *Binder*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), *Rundfunkrecht*, 3. Aufl., 2012, § 11b RStV, Rn. 59 f.

¹²⁴ *Geis* (Fn. 120), § 23 Rn. 35; *Gern* (Fn. 119), Rn. 929; ausführlich zur Rechtsnatur der Arbeitsgemeinschaften *Kraft-Zörcher/Neubauer*, LKV 2010, 193 (196); *Strobel*, NVwZ 2004, 1195 ff.

¹²⁵ *Kisker* (Fn. 102), S. 248 mit Fn. 918 m. w. N.

¹²⁶ *Schneider* (Fn. 26), 11; ähnlich *Evers* (Fn. 28), 168; *Knoke* (Fn. 3), S. 134, spricht (weniger glücklich) von „gliedstaatlichen Arbeitsgemeinschaften“ (der Rekurs auf die Gliedstaatlichkeit verschleiern, dass die Ministerkonferenzen nicht die jeweiligen Länder, sondern die jeweiligen Fachministerien vertreten).

¹²⁷ So *Kisker* (Fn. 102), S. 248 mit Fn. 918.

¹²⁸ So auch *Kisker* (Fn. 102), S. 248 mit Fn. 918.

¹²⁹ Ähnlich die Bewertung von *Steinwälder* (Fn. 60), S. 319.

¹³⁰ Vgl. stellvertretend § 1 Abs. 1 S. 1 IFG Bund.

tung ohne bundesstaatlichen Charakter titulierte;¹³¹ *Krapp* spricht von Fällen der Selbstkoordination durch gemeinsame, auf Dauer angelegte Verwaltungseinrichtungen, die sich in einem Hilfscharakter erschöpfen, da die jeweils zuständigen Verwaltungsträger die Verwaltungsaufgaben selbst wahrnehmen;¹³² *Fundis*¹³³ stuft sie als „gemeinsame Länderorgane“ ein. Diese Einordnung findet prima facie eine Stütze in dem empirischen Befund: Wie andere Fachministerkonferenzen tritt die IMK, insbesondere bei Pressekonferenzen, mitunter auch als gemeinsame Einrichtung der Länder nach außen auf, z. B. wenn sie vor bestimmten rechtsextremistischen Bestrebungen warnt. Das streitet dafür, dass sie auch als gemeinsame Behörde der Länder handeln kann.¹³⁴

Eine gemeinsame Behörde der Länder ist dadurch gekennzeichnet, dass sie organisationsrechtlich Behörde eines einzelnen Bundeslandes ist, jedoch funktionell gesehen eine Behörde aller Bundesländer darstellt.¹³⁵ Die IMK wird von allen Ländern gemeinsam getragen. Ihre Handlungen lassen sich nicht einem Land alleine zurechnen. Sie ist jedoch *nicht* fest in die Behördenorganisation eines Bundeslandes eingegliedert. Sollen ihre Handlungen der Einrichtung selbst zurechenbar sein, ist sie grundsätzlich auf eine organisatorische Verselbstständigung – wie etwa im Falle des ZDF oder der Stiftung Hochschulzulassung – angewiesen. Anders als diese genießt die IMK eine solche eigene Rechtspersönlichkeit oder eigene Zuständigkeit, die sie zum selbstständigen Zurechnungsobjekt von Rechtssätzen und zu einer gemeinsamen Behörde machen würde, freilich nicht. Vielmehr gleicht ihr Regime der Verantwortlichkeitzurechnung insoweit dem dezentralen Organisationssystem der ARD.¹³⁶ Adressat etwaiger Ansprüche, z. B. von Gegendarstellungsansprüchen, ist dort die jeweils ausstrahlende Rundfunkanstalt, nicht die Arbeitsgemeinschaft, der keine eigene Rechtspersönlichkeit zukommt.¹³⁷ Jede einzelne Rundfunkanstalt ist – entsprechend den Grundregeln der gemeinschaftlichen Haftung einer Gesamtheit im Außenverhältnis – für das Gesamtprogramm mitverantwortlich.¹³⁸ Jede Rundfunkanstalt ist aber auch frei in der Entscheidung, ob sie eine bestimmte Sendung ausstrahlen will; die Eigenverantwortlichkeit jeder Rundfunkanstalt bleibt also unberührt.¹³⁹ Entschließt sie sich zur Ausstrahlung, trifft sie auch eine Haftung, selbst wenn sie die

¹³¹ *Giese/Schunk*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949, 7. Aufl., 1965, S. 116.

¹³² *Krapp*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, 1962, S. 49 f.

¹³³ *Fundis*, Der Einfluss der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes, 1958, S. 47.

¹³⁴ Vgl. dazu im Einzelnen unten S. 89.

¹³⁵ Vgl. *Kisker* (Fn. 102), S. 240; *Maurer* (Fn. 37), § 22 Rn. 48; *Pietzcker* (Fn. 19), S. 53; *Röhl* (Fn. 66), S. 228 f.

¹³⁶ Dazu bereits S. 21.

¹³⁷ BGH, Urt. v. 30.4.2015 – I ZR 13/14; OLG München, Urt. v. 10.4.1992 – 21 U 1849/92 –, juris, Rn. 12; *Binder* (Fn. 123), § 11b, Rn. 61; *Gersdorf*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 7. Edition, 2015, § 11b RStV, Rn. 12. Allgemein zur Rechtsnatur der ARD *Steinwärder* (Fn. 60), S. 297 ff. m. w. N.

¹³⁸ *Binder* (Fn. 123), § 11b, Rn. 63; *Hesse*, Rundfunkrecht, 3. Aufl., 2003, Rn. 182.

¹³⁹ Ziff. 5 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit im Gemeinschaftsprogramme „Das Erste“ (Fernseh-Vertrag) vom 26./27.11.1991. Im Falle der bundesweiten Satellitenausstrahlung gilt dies jedoch nicht (Ziff. 5 S. 2 der Verwaltungsvereinbarung). Denn diese Ausstrahlung ist technisch unteilbar. Dazu auch *Steinwärder* (Fn. 60), S. 120 ff.

Sendung nur übernommen, nicht aber produziert hat.¹⁴⁰ Regelungen zur Federführung im Innenverhältnis ändern an der Verantwortlichkeit und Haftung nach außen nichts.¹⁴¹

Die IMK ist – anders als die ARD – weder auf der Grundlage eines Staatsvertrages noch (insoweit anders als die KMK) durch eine Verwaltungsvereinbarung der Länder entstanden, die dieser besondere Rechte im föderalen Zusammenwirken zugesteht. Zurechnen lassen sich ihre Handlungen nicht ihr selbst als einer zu Bund und Ländern hinzutretenden, dritten gliedstaatlichen Instanz, sondern den jeweiligen Fachressorts. Anders als die Beschlüsse der Gremien der ARD¹⁴² sind ihre Beschlüsse auch nicht rechtlich verbindlich. Die IMK handelt ferner – anders als die KEK und die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) nach § 35 Abs. 2 S. 2 RStV – nicht als gemeinschaftliches Organ ihrer Länder. Insoweit fehlt es an einer rechtlichen Handlungsermächtigung der Länder.¹⁴³ Sie operiert als Koordinationsstelle im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit der einzelnen Fachressortchefs ohne eigene Zuständigkeiten, nicht als gemeinsame Behörde.

6. Schlussfolgerungen

Ebenso wie die anderen Fachministerkonferenzen als solche verfügt die IMK über keine eigene Rechtspersönlichkeit.¹⁴⁴ Sie ist ein Koordinations- und Kooperationsgremium, das seinen Mitgliedern vollständige Selbstständigkeit belässt, keine eigenen Zuständigkeiten begründet oder wahrnimmt und außerhalb rechtlich institutionalisierter Formen¹⁴⁵ auf der Grundlage einer fest gefügten, inzwischen organisatorisch verfestigten Verwaltungspraxis wirkt. Die Fachministerkonferenzen legen sich (soweit vorhanden) zwar zum Teil durch Geschäftsordnungen verrechtlichte Bindungen auf.¹⁴⁶ Diese beschränken sich jedoch auf eine Binnenorganisation, die gegenüber Dritten keine Wirkung entfaltet.

Entsprechend entfalten die Beschlüsse der IMK keine unmittelbaren rechtlichen, allenfalls faktische Auswirkungen. Damit sie rechtliche Außenverbindlichkeit erlangen, ist stets eine Umsetzungsmaßnahme des jeweiligen Bundeslandes erforderlich.¹⁴⁷

¹⁴⁰ OLG München, Urt. v. 10.4.1992 – 21 U 1849/92 –, juris, Rn. 14; OLG München, NJW-RR 1997, 978; *Steinwärder* (Fn. 60), S. 125 f.

¹⁴¹ *Binder* (Fn. 123), § 11b, Rn. 63 und 146; *Steinwärder* (Fn. 60), S. 126 und 144. Mittelbar deutet sich dieses Rechtsverständnis auch in der Regelung des § 8 Abs. 2 ARD-Staatsvertrag an.

¹⁴² Dazu *Steinwärder* (Fn. 60), S. 324.

¹⁴³ Ebenso *Knoke* (Fn. 3), S. 130; anders aber *Kisker* (Fn. 102), S. 248 mit Fn. 917; *Röhl* (Fn. 66), S. 230 m. w. N. Gegen die Qualifizierung des Wissenschaftsrats als Organ wohl aber *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 30 mit Fn. 32.

¹⁴⁴ So *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 52 („rechtlich nicht existent“). In diesem Sinne auch schon *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 99 ff. *Knoke* (Fn. 3), S. 139, bezeichnet sie als „außerrechtliche Gebilde“.

¹⁴⁵ *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), S. 63.

¹⁴⁶ In Bezug auf die Kultusministerkonferenz erwägt *Kisker* (Fn. 102), S. 248 mit Fn. 918 daher eine mögliche rechtliche Verfestigung.

¹⁴⁷ Vgl. in diese Richtung BVerfG, NJW 1996, 2221 (2221). Siehe auch *Hegele/Behnke* (Fn. 7), 24 sowie die Beschreibung auf der Internetseite des Bundesrats unter

Die IMK ist weder gemeinschaftliche Behörde noch gemeinsames Organ der Länder oder der Innenministerien. Sie ist daher grundsätzlich nicht als solche tauglicher Anspruchsgegner. Ihren Rechtscharakter beschreibt am treffendsten die Rechtsfigur der Arbeitsgemeinschaft. Das schließt allerdings nicht von vornherein aus, dass ihre Beschlüsse – vermittelt über das Handeln der einzelnen Minister – zum Gegenstand von Informationsansprüchen Privater und parlamentarischen Kontrollrechten der Abgeordneten werden können.¹⁴⁸

II. Verfassungsrechtliche Folgewirkungen der intraföderalen Abstimmung

In dem Maße, in dem sich die horizontale Vorabkoordinierung der Länderexekutiven außerhalb verfassungsrechtlich vorgezeichneter Bahnen bewegt, ebnet sie zugleich zu einer Informalisierung verfassungsrechtlich gebundener Handlungsstrukturen den Weg. Damit verbindet sich das Risiko einer Arkanisierung politischen Handelns und einer Auflösung von Verantwortungs- und Zurechnungsstrukturen.¹⁴⁹ Es entsteht eine weder dem Bund noch einzelnen Ländern allein zurechenbare und damit rechtlich schwer greifbare Kooperationsstruktur – im Extremfall eine Spielart einer „Gemeinschaftsregierung“, die sich einer Kontrolle der Öffentlichkeit bzw. des Parlaments tendenziell zu entziehen droht.¹⁵⁰ Da Fachministerkonferenzen wichtige Aufgaben anderer Verfassungsorgane, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, vorbereiten, stehen sie als Instrument vertikaler Vorkoordinierung im Verdacht, in den originären Kompetenzbereich Dritter vorzudringen und ihre Entscheidungen zu präjudizieren. Die Zusammenkunft der Innenminister kann dazu beitragen, eine parlamentarischer Kontrolle entrückte Zone politischen Handelns und – als Produkt einer exekutivischen Präponderanz – einen gouvernementalen Bundesstaat zu etablieren.¹⁵¹

Die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung mündet jedenfalls in eine wechselseitige partnerschaftliche Abhängigkeit der Akteure.¹⁵² Eine zwischen den Ländern in Verhandlungen der zuständigen Ressorts bereits abgestimmte politische Position erschwert es namentlich den Landesparlamenten, die später ggf. mit aus den Absprachen hervorgegangenen Gesetzesentwürfen konfrontiert sind, aus dem einstimmigen Länderkonzert auszuscheren.¹⁵³ Dem Ergebnis der fachlichen

http://www.bundesrat.de/SiteGlobals/Functions/Glossar/glossar.html?cms_lv2=4616860&cms_lv3=5048162#top-5048162 (4.5.2015).

¹⁴⁸ Dazu S. 29.

¹⁴⁹ Vgl. dazu allgemein etwa *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), S. 134 ff.

¹⁵⁰ *Grawert* (Fn. 47), S. 278 f.

¹⁵¹ Vgl. dazu *Grawert* (Fn. 47), S. 278 f.; *Hofmann* (Fn. 26), S. 106; *Kisker* (Fn. 102), S. 229 ff.; *Reuter* (Fn. 46), II, Art. 50, Rn. 59; *Sailer*, BayVBl. 1978, 713 (715) mit Fn. 40; *Schneider*, Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, 1979, S. 23. Kritik an der wachsenden Bedeutung horizontaler Fachbruderschaften ist nicht nur im Falle der Fachministerkonferenzen laut geworden, sondern auch insbesondere bei der Vorbereitung von Staatsverträgen, etwa Änderungen des RStV. Die informellen Verhandlungen, die dem Zustimmungsgesetz der Landtage in Kaminesgesprächen vorausgehen, rufen nach Einschätzung mancher nach einer stärkeren Einbindung der Landtage, etwa durch Berichtspflichten der Staatskanzleien gegenüber den Landesparlamenten während der Verhandlungen. In diesem Sinne *Vesting*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), *Rundfunkrecht*, 3. Aufl., 2012, § 1 RStV, Rn. 7 f. Allgemein dazu auch bspw. *Hofmann* (Fn. 26), S. 68 f.

¹⁵² *Grawert* (Fn. 47), S. 279.

¹⁵³ *Weber*, VVDStRL, 19 (1961), 158 (159); zu einem Beispiel aus dem Bereich der Kulturpolitik, der Gründung der so genannten Mainzer Studienstufe (der gymnasialen Oberstufe des Landes Rheinland-Pfalz), deren Ursprung auf eine

Abstimmung und dem länderübergreifenden Konsens wächst insbesondere – als Ausdruck der Bundestreue¹⁵⁴ und als Folge der damit eingegangenen politischen Bindungen – in dem Ringen der Kompetenzträger um unterschiedliche Sachlösungen besonderes politisches Eigengewicht zu, hinter dem andere Argumente schnell zurücktreten.¹⁵⁵ Je nach organisatorischer Ausgestaltung und Machtausstattung des Gemeinschaftsgremiums können sich Kompetenzen, die der Regierung bzw. ihrem Ministerpräsidenten zugewiesen sind, auf nicht legitimierte Einheiten verlagern. Entsprechend sind früh Befürchtungen laut geworden, dass intraföderale Gremien die der Regierungstätigkeit eigene Gesamtleitung in die Hände außerparlamentarischer Gremien legen und die zuständigen Kompetenzträger zu ihren Vollzugsorganen herabwürdigen,¹⁵⁶ insbesondere die Verhandlungen im Bundesrat in eine Schaufenster-Zeremonie zur Exekution außerhalb der institutionellen Formen getroffener politischer Fachminister-Beschlüsse verwandeln.¹⁵⁷ Auch rechtsstaatlich entsteht Rechtfertigungsbedarf: Das Rechtsstaatsprinzip ist auf klare Zurechnungsstrukturen hinsichtlich der Verantwortung für die Wahrnehmung staatlicher Kompetenzen und die Erfüllung staatlicher Aufgaben angewiesen. Entsprechend muss die Zuordnung von Zuständigkeiten dem Gebot der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit genügen.¹⁵⁸

Insbesondere in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts hat das intensive politische Diskussionen in den Landtagen heraufbeschworen.¹⁵⁹ Einige Länder haben in der Folge spezielle Unterrichtungspflichten der Fachkonferenzen gegenüber dem Parlament etabliert.¹⁶⁰ Die Vorsitzenden der Fachministerkonferenzen verpflichteten sich als Baustein einer vorauseilenden Frühkoordination zudem gegenüber der Ministerpräsidentenkonferenz¹⁶¹ zu einer Unterrichtung in politisch bedeut-

Absprache der Länderexekutiven zurückging, welche das rheinland-pfälzische Parlament auf der Grundlage von Entscheidungen des BVerfG später in Gesetzesform goss, ausführlich *Hofmann* (Fn. 26), S. 34 ff. Viele Beobachter sahen in diesem Fall das Parlament auf ein „staatsnotarielles Ratifikationsamt“ zurückgedrängt, das politische Konzepte umsetzt, an welchen ohnehin nicht mehr zu rütteln war. *Lenz*, DÖV 1977, 157 ff.

¹⁵⁴ Der Grundsatz der Bundestreue beschreibt „die verfassungsrechtliche Pflicht, daß die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten und sich verständigen“; „entsprechend dem Wesen dieses Bündnisses“ sind alle an dem verfassungsrechtlichen Verbund Beteiligten gehalten, „zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen“ (BVerfGE 1, 299 [315]); monographisch zur Bundestreue *Bauer*, Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, 1992, S. 1 ff.

¹⁵⁵ Dazu auch *Hofmann* (Fn. 26), S. 52 f.

¹⁵⁶ In diesem Sinne *Grawert* (Fn. 47), S. 274 und 276.

¹⁵⁷ Mit dieser Tendenz *Reuter* (Fn. 46), II, Art. 50, Rn. 59. Zu bereits in der Frühzeit der Bundesrepublik befürchteten Eingriffen in die Zuständigkeiten des Bundesrates *Stralenheim*, BayVBl. 1962, 70

¹⁵⁸ BVerfGE 108, 169 (181); *Mehde*, JZ 2005, 815 (817 f.).

¹⁵⁹ Vgl. etwa für den rheinland-pfälzischen Landtag den Antrag der Fraktion der SPD zur Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung, „über Beschlüsse (...) der Fachministerkonferenzen, deren Verwirklichung im Bundesrat angestrebt wird oder wenn Auswirkungen auf den Haushalt des Landes zu erwarten sind“, Rh-Pf. LT-Drucks. 9/165.

¹⁶⁰ Vgl. dazu im Einzelnen unten S. 54; auch bspw. das Schreiben des Bayerischen Ministerpräsidenten an den Präsidenten des Bayerischen Landtags vom 30.3.1979 betreffend die Verbesserung der Information des Landtags über die Vorbereitung von Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und die Ergebnisse von Fachministerkonferenzen und grenzüberschreitenden Gremien.

¹⁶¹ Zu ihrer Rolle im Gefüge der Verfassungsordnung, insbesondere ihrem Verhältnis zu Fachministerkonferenzen, *Knoke* (Fn. 3), S. 109 ff. und 114 ff.

samen Fragen, welche die Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidenten berührten.¹⁶² Als Teil des Respekts vor dem Bundesrat haben die Ministerpräsidenten im Rahmen ihrer Konferenz am 17.12.1992 außerdem ein Beratungsmoratorium beschlossen: Eine Angelegenheit darf grundsätzlich nicht beraten werden, wenn sie bereits Gegenstand der Beratung des Bundesrates ist.¹⁶³

Vereinzelt ist auch vorgeschlagen worden, die Fachministerkonferenzen personell um eine Parlamentarierkonferenz oder um die Vorsitzenden der jeweiligen Fachausschüsse der Landtage zu ergänzen.¹⁶⁴ Eine solche Kontrolle durch Mitwirkung griffe jedoch nicht nur unverhältnismäßig in den Grundsatz der Gewaltenteilung ein.¹⁶⁵ Sie würde auch den Charakter des informellen Austauschs der Fachressorts grundlegend wandeln.¹⁶⁶ Gesteht man den Parlamenten einzelner Länder im Interesse durchgängiger parlamentarischer Kontrolle den vollständigen Kontrollzugriff auf das gemeinschaftliche Gremium zu, verknüpft sich damit notwendig eine problemträchtige Ausdehnung einer parlamentarischen Kontrolle auf das originäre Aufgabenfeld der Exekutive anderer Länder. Die Kontrolle in einem der Länder, etwa dem Vorsitzland, zu monopolisieren, erwiese sich als verfassungsrechtlich problematische fremdstaatliche Kontrolle.¹⁶⁷ Der Kompetenz der Landesparlamente entspricht es nämlich, ausschließlich die Tätigkeit der eigenen Landesorgane, nicht diejenige kooperativer Gemeinschaftseinrichtungen zur gesamten Hand überprüfen zu dürfen.¹⁶⁸ Die Länder dürfen ihre Befugnisse grundsätzlich lediglich für eigenes Handeln und nur im eigenen Hoheitsgebiet ausüben. Denn darauf beschränkt sich ihre demokratische Legitimation und deren Rückführung auf das Volk. In den sechziger Jahren zogen viele daraus den Schluss, dass den Ländern eine kooperative Kompetenzwahrnehmung gänzlich versagt ist.¹⁶⁹ *Grawert* etwa beäugt unter diesem Blickwinkel Bund-Länder-Gemeinschaftseinrichtungen generell kritisch, da die Exekutive die Entfesselung parlamentarischer Kontrollmacht „selbstherrlich (...) ohne verfassungsrechtliche oder gesetzliche Ermächtigung durch Verwaltungsabkommen“¹⁷⁰ vornehme. Als unzulässig brandmarkte namentlich *Bachof* ständige Konferenzen, die einen eigenen Verwaltungsapparat ausbilden und sich weitgehende eigene Entscheidungskompetenzen selbst aneignen.¹⁷¹ *Krüger* hielt eine ständige Konferenz mit der Idee der Repräsentation für unvereinbar, da sich die Glied-

¹⁶² Siehe *Feuchte* (Fn. 7), 482.

¹⁶³ *Risse/Wisser*, § 18 - Die Gesetzgebung im Bundesrat und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung*, 2013, Rn. 2. Vereinzelt sind in der Literatur Stimmen laut geworden, die eine Einschaltung von Fachministerkonferenzen nach Zuleitung eines Gesetzesentwurfs an den Bundesrat gem. Art. 46 Abs. 2 GG für unzulässig hielten. *Hirschmüller* (Fn. 3), S. 77 und 103.

¹⁶⁴ *Hofmann* (Fn. 26), S. 106 f.

¹⁶⁵ Zu diesem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung siehe im Einzelnen unten S. 40.

¹⁶⁶ In diesem Sinne im Ergebnis auch *Hofmann* (Fn. 26), S. 108 f.

¹⁶⁷ Vgl. dazu m. w. N. *Grawert* (Fn. 47), S. 233 und 280.

¹⁶⁸ *Grawert* (Fn. 47), S. 280.

¹⁶⁹ Vgl. zum Streitstand etwa *Haegert*, NJW 1961, 1137 ; *Roellenbleg*, Die Rechtsstellung der Filmbewertungsstelle, 1963, S. 16 ff.

¹⁷⁰ *Grawert* (Fn. 47), S. 282.

¹⁷¹ *Bachof*, VVDStRL, 21 (1963), 118

staaten nicht noch in einer anderen Form als in der Bundesverfassung vorgesehen zusammenfinden dürften.¹⁷²

Die Fachministerkonferenzen verstehen sich jedoch nicht als Repräsentations- und Entscheidungsinstanzen, sondern als Orte vorbereitender Meinungsbildung und Interessenartikulation, die verfassungsrechtlich zugewiesene Entscheidungskompetenzen nicht ersetzen, sondern arrondieren.¹⁷³ Einen solchen Meinungs austausch über die Wahrnehmung von Entscheidungskompetenzen unterbindet die Verfassungsordnung nicht eo ipso. Das ginge auch an der Verfassungswirklichkeit und den politischen Steuerungsbedürfnissen moderner Staaten vorbei.

Zwar haben das GG und die Landesverfassungen das System der Trennung von Bundes- und Landesphären nicht so hermetisch durchgeführt, dass es institutionell-organisatorische Gemeinsamkeiten verbietet. Die Etablierung einer Gemeinschaftseinrichtung eröffnet der Exekutive zugleich aber auch keinen Weg, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament aufzulösen und gemeinschaftliche Verantwortungszurechnungen zu schaffen. Eine Vergemeinschaftung einer Zuständigkeit zu einem Kondominium freischwebender Verwaltungseinrichtungen kann insbesondere die in Art. 30 GG auf eine klare Zurechnung von Verantwortlichkeiten angelegte Zuständigkeitsverteilung aufheben.¹⁷⁴ Jedenfalls einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Gemeinschaftseinrichtungen zieht das insoweit Grenzen.

Für Gemeinschaftseinrichtungen der Länder fehlt zwar ebenfalls eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage. Die intraföderale Kooperation ist aber grundsätzlich Teil der ihnen verfassungsrechtlich zugeordneten Organisationshoheit und des auf Kooperation angelegten föderalen Prinzips des GG.¹⁷⁵ Für sie gilt der Grundsatz: Was die Länder individuell tun dürfen, können sie zur Wahrung bundesstaatlicher Homogenität grundsätzlich auch gemeinsam tun. Wenngleich das GG kein auf Gemeinschaftseinrichtungen passendes Vertragsorganisationsrecht vorhält,¹⁷⁶ legt es den Ländern aber umgekehrt keinen Numerus clausus der Verwaltungstypen auf.¹⁷⁷ So lässt Art. 96 S. 1 BLNVerf. bspw. ausdrücklich die Bildung gemeinsamer Behörden mit anderen Ländern zu. Auch eine Offenheit für die Kooperation des Bundes und der Länder deutet das GG für den Bereich des Sicherheitsrechts durch die ausdrückliche Zuweisung einer Gesetzgebungskompetenz für die

¹⁷² Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 633.

¹⁷³ In diesem Sinne etwa auch Kisker (Fn. 102), S. 230; Knoke (Fn. 3), S. 101 f.

¹⁷⁴ Grawert (Fn. 47), S. 271; Kölbl, NJW 1962, 1081 ff.; Scheuner, DÖV, 1962, 641 (648).

¹⁷⁵ Hirschmüller (Fn. 3), S. 56 ff.; Nutzhorn (Fn. 71), S. 29; Pietzcker (Fn. 19), S. 57.

¹⁷⁶ Grawert (Fn. 47), S. 268.

¹⁷⁷ Dazu und zu weiteren Ansätzen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung föderaler Koordination Knoke (Fn. 3), S. 103 ff.; Westphal (Fn. 74), S. 340 ff.; treffend: Stern, Föderative und unitarische Aspekte im deutschen Rundfunkwesen, in: Klecatsy/Stern/Weber et al. (Hrsg.), Rundfunkrecht und Rundfunkpolitik, 1969, S. 26 (41): „Dem Bundesstaatsprinzip ist kein Rechtssatz dahin zu entnehmen, dass sich die Einteilung des Bundesgebiets in Länder deckungsgleich mit den von den einzelnen Ländern unterhaltenen Einrichtungen widerzuspiegeln hätte.“

Zusammenarbeit des Bundes und der Länder¹⁷⁸ in den Bereichen der Kriminalpolizei, des Verfassungsschutzes und anderer für die Sicherheit der Bundesrepublik relevanter Gebiete an.

Eine verfassungsrechtlich problematische Grenze erreichen Gemeinschaftseinrichtungen erst dann, wenn ihnen originäre Entscheidungskompetenzen zur gesamten Hand zuwachsen, die über die Koordinierung des gemeinsamen Willens hinausgehen und irreversible Bindungen erzeugen. Die IMK überschreitet diese Grenze mit ihrem informellen Austausch nicht.¹⁷⁹ Ihre Aufgabe erschöpft sich in einer Synchronisierung exekutivischen Handelns, die der Einrichtung selbst keine eigene Zuständigkeit zuweist. Die föderale Zusammenarbeit der Länder trägt einem sachlichen Koordinierungsbedürfnis Rechnung und hebt Effizienzvorteile der Kooperation, stehen die Länder doch vor strukturell ähnlichen Regelungsaufgaben. Sie respektiert dabei die Identität und Autonomie jedes Kooperationspartners. Insbesondere sind die Landesparlamente nicht gehindert, die Exekutive für ihr jeweiliges Handeln in dem Gemeinschaftsgremium IMK zur Verantwortung zu ziehen.¹⁸⁰ Die Koordinierung des gemeinsamen Länderwillens ist insofern Ausdruck des kooperativen Föderalismus, der bei der gemeinsamen Bewältigung von Sachaufgaben inhaltlich sachgerecht, bisweilen durch den Regelungsgegenstand geboten ist, und den die Verfassung als Teil ihrer institutionellen Ordnung anerkennt. Zweifel an der Zulässigkeit von Fachministerkonferenzen wie der IMK sind nicht angebracht. Die Besonderheiten und Bedürfnisse parlamentarischer Kontrolle sind bei der Auslegung verfassungsrechtlicher Kompetenzen und Kontrollrechte aber zu respektieren.

C. Herausgabe- und Auskunftsansprüche von Abgeordneten des Bundestages bzw. der Landesparlamente

In seiner Abhandlung „Zum ewigen Frieden“ hat *Kant* einen Grundsatz formuliert, der in seinen Grundzügen bis heute nachhaltig in die Kontroll- und Verantwortungsstruktur demokratischer Gemeinwesen hineinwirkt: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht“¹⁸¹. Von der Grundphilosophie dieses Gedankens ist auch das parlamentarische Transparenzprinzip durchdrungen. Denn Öffentlichkeit ist eine Funktionsbedingung einer lebendigen demokratischen Verfassungsordnung. Demokratie setzt namentlich die Teilhabe aller Mitglieder des Gemeinwesens an der Staatswillensbildung voraus. Dann sind Entscheidungen, die die demokratische Öffentlichkeit berühren, auch vor der Öffentlichkeit zu verantworten. Das setzt hinreichende Informationen, die Wissensasymmetrien aus-

¹⁷⁸ Das GG meint damit eine auf Dauer angelegte Form der Kooperation, die die laufende gegenseitige Unterrichtung und Auskunftserteilung, die wechselseitige Beratung sowie gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung in den Grenzen der jeweils eigenen Befugnis umfasst und funktionelle und organisatorische Verbindungen, gemeinschaftliche Einrichtungen und gemeinsame Informationssysteme erlaubt; BVerfGE 133, 277 (317 f.; Rn. 97).

¹⁷⁹ *Kisker* (Fn. 102), S. 230, hält den Handlungsrahmen der Fachministerkonferenzen entsprechend weniger für eine Frage der Verfassungsrechtsdogmatik als der Verfassungspolitik.

¹⁸⁰ Vgl. ähnlich für den Fall der Zustimmung zum ZDF-Staatsvertrag BVerwGE 22, 299 (310); kritisch dazu *Grawert* (Fn. 47), S. 281.

¹⁸¹ *Kant*, Zum ewigen Frieden, 1795, Anhang VIII, S. 381; zur Entwicklung des Publizitätsgedankens auch *Wegener*, Der geheime Staat: Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, 2006, S. 120 ff.

gleichen, voraus. Sie sind die Grundlage dafür, dass die Bürger Entscheidungen nachvollziehen und als sachgerecht akzeptieren können. Öffentlichkeit fördert das Vertrauen in die Legitimität und Integrität demokratischer Staatsgewalt. Sie kann zwar Entscheidungsrichtigkeit nicht verbürgen, sie aber fördern.¹⁸²

Ist Transparenz der Humus der Demokratie, dann muss in einem repräsentativ-demokratischen System die Exekutive jedenfalls der Kontrolle der demokratisch legitimierten Abgeordneten unterliegen. Das Kontrollrecht und das Fragerecht bedingen einander.

Parlamentarische Wissensgenerierung und Kontrolle kann zum einen im Wege der Selbstinformation, also der Eigenbeschaffung der erforderlichen Informationen auf der Grundlage durchsetzbarer eigener Zugriffsrechte, erfolgen (II.). Zum anderen kann sie sich auch dadurch vollziehen, dass das Parlament bzw. der einzelne Abgeordnete ein Informationsbegehren an die Regierung richtet, welches dieser auferlegt, die gewünschten Informationen zu übermitteln, sog. Fremdinformation (I.).¹⁸³

I. Fremdinformationsrechte

Die Verfassungen gestehen dem einzelnen Abgeordneten einen allgemeinen Informationsanspruch zu (1.). Sie ergänzen diese Fremdinformationsrechte in Art. 43 Abs. 1 GG bzw. den Landesverfassungen um das Zitier- und Fragerecht des Parlaments sowie antragsunabhängige Unterrichtungspflichten der Regierung gegenüber dem Landtag¹⁸⁴ (2.). Aus der Verpflichtung zur Amtshilfe ergeben sich demgegenüber regelmäßig keine originären Informationsansprüche (3.).

1. Allgemeiner Informationsanspruch der Abgeordneten

a) Informationsanspruch der Abgeordneten der Landesparlamente

Die meisten Landesverfassungen¹⁸⁵ formulieren einen allgemeinen Informationsanspruch der Abgeordneten der Landesparlamente gegenüber der Landesregierung ausdrücklich (aa).¹⁸⁶ Lediglich die baden-württembergische, die bayerische, die hessische, die nordrhein-westfälische und die saarländische Verfassung erwähnen einen solchen Informationsanspruch nicht. Dies bedeutet je-

¹⁸² *Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 509; Rn. 8.

¹⁸³ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, 72. EGL., 2014, Art. 43, Rn. 75; wie auch *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, S. 60.

¹⁸⁴ In diesem Sinne Art. 50 i. V. m. Art. 39 Abs. 2 Var. 3 SächsVerf; dazu SächsVerfGH, NVwZ-RR 2008, 585 (589 ff.).

¹⁸⁵ Art. 45 Abs. 1 S. 3 VvB; Art. 56 Abs. 2 BbgVerf; Art. 100 Abs. 1 BremVerf; Art. 25 Abs. 2 HmbVerf; Art. 40 M-VVerf; Art. 24 NDSVerf; Art. 89a Rh-PfVerf; Art. 51 SächsVerf; Art. 53, 56 Abs. 4 LSAVerf; Art. 29 SHVerf; Art. 67 ThürVerf.

¹⁸⁶ Die einfachgesetzlichen Normen der Länder bilden den verfassungsrechtlichen Anspruch auch auf einfachgesetzlicher Ebene ab. So verpflichtet § 20 Berliner Datenschutzgesetz die Behörden und sonstigen Stellen dazu, dem Abgeordnetenhaus, dessen verfassungsmäßigen Organen und den Fraktionen die von diesen im Rahmen ihrer Aufgaben verlangten Auskünfte über Daten zu erteilen.

doch nicht, dass er diesen Verfassungen unbekannt wäre. Vielmehr ist das Bestehen des Informationsanspruchs auch in diesen Ländern als ungeschriebener Anspruch allgemein anerkannt (bb).¹⁸⁷

aa) Länder mit expliziter verfassungsrechtlicher Gewährleistung

(1) Anspruchsberechtigter und Anspruchsverpflichteter, Inhalt und Gegenstand des Anspruchs im Allgemeinen

Träger des allgemeinen Informationsanspruchs ist der einzelne Abgeordnete¹⁸⁸; eine Einbindung weiterer Abgeordneter ist regelmäßig nicht erforderlich.¹⁸⁹ Einige Verfassungen stellen das *expressis verbis* klar,¹⁹⁰ andere setzen dies der Sache nach voraus.¹⁹¹ Eine Ausnahme bildet die bremische Verfassung. Sie knüpft das Recht, Anfragen an den Senat zu richten, grundsätzlich an die Fraktionsstärke, behält der Geschäftsordnung aber vor, das Recht auch einzelnen Mitgliedern der Bürgerschaft zuzugestehen.¹⁹²

Adressaten des Informationsanspruchs sind – je nach Ausgestaltung in der Landesverfassung – entweder die Landesregierung als Kollektiv¹⁹³ oder die Landesminister¹⁹⁴. Zum Teil beziehen die Verfassungen auch die Beauftragten der Landesregierung in den Landtagsausschüssen in den Kreis der Anspruchsverpflichteten mit ein.¹⁹⁵

Mit dem Fragerecht des Abgeordneten korrespondiert eine Antwortpflicht der Regierung.¹⁹⁶ Viele Landesverfassungen bekräftigen, dass die Antwort der Landesregierung nach bestem Wissen und vollständig zu erfolgen hat.¹⁹⁷ „Nach bestem Wissen“ antwortet die Landesregierung grundsätzlich bereits dann, wenn sie ihren gegenwärtigen Kenntnisstand wiedergibt; das unterscheidet das Erfordernis der „nach bestem Wissen“ getroffenen Aussage von der objektiv richtigen Informa-

¹⁸⁷ Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 86; *Wünsch/Harks*, LKV 2014, 438 (438). Vgl. auch *Huber/Unger*, NordÖR 2007, 479 (480); *Platter*, LKV 2005, 99 (100). In Bezug auf die bayerische Verfassung etwa BayVerfGH, Entsch. v. 11.09.2014 – 67-Iva-13 –, NVwZ-RR 2015, 81 (81); *Huber*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, 5. Aufl., 2014, Art. 13, Rn. 16.

¹⁸⁸ Vgl. *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 31 m. w. N. Den Mitarbeitern der Abgeordneten steht demgegenüber kein eigener Informationsanspruch zur Seite. Denn dieser speist sich aus dem höchstpersönlichen besonderen Statusrecht des Abgeordneten. Auch die stellvertretende, abgeleitete Ausübung des dem Abgeordneten zukommenden Informationsrechts durch einen seiner Mitarbeiter ist entsprechend unzulässig. Vgl. *Kluth*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke* (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 38, Rn. 68.

¹⁸⁹ So auch *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 86.

¹⁹⁰ Art. 45 Abs. 1 S. 3 VvB; Art. 56 Abs. 2 BbgVerf; Art. 40 M-VVerf; Art. 29 SHVerf; Art. 67 ThürVerf.

¹⁹¹ Vgl. etwa BayVerfGH, NVwZ-RR 2015, 81 (81); NRWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

¹⁹² Art. 100 Abs. 1 BremVerf.

¹⁹³ So etwa in Art. 24 Abs. 1 NDSVerf.

¹⁹⁴ So etwa Art. 51 Abs. 1 S. 1 SaarVerf.

¹⁹⁵ So etwa in Art. 29 Abs. 1 S. 2 SHVerf.

¹⁹⁶ BerlVerfGH, S. 9 A. U.

¹⁹⁷ Art. 56 Abs. 2 S. 2 BbgVerf; Art. 40 Abs. 1 S. 1 M-VVerf; Art. 24 Abs. 1 NDSVerf; Art. 51 Abs. 1 S. 1 SächsVerf; Art. 53 Abs. 2 S. 1 LSAVerf; Art. 29 Abs. 1 S. 1 SHVerf.

tion.¹⁹⁸ Letztere verlangt die Verfassung der Regierung nicht ab. „Nach bestem Wissen“ impliziert aber sowohl das ernsthafte Bemühen, Informationen in zumutbarem Umfang zu beschaffen und offensichtliche sowie leicht zugängliche Erkenntnisquellen nicht auszusparen und die Vollständigkeit der auf dieser Grundlage ergehenden Aussage. Eine vollständige Antwort kennzeichnet mithin die lückenlose Offenbarung aller Informationen, die verfügbar sind bzw. unter zumutbarem Aufwand beschafft werden könnten.¹⁹⁹

In der Art und Weise der Beantwortung, etwa der Zeitdauer und der Ausführlichkeit der Antwort, kommt der Exekutive eine Einschätzungsprärogative zu.²⁰⁰ Diese Gestaltungsfreiheit ist zugleich von dem Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme zwischen Verfassungsorganen überwölbt. Es verlangt die Respektierung des Funktionsbereichs anderer Organe mit dem Ziel, ein sachgerechtes Miteinander im konzertanten Zusammenspiel der Verfassungsorgane zu erzielen.²⁰¹ Der Interorganrespekt verwehrt einerseits missbräuchlichen Anfragen eine Legitimation und steuert andererseits die Intensität und Tiefe der Antwort der Landesregierung. Auch soweit die Verfassung keine Angaben zur Beschaffenheit der Antwort der Regierung macht, so hat diese jedenfalls wahrheitsgemäß und vollständig zu erfolgen.²⁰² Allgemein gilt dabei: Je länger der aufzuklärende Sachverhalt zurückliegt, je weniger aus dem Kontrollergebnis resultierende politische Reaktionsmöglichkeiten bestehen, umso geringere Anforderungen sind an die Detailtiefe und Intensität der Antwort zu stellen.²⁰³ Zulässig kann es sein, lediglich zusammenfassende, sich auf den Kern der Frage konzentrierende Antworten zu geben, solange diese nicht das „Ob“ der Beantwortung infrage stellen.²⁰⁴

Da es sich beim allgemeinen Informationsanspruch der Landtagsabgeordneten um ein Fremdinformationsrecht handelt, beschränkt es sich auf ein Auskunftsrecht. Die Anspruchsinhaber können also von der Landesregierung grundsätzlich nicht die Vorlage von Akten verlangen. Allerdings sehen einige Landesverfassungen ausdrücklich auch das (Selbstinformativ-)Recht²⁰⁵ vor, Aktenvorlage zu verlangen.²⁰⁶ Die Ausübung des Rechts zur Aktenvorlage gestehen diese Landesverfassungen einhellig jedoch nicht dem einzelnen Abgeordneten zu. Stattdessen ist die Ausübung einer

¹⁹⁸ NdsStGH, NDSVBI 2012, 320 (323) m. w. N.

¹⁹⁹ M-VVerfGH, NJW 2003, 815 (816) m. w. N.; ähnlich auch SachsAnhVerfG, NVwZ 2000, 671 (673).

²⁰⁰ BayVerfGHE 54, 62; 59, 144; NRWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (680); VerfGH Bln, DVBl. 2015, 572 (573); Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), BayVerf., 2009, Art. 24, Rn. 6.

²⁰¹ Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716); umfassend zum Gebot der Rücksichtnahme zwischen den Verfassungsorganen *Lorz*, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, 2001.

²⁰² So jedenfalls in Bezug auf den Informationsanspruch nach der Thüringer Verfassung ThürVerfGH, LKV 2003, 422 (423).

²⁰³ BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (717).

²⁰⁴ VerfGH Bln, DVBl. 2015, 572 (573).

²⁰⁵ Siehe dazu im Einzelnen unten S. 70.

²⁰⁶ Art. 56 Abs. 3 und 4 BbgVerf; Art. 40 Abs. 2 S. 2 M-VVerf; Art. 24 Abs. 2 NDSVerf; Art. 53 Abs. 3 LSAVerf; Art. 29 Abs. 2 S. 2, 3 SHVerf.

Personenmehrheit von Abgeordneten vorbehalten. Die Größe des Quorums regeln die Landesverfassungen unterschiedlich.²⁰⁷

(2) Beschlüsse und Berichte der IMK als Gegenstand des Informationsanspruchs

Als eine Koordinierungseinrichtung mehrerer Länder ist die IMK nicht Teil einer anspruchspflichtigen Landesregierung. Auf ihre Gesamtheit richtet sich der parlamentarische Kontrollanspruch der Landtagsabgeordneten daher nicht. Nur der an der IMK teilnehmende Innenminister des jeweiligen Bundeslandes ist als Teil der Landesregierung geeigneter Adressat des allgemeinen Informationsanspruchs des Abgeordneten.

Damit ist noch nicht gesagt, ob die jeweilige Landesregierung eine Antwortpflicht ausschließlich hinsichtlich der Tätigkeit des landeseigenen Innenministers im Rahmen der Konferenz trifft (d. h. sich nur auf dessen Redebeiträge, Anträge und Abstimmungsverhalten bezieht) oder ob sie umfassend zu den Vorgängen im Rahmen der IMK, einschließlich der Beschlüsse und Berichte, Auskunft geben muss.

Die Beschlüsse der IMK liegen nämlich nicht außerhalb des eigenen Verantwortungsbereichs des jeweiligen Innenministers. Er wirkt aktiv auf den Beratungsverlauf und die Beschlussfassung ein²⁰⁸ und trägt als deren Teil Verantwortung für das Zustandekommen der Beschlüsse der IMK insgesamt. Wiewohl Beschlüssen von Fachministerkonferenzen keine Außenrechtsverbindlichkeit gegenüber dem Bürger zukommt – für diesen werden sie stattdessen erst dann rechtlich bindend, wenn und soweit das jeweilige Bundesland eine Umsetzungsmaßnahme ergreift²⁰⁹ – sind sie insbesondere doch nicht wirkungslos, erzeugen die Beschlüsse der IMK im Verhältnis der Bundesländer untereinander doch nachhaltige politische Bindungswirkungen.²¹⁰

Umgekehrt verbindet sich mit einer Ausdehnung des Kontrollradius auf das Gesamtgeschehen das Risiko einer ultra vires erfolgenden Ausleuchtung des Verhaltens der Innenminister anderer Bundesländer. Soweit Informationen, die zur Kontrolle der Regierung erforderlich sind, zugleich geschützte Kompetenzbereiche Dritter, z. B. die Verbandskompetenz anderer Länder, berühren, ist der dem Grunde nach bestehende Anspruch dann ausgeschlossen.²¹¹

²⁰⁷ Vgl. etwa Art. 24 Abs. 2 S. 1 NDSVerf und Art. 29 Abs. 2 S. 2 SHVerf.

²⁰⁸ Zum (weiten) Verantwortungsbereich der Bundesregierung vgl. *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 102.

²⁰⁹ So BVerfG, NVwZ 2006, 924 (925) zu einem Beschluss der Kultusministerkonferenz. So auch *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 64.

²¹⁰ Siehe dazu bereits oben S. 9.

²¹¹ Offener demgegenüber *Teuber* (Fn. 183), S. 182 f. unter Berufung auf BVerfGE 105, 252 (271 f.) – Glykol. Das BVerfG sieht dort die Bundesregierung in ihrem Informationshandeln nicht durch die gleichzeitige Zuständigkeit der Landesregierungen ausgeschlossen. Die dortige Argumentation des BVerfG lässt sich allerdings nur bedingt übertragen. Denn im Falle der staatlichen Warnung gegenüber Privaten steht die ergänzende Wahrnehmung von Zuständigkeiten im Interesse effektiver Gefahrenabwehr im Raum, im Falle von Informationsbegehren gegenüber der IMK dreht sich die Rechtsfrage demgegenüber um den originären Übergriff in Informationsreservate und die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt, die anderen Ländern exklusiv zugeordnet sind.

Der Entschluss der Landesinnenminister, ihre Meinungs- und Willensbildung zu koordinieren, befreit ihre Zusammenarbeit im Rahmen der IMK zugleich nicht von parlamentarischer Kontrolle. In bestimmten Fällen kann es zur Wahrnehmung parlamentarischer Kontrolle angezeigt sein, das Verhalten des einzelnen Landesinnenministers durch eine Auskunftspflicht in den Gesamtkontext des Handelns der IMK einzuordnen. Gerade der Kontrollfunktion des Informationsanspruchs trägt eine isolierte Betrachtung des Verhaltens des jeweiligen Landesinnenministers regelmäßig nur bedingt hinreichend Rechnung. Ist eine parlamentarische Kontrolle nicht anders als durch Offenlegung des Verhaltens der Innenminister anderer Bundesländer möglich, ist die damit mittelbar einhergehende Betrachtung des Verhaltens anderer Landesinnenminister im Interesse einer wirksamen Kontrolle der eigenen Landesregierung daher grundsätzlich hinzunehmen. In bestimmten Fällen kann erst eine Auskunftspflicht, die sämtliche Geschehnisse im Rahmen der IMK, d. h. auch alle Berichte und Beschlüsse, einschließt, eine hinreichende parlamentarische Kontrolle sicherstellen.

Der jeweilige Landesinnenminister ist folglich grundsätzlich verpflichtet, zu sämtlichen Vorgängen der IMK Auskunft zu geben – soweit sie für das eigene Land und die parlamentarische Kontrolle der Exekutive von Bedeutung und die Informationen insoweit erforderlich sind. Den legitimen Schutzinteressen exekutiver Eigenverantwortung gilt es aber, auf der Ebene der Grenzen des Informationsanspruchs Rechnung zu tragen.

(3) Grenzen des Informationsanspruchs

Die Landesverfassungen setzen der grundsätzlich bestehenden Auskunftspflicht der Landesregierung explizite (i.) wie auch implizite (ii.) Grenzen, welche der Landesregierung Auskunftsverweigerungsrechte vermitteln. Sie bilden jedoch systematisch die begründungsbedürftige Ausnahme.²¹²

i. In den Landesverfassungen explizit vorgesehene Grenzen

Ausdrückliche Grenzen des Informationsanspruchs wie auch des Aktenherausgabeanspruchs der Abgeordneten benennen die Verfassungen der Länder Berlin²¹³ Mecklenburg-Vorpommern²¹⁴, Niedersachsen²¹⁵, Rheinland-Pfalz²¹⁶, Sachsen²¹⁷, Sachsen-Anhalt²¹⁸, Schleswig-Holstein²¹⁹ und Thüringen²²⁰. Ihre Versagungsgründe sind im Detail unterschiedlich konturiert, lassen sich syste-

²¹² Dass die Landesregierungen dem Informationsersuchen des Abgeordneten in der Regel entsprechen, ist auch bei der Auslegung der Verweigerungstatbestände zu berücksichtigen. Allgemeine Ansicht, vgl. nur BayVerfGH, NVwZ-RR 2015, 81 (81); NRWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

²¹³ Art. 45 Abs. 2 S. 2 VvB.

²¹⁴ Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf.

²¹⁵ Art. 24 Abs. 3 S. 1 NDSVerf.

²¹⁶ Art. 89a Abs. 3 S. 1, 2 Rh-PfVerf.

²¹⁷ Art. 51 Abs. 2 SächsVerf.

²¹⁸ Art. 53 Abs. 4 S. 1 LSAVerf.

²¹⁹ Art. 29 Abs. 3 S. 1 SHVerf.

²²⁰ Art. 67 Abs. 3 S. 1 ThürVerf.

matisch aber fünf verschiedenen Typengruppen zuordnen: gesetzliche Vorschriften, die einem Informationsverlangen entgegenstehen (α), Staatsgeheimnisse bzw. überwiegende Belange des Geheimschutzes (β), schutzwürdige Interessen bzw. Rechte Einzelner (γ), die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung bzw. Verwaltung (δ) sowie das Wohl des Landes oder des Bundes (ϵ).

Eine Offenbarung der Information schließen die Versagungsgründe nach dem Wortlaut der Verfassungen nicht zwingend aus. Vielmehr eröffnen sie der Landesregierung einen ermessensgesteuerten Entscheidungsspielraum, dem Informationsbegehren nicht zu entsprechen („kann die Beantwortung von Fragen [...] ablehnen“²²¹ bzw. „braucht dem Verlangen nicht zu entsprechen“²²²).

Teilweise legen die Landesverfassungen der Landesregierung ausdrücklich die Pflicht auf, die Ablehnung des Informationsverlangens zu begründen.²²³ Selbst wenn ein solches Begründungserfordernis nicht ausdrücklich geregelt ist, lässt es sich aus dem Sinn des Fragerechts ableiten: Nur dann, wenn der Abgeordnete die Gründe, die – nach der Vorstellung der Landesregierung zur Verteidigung ihrer Rechte – einer Auskunftserteilung entgegenstehen, nachvollziehen kann, kann er sein Informationsrecht wirksam ausüben, insbesondere beurteilen, ob die Ablehnung zu Recht erfolgte.²²⁴ Entbehrlich ist eine Begründung allenfalls dann, wenn sie evident ist.²²⁵

Soweit einzelne Landesverfassungen²²⁶ zusätzlich zum Auskunftsverlangen ergänzend eine Aktenvorlagepflicht als Selbstinformationsrecht verbürgen, unterliegt dieses grundsätzlich denselben Grenzen wie das Informationsrecht. Die meisten Verfassungen²²⁷ normieren für das Informations- und das Aktenvorlagerecht ausdrücklich die gleichen Grenzen.²²⁸

α) Entgegenstehen gesetzlicher Vorschriften

Die Verfassungen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen²²⁹ schließen einen Informationsanspruch allgemein dann aus, wenn der Offenbarung der In-

²²¹ Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf; Art. 89a Abs. 3 S. 1 Rh-PfVerf; Art. 29 Abs. 3 S. 1 SHVerf; Art. 67 Abs. 3 S. 1 ThürVerf.

²²² Art. 24 Abs. 3 S. 1 NDSVerf; Art. 53 Abs. 4 S. 1 LSAVerf.

²²³ Vgl. etwa Art. 24 Abs. 3 S. 1 NDSVerf; Art. 89a Abs. 3 S. 3 Rh-PfVerf.

²²⁴ Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716); VerfGH Bln, DVBl. 2015, 572 (573); *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 (186 f.) jeweils m. w. N.

²²⁵ BVerfGE 124, 161 (193); BVerfG, DÖV 2015, 147 (152, Rn. 157).

²²⁶ Siehe Art. 56 Abs. 3 und 4 BbgVerf; Art. 40 Abs. 2 S. 2 M-VVerf; Art. 24 Abs. 2 NDSVerf; Art. 53 Abs. 3 LSAVerf; Art. 29 Abs. 2 S. 2, 3 SHVerf.

²²⁷ Art. 45 Abs. 2 S. 2 VvB; Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf; Art. 24 Abs. 3 S. 1 NDSVerf; Art. 53 Abs. 4 LSAVerf; Art. 29 Abs. 3 S. 1 SHVerf.

²²⁸ *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte et al. (Hrsg.), Verf S-H, 2006*, Art. 23, Rn. 53; *Hagebölling*, *Niedersächsische Verfassung*, 2. Aufl., 2011, Art. 24, S. 118.

²²⁹ Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf; Art. 51 Abs. 2 SächsVerf; Art. 29 Abs. 3 S. 1 SHVerf; Art. 67 Abs. 3 S. 1 ThürVerf.

formation gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, also bundes- oder landesrechtliche Normen das Lüften öffentlicher oder privater Geheimnisse verhindern sollen.²³⁰

Dass derartige gesetzliche Regelungen bestehen, legitimiert jedoch nicht automatisch ein Auskunftsverweigerungsrecht der Landesregierung. Der gesetzliche Ausschlussgrund markiert vielmehr lediglich eine notwendige Bedingung und relative Grenze für den Informationsanspruch des Abgeordneten:²³¹ Die Landesregierung bleibt als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgedankens weiterhin zur Auskunft verpflichtet, wenn sich das Bekanntwerden der Informationen gegenüber der Öffentlichkeit durch Verfahrensmechanismen der Geheimnisschutzordnungen verhindern lässt.²³²

Den Inhalt einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung durch einfachgesetzliche Vorschriften – und damit durch Rechtsnormen geringerer Rangstufe – zu konturieren, ist verfassungssystematisch nicht unbedenklich. Im Wege einfachgesetzlicher Ausdehnung von Ausschlussgründen kann auf diese Weise das Kontrollrecht des Parlaments nämlich leicht ausgehöhlt werden. Zwar ist es das Parlament, nicht die Regierung, das die Ausschlussgründe selbst beschließt. Die der Regierung nahestehenden Fraktionen können mit ihren Mehrheiten dieser aber einen politischen Flankenschutz vermitteln, der die parlamentarische Kontrolle leerlaufen lässt. Der Tatbestand „Entgegenstehen gesetzlicher Vorschriften“ bedarf insoweit einer einschränkenden Auslegung: Nur solche Gründe tragen einen Ausschluss des Informationsverlangens, die nicht nur gesetzlich vorgesehen, sondern auch von solchem Gewicht sind, dass sie den Vorrang gegenüber dem Kontrollrecht des Parlaments genießen.²³³

ß) Staatsgeheimnisse bzw. überwiegende Belange des Geheimschutzes

Staatsgeheimnisse stehen einem Informationsverlangen entgegen. So formulieren es die Landesverfassungen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.²³⁴ Zu seiner inhaltlichen Ausfüllung kann die Legaldefinition des § 93

²³⁰ Erfasst sind damit insbesondere diejenigen Normen, die dem Schutz privater Daten aus dem persönlichen oder geschäftlichen Bereich dienen (dazu auch unten γ, S. 38); *Hübner*, in: Mutius/Wuttke/Hübner (Hrsg.), Verf. S-H, 1995, Art. 23, Rn. 15; *Tebben/Zapfe*, in: Litten/Wallerath (Hrsg.), Verf. M-V, 2007, Art. 40, Rn. 39.

²³¹ *Linck*, in: Linck/Baldus/Lindner et al. (Hrsg.), ThürVerf., 2013, Art. 67, Rn. 43 i. V. m. Art. 48 Rn. 84.

²³² *Tebben/Zapfe* (Fn. 230), Art. 40, Rn. 40 f. Da der Regelungsgegenstand entgegenstehender gesetzlicher Vorschriften bereits weitgehend durch andere Auskunftsverweigerungsgründe abgedeckt ist, ist die praktische Relevanz dieser normierten Grenze des Informationsanspruchs eher gering. *Platter* (Fn. 187), 101 mit Fn. 34 hält den Ausschlussgrund sogar für „überflüssig“.

²³³ Insoweit gilt im Grundsatz – trotz unterschiedlicher dogmatischer Sachgesetzlichkeit – Ähnliches wie im Rahmen allgemeiner Gesetze, welche die Meinungsfreiheit beschränken, und der insoweit entwickelten Wechselwirkungslehre. Die Gesetze sind „nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft [...] aufzufassen; es findet vielmehr eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, daß die »allgemeinen Gesetze« zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis [ihrer] wertsetzenden Bedeutung [...] im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen.“, BVerfGE 7, 198 (208 f.).

²³⁴ Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf; Art. 89a Abs. 3 S. 1, 2 Rh-PfVerf; Art. 51 Abs. 2 SächsVerf; Art. 29 Abs. 3 S. 1 SHVerf; Art. 67 Abs. 3 S. 1 ThürVerf.

Abs. 1 StGB einen ersten Orientierungspunkt liefern.²³⁵ Sie versteht unter Staatsgeheimnissen „Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und vor einer fremden Macht geheim gehalten werden müssen, um die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland abzuwenden“. Bezugspunkt des Staatsgeheimnisses i. S. d. § 93 Abs. 1 StGB ist damit stets die äußere, nicht die innere Sicherheit der Bundesrepublik. Das bringt auch die Wendung „Staat-“ zum Ausdruck und entspricht insoweit einer sachgerechten Deutung der Wendung – dies allerdings im Kontext der bundes- und strafrechtlichen Zielrichtung des § 93 Abs. 1 StGB. Bei dem Begriff des Staatsgeheimnisses im Sinne der Landesverfassungen handelt es sich demgegenüber um einen originären landesverfassungsrechtlichen Topos. Verfassungsrechtlich geschützte Staatsgeheimnisse der Länder zielen auch auf die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Da die Verteidigung der äußeren Sicherheit aber nicht zu den verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen der Länder zählt, meint der Begriff „Staatsgeheimnis“ im landesverfassungsrechtlichen Kontext freilich vorrangig solche Bestrebungen, die den inneren Bestand des Staates gefährden können. Staatsgeheimnisse können z. B. die Dienststellung als Mitarbeiter des Landesamtes für Verfassungsschutz sein – ebenso nachrichtendienstliche Erkenntnisse, deren Bekanntwerden die Sicherheit eines Landes gefährden kann. Ob die Information durch formalen Akt als „geheim“ gekennzeichnet worden ist, ist nicht entscheidend.²³⁶

Die Sächsische Verfassung verwendet nicht den Begriff „Staatsgeheimnisse“, sondern recurriert auf den Terminus „Belange des Geheimnisschutzes“ (Art. 51 Abs. 2 SächsVerf). Er ist weiter, insbesondere in seiner Schutzrichtung nicht lediglich auf Kernbereiche staatlicher Geheimnisschutzvorkehrungen beschränkt. Vielmehr umfasst er alle Belange, die für den Schutz geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen zwingend erforderlich sind, auch wenn ihr Bekanntwerden nicht den Bestand des Staates gefährdet. Gemeint sind damit Informationen, die besonderen Geheimhaltungspflichten unterliegen und deren Offenbarung dem Wohl des Staates besonderen Schaden zufügt. Der mögliche Schaden begründet noch kein absolutes Offenbarungsverbot. Vielmehr ist er gegen das Informationsrecht des Abgeordneten abzuwägen. Nur soweit das Geheimhaltungsbedürfnis inhaltlich überwiegt, darf die Landesregierung die Information verweigern. Die formale Verweigerung einer Freigabe genügt insoweit nicht.

In ähnlicher Weise begründet nicht jedes „Staatsgeheimnis“ einen absoluten Ablehnungsgrund.²³⁷ Das Staatsgeheimnis muss der Offenbarung vielmehr „entgegenstehen“. Daran fehlt es, wenn der Landtag geeignete Vorkehrungen treffen kann, um die Geheimhaltung der vertraulichen Informa-

²³⁵ Caspar (Fn. 228), Art. 23, Rn. 57; Tebben/Zapfe (Fn. 230), Art. 40, Rn. 38. Caspar, a. a. O., Rn. 58 geht so weit, der Landesregierung ein Informationsverweigerungsrecht zuzugestehen, sofern eine Offenlegung der Informationen den objektiven Tatbestand eines der §§ 93 ff. StGB erfüllen würde.

²³⁶ Benedikt, Geheimnisschutz im deutschen Verwaltungsprozess und im Verfahren vor der Unionsgerichtsbarkeit. Eine Untersuchung der Vorlage- und Auskunftspflichten staatlicher Stellen im gerichtlichen Verfahren, 2013, S. 20 f. m. w. N.

²³⁷ Das gilt insbesondere, zumal gerade in diesem sensiblen Bereich eine Kontrolle durch den Landtag in besonderem Maße erforderlich sein kann. Ausführlich hierzu Linck (Fn. 231), Art. 67, Rn. 43 i. V. m. Art. 48, Rn. 85.

tionen gegenüber der Öffentlichkeit sicherzustellen.²³⁸ Der Landtag kann bspw. Antworten, die schutzwürdige Angaben enthalten, in nicht-öffentlicher oder vertraulicher Ausschusssitzung erhalten. Die Geschäftsordnungen der Landesparlamente zeichnen diesen Weg vor.²³⁹ Kann die Anwendung der Geheimschutzordnung des Parlaments den erforderlichen Geheimnisschutz vermitteln, so berechtigen Geheimhaltungsinteressen die Regierung nicht zur vollständigen Verweigerung der Auskunft.²⁴⁰

γ) Schutzwürdige Interessen/Rechte Einzelner bzw. Dritter

Die Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs ist zwar in der Regel nicht gegenständlich auf bestimmte Bereiche beschränkt.²⁴¹ Eine äußere Grenze der Auskunftspflicht der Landesregierung markiert aber deren Zuständigkeitsbereich. Denn das Informationsrecht des Abgeordneten wurzelt primär im parlamentarischen Kontrollrecht. Informationsbegehren, die auf Vorgänge außerhalb des Verantwortungsbereichs der Regierung zielen, braucht die Regierung daher nicht zu entsprechen.²⁴² Insbesondere vermittelt das Kontrollrecht keinen selbstständigen Forschungsanspruch gegenüber Dritten, z. B. Privaten, die nicht parlamentarischer Kontrolle unterworfen sind.²⁴³

Das schließt allerdings nicht Fragen an die Regierung aus, die sich auf Dritte, bspw. Familienangehörige von Regierungsmitgliedern,²⁴⁴ beziehen, soweit die Informationen für die Wahrnehmung der Aufgaben des Parlaments erforderlich sind. Die Verfassungen der Länder stellen schutzwürdige Interessen, die Dritte haben können, auch dann, wenn die Informationseinholung zulässig ist, unter besonderen ergänzenden Schutz: Alle Länder, die ausdrückliche Auskunftsverweigerungsgründe kennen, nehmen entsprechend auf die schutzwürdigen Interessen bzw. Rechte Einzelner Rücksicht.²⁴⁵

Sie haben dabei insbesondere das Allgemeine Persönlichkeitsrecht²⁴⁶, insbesondere in Gestalt des informationellen Selbstbestimmungsrechts²⁴⁷, sowie den Schutz von Betriebs- und Geschäftsge-

²³⁸ Caspar (Fn. 228), Art. 23, Rn. 59; Edinger, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), 2. Aufl., 2014, Art. 89a, Rn. 18; Linck (Fn. 231), Art. 67, Rn. 43 i. V. m. Art. 48, Rn. 84 ff. Zur Sensibilität bestimmter Informationen im Zusammenhang mit dem Aktenvorlagerecht und dem Umgang hiermit Herbeck, DVBl. 2015, 471 (475).

²³⁹ Vgl. z. B. §§ 80, 100 S. 1 und § 128 Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz i. V. m. Anl. 6 (Geheimnisschutzordnung) sowie Datenschutzordnung des Landtages.

²⁴⁰ Wünsch/Harks (Fn. 187), 444 m. w. N.; siehe auch Glauben, DÖV 2007, 149 (153) m. w. N.

²⁴¹ Vgl. Platter (Fn. 187), 100. Siehe aber auch Art. 100 S. 1 BremVerf sowie Art. 25 Abs. 1 HmbVerf: „in öffentlichen Angelegenheiten“.

²⁴² SachsAnhVerfG, NVwZ 2000, 671 (672); BBgVerfG, LKV 2001, 167 (167 f.). Ausführlich hierzu Wünsch/Harks (Fn. 187), 439. Vgl. auch Tebben/Zapfe (Fn. 230), Art. 40, Rn. 15, 29 ff.²⁴³ Teuber (Fn. 183), S. 182 und 192 ff.

²⁴³ Teuber (Fn. 183), S. 182 und 192 ff.

²⁴⁴ Dazu bspw. BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (717).

²⁴⁵ Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf; Art. 24 Abs. 3 S. 1 NDSVerf; Art. 89a Abs. 3 S. 1, 2 Rh-PfVerf; Art. 51 Abs. 2 SächsVerf; Art. 53 Abs. 4 S. 1 LSAVerf; Art. 29 Abs. 3 S. 1 SHVerf; Art. 67 Abs. 3 S. 1 ThürVerf.

²⁴⁶ Die Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns hebt das in der Wendung „insbesondere des Datenschutzes“ besonders hervor (Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf).

²⁴⁷ So für das Aktenvorlagerecht Herbeck (Fn. 238), 476.

heimnissen aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG vor Augen.²⁴⁸ Im Falle des Wirkens der IMK sind diese Schutzpositionen nur im Ausnahmefall betroffen. Denkbar sind solche Betroffenheiten insbesondere bei Vorgängen, die Geschäftsgeheimnisse sicherheitsrelevanter Firmen oder von Telekommunikationsunternehmen berühren. Auch die informationelle Selbstbestimmung der Behördenmitarbeiter, die mit der Vorbereitung von Beschlüssen der IMK befasst sind, kann als Teilgewährleistung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts unter den besonderen Schutztatbestand „Rechte Einzelner“ fallen.

Soweit die schutzwürdigen Positionen Dritter betroffen sind, lösen sie keinen absoluten Verweigerungsgrund aus. Vielmehr sind sie gegen das Offenbarungsinteresse abzuwägen.²⁴⁹ Nur dann, wenn keine hinreichenden Vorkehrungen, z. B. eine Anonymisierung, den Schutz der berührten Interessen sicherstellen und das Geheimhaltungsinteresse vorrangig ist, „stehen“ die Rechte Einzelner aufgrund der Schwere der Beeinträchtigung einer Auskunftserteilung „entgegen“. Im Rahmen der Abwägung kann insbesondere der Grad der Einbindung des Betroffenen in den Verantwortungsbereich der Landesregierung Bedeutung erlangen.²⁵⁰ Die Persönlichkeitsrechte der mit der Vorbereitung oder Durchführung der IMK befassten Mitarbeiter, insbesondere ihre Funktionsbezeichnungen, rechtfertigen daher regelmäßig keine Informationsverweigerung.²⁵¹ Stehen allerdings Informationen in Rede, „deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist“²⁵², die also den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, ist eine Auskunftserteilung ausgeschlossen.²⁵³ Der absolute Kernbereich privater Lebensgestaltung steht einer Abwägung nicht offen. In diesem Fall ist der Landesregierung die Verweigerung der Auskunft nicht nur gestattet, sondern regelmäßig auch zwingend aufgegeben.

In einem weiteren Sinne sind auch die Interessen und schutzwürdigen Belange anderer Länder die einem Auskunftsanspruch entgegenstehende „Rechte Dritter“. Die Regierungen anderer Länder unterliegen zwar in gleicher Weise parlamentarischer Kontrolle, nicht aber der Kontrolle der Abgeordneten anderer Landtage. Das Fragerecht der Abgeordneten eines Landtags erschöpft sich in der Kontrolle der eigenen Landesregierung. Eine Ausforschung fremder Landesregierungen legitimieren die Fragerechte der Landesverfassungen nicht.

Soweit aber die Kontrolle der eigenen Landesregierung auch Informationen über das Handeln fremder Landesregierungen notwendig voraussetzt, steht das einer Übermittlung der Information nicht zwingend entgegen.²⁵⁴ Denn das kooperative Handeln der Regierungen droht sonst einen Weg der Flucht aus der parlamentarischen Kontrolle zu eröffnen. Entsprechend darf eine Landes-

²⁴⁸ Caspar (Fn. 228), Art. 23, Rn. 61; Tebben/Zapfe (Fn. 230), Art. 40, Rn. 42.

²⁴⁹ Caspar (Fn. 228), Art. 23, Rn. 65 f.; Tebben/Zapfe (Fn. 230), Art. 40, Rn. 43.

²⁵⁰ Vgl. Wunsch/Harks (Fn. 187), 444.

²⁵¹ Für das einfache Recht des allgemeinen Informationsfreiheitsanspruchs hat der Bund diese Wertung in § 5 IFG ausgesprochen.

²⁵² BVerfGE 67, 100 (143 f.).

²⁵³ Vgl. auch Glauben/Edinger, DÖV 1995, 941 (945 f.).

²⁵⁴ Vgl. dazu bereits S. 33.

regierung grundsätzlich nicht schon deshalb die Antwort auf eine Frage der Landtagsabgeordneten verweigern, weil die Information über gemeinsame Beschlüsse der Innenminister *auch* Informationen über das Handeln anderer Landesregierungen zutage fördert. Spezifischen Schutzbedürfnissen einer Landesregierung, z. B. die Abweichung in Protokollnotizen nicht kundzutun, ist aber Rechnung zu tragen, soweit dadurch die Kontrolle der eigenen Landesregierung nicht leerläuft. Dem Zusammenwirken der Landesregierungen und ihrer Beratungen gewährt die Verfassung namentlich – über den allgemeinen Schutztatbestand der „Rechte Dritter“ hinaus – einen spezifischen Schutz in Gestalt eines Vertraulichkeitsschutzes der Exekutive – unter dem Topos „Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung“. Er ist insoweit als *lex specialis* konzipiert. Sein Schutz markiert auch die Grenze des Zugriffs auf den Willensbildungs- und Meinungsfindungsprozess der eigenen wie auch anderer Landesregierungen.

δ) Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung bzw. Verwaltung

Die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung bzw. Verwaltung zieht dem Informationsanspruch der Abgeordneten nach allen Landesverfassungen eine Grenze.²⁵⁵ Der Ausschlussstatbestand knüpft an die Leitlinien an, die das BVerfG im Jahr 1984²⁵⁶ mit seinen Aussagen zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Urteil zum Flick-Untersuchungsausschuss entwickelt hat²⁵⁷. Die Verfassung des Landes Sachsen nimmt diesen Begriff sogar ausdrücklich in ihren Wortlaut auf.²⁵⁸

αα) Inhalt, Wesen und dogmatische Ableitung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung beschreibt einen „grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“,²⁵⁹ den die Regierung nicht durch Zugriff einer der anderen Gewalten verlieren darf.²⁶⁰ Dieser Kernbereich der Aufgaben ist Ausfluss des Grundsatzes der Gewaltenteilung, der alle drei Gewalten mit einer selbstständigen Schutzzone umgibt, welche der Stellung der Regierung als eigenständiges Staatsorgan²⁶¹ Rechnung trägt. Im Falle der Exekutive umfasst er vor allem die autonome regierungsinterne Willensbildung im Zuge der Vorbereitung von Entscheidungen;²⁶² den Sachinhalt der Entscheidung als solchen umfasst er demgegenüber als originären Schutzgehalt nicht.

²⁵⁵ Art. 40 Abs. 3 S. 1 M-VVerf; Art. 24 Abs. 3 S. 1 NDSVerf; Art. 89a Abs. 3 S. 1, 2 Rh-PfVerf; Art. 53 Abs. 4 S. 1 LSAVerf; Art. 29 Abs. 3 S. 1 SHVerf; Art. 67 Abs. 3 S. 1 ThürVerf. In die Kerbe der Eigenverantwortung schlägt auch Art. 51 Abs. 2 SächsVerf, der den Ablehnungsgrund der Berührung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung statuiert.

²⁵⁶ BVerfGE 67, 100 (139 ff.).

²⁵⁷ BVerfGE 110, 199 (214); *Caspar* (Fn. 228), Art. 23, Rn. 74; *Tebben/Zapfe* (Fn. 230), Art. 40, Rn. 44. In diese Richtung auch *Platter* (Fn. 187), 101.

²⁵⁸ Art. 51 Abs. 2 SächsVerf.

²⁵⁹ BVerfGE 67, 100 (139).

²⁶⁰ BVerfGE 9, 268 (279 f.); BVerfGE 34, 52 (59); vgl. auch etwa *Herbeck* (Fn. 238), 473.

²⁶¹ Vgl. z. B. Art. 98 ff. Rh-PfVerf.

²⁶² BVerfGE 67, 100 (139).

Während sich bei anderen Auskunftsverweigerungsgründen dem konkurrierenden Schutzbedürfnis, etwa Dritter, häufig durch geeignete Schutzvorkehrungen des Geheimnisschutzes Rechnung tragen lässt, gilt dies für den Versagungsgrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung regelmäßig nicht.²⁶³ Denn in seinem Fall geht das Risiko nicht von einer Kenntnisnahme Dritter oder der Öffentlichkeit aus, sondern gerade von einer Kenntnisnahme der Landtagsabgeordneten.

Gegner eines Informationsanspruchs kann nur die aktuelle Landesregierung sein. Entsprechend kann auch nur sie sich unmittelbar auf den Kernbereichsschutz berufen; sie kann diesen Schutz u. U. aber für zurückliegende Sachverhalte aus Amtsperioden früherer Regierungen reklamieren.²⁶⁴ Nach Abschluss einer Regierungsperiode relativiert sich zugleich der Kernbereichsschutz. Von einer Offenbarung von Informationen über das (frühere) Regierungshandeln dürfte grundsätzlich keine weitere negative Ausstrahlungswirkung auf die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der amtierenden Regierung ausgehen, welche diese als Teil eines stabilen demokratischen Regierungssystems in ihren Reaktionsmöglichkeiten oder weiteren politischen Plänen behindert. Gleichwohl kann in Einzelfällen sub specie der Funktionsfähigkeit organschaftlichen Regierungshandelns und der politischen Ausstrahlungswirkung einer Offenbarung auf amtierende Regierungen (nicht zuletzt auch die Befürchtung späterer Publizität)²⁶⁵ nach wie vor ein Geheimhaltungsinteresse, etwa sicherheitsrelevante Aspekte, bestehen.²⁶⁶ Es tritt in Widerstreit zu dem im Statusrecht des Abgeordneten wurzelnden²⁶⁷ Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten und zum Aufklärungsinteresse der demokratischen Öffentlichkeit im Hinblick auf abgeschlossene Vorgänge vergangener Legislaturperioden. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass sich mit dem Regierungswechsel das parlamentarische Kontrollbedürfnis im Verhältnis zur Regierung deutlich abschwächt bzw. bis auf nahezu einen Nullpunkt verlieren kann.²⁶⁸ Je länger der aufzuklärende Sachverhalt zurückliegt und je mehr durch den Zeitablauf die Möglichkeiten eingeschränkt sind, auf die Antwort politisch angemessen zu reagieren, um so schwächer ist in der Regel das Aufklärungsinteresse. Je politisch brisanter aber die Information ist, um so weniger schwer wiegt das Geheimhaltungsinteresse.²⁶⁹ Im Rahmen der Einzelfallabwägung ist der besonderen Bedeutung einer Information der Öffentlichkeit und des Parlaments über politisch brisante Vorgänge und dem darauf aufbauenden Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis zwischen Aufklärung und Geheimhaltung angemessenen Rechnung zu tragen.

²⁶³ Vgl. auch *Linck* (Fn. 231), Art. 67, Rn. 46.

²⁶⁴ Vgl. *Cancik*, ZParl 2014, 885 (901 ff.).

²⁶⁵ Vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 2015, 161 (167).

²⁶⁶ Vgl. *Reinhard*, NVwZ 2014, 991 (994); skeptisch *Cancik* (Fn. 264), 903 ff.

²⁶⁷ Vgl. dazu S. 50.

²⁶⁸ BayVerfGH 54, 62 (75).

²⁶⁹ BayVerfGH 54, 62 (75).

66) Schutzgehaltsspezifika der Funktionsfähigkeit und der Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung

Die landesverfassungsrechtliche Differenzierung zwischen der Funktionsfähigkeit und der Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung betont zwei verschiedene Teilaspekte des Schutzes regierungsinternen Handelns:²⁷⁰

Die Bezugnahme auf die „*Eigenverantwortung der Landesregierung*“ hebt auf die Entscheidungshoheit der Regierung für noch nicht abgeschlossene Vorgänge ab, d. h. solche, in denen eine Regierungsentscheidung noch nicht getroffen wurde (i.). Dies soll ein kollektives „Mitregieren“ Dritter – sowohl des Parlaments als auch der Öffentlichkeit²⁷¹ – verhindern.²⁷² Müsste die Regierung bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem sich eine Entscheidung in Vorbereitung befindet, dem Parlament Auskunft über den Stand der Entscheidungsvorbereitung geben, könnte das Parlament die Entscheidungsfindung in hohem Maße, etwa sub specie des Inhalts oder des Zeitpunkts der Entscheidung, beeinflussen.²⁷³

Die Verbürgung der „*Funktionsfähigkeit der Landesregierung*“ zielt flankierend vor allem auf den Schutz vor parlamentarischem Zugriff auf Informationen der regierungsinternen Entscheidungsfindung auch für bereits abgeschlossene Vorgänge (ii.).²⁷⁴ Der Schutztatbestand soll die Regierung befähigen, die ihr verfassungsrechtlich zugedachten Aufgaben auf Dauer ohne Funktionsbeeinträchtigung erfüllen zu können.²⁷⁵ Denn der uneingeschränkte nachträgliche parlamentarische Zugriff auf Informationen aus dem Stadium der Entscheidungsfindung kann eine unerwünschte Vorwirkung zeitigen, die (in der Zukunft) eine freie Willensbildung der Regierung einschränkt.²⁷⁶

Ob eine Informationsweitergabe an die Abgeordneten die Funktionsfähigkeit und/oder Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt, lässt sich nur auf der Grundlage einer Abwägung der widerstreitenden Kompetenzinteressen im konkreten Einzelfall entscheiden; ein absolut geschützter Kernbereich existiert – auch wenn der Begriff das suggeriert – nicht.²⁷⁷ Der Kernbereichsschutz ist insoweit relativer Natur.²⁷⁸ Als Richtschnur²⁷⁹ für die Abwägung darf gelten: Das parlamentarische Informationsinteresse muss umso gewichtiger sein, je weiter das Informationsersuchen in den Bereich der regierungsinternen Willensbildung vordringt.²⁸⁰

²⁷⁰ BVerfGE 110, 199 (216).

²⁷¹ *Schnabel/Freund*, DÖV 2012, 192 (193).

²⁷² BVerfGE 110, 199 (214 f., 216). Vgl. auch BVerfG, NVwZ 2009, 1353 (1356).

²⁷³ Vgl. BVerfGE 110, 199 (215).

²⁷⁴ BVerfGE 110, 199 (216 ff.). Oftmals wird in diesem Zusammenhang aber auch betont, dass die Erledigung anderer Regierungsmaßnahmen nicht über Gebühr beeinträchtigt werden darf, vgl. hierzu etwa *Wünsch/Harks* (Fn. 187), 442.

²⁷⁵ *Schnabel/Freund* (Fn. 271), 193.

²⁷⁶ Dazu etwa BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (215 f.); *Cancik* (Fn. 264), 897 f.; *Tebben/Zapfe* (Fn. 230), Art. 40, Rn. 48 unter Bezugnahme auf BVerfGE 110, 199 (215).

²⁷⁷ BVerfGE 110, 199 (219); BVerfGE 124, 78 (122). Ausführlich hierzu *Caspar* (Fn. 228), Art. 23, Rn. 79 ff.

²⁷⁸ So auch *Caspar* (Fn. 228), Art. 23, Rn. 85; *Schnabel/Freund* (Fn. 271), 193 f.

²⁷⁹ *Caspar* (Fn. 228), Art. 23, Rn. 81: „Abwägungsregel“.

²⁸⁰ BVerfGE 110, 199 (222).

Aus der differenzierten Zielrichtung der Schutzzatbestände „Eigenverantwortlichkeit“ und „Funktionsfähigkeit“ der Landesregierung ergibt sich ein in zeitlicher Hinsicht abgeschichtetes Schutzniveau.

(i.) Noch nicht abgeschlossene Vorgänge

Noch nicht abgeschlossene Vorgänge markieren einen besonders sensiblen Bereich gesteigerten Schutzes exekutiver Eigenverantwortung. Für sie kommt dem Parlament entsprechend grundsätzlich keine Kontrollkompetenz zu.²⁸¹

Der Kernbereichsschutz zielt vorrangig auf die Erörterungen im Kabinett und deren Vorbereitung in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen. Darin erschöpft er sich aber nicht. Für die dem Grundgedanken der Gewaltenteilung inhärente Schutzfunktion des Kernbereichs bleibt es sich namentlich gleich, ob sich ein Fachminister mit dem eigenen Regierungskollegium oder mit den jeweils anderen Fachministern der übrigen Länder berät. Das Leitprinzip, dass kein Dritter in die Wahrnehmung originärer Regierungsaufgaben und die dafür erforderliche Entscheidungsfindung mit- bzw. hineinregieren darf, ist auch hier in äquivalenter Weise tangiert. Ebenso wie der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der eigenen Landesregierung geschützt ist, genießt daher auch das kollektive Zusammenwirken verschiedener Exekutiven einen besonderen, durch den Grundsatz der Gewaltenteilung abgesicherten Schutz. Folglich kann sich der jeweilige Landesinnenminister hinsichtlich seines Tätigwerdens im Rahmen der IMK grundsätzlich auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berufen.

Das gilt insbesondere für die Phase der Vorbereitung von IMK-Beschlüssen. Die Beschlussfassung der IMK zielt auf eine koordinierte Abstimmung der politischen Handlungsspielräume der Exekutive, insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit, etwa der Bekämpfung des Terrorismus oder der Angelegenheiten der Polizei, des Verfassungsschutzes, des öffentlichen Dienstrechts sowie des Katastrophenschutzes. Die Koordinierung des gemeinsamen politischen Vorgehens bedarf einer Schutzzone informeller Abstimmung, die einer Ausforschung nicht zugänglich ist. Bis zur (ggf. erfolgenden) Veröffentlichung der Beschlüsse einer IMK sind diese grundsätzlich keinem durchsetzbaren Informationsanspruch ausgesetzt.

(ii.) Abgeschlossene Vorgänge

Ist die Regierungsentscheidung bzw. der Beschluss der IMK dagegen bereits getroffen, handelt es sich also um einen abgeschlossenen Vorgang, sind die Informationen, welche die Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung steuern, grundsätzlich nicht mehr in gleichem Maße geschützt. Insbesondere darf der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung keinen Weg eröffnen, das Parlament vor vollendete Tatsachen zu stellen und sich damit einer parlamentarischen Kontrolle weithin zu entziehen.

²⁸¹ BVerfGE 110, 199 (215) m. w. N.

Der Grundsatz besonderen Schutzes kehrt sich mit dem Abschluss des regierungsinternen Willensbildungsprozesses daher um: Bei bereits abgeschlossenen Vorgängen ist die Regierung grundsätzlich zur Auskunft verpflichtet und darf diese lediglich in Ausnahmefällen verweigern.²⁸² Dies ergibt sich aus dem Bedürfnis nach wirksamer parlamentarischer Kontrolle.²⁸³ Sobald eine Entscheidung getroffen ist, ist die Eigenverantwortung der Regierung hinsichtlich der konkreten Entscheidungsfindung nicht länger der Gefahr der Einflussnahme des Parlaments ausgesetzt. Stattdessen gilt es, in dieser Phase die Funktionsfähigkeit der Regierung mit Blick auf die Willensbildung für künftige Entscheidungen zu sichern. In dem Maße, in dem die parlamentarische Kenntnisnahme der Informationen, die aus dem Entscheidungsvorfeld stammen, im Zeitlauf in ihrer Gefährdungswirkung für die Funktionsfähigkeit der Exekutive abnimmt, sinkt auch das Bedürfnis nach besonderem Schutz.²⁸⁴ Ist die Entscheidungsfindung abgeschlossen, gewinnt insbesondere wieder das Recht des Parlaments (nicht unbedingt der Öffentlichkeit), als Gravitationszentrum der politischen Willensbildung und Kontrollinstanz über das Handeln der Regierung informiert zu sein, stärkeres Gewicht. Denn dann beeinträchtigt das wachsame Auge der Öffentlichkeit den Prozess der Entscheidungsfindung nicht mehr; vielmehr betritt durch den Vollzug von Maßnahmen, die Vorbereitung von Gesetzentwürfen oder die Umsetzung sonstiger politischer Planungen die verabredete Handlungs-dramaturgie die Bühne der Öffentlichkeit.

Zwar sind Beschlüsse der IMK das abschließende Produkt eines Abstimmungsprozesses mit den Exekutiven der anderen Länder, sie sind aber nicht unbedingt bereits mit den anderen Ressorts der eigenen Landesregierung abgestimmt.²⁸⁵ Dieser Prozess der Entscheidungsfindung beansprucht für sich ebenfalls – und entsprechend dem Schutzgedanken des Prinzips – erst recht besonderen Schutz. Zwar verantwortet der jeweilige Fachminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung – allerdings innerhalb der vorgegebenen Richtlinien der Politik, die der Ministerpräsident setzt.²⁸⁶ Die Schutzzone exekutiver Eigenverantwortung ist folglich nicht selbstredend verlassen, sobald die IMK ihre Beschlüsse getroffen hat. Die Pläne der Fachministerkonferenz entfalten insbesondere auch für den politischen Abstimmungsprozess innerhalb der Regierung und gegenüber dem Ministerpräsidenten; das Gewicht, das der „Verabredung mit anderen Ländern“ und der damit verbundenen Erwartung der Bundestreue zukommt, lässt andere Sachargumente und inhaltliche Alternativideen dann schnell in den Hintergrund treten. Dieser Abstimmungsprozess der Regierung gehört grundsätzlich zu dem politischen Abstimmungsprozedere, den der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gerade schützen will. Eine Erstreckung dieses Schutzbereichs auf bereits getroffene IMK-Beschlüsse ist insofern sensibel, als die faktische Vorwirkung nicht nur gegenüber den Regierungskollegen, sondern auch gegenüber dem Parlament eintritt: Der gefundene Fachministerkonsens verengt den politischen Manövrier-

²⁸² Vgl. BVerfGE 67, 100 (139); VGH Baden-Württemberg, NVwZ 2015, 161 (167, Rn. 91 ff.); vgl. auch *Edinger* (Fn. 238), Art. 89a, Rn. 19; *Wünsch/Harks* (Fn. 187), 442.

²⁸³ Vgl. BVerfGE 124, 78 (121).

²⁸⁴ Vgl. *Schnabel/Freund* (Fn. 271), 194.

²⁸⁵ Vgl. etwa das Beratungs- und Unterrichtsgebot des § 12 Abs. 1 lit. f und Abs. 2 BbgGOReg.

²⁸⁶ Vgl. insbesondere Art. 65 S. 2 GG; Art. 89 BbgLV; Art. 55 LV NRW.

spielraum des Parlaments.²⁸⁷ Eine Abweichung von intraföderalen Vereinbarungen droht das Beziehungsgefüge zwischen den Ländern zu gefährden und vermeidbare Brüche eines föderalen Flickenteppichs zu erzeugen. Diesen Aspekt stellen die Abgeordneten als relevante Größe der Entscheidungsfindung in ihre politische Abwägung und Entscheidungsfindung ein. Das erhöht die Rechtfertigungslast einer Auskunftsverweigerung.

Verdrängte dieses Vorwirkungsgewicht den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, müsste das freilich konsequenterweise auch und erst recht für die Phase vor Beschlussfassung der IMK gelten. Denn die Wirkungen politisch vollendeter Tatsachen lassen sich zuverlässig nur vermeiden, wenn die Informationen dem Parlament *vor* der Beschlussfassung der IMK bekannt sind. Im Anschluss an diesen Zeitpunkt tritt die intraföderale Bindungswirkung grundsätzlich unwiederbringlich ein. Die politische intraföderale Vorwirkung von Fachministerbeschlüssen zur Grundlage für eine Verdrängung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu nehmen, hieße im Ergebnis daher, den verfassungsrechtlichen Schutzgehalt dieses Topos seiner Eigenständigkeit zu berauben. Der Innenminister darf sich vielmehr so lange auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berufen, wie hinsichtlich des Gegenstands der Abgeordnetenfrage eine Abstimmung mit der eigenen Regierung erforderlich, aber noch nicht erfolgt ist.

Erst nach Abschluss der regierungsinternen Entscheidungsbildung entsteht ein verfestigter Informationsanspruch. Zugleich können der Schutz der Vertraulichkeit der Abstimmung zwischen den Landesregierungen und die damit verbundene Rücksichtnahme eine Geheimhaltung erfordern, auch nachdem Entscheidungen im intraföderalen Abstimmungsprozess bereits gefällt wurden. Hat eine Landesregierung Äußerungen im Vertrauen und unter Hinweis auf die Geheimhaltung durch die anderen Landesregierungen getätigt, genießt dieses Vertrauen als Teil des Kerns exekutiver Eigenverantwortung einen *nachwirkenden Vertrauensschutz*.²⁸⁸ Mit einer Offenbarung der Information würde sich die parlamentarischer Kontrolle unterworfenen Regierung nämlich ihrerseits über die Regeln exekutiver Entscheidungsfindung hinwegsetzen und damit langfristig die Grundlagen des intraföderalen Dialogs gefährden. Das Vertrauen in die Einhaltung vereinbarter Regeln ist die Funktionsbedingung des kooperativen Föderalismus.

Freigabebewehalte oder -versagungen anderer Länder richten sich aber in ihrem sachlichen Sinngehalt grundsätzlich ausschließlich auf die Informationspreisgabe gegenüber der Öffentlichkeit. Sie schließen nicht notwendig auch eine Informationsversagung gegenüber Parlament ein. Nur sofern Geheimhaltungsmechanismen den Schutz der Vertraulichkeit, die sich andere Exekutiven ausbehalten haben, im Verhältnis zu dem fremden Landesparlament nicht sicherstellen können,²⁸⁹ rechtfertigt das daher grundsätzlich die Verweigerung der Auskunft.

²⁸⁷ Siehe dazu bereits oben S. 25.

²⁸⁸ Insoweit ist auch der Ausschlussgrund „Zufügung eines Nachteils für das Wohl des Landes oder des Bundes“ (dazu ε) berührt. Denn die Verschlechterung der Beziehungen zu anderen Bundesländern durch Bruch eines Vertraulichkeitsversprechens kann dem betroffenen Land Schaden zufügen.

²⁸⁹ Insoweit gilt regelmäßig anderes als im direkten Verhältnis und Geheimhaltungsinteressen zwischen einer Landesregierung und dem Parlament des gleichen Landes (siehe dazu S. 41).

ε) Zufügung eines Nachteils für das Wohl des Landes oder des Bundes

Auch das Wohl des Landes oder des Bundes, normativ zusammengefasst als Schranke des „Staatswohls“,²⁹⁰ setzt dem Informationsanspruch des Abgeordneten Grenzen. So betonen es die Verfassungen der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt ausdrücklich.²⁹¹ Der Begriff des „Staatswohls“ umfasst die Gesamtheit des öffentlichen Wohls und des öffentlichen Interesses.²⁹² Wichtige Referenzfelder sind insoweit insbesondere die Beeinträchtigung der äußeren und inneren Sicherheit²⁹³ sowie auswärtiger Beziehungen, ferner auch der Beziehungen zwischen den Ländern.²⁹⁴

Berührt ein Informationsverlangen Tatbestände, für welche die Länder Vertraulichkeit in Gestalt einer Nichtfreigabe für die Öffentlichkeit²⁹⁵ vereinbart oder vorausgesetzt haben, beeinträchtigt die Offenbarung der Information die Beziehungen zu den anderen Landesexekutiven.²⁹⁶ Daraus kann sich eine negative Rückstrahlungswirkung auf das Wohl des Landes ergeben. Insoweit überschneidet sich der Tatbestand partiell auch mit demjenigen des Schutzes von Staatsgeheimnissen, des Entgegenstehens gesetzlicher Vorschriften sowie dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

Wann dem Wohl des Landes oder dem Wohl des Bundes Nachteile zugefügt werden, ergibt sich aus einer einzelfallbezogenen Abwägung, welche das Gewicht der kollidierenden Schutzgüter sachgerecht zu erfassen und sie nach Möglichkeit in einen schonenden Ausgleich zu bringen versucht.²⁹⁷ Auch insoweit kommt dem Gedanken der praktischen Konkordanz sowie dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als Kollisionsregel eine wichtige Rolle zu: Die Regierung ist grundsätzlich nicht befugt, das parlamentarische Informationsbegehren abzulehnen, soweit das Parlament geeignete Schutzvorkehrungen ergreifen kann, um ein allgemeines Bekanntwerden der Informationen zu verhindern.²⁹⁸ Derartige Möglichkeiten eröffnen insbesondere die Geheimnisschutzordnungen der Landtage.²⁹⁹ Hinzu kommt die Möglichkeit der Anonymisierung und Pseudonymisierung der In-

²⁹⁰ So *Warg*, NVwZ 2014, 1263 (1264, 1266).

²⁹¹ Art. 24 Abs. 3 S. 1 NDSVerf; Art. 53 Abs. 4 S. 1 LSAVerf.

²⁹² HmbVerfG, VerwRspr 1974, 513 (517).

²⁹³ Diese ist allerdings zu einem erheblichen Teil schon durch den Schutztatbestand der Staatsgeheimnisse bzw. überwiegender Belange des Geheimnisschutzes erfasst; siehe dazu oben β), S. 36.

²⁹⁴ *Wünsch/Harks* (Fn. 187), 442. Zu weiteren Fallgruppen des Staatswohls siehe ausführlich und m. w. N. *Warg* (Fn. 290), 1267.

²⁹⁵ Eine förmliche Einstufung entsprechend den Routinen der Geheimnisschutztatbestände ist insoweit nicht zwingend erforderlich.

²⁹⁶ Den Abgeordneten eines Landesparlaments steht insbesondere kein Ausforschungsrecht gegenüber den Exekutiven anderer Länder zu. Vgl. auch Fn. 288.

²⁹⁷ *Warg* (Fn. 290), 1266.

²⁹⁸ Vgl. BVerfGE 67, 100 (136 f.); *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 103.

²⁹⁹ § 17 i. V. m. Anl. 3 GOBT; § 96 Abs. 2, § 139, Anl. 6 BayLTGeschO; §§ 100, 128 i. V. Anl. 5 RhPflTGeschO. Ausführlicher hierzu *Wünsch/Harks* (Fn. 187), 444.

formationen durch die Regierung vor der Weitergabe an das Parlament.³⁰⁰ In der Regel kann die Landesregierung durch Abstrahierungen konkreter Sachverhalte dem Informationsverlangen in einer Weise entsprechen, die eine parlamentarische Kontrolle sicherstellt, ohne die gegenläufigen Schutzgüter zu gefährden.³⁰¹ Das Risiko eines Nachteils für das Wohl des Landes oder des Bundes eröffnet daher – in Abhängigkeit von der Sensibilität der betroffenen Schutzgüter – ein pauschales Informationsverweigerungsrecht regelmäßig nicht.

ii. *Ungeschriebene Grenzen*

Zahlreiche Landesverfassungen ziehen dem Informationsanspruch des Abgeordneten keine ausdrücklichen Grenzen. Auch in diesen Fällen ist der Anspruch aber nicht vorbehaltlos gewährleistet. Vielmehr stößt er dann auf ungeschriebenen Schranken. Das gilt nicht allein in Ländern, die – trotz ausdrücklicher Verbürgung eines Informationsanspruchs – keine Regelung für Versagungsgründe getroffen haben (α), sondern – mit Einschränkungen – auch in solchen, die ausdrücklich einzelne Versagungsgründe normieren (β).

α) Verfassungsrechtliche Grenzen in den Ländern, die keine Versagungsgründe normieren

Soweit Länder in ihren Verfassungen keine ausdrücklichen Versagungsgründe normieren, haben die Landesverfassungsgerichte in ihrer Rechtsprechung solche Gründe als ungeschriebene Grenzen entwickelt. Diese sind inzwischen allgemein anerkannt. Sie decken sich weitgehend mit den in den anderen Landesverfassungen vorgesehenen expliziten Auskunftsverweigerungsgründen. Als ungeschriebene Auskunftsverweigerungsgründe haben die Landesverfassungsgerichte identifiziert: den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung³⁰² sowie die Funktionsfähigkeit der Landesregierung³⁰³, berechnete Geheimhaltungsinteressen³⁰⁴, den Schutz der Grundrechte Dritter sowie das missbräuchliche Informationsverlangen.³⁰⁵ Hinsichtlich ihres Schutzgehalts gelten insoweit die gleichen Grundsätze wie im Falle der geschriebenen Anspruchsgrenzen. Insbesondere sind die Verweigerungsgründe – vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich grundsätzlich gewährten Informationsanspruchs und des parlamentarischen Kontrollbedürfnisses – als Ausnahmen eng auszulegen. Die ungeschriebenen Auskunftsverweigerungsgründe sind ihrer Natur nach auch nicht abschließend, erfassen aber den in der Verfassungspraxis bislang zu Tage getretenen Kanon sachgerechter Auskunftsverweigerungsgründe ohne erkennbaren substanziellen Ergänzungsbedarf.³⁰⁶

³⁰⁰ Lennartz/Kiefer (Fn. 224), 189 f. So bereits in Bezug auf die Frage des Abgeordneten *Glauben/Edinger* (Fn. 253), 945.

³⁰¹ Vgl. insoweit bereits die Ausführungen zu den einzelnen Auskunftsverweigerungsgründen. Dezidiert zur (problematischen) Rechtslage in Thüringen *Linck* (Fn. 231), Art. 67, Rn. 44 f.

³⁰² BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716); NRWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

³⁰³ BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716); NRWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (679 f.); NRWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

³⁰⁴ BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716).

³⁰⁵ BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2001 -Vf. 56-IVa-00 -, NVwZ 2002, 715 (716); BayVerfGH, NVwZ-RR 2015, 81 (81); NRWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

³⁰⁶ In diesem Sinne auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2015, 81 (81).

Mit Ausnahme des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung erstreckt sich das Auskunftsverweigerungsrecht grundsätzlich nur auf das „Wie“, nicht das „Ob“ der Informationsgewährung.

β) Ergänztender Rückgriff auf unbeschriebene Auskunftsverweigerungsgründe in Ländern, die ausdrücklich Versagungsgründe normieren?

Weniger naheliegend als im Falle derjenigen Landesverfassungen, die keinerlei explizite Auskunftsverweigerungsgründe vorsehen, ist ein ergänzender Rekurs auf ungeschriebene Gründe im Falle derjenigen Landesverfassungen, die bereits explizit solche Gründe nennen. Grundsätzlich definieren die geschriebenen Grenzen die Reichweite der Auskunftspflicht nachhaltig und weitreichend.³⁰⁷ Der basale Grundsatz „enumeratio ergo limitatio“ beschränkt grundsätzlich einen supplementären Rückgriff auf ungeschriebene Grenzen des Informationsanspruchs.

Geschriebene Ausschlussgründe müssen aber nicht unbedingt abschließend konzipiert sein. Keine der Landesverfassungen verbürgt insbesondere sämtliche der in den Landesverfassungen genannten geschriebenen Auskunftsverweigerungsgründe. Allen voran können verfassungsunmittelbare Grenzen und Schranken, welche die Verfassung für das Verhältnis von Parlament und Regierung an anderer Stelle regelt, in die Auskunftspflicht der Regierung und ihre Schranken hineinwirken.³⁰⁸ Das kann ein Bedürfnis nach einem ergänzenden Rückgriff auf andere ungeschriebene Ablehnungsgründe auslösen. Den geschriebenen Auskunftsverweigerungsgründen kommt insofern kein abschließender Charakter zu, der die Berufung auf ungeschriebene Verweigerungsgründe zwingend versagt.³⁰⁹ Auch die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung lässt sich so deuten.³¹⁰

Der Informationsanspruch findet insbesondere dort – auch ohne ausdrückliche Normierung – eine Grenze, wo der Abgeordnete ihn *missbräuchlich* einsetzt, namentlich instrumentalisiert, um sachfremde Ziele zu erreichen.³¹¹ Niederschlag hat dieser ungeschriebene Auskunftsverweigerungsgrund im geschriebenen Landesverfassungsrecht nicht gefunden.³¹² Er ergibt sich aber zwanglos aus dem Sachzweck des Fragerechts. Dieser speist sich aus dem Informations- und Kontrollbedarf des Parlamentes zur Wahrnehmung seiner Steuerungsaufgabe im System politischer Willensbildung. Lässt sich das Informationsbegehren unter keinem denkbaren Gesichtspunkt durch diesen Zweck legitimieren, ist es missbräuchlich.³¹³

³⁰⁷ Schwarz, LKV 1998, 262 (264).

³⁰⁸ Ähnlich Brenner, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 35.

³⁰⁹ So auch Brenner (Fn. 308), S. 36 f.; Linck (Fn. 231), Art. 67, Rn. 42. Anders aber Schulte/Kloos, in: Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), SächsVerf., 3. Aufl., 2011, Art. 51, Rn. 4; Schwarz (Fn. 307), 263.

³¹⁰ Vgl. Brenner (Fn. 308), S. 34 f. mit Verweis auf die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Vgl. nur Sächs-VerfGH, Beschl. v. 5.11.2009 – Vf. 133-I-08.

³¹¹ Dies ist allgemein anerkannt. Vgl. etwa BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716); M-VVerfG, NJW 2003, 815 (817); Lennartz/Kiefer (Fn. 224), 186, 192.

³¹² Es sei denn, man betont den quantitativen Aspekt parlamentarischer Informationsansprüche. In diesem Bereich treffen die Landesverfassungen teilweise Regelungen, um Umfang und Anzahl der Informationsgesuche einzuschränken. Vgl. hierzu Lennartz/Kiefer (Fn. 224), 192.

³¹³ Teuber (Fn. 183), S. 218.

An diesen Versagungsgrund sind aber sehr hohe Anforderungen zu stellen,³¹⁴ ist doch die kritische politische Auseinandersetzung mit der Tätigkeit der Landesregierung gerade die Aufgabe des Informationsverlangens im politischen Meinungskampf. Dazu gehört auch das Recht, den Finger in offene Wunden legen zu dürfen. Nicht zuletzt deshalb kommt diesem Ausschlussgrund in der Verfassungspraxis auch nur eine untergeordnete praktische Bedeutung zu.³¹⁵

Der mit der Beantwortung einer Anfrage verbundene Aufwand an Zeit und Kosten legitimiert eine Auskunftsverweigerung regelmäßig nicht.³¹⁶

bb) Länder ohne ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Informationsanspruch

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland normieren in ihren Verfassungen keinen ausdrücklichen Informationsanspruch des einzelnen Abgeordneten. Darin liegt kein beredtes Schweigen. Vielmehr besteht der Informationsanspruch auch in diesen Ländern.

(1) Herleitung

Das ungeschriebene Fragerecht des einzelnen Abgeordneten ergibt sich aus einer Gesamtschau anderer verfassungsrechtlicher Normierungen. Als solcher ist der Anspruch auch allgemein anerkannt. Denkbare Anknüpfungspunkte seiner Legitimation sind das Zitierrecht (i) oder der Status des Abgeordneten (ii).

i. „Konkretisierungsthese“ und „Kompetenzthese“

Stellt man den Informationsanspruch in den Kontext der Kontrollrechte des Parlaments, erscheint er in diesem Lichte als Konkretisierung des in den Landesverfassungen³¹⁷ ebenso wie in Art. 43 Abs. 1 GG vorgesehenen Herbeirufungsrechts („Konkretisierungsthese“)³¹⁸ bzw. Annex zur Kontrollaufgabe des Parlaments („Kompetenzthese“).³¹⁹ Diese Herleitung sieht sich freilich vor allem einem Vorwurf ausgesetzt:³²⁰ Das Zitierrecht ist als Mehrheitsrecht ausgestaltet; das allgemeine Kontrollrecht des Parlaments ist grundsätzlich dem Organ als solches zugeordnet.³²¹ Soll der In-

³¹⁴ Teuber (Fn. 183), S. 218.

³¹⁵ So Wünsch/Harks (Fn. 187), 443.

³¹⁶ Siehe dazu Edinger (Fn. 238), Art. 89a, Rn. 20 mit einer nicht unproblematischen Offenheit für unspezifische Ausnahmetatbestände.

³¹⁷ Siehe etwa Art. 24 Abs. 1 BayVerf.

³¹⁸ Vgl. (für den bundesverfassungsrechtlichen Kontext) die Nachweise bei Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 79; Teuber (Fn. 183), S. 157 Fn. 14.

³¹⁹ Vgl. dazu m. w. N. Teuber (Fn. 183), S. 163 f.

³²⁰ Siehe zur Kritik an der „Konkretisierungsthese“ ausführlich Teuber (Fn. 183), S. 164 ff.

³²¹ Hiervon geht im Übrigen auch die Geschäftsordnung des Bundestages in den §§ 100 bis 105 GO BT aus. Vgl. auch Kirschniok-Schmidt (Fn. 188), S. 21: „Bei dem Fragerecht handelt es sich hingegen um ein klassisches Minderheitenrecht, zu dessen Ausübung es keines Mehrheitsbeschlusses im Parlament oder in einem Ausschuss bedarf.“

formationsanspruch aber dem einzelnen Abgeordneten zustehen, funktioniert er ein Kollektivrecht unzulässig in ein individuelles Organrecht um.³²²

ii. „Statusthese“

Überzeugender als eine Ableitung des allgemeinen Informationsrechts aus dem Zitierrecht ist seine Deduktion aus dem Statusrecht der Abgeordneten („Statusthese“³²³): Die Landesverfassungen verbürgen dem Abgeordneten eine Mindestbestand an Rechten und Teilhabe am Verfassungsleben.³²⁴ Der Abgeordnete kann seine Aufgabe, das ganze Volk zu vertreten, insbesondere parlamentarische Kontrolle der Exekutive als Nukleus des Parlaments auszuüben, nicht wirksam wahrnehmen, wenn ihm kein Fragerecht gegenüber der Exekutive zukäme.³²⁵

Denn die Beratung politischer Grundsatzentscheidungen gehört zur Kernaufgabe des Parlaments und seiner Abgeordneten (vgl. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG: „verhandelt“). Eine gehaltvolle Beratung setzt hinreichende Informiertheit voraus. Nur auf ihrer Grundlage lässt sich insbesondere parlamentarische Opposition als Funktionsbedingung parlamentarischer Demokratie wirksam ausüben.³²⁶ Soll der Abgeordnete seine Aufgaben sachgemäß wahrnehmen können, dürfen ihm daher nicht diejenigen Informationen vorenthalten belieben, die ein sachverständiges Urteil erst ermöglichen.³²⁷ Das setzen die landesverfassungsrechtlichen Entsprechungen zu Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG implizit voraus.³²⁸

(2) Anspruchsgrenzen

Ebenso wie die ausdrücklich normierten Informationsansprüche der Abgeordneten unterliegen auch die ungeschriebenen Informationsansprüche Grenzen. Das gilt insbesondere für den Kernbe-

³²² Darüber hinaus erstreckt sich das Zitierrecht seinem Anspruch nach auf die persönliche Konfrontation mit dem Minister; zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen bedarf es der Anwesenheit der Regierung demgegenüber nicht. Ablehnend daher auch *Brockner*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 24. Ed., 2015, Art. 43, Rn 10; *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 80; *Teuber* (Fn. 183), S. 166; vgl. in diesem Zusammenhang BVerfGE 70, 324 (355).

³²³ Vgl. nur BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716); *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2010, Art. 43, Rn. 17; *Brockner* (Fn. 322), Art. 43, Rn. 10; *Klein*, § 51, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie - Bundesorgane, 3. Aufl., 2005, Rn. 33; *Lennartz/Kiefer* (Fn. 224), 185; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl., 2006, Art. 43, Rn. 150; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 38, Rn. 49.

³²⁴ Vgl. z. B. für Bayern BayVerfGHE 29, 62 (89); 42, 108 (114 f.); 46, 176 (180); 47, 194 (199).

³²⁵ Kritisch dazu *Teuber* (Fn. 183), S. 172ff. Er sieht mit dem Abgeordnetenstatus (zu eng) lediglich Rechte der Abgeordneten im Parlament verbunden, nicht aber Rechte des Parlaments gegenüber anderen Verfassungsorganen. Er stützt das Fragerecht vielmehr auf das Gewaltenteilungsprinzip, leitet daraus insbesondere Kooperationspflichten der Gewalten ab, und versteht es als Annex zu den Parlamentsaufgaben.

³²⁶ Vgl. z. B. Art. 16a BayVerf.

³²⁷ BVerfGE 70, 324 (355).

³²⁸ *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), BayVerf., 2009, Art. 13, Rn. 14. So sieht es auch die Rechtsprechung des BVerfG für das GG. Vgl. deutlich BVerfGE 70, 324 (355).

reich exekutiver Eigenverantwortung,³²⁹ Verletzungen der Rechte Dritter oder Geheimhaltungsinteressen sowie Missbräuche des Fragerechts.³³⁰

b) Informationsanspruch der Abgeordneten des Bundestages

Ebenso wie die Verfassungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland verbürgt auch das GG den Abgeordneten des Deutschen Bundestages keinen expliziten allgemeinen Informationsanspruch gegenüber der Regierung. Gleichwohl ist er auch hier anerkannt.³³¹ Das BVerfG leitet ihn aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ab. Die Information des einzelnen Abgeordneten ist eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, damit er die ihm anvertraute Aufgabe parlamentarischer Kontrolle der Exekutive sachgerecht wahrnehmen kann. Auch wenn man den grundgesetzlichen Informationsanspruch wie das BVerfG – anders als einige Landesverfassungen – primär als ein Recht des Parlaments versteht, so haben doch die einzelnen Abgeordneten daran Anteil.³³²

aa) Inhalt und Gegenstand des Anspruchs im Allgemeinen

Seine genauere Ausgestaltung erfährt der Informationsanspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in den §§ 100 ff. GOBT. Während Kleine Anfragen (§ 104 GOBT), Große Anfragen (§ 100 GOBT) und Aktuelle Stunden (§ 106 GOBT) an ein Quorum gebunden sind, gestattet § 105 GOBT, jedem einzelnen Mitglied des Bundestages, kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten.³³³ Die Geschäftsordnung des Bundestages beschränkt die Ausübung des Informationsanspruchs in ihrer Ausgestaltung im Einzelnen insbesondere mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung – dies jedoch in verfassungsrechtlich zulässiger Weise.³³⁴

Auf die Fragen der Bundestagsabgeordneten muss die Bundesregierung vollständig und zutreffend antworten.³³⁵ Das ergibt sich aus dem Sinn des Fragerechts. Sonst ließe es sich mit Leichtigkeit aushöhlen.

Einen Anspruch auf Herausgabe von Regierungsakten beinhaltet der Informationsanspruch nicht.³³⁶ Das ergibt sich aus seinem Charakter als *Fremdinformationsrecht*.

³²⁹ Vgl. dazu im Einzelnen oben S. 40.

³³⁰ In diesem Sinne ausdrücklich BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (716).

³³¹ BVerfGE 124, 161 (188); st. Rspr.

³³² BVerfGE 124, 161 (188); BVerfG, DÖV 2015, 147 (147); st. Rspr.

³³³ Ausführlich hierzu *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 87 ff.

³³⁴ *Klein* (Fn. 323), § 51, Rn. 33.

³³⁵ BVerfGE 13, 123 (125); 57, 1 (5); 124, 161 (188); st. Rspr.; *Pieroth* (Fn. 323), Art. 38, Rn. 49 m. w. N.

³³⁶ *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 117 f.

bb) Beschlüsse und Berichte der IMK als Gegenstand des Informationsanspruchs

Beschlüsse und Berichte der *IMK selbst* sind von vorneherein nicht Gegenstand des Informationsanspruchs des Bundestagsabgeordneten. Denn auf die Gesamtheit der Landesinnenminister erstreckt sich der Kontrollanspruch des Abgeordneten nicht in seiner Gänze, vielmehr ausschließlich auf die Kontrolle der eigenen Exekutive. Der einzelne Abgeordnete des Deutschen Bundestages kann daher nur den Bundesminister des Innern adressieren. Dessen grundsätzliche Auskunftspflicht beschränkt sich dabei gegenständlich auf die eigenen Tätigkeiten im Rahmen der IMK, d. h. auf die selbst eingebrachten Anträge und unterbreiteten Beschlussvorschläge sowie die abgegebenen Redebeiträge. Soweit das Fragerecht aber ohne Informationen über den Sachkontext und seine Hintergründe leerliefe, gebietet es auch – ggf. in abstrahierter Form – Informationen über diese. Ein Anspruch auf Information über die Beschlüsse der IMK als solche verknüpft sich damit aber nicht, kommt dem Bundesminister des Innern doch im Rahmen der IMK kein Stimmrecht zu, das eine Kontrollbefugnis bzw. -notwendigkeit oder eine Verantwortungszurechnung auszulösen geeignet wäre.

cc) Grenzen des Informationsanspruchs

Der grundsätzlich bestehende Informationsanspruch der Abgeordneten des Bundestages ist – ebenso wie auf Landesebene – nicht schrankenlos. In bestimmten Fällen kommt der Bundesregierung das Recht zu, die Antwort auf das Informationsverlangen der Bundestagsabgeordneten zu verweigern. Ein solches Antwortverweigerungsrecht stellt in systematischer Hinsicht eine begründungsbedürftige und nur in engen Grenzen zulässige Ausnahme zu der im Grundsatz bestehenden Auskunftspflicht dar.³³⁷

Die Beschreibung der Grenzen des Informationsanspruchs erfolgt in Rechtsprechung und Literatur vor allem fallgruppenbezogen. Das BVerfG machte insoweit insbesondere das Gewaltenteilungsprinzip, das Staatswohl und die Grundrechte Dritter als Grenzen des Informationsanspruchs aus.³³⁸ Die Beantwortung von Fragen darf die Regierung im kooperativen Föderalismus insbesondere mit Blick auf eine notwendige Vertraulichkeit von Informationen und den Kernbereich ihrer exekutiven Eigenverantwortung verweigern.³³⁹ Dies gilt im Falle des Bundesministers des Innern umso stärker, als er an der Konferenz lediglich als Gast teilnimmt, zeitlich freilich – wie im Falle der Landesminister – so lange, wie noch ein tatsächliches Bedürfnis für den Schutz der Vertraulichkeit besteht.

³³⁷ Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 96.

³³⁸ Zuletzt etwa BVerfG, DÖV 2015, 147 2. Ls. Ausführlich zu den Grenzen auch Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 96 ff. Insgesamt gelten daher hinsichtlich der Grenzen des Informationsanspruchs des einzelnen Bundestagsabgeordneten die Aussagen zum landesverfassungsrechtlichen Informationsanspruch entsprechend. In diese Richtung Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 98. Im Sinne einer gemeinsamen Darstellung etwa Lennartz/Kiefer (Fn. 224), 185 ff.

³³⁹ Vgl. auch Hofmann (Fn. 26), S. 79.

2. Ergänzende Rechte der Parlamente

Je reibungsfreier der Austausch zwischen den Ländern in den Fachministerkonferenzen von Statuten ging und je wirkmächtiger ihr politischer Einfluss im Laufe der Entwicklungsgeschichte der IMK wurde, um so stärker trieb die Parlamente und ihre Abgeordneten die Sorge um, aufgrund der „Auslagerung“ politischer Entscheidungsprozesse in Fachministerkonferenzen an der ordnungsgemäßen Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben gehindert zu werden. Die Landtage sahen sich in der wirksamen Wahrnehmung ihrer Kontrollrechte beschnitten, insbesondere nicht rechtzeitig in politische Entscheidungsprozesse eingebunden, bevor politisch vollendete Tatsachen geschaffen worden waren.³⁴⁰ So entbrannte insbesondere zu Ende der 70er Jahre eine intensive Diskussion um die Unterrichtung der Parlamente und ihrer Abgeordneten über die Ergebnisse von Fachministerkonferenzen.³⁴¹ Im rheinland-pfälzischen Landtag richtete bspw. die SPD-Fraktion im Herbst des Jahres 1979 eine Große Anfrage an die Landesregierung, die Auskunft über die Art und Zusammensetzung der Bund-Länder-Gremien in den jeweiligen Geschäftsbereichen sowie Überlassung der Sitzungsniederschriften und Beschlussprotokolle der Fachkonferenzen und einen Bericht über die Mitarbeit der Landesregierung in den Gremien begehrte.³⁴² Die Präsidenten der Landesparlamente beschäftigten sich mit der Problematik der Unterrichtung der Landesparlamente über Fachministerkonferenzen im Rahmen ihrer Sitzungen am 20./21. April, am 10. Mai 1979 sowie am 10. Oktober 1979.³⁴³

In Rheinland-Pfalz mündete die Debatte in eine Absprache zwischen dem Landtag und der Landesregierung.³⁴⁴ Die Landesregierung brachte darin ihre Bereitschaft zum Ausdruck, über Beschlüsse der Fachministerkonferenzen zu unterrichten, soweit sie sich auf Gegenstände beziehen, die der verfassungsrechtlichen Entscheidungskompetenz des Landtages unterliegen.³⁴⁵ Die Beteiligten verstanden die Absprache als politische Absichtserklärung für die weitere parlamentarische Praxis.³⁴⁶ Eine Anerkennung einer Rechtspflicht verband sich damit ausdrücklich nicht;³⁴⁷ in welchem Umfang eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Unterrichtung bzw. Auskunftserteilung besteht, blieb offen. Ähnliche, teilweise in Schriftwechseln ausgedrückte Beschlüsse und Vereinbarungen trafen im gleichen Zeitraum die Regierungen bzw. Parlamente anderer Länder, etwa in

³⁴⁰ Zur präjudizierenden Wirkung der Fachministerkonferenzen gegenüber dem politischen Auftrag der Landesparlamente vgl. *Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988, S. 96 f. sowie die obigen Ausführungen auf S. 25.

³⁴¹ Vgl. hierzu und zu der Handhabung der parlamentarischen Unterrichtung in den verschiedenen Ländern *Eicher* (Fn. 340), S. 119 f.

³⁴² Rh-Pf. LT-Drucks. 9/226; siehe auch Rh-Pf. LT-Drucks. 9/165 (Fn. 159).

³⁴³ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zu dem Antrag der Fraktion der SPD (Nr 2 – Fachministerkonferenzen), Rh-Pf. LT-Drucks. 9/946; vgl. auch Entschließung der Landtagspräsidenten vom 14.1.1983, Rh-Pf. LT-Drucks. 10/22, S. 4.

³⁴⁴ Dem Land kam insoweit eine Pionierrolle zu. Es verfügt über die längste Erfahrung mit verfassungsergänzenden Verfahrensregelungen eines umfassenden Unterrichtungskatalogs. *Gebauer*, Verfassungsergänzende Verfahrensregelungen als Instrumente des Regierens, in: Jann/König (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, 2008, S. 345 (354).

³⁴⁵ Soweit ersichtlich, ist die Landesregierung dem auch nachgekommen. Vgl. etwa Rh-Pf. LT-Drucks. 11/1581 sowie 11/2965.

³⁴⁶ Rh-Pf. LT-Drucks. 9/946, S. 2.

³⁴⁷ Vgl. dazu Rh-Pf. LT-Drucks. 8/2307 und Rh-Pf. LT-Drucks. 9/946.

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.³⁴⁸ Die Abreden goss der Souverän später in verfassungsrechtliche Normierungen³⁴⁹ und darauf fußende Vereinbarungen zwischen dem Landtag und der Landesregierung, die entsprechende Unterrichtungspflichten begründeten.³⁵⁰

a) Antragsunabhängige Informationspflichten der Landesregierung

Nahezu alle Landesverfassungen legen den Landesregierungen heute für bestimmte Sachbereiche verfassungsunmittelbare, antragsunabhängige Informationspflichten auf.³⁵¹ Eine Ausnahme stellen insoweit lediglich die Verfassungen Hessens und Nordrhein-Westfalens dar.

Antragsunabhängige Informationspflichten zielen auf eine unaufgeforderte Information des Parlaments zu definierten Gegenständen, damit dieses seine Aufgabe der Kontrolle über die Regierung und von Vorabbindungen freier Gesetzgebung sachgerecht wahrnehmen kann. Die Unterrichtungen reagieren auf die wachsende Dominanz der Landesregierungen im politischen Konzert des kooperativen Föderalismus im Verhältnis zu den Landesparlamenten. Sie verstehen sich insoweit als Gegengewicht.³⁵² Durch einen informatorischen Vorfeldschutz begegnen sie der Gefahr

³⁴⁸ Siehe dazu im Einzelnen *Eicher* (Fn. 340), S. 120 f.; in Hessen lehnte die Landesregierung hingegen eine „schematische Information des Landtags“ ab. Hess. LT-Drucks. 9/5854, S. 13.

³⁴⁹ Art. 89b Abs. 1 Nr. 6, Abs. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 1 S. 2 Rh-PfLV. Siehe dazu auch *Edinger*, in: *Brocker/Droege/Jutzi* (Hrsg.), 2. Aufl., 2014, Art. 89b, Rn. 15; *Gebauer* (Fn. 344), S. 355 f.

³⁵⁰ Vgl. für Rheinland-Pfalz die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Art. 89b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 4.2.2010, GVBl. 2010, 23. Für Staatsverträge, die im Rahmen einer Fachministerkonferenz vorgeschlagen werden, begründet Abschnitt II. 2. des Abkommens ausdrücklich eine Unterrichtungspflicht des federführenden Kabinettsmitglieds gegenüber dem zuständigen Ausschuss über die wichtigsten Eckpunkte. Soweit die Landesregierung Beschlüssen zustimmen möchte, die sich auf Gegenstände beziehen, deren weitere Umsetzung der Entscheidungskompetenz des Landtages unterliegt, unterrichtet sie den rheinland-pfälzischen Landtag. Die Unterrichtungspflicht ist jedoch nicht grenzenlos angelegt. Sie erstreckt sich vielmehr „auf solche Beschlüsse, die die Landesregierung politisch binden würden, bestimmte Gesetzesinitiativen im Landtag einzubringen, bestimmte Staatsverträge abzuschließen, bestimmte sonstige Vorhaben durchzuführen, deren Verwirklichung im Landeshaushalt zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen von jeweils über 1 Million € führen würde“ (Abschnitt III. Nr. 4 lit. a der Vereinbarung gemäß Art. 89b Rh-PfLV). Darüber hinaus verpflichtet sich die Landesregierung, den Landtag auch bei sonstigen Ereignissen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu informieren, die für Rheinland-Pfalz von erheblicher landespolitischer Bedeutung sind (Abschnitt III. Nr. 4 lit. c der Vereinbarung gemäß Art. 89b Rh-PfLV). Die Regeln der rheinland-pfälzischen Vereinbarung begründen damit weitreichende Einwirkungsbefugnisse des rheinland-pfälzischen Landtags in die verfassungsrechtlich geschützte Sphäre der Landesexekutive.

³⁵¹ Solche Unterrichtungspflichten begründen das GG und die Landesverfassungen insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen der Wohnraumüberwachung (Art. 13 Abs. 6 S. 1 GG), Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2 S. 2 Var. 1 GG), haushaltsverfassungsrechtlich relevante Ausgabentatbestände (Art. 93 Abs. 2 S. 1 SächsVerf.). Die Regierung muss dem Parlament danach diejenigen Informationen verschaffen, die ihm eine sachgerechte Bewertung des Haushaltsplanentwurfs und eingebrachte Änderungsanträge ermöglichen. Vgl. dazu etwa BVerfGE 70, 324 (355); 92, 130 (137); 110, 199 (225); SächsVerfGH, NVwZ-RR 2008, 585 (592), gegenüber dem Bundesrat im Hinblick auf die Führung seiner Geschäfte (Art. 53 S. 3 GG), im und für den Verteidigungsfall (Art. 53a Abs. 2 S. 1 GG, Art. 115f Abs. 2 Var. 1 GG). Siehe dazu allgemein *Teuber* (Fn. 183), S. 65 ff.

³⁵² Vgl. *Hagebölling* (Fn. 228), Art. 25, S. 121; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 188), S. 100. Ausführlich auch *Hübner*, in: *Mutius/Wuttke/Hübner* (Hrsg.), *Verf. S-H*, 1995, Art. 22, Rn. 1.

einer Verlagerung politischer Verantwortung auf ein übergeordnetes Koordinierungsgremium und federn diese ab.³⁵³

aa) Abstrakte Informationspflichten

Einige Landesverfassungen formulieren abstrakt Informationspflichten der Staatsregierung gegenüber dem Landtag, die eine wirksame politische Einwirkung auf und Kontrolle der Regierungstätigkeit ermöglichen sollen. Das gilt etwa für die sächsische Verfassung. Sie legt der Staatsregierung ausdrücklich die Pflicht auf, den Landtag über ihre Tätigkeit zu informieren.³⁵⁴ Die Informationspflicht soll das Parlament als Herzkammer des politischen Systems instand setzen, staatsleitende Regierungsentscheidungen, die für das Staatswesen von grundlegender Bedeutung sind, zum Gegenstand seiner eigenen politischen Willensbildung zu machen und auf diese auf informierter Grundlage einzuwirken.³⁵⁵ Das bedingt eine rechtzeitige Information zu einem Zeitpunkt, zu dem das Parlament von seiner Gestaltungsmacht – insbesondere in der interföderalen Zusammenarbeit – noch Gebrauch machen kann, bevor vollendete Tatsachen geschaffen sind und die Möglichkeit zur politischer Einflussnahme damit leerläuft.³⁵⁶ Für Art und Umfang der Auskunftserteilung gelten die gleichen Grundsätze wie für die Antwort der Landesregierung auf das Informationsersuchen des Abgeordneten: Sie muss „nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig“ entsprechend der Einschätzungsprärogative der Regierung hinsichtlich Art und Umfang der Antwort³⁵⁷ erfolgen.³⁵⁸

bb) Spezielle Informationspflichten im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Noch deutlicher als die sächsische Verfassung werden die Verfassungen der Länder Brandenburg,³⁵⁹ Bremen,³⁶⁰ Mecklenburg-Vorpommern,³⁶¹ Niedersachsen,³⁶² Sachsen-Anhalt³⁶³ und Schleswig-Holstein³⁶⁴.³⁶⁵ Sie legen der Landesregierung eine antragsunabhängige vollständige und

³⁵³ Zu dieser Gefahr in Bezug auf den Wissenschaftsrat *Berger*, Zur Stellung des Wissenschaftsrats bei der wissenschaftspolitischen Beratung von Bund und Ländern, 1974, S. 173; *Grawert* (Fn. 47), S. 278 ff.

³⁵⁴ Art. 50 i. V. m. Art. 39 Abs. 2 SächsVerf.

³⁵⁵ Vgl. dazu auch SächsVerfGH, NVwZ-RR 2008, 585 (590).

³⁵⁶ SächsVerfGH, NVwZ-RR 2008, 585 (591).

³⁵⁷ Dazu S. 32.

³⁵⁸ *Schulte/Kloos*, in: *Baumann-Hasske/Kunzmann* (Hrsg.), SächsVerf., 3. Aufl., 2011, Art. 50, Rn. 5.

³⁵⁹ Art. 94 S. 2 BrbgVerf.

³⁶⁰ Art. 79 Abs. 2 S. 1 BremVerf. Abs. 3 etabliert darüber hinaus die Pflicht des Senates, der Bürgerschaft frühzeitig die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese zu berücksichtigen.

³⁶¹ Art. 39 Abs. 1 S. 2 M-VVerf.

³⁶² Art. 25 Abs. 1 S. 2 NDSVerf.

³⁶³ Art. 62 Abs. 1 S. 2 LSAVerf.

³⁶⁴ Art. 28 Abs. 1 S. 2 SHVerf.

³⁶⁵ Die saarländische Verfassung (Art. 76a Abs. 1 SaarlVerf.) kennt zwar auch eine Unterrichtungspflicht der Landesregierung, erstreckt diese nach ihrem Wortlaut aber nur auf „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“. Deren Konkretisierung bleibt „einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vorbehalten“ (Art. 76a Abs. 3

frühzeitige Unterrichtungspflicht speziell im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern auf, soweit Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung für das Land betroffen sind.³⁶⁶ Damit adressieren sie insbesondere Fachministerkonferenzen.³⁶⁷ Die Konkretisierung der Informationspflichten behalten diese Verfassungen grundsätzlich einer Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung vor³⁶⁸ (vgl. z. B. Art. 39 Abs. 3 M-VVerf).³⁶⁹

cc) Unterverfassungsrechtliche Konkretisierungen

Die Länder Baden-Württemberg und³⁷⁰ Bayern³⁷¹ behalten nicht – wie die meisten sonstigen Länder – nur die Konkretisierung der Informationspflichten einer Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung vor, sondern – auf der Grundlage eines verfassungsrechtlichen Regelungsauftrages – grundsätzlich auch deren Etablierung. In Baden-Württemberg haben Parlament und Regierung zwar eine Vereinbarung getroffen. Diese erstreckt sich allerdings nur auf die Unterrichtung in EU-Angelegenheiten. Die bayerische Vereinbarung zum Parlamentsinformationsgesetz vom 3./4.9.2003 begründet demgegenüber (in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Nr. 7 Parlamentsbeteiligungsgesetz) eine Unterrichtungspflicht der Staatsregierung „über die wesentlichen Ergebnisse der Fachministerkonferenzen, soweit sie zur Veröffentlichung freigegeben und für den Freistaat Bayern von erheblicher landespolitischer Bedeutung sind“.³⁷² Eine nahezu wortgleiche Regelung treffen die meisten anderen Bundesländer in ihren Parlamentsinformationsgesetzen³⁷³ oder ver-

SaarlVerf.). Abs. 3 nimmt auf „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ Bezug und enthält damit nach seiner systematischen Stellung keinen Regelungsauftrag für eine allgemeine Unterrichtungspflicht.

³⁶⁶ Art. 62 Abs. 1 S. 2 LSAVerf; Art. 28 Abs. 1 S. 2 SHVerf; vgl. auch § 1 Nr. 6 LSALIG; III Nr. 4 Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Rheinland-Pfalz).

³⁶⁷ Zu Art. 22 SHVerf: *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte et al. (Hrsg.), Verf S-H, 2006, Art. 22, Rn. 13.*

³⁶⁸ Vgl. etwa Abschnitt IV der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg; Abschnitt II Nr. 2 Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Rheinland-Pfalz). Einige machen die Ergebnisse von Fachministerkonferenzen explizit zum Gegenstand von Informationspflichten; vgl. etwa Abschnitt VI Nr. 1 der Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Nordrhein-Westfalen); Abschnitt VII Nr. 1 Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung gemäß Artikel 62 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Ausführlich zu solchen Vereinbarungen *Heyer*, *Informations- und Beteiligungsrechte der Landesparlamente im parlamentarischen Regierungssystem unter besonderer Beachtung ihrer Integrationsverantwortung, 2013, S. 41 ff.*

³⁶⁹ Auch Art. 67 Abs. 4 ThürVerf ist nach Auffassung einiger Kommentatoren dahingehend zu verstehen, dass die Landesregierung den Landtag rechtzeitig über in den Fachministerkonferenzen getroffene Absprachen informiert. In diesem Sinne *Linck* (Fn. 231), Art. 67, Rn. 61. Über den engen, auf spezifische Gegenstände beschränkten Wortlaut der Verfassung geht das jedoch hinaus.

³⁷⁰ Art. 34a Abs. 3 BWVerf.

³⁷¹ Art. 55 Nr. 3 S. 2 BayVerf.; für Angelegenheiten der Europäischen Union begründet Art. 70 Abs. 4 BayVerf. verfassungsunmittelbare Unterrichtungspflichten.

³⁷² VII Nr. 1 S. 1 der Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung über die Unterrichtung des Landtages durch die Staatsregierung.

³⁷³ § 1 Nr. 6 LSALIG; § 8 Abs. 1 S. 1 SHPIG.

weisen dort auf eine Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung, die eine entsprechende Pflicht vorsieht.³⁷⁴

In denjenigen Fällen, in denen Beschlüsse der Innenminister auf eine Vorbereitung von Gesetzesinitiativen gerichtet sind, kann es auch dem Gebot politischer Rationalität entsprechen, die Fraktionen in den Prozess der Meinungsbildung vorausschauend einzubeziehen, um spätere Überraschungen im Gesetzgebungsverfahren zu vermeiden, welche die Hoffnung auf die Faktizität intraföderaler Abstimmung zerstören.³⁷⁵ Eine solche Unterrichtungspflicht begründet ausdrücklich die Vereinbarung i. S. d. Art. 89b Rh-PfLVerf zwischen dem Landtag und der Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz: Die Zustimmung zu Beschlüssen, welche die Landesregierung politisch binden, bestimmte Gesetzesinitiativen im Landtag einzubringen, unterliegt damit einer Pflicht zur vorausgehenden Unterrichtung.³⁷⁶

dd) Schranken der Informationsrechte

Die Unterrichtungspflicht der Regierung gegenüber dem Landtag ist zugleich nicht schrankenlos. Sie reicht nur so weit, wie der Kompetenzbereich des Parlaments. Ihr sind daher grundsätzlich die gleichen Grenzen gezogen, die auch die Auskunftspflicht der Landesregierung gegenüber Informationsbegehren des Abgeordneten beschränken.³⁷⁷ Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung ergibt sich insbesondere eine eigenständige Schutzzone jeder Staatsgewalt, die sie gegenüber Ausforschungszugriffen anderer Gewalten immunisiert.³⁷⁸ Er schützt die Regierung in dem ihr übertragenen Aufgabenbereich vor einem Mitregieren des Parlaments sub specie von Gegenständen, die in die alleinige Kompetenz der Regierung fallen.³⁷⁹ Dem informatorischen Zugriff des Parlaments sind Entscheidungsvorgänge der Regierung grundsätzlich so lange entzogen, wie eine Entscheidung in der Abstimmung innerhalb oder zwischen den Ressorts noch nicht getroffen ist.³⁸⁰ Gleiches muss im Rahmen der horizontalen Abstimmung zwischen den Ressorts verschiedener Länder und ihrem besonderen Vertraulichkeitsbedürfnis gelten.³⁸¹ Die Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung Rheinland-Pfalz wagt sich vor diesem Hintergrund mit ihrer antragsunabhängigen, zeitlich vor dem Beschluss ansetzenden Unterrichtungspflicht über

³⁷⁴ Entsprechend etabliert § 1 Nr. 7 LSALIG eine Pflicht des Landtags zur rechtzeitigen Unterrichtung über die Zusammenarbeit mit den Ländern. Die Landtagsinformationsvereinbarung vom 15.4.2005 (GVBl. LSA, S. 245) konkretisiert diese näher in Übereinstimmung mit den Regelungen in den anderen Ländern.

³⁷⁵ Dazu auch *Hofmann* (Fn. 26), S. 56 f.

³⁷⁶ Vgl. II Nr. 2 Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Rheinland-Pfalz).

³⁷⁷ So etwa ausdrücklich die schleswig-holsteinische Verfassung in Art. 28 Abs. 2 SHVerf sowie die niedersächsische Verfassung in Art. 25 Abs. 2 NDSVerf. Für die sächsische Verfassung mit derselben Wertung *Schulte/Kloos* (Fn. 358), Art. 50, Rn. 6.

³⁷⁸ Siehe etwa die Grenze in Art. 39 Abs. 2 M-VVerf. Vgl. dazu im Einzelnen S. 40 ff.

³⁷⁹ Zu diesem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung siehe bereits im Einzelnen insbesondere S. 40 ff.; speziell zur allgemeinen antragsunabhängigen Unterrichtungspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament SächsVerfGH, NVwZ-RR 2008, 585 (590).

³⁸⁰ BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (215); SächsVerfGH, NVwZ-RR 2008, 585 (590).

³⁸¹ In diesem Sinne Fachkonferenzen zum Kernbereich der Exekutive zählend bereits *Hofmann* (Fn. 26), S. 108.

solche Gesetzesentwürfe, welche die Landesregierung politisch binden, sehr weit in das Feld exekutiver Eigenverantwortung vor. Allerdings steht der Regierung zugleich ein autonomer politischer Ausgestaltungsspielraum und eine – verfassungsrechtlich umhegte – Dispositionsbefugnis bei dem Abschluss der Vereinbarungen mit dem Parlament zu, die im Sinne eines „Schutzes vor sich selbst“ nur bei Überschreitungen äußerster Grenzen, namentlich tektonischen Verschiebungen des Gewaltenteilungsgefüges, überschritten ist.

b) Reaktive Fremdinformationsrechte

Zusätzlich zu antragsunabhängigen Informationsrechten gestehen die Verfassungen nicht nur den einzelnen Abgeordneten, sondern auch den Parlamenten reaktive Fremdinformationsrechte, also solche Kontrollrechte zu, welche das individuelle Fragerecht der Mitglieder des Parlaments um antragsabhängige, im Einzelfall ausgeübte Informationsrechte erweitern.

aa) Zitier- und Fragerecht

(1) Landesverfassungsrecht

Das Fragerecht, das dem einzelnen Abgeordneten (und erst recht dem Parlament als Kollektiv) zusteht,³⁸² ergänzt die Verfassung um das Recht, die Anwesenheit der Mitglieder der Landesregierung zu erzwingen (Zitierrecht). Das Fragerecht und das Zitierrecht stehen selbstständig nebeneinander; sie ergänzen sich wechselseitig.³⁸³

Das Zitierrecht ist ein Recht des Landtags, nicht aber des einzelnen Abgeordneten.³⁸⁴ Je nach landesverfassungsrechtlicher Regelung kann es als Minderheiten- oder aber als Mehrheitsrecht ausgestaltet sein.³⁸⁵

i. Inhalt und Gegenstand des Fragerechts im Allgemeinen

Macht der Landtag von seinem Zitierrecht Gebrauch, so trifft den herbeizitierten Minister die Pflicht, persönlich zu erscheinen.³⁸⁶ Ob sich seine Verpflichtung in der bloß passiven Präsenz erschöpft oder ob ihn hierneben auch eine Antwortpflicht, bei korrespondierendem Fragerecht des Deutschen Bundestages, trifft, wurde bereits unter der Weimarer Rechtsverfassung uneinheitlich beurteilt und ist noch heute umstritten.³⁸⁷ Kristallisationspunkt der (und daher auch notwendiger

³⁸² Siehe dazu im Einzelnen oben S. 30.

³⁸³ Brocker (Fn. 322), Art. 43, Rn. 9; Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 85.

³⁸⁴ Deutlich und gerade auch in Bezug auf die Unterscheidung zum allgemeinen Informationsanspruch des einzelnen Abgeordneten (dazu S. 30): Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 43, Rn. 2. Zu den Trägern des Zitier- und Informationsrechts ausführlich Morlok (Fn. 323), Art. 43, Rn. 9.

³⁸⁵ Vgl. mit Einordnung der unterschiedlichen landesverfassungsrechtlichen Regelungen Bogan, in: Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf et al. (Hrsg.), NdsVerf., 2012, Art. 23, Rn. 6 Fn. 13.

³⁸⁶ Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 63; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 43, Rn. 17; Morlok (Fn. 323), Art. 43, Rn. 11.

³⁸⁷ Vgl. ausführlich hierzu Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 69 f.

Lösungsansatz der) Streitfrage ist insoweit der Begriff der „Anwesenheit“. Ihm lässt sich nicht, zumindest nicht ausdrücklich, eine eindeutige Pflicht des Ministers zur Beantwortung ihm gestellter Fragen entnehmen.

Allerdings ist der Begriff der „Anwesenheit“ einer erweiterten Auslegung im Sinne einer zusätzlichen, über das bloße Erscheinen hinausgehenden Antwortpflicht des erschienenen Ministers durchaus zugänglich.³⁸⁸ Denn das bloße Erscheinen trüge dem Zweck des Instruments nicht hinreichend Rechnung. Ihm ist es zwar auch um die persönliche Konfrontation mit dem Minister vor den Augen der Öffentlichkeit bestellt; sein inhaltlicher Kern ist aber die sachliche Kontrolle exekutiver Tätigkeit. Ohne eine mit Anwesenheit einhergehende Antwortpflicht der Minister könnte es diese ihm zugedachten Dialog- und Kontrollfunktionen allenfalls rudimentär erfüllen.³⁸⁹ Der herbeizitierte Minister muss dem Landtag daher „Rede und Antwort stehen“.³⁹⁰ Die saarländische Landesverfassung sieht eine solche Pflicht zur Erteilung von Auskünften in ihrem Art. 76 Abs. 1 sogar explizit vor. Dies schließt die wahrheitsgemäße und vollständige Antwort auf gestellte Fragen ein.³⁹¹ Das ergibt sich ebenfalls aus einer teleologischen Auslegung der Antwortpflicht: Könnte der Minister bedenkenlos die Unwahrheit sagen, liefe auch die Antwortpflicht leer.

Mit der grundsätzlich bestehenden Antwortpflicht des Ministers geht jedoch keine Pflicht zur Aktenvorlage einher. Das folgt daraus, dass das Fragerecht der Fremdinformation dient, wohingegen die Aktenvorlage eine parlamentarische Selbstinformation ermöglicht.³⁹²

ii. *Beschlüsse und Berichte der IMK als zulässiger Gegenstand des Informationsbegehrens?*

Das Parlament kann den zuständigen Innenminister auf der Grundlage der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen herbeizitieren und befragen. Das heißt aber noch nicht, dass sich das parlamentarische Recht auch auf die Beschlüsse und Berichte der IMK selbst erstreckt. Sie operiert auf einer länderübergreifenden Ebene der Kooperation, ohne ein neues eigenständiges oder gemeinsames Landesverfassungsorgan zu kreieren. Das Zitierrecht verleiht entsprechend weder dem Landtag noch seinen Ausschüssen das Recht, Fragen an die IMK selbst noch an die an die anderen an der IMK teilnehmenden Landesinnenminister zu denjenigen Beschlüssen oder Berichten zu richten, die Ergebnis bzw. Gegenstand der Konferenz waren. Ihr Anspruchsgegner kann allein der Innenminister des eigenen Landes sein, soweit er zu den Fragen Auskunft zu erteilen berechtigt ist.

Die Informationspflicht erstreckt sich auf alle Beiträge, die für die Interessen des Landes von Bedeutung sind. Soweit dadurch auch notwendig Informationen über das Verhalten anderer Landesexekutiven zutage treten, ist das grundsätzlich in dem Umfang zulässig, den die parlamentarische

³⁸⁸ Vgl. Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 73.

³⁸⁹ So auch Brocker (Fn. 322), Art. 43, Rn. 9; Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 70 f. Zu teleologischen Gesichtspunkten siehe auch Achterberg/Schulte (Fn. 323), Art. 43, Rn. 13.

³⁹⁰ Morlok (Fn. 323), Art. 43, Rn. 11 m. w. N.

³⁹¹ Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 74; Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 43, Rn. 3.

³⁹² Vgl. Brocker (Fn. 322), Art. 43 Rn. 12 m. w. N. Im Ergebnis auch Pieroth (Fn. 391), Art. 43, Rn. 3.

Kontrolle der eigenen Exekutive zwingend erforderlich macht. Das gilt insbesondere für Beschlüsse, die alle Länder gemeinsam tragen.

iii. Grenzen der Auskunftspflicht

Obgleich dem Landtag ein Fragerecht, bezogen auf die Anträge und Redebeiträge des Innenministers, zukommt, ist die damit korrespondierende grundsätzliche Antwortpflicht des herbeizitierten Innenministers nicht grenzenlos. In manchen Fällen steht dem Minister ein Auskunftsverweigerungsrecht zu.³⁹³ Hinsichtlich der Grenzen der Auskunftspflicht gelten – insbesondere mit Rücksicht auf die Interessen der anderen Länder – die gleichen Maßstäbe wie auch für den allgemeinen Informationsanspruch der Abgeordneten.³⁹⁴

(2) Bundesverfassungsrecht (Art. 43 Abs. 1 GG)

Das Zitierrecht des Deutschen Bundestages ermöglicht diesem als Kollektiv – ergänzend zum Fragerecht³⁹⁵ – die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung zu erzwingen. Seine nähere Ausformung erfährt es durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, insbesondere durch die §§ 42 und 68 GOBT. Es verpflichtet gemäß Art. 43 Abs. 1 GG jedes Mitglied der Bundesregierung; adressiert sind damit Bundeskanzler und Bundesminister, nicht aber parlamentarische Staatssekretäre.³⁹⁶

Ob der herbeizitierte Bundesminister des Innern auch auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene zur Auskunft auf ihm gestellte Fragen verpflichtet ist, ist in gleicher Weise wie auf landesverfassungsrechtlicher Ebene zu beantworten.³⁹⁷ Auch hier impliziert das Zitierrecht eine Antwortpflicht; der herbeigerufene Minister ist damit auch zur Antwort auf gestellte Fragen verpflichtet.³⁹⁸ In der Bundesverfassung findet das eine ergänzende Stütze in der Verfassungssystematik: Die Bundesregierung ist gemäß Art. 43 S. 1 GG, auf Verlangen des Bundesrates, verpflichtet an den Verhandlungen des Bundesrates aktiv teilzunehmen.³⁹⁹ Wenn der herbeizitierte Minister bereits gegenüber dem Bundesrat zur Antwort verpflichtet ist, so muss dies erst recht für Fragen des Bundestages gelten.⁴⁰⁰

³⁹³ Kluth (Fn. 386), Art. 43 Rn. 22; Morlok (Fn. 323), Art. 43, Rn. 15.

³⁹⁴ Brocker (Fn. 322), Art. 43 Rn. 11 m. w. N.; Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 74.

³⁹⁵ Ein ausdrückliches Fragerecht des Deutschen Bundestages normiert das GG nicht. Es kennt ausdrücklich lediglich das Zitierrecht des Bundestages und seiner Ausschüsse. Das Fragerecht ergibt sich aus dem Status der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 GG). Siehe dazu oben S. 51.

³⁹⁶ Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 60 m. w. N.

³⁹⁷ Vgl. etwa in diesem Sinne Schulte/Kloos, in: Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), SächsVerf., 3. Aufl., 2011, Art. 49, Rn. 3. In diese Richtung auch Hübner, in: Mutius/Wuttke/Hübner (Hrsg.), Verf. S-H, 1995, Art. 21, Rn. 7.

³⁹⁸ So auch Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verf Berlin, 3. Aufl., 2009, Art. 49, Rn. 3; Linck, in: Linck/Baldus/Lindner et al. (Hrsg.), ThürVerf., 2013, Art. 66, Rn. 20 mit Verweisen auf die Kommentierungen zum Grundgesetz; Schulte/Kloos (Fn. 397), Art. 49, Rn. 3.

³⁹⁹ Einhellige Meinung, vgl. Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 72 m. w. N.

⁴⁰⁰ So Klein (Fn. 183), Art. 43, Rn. 72.

Eine Pflicht zur Aktenvorlage verbindet sich damit freilich – ebenso wie auf landesverfassungsrechtlicher Ebene – nicht. Aus einem Umkehrschluss zu denjenigen Vorschriften, die ausdrücklich Verpflichtungen zur Aktenvorlage vorsehen, etwa Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG, ergibt sich, dass das Schweigen des Art. 43 Abs. 1 GG zur Aktenvorlagepflicht ein beredtes Schweigen ist.

Ähnlich wie im Falle des Zitierrechts der Landesparlamente erstreckt sich auch das Zitierrecht des Deutschen Bundestages nicht auf die IMK oder einzelne Landesminister, sondern nur auf den Bundesminister des Innern. Da diesem kein eigenes Stimm-, sondern lediglich ein Beratungs- und Initiativrecht zukommt, sind die Beschlüsse der IMK seinem Handlungs- und Verantwortungsradius nicht unmittelbar zurechenbar. Vielmehr stellen sich die Beschlüsse als koordinierter Länderwillen und Forum des Meinungsaustauschs zwischen den Ländern dar. Gerade mit Blick auf die in Art. 43 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommende Kontrollfunktion⁴⁰¹ ist ein Auskunftsrecht des Bundestages hinsichtlich der Beschlüsse der IMK nicht sachlich geboten: Es fehlt insoweit an einem Anknüpfungspunkt, der eine parlamentarische Kontrolle der Beschlüsse der IMK über das Zitier- und Fragerecht durch den Bundestag als Organ des Bundes rechtfertigt.⁴⁰²

Anders stellt sich die Sachlage dagegen mit Blick auf die vom Bundesminister des Innern selbst in die Konferenz eingebrachten Mitwirkungsbeiträge dar. Als Teilnehmer der IMK nimmt er sein Amt als Teil der Bundesregierung wahr. Seine eigenen Anträge und Redebeiträge kann der Bundestag daher grundsätzlich zum Gegenstand eines Informationsbegehrens machen.

Die Grenzen der Antwortpflicht entsprechen im Wesentlichen denen des landesverfassungsrechtlichen Informationsanspruchs.⁴⁰³

bb) Berichtspflicht aufgrund schlichten Parlamentsbeschlusses

Als Teil seines allgemeinen Kontrollrechts ist es dem Parlament unbenommen, seine informativische Basis dadurch zu verbreitern, dass es durch einfach-gesetzliche Normierung zusätzliche exekutive Auskunftspflichten etabliert.⁴⁰⁴ Eine Grenze ist insoweit (erst, aber immerhin) dort erreicht, wo ein solches Gesetz eine Verschiebung des grundgesetzlich vorgesehenen Kompetenzgefüges zwischen den Verfassungsorganen mit sich bringt.⁴⁰⁵

⁴⁰¹ Zur Kontrollfunktion ausführlicher *Kluth* (Fn. 386), Art. 43, Rn. 1, 14; *Morlok* (Fn. 323), Art. 43, Rn. 8.

⁴⁰² Vgl. hierzu *Teuber* (Fn. 183), S. 182 f. Siehe aber auch BVerfG, DÖV 2015, 147 (148): „Er kann sich von vornherein nicht auf Angelegenheiten beziehen, die nicht in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen, da es insoweit an einer Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag fehlt (BVerfGE 124, 161 [189])“. Vgl. auch *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 100.

⁴⁰³ *Bogan* (Fn. 385), Art. 23, Rn. 13; *Korbmacher* (Fn. 398), Art. 49, Rn. 4; *Linck* (Fn. 398), Art. 66, Rn. 23; *Neumann*, Die niedersächsische Verfassung, 3. Aufl., 2000, Art. 23 Rn. 11 sowie Art. 24 Rn. 21.

⁴⁰⁴ Vgl. auch *Magiera*, § 52 - Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Rn. 40; *Müller*, Exekutivischer Geheimnisschutz und parlamentarische Kontrolle, 1991, S. 122.

⁴⁰⁵ *Magiera* (Fn. 404), Rn. 41.

Dem Parlament ist auch das Recht vorbehalten, die Regierung aufgrund schlichten Parlamentsbeschlusses um einen Bericht zu ersuchen und Auskünfte, insbesondere zu Themen, die im kooperativen Föderalismus Gegenstand gemeinsamer Abstimmung sind, zu erbitten.⁴⁰⁶ Bis zum Jahr 1970 regelte die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine solche Berichtspflicht ausdrücklich in ihrem § 115. Bei der Neufassung der Geschäftsordnung hat das Parlament die Vorschrift als entbehrlich angesehen. Eine rechtsverbindliche Pflicht löste sie ohnedies nicht aus; eine solche hätte eines Gesetzes bedurft.⁴⁰⁷ In allen anderen Fällen handelt es sich um eine aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung folgende *politische* Verpflichtung der Regierung. Diese findet ihre Grenzen in dem Kontrollrecht des Bundestages und dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

3. Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG)

Die Erteilung von Auskünften und Vorlage von Akten ist Teil der Pflicht zur Amtshilfe, die alle Behörden des Bundes und der Länder trifft. Sowohl die Landesinnenminister als auch der Bundesminister des Innern unterliegen ihr. Nicht nur der Anspruchsverpflichtete, sondern auch der Anspruchsberechtigte muss allerdings eine Behörde im Sinne des Art. 35 Abs. 1 GG sein. Auf den Bundestag und die Landtage als solche treffen diese Voraussetzungen (anders als für ihre Ausschüsse und Hilfsorgane)⁴⁰⁸ jedoch nicht zu.⁴⁰⁹ So hat auch das BVerfG bereits früh judiziert: Die „Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung können nicht durch denen anderen Bereichen entwickelten Begriff der Amtshilfe beschrieben werden.“⁴¹⁰ Aus der Pflicht zur Amtshilfe ergibt sich daher kein Fragerecht des Parlaments.

⁴⁰⁶ Vgl. dazu *Hofmann* (Fn. 26), S. 82 ff.; *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 116.

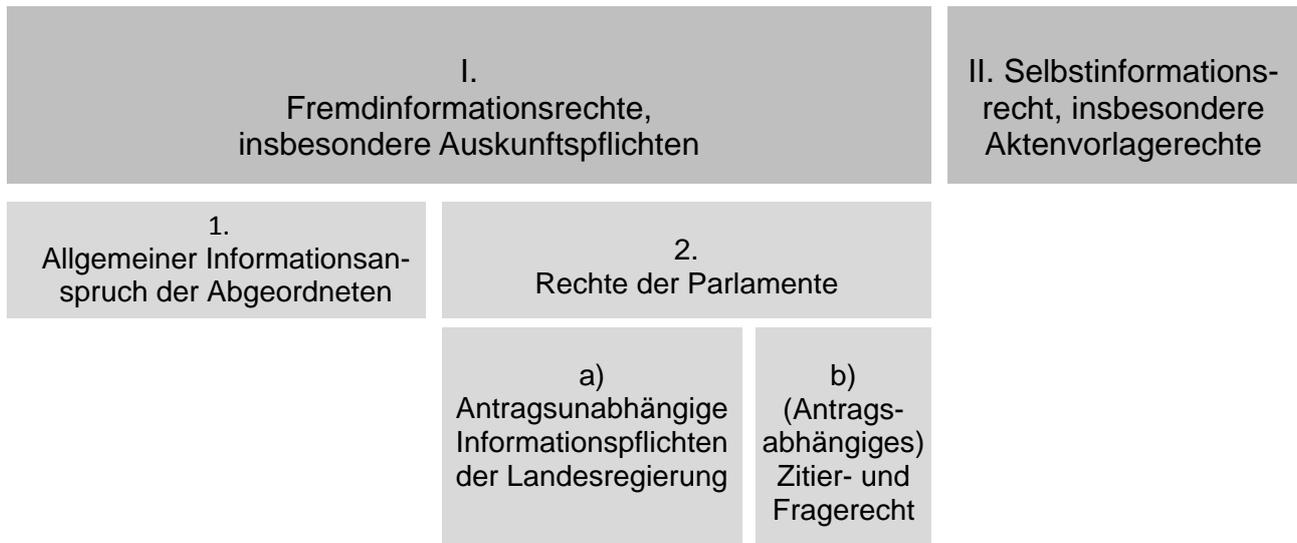
⁴⁰⁷ Vgl. z. B. § 3 EUZBBG zur Unterrichtung des Bundestages in Angelegenheiten der EU; siehe etwa *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 116.

⁴⁰⁸ Art. 44 Abs. 3 GG i. V. m. § 18 Abs. 4 PUAG; § 7 PetAG; § 5 Abs. 4 WahlprüfG; § 4 WBeauftrG.

⁴⁰⁹ *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 118.

⁴¹⁰ BVerfGE 67, 100 (129).

Parlamentarische Informationsrechte

II. Selbstinformati-
onsrechte und Herausgabe- (insbesondere Aktenvorlage-)Ansprüche

Die Verfassungen verleihen dem Parlament neben Fremdinformationsrechten, die Abgeordneten oder dem Parlament vorhandene Erkenntnisse zur Verfügung stellen, umfangreiche Rechte der Selbstinformation. Diese unterscheiden sich von Fremdinformationsrechten dadurch, dass sie die dem Parlament zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen nicht in Gestalt von Unterrichtungen oder Antworten vermitteln, sondern ihm eigene, selbstständig durchsetzbare Beschaffungsrechte zugestehen, mit denen sich die Abgeordneten das benötigte Wissen selbst verschaffen können.⁴¹¹ Das Parlament erlangt dadurch die Autonomie über den Umfang und Zeitpunkt der Informationsbeschaffung. Wichtige Informationsmittel sind insoweit insbesondere Zutritts-, Anhörungs- und Akteneinsichtsrechte.⁴¹² Da Selbstinformati-
onsrechte intensiv in den Funkti-
ons- und Eigenverantwortlichkeitsbereich der Exekutive übergreifen können, behalten die Verfassungen diese besonderen Ausnahmefällen vor. Das gilt namentlich für Untersuchungsausschüsse (1.), den Verteidigungsausschuss (vgl. Art. 45a Abs. 2 S. 1 GG) und den Petitionsausschuss (Art. 17, Art. 45c GG; 2.) sowie den Wahlprüfungsausschuss (3.)⁴¹³

1. Untersuchungsausschussrecht

Das wohl wichtigste Selbstinformati-
onsrecht bildet das Aktenvorlagerecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse.⁴¹⁴ Ausgehend von einem weiten Aktenbegriff⁴¹⁵ kann der eingesetzte

⁴¹¹ Siehe zu der Unterscheidung *Klein* (Fn. 183), Art. 43, Rn. 75.

⁴¹² Vgl. dazu auch allgemein *Teuber* (Fn. 183), S. 123 ff.

⁴¹³ Dazu im Einzelnen *Teuber* (Fn. 183), S. 123 ff.

⁴¹⁴ Vgl. generell zum Aktenvorlagerecht als Mittel parlamentarischer Aufsicht, insbesondere durch Untersuchungsausschüsse *Herbeck* (Fn. 238).

Untersuchungsausschuss von der Regierung die Herausgabe sämtlicher bei ihr vorhandenen Unterlagen zu einem bestimmten Beweisthema fordern.⁴¹⁶

Überdies eröffnet auch das Untersuchungsausschussrecht des Bundes sowie der Länder – ebenso wie das allgemeine Fragerecht – die Möglichkeit, Auskünfte von der Regierung zu erhalten. Der Untersuchungsausschuss kann den jeweiligen Innenminister zu einem bestimmten Beweisthema als Zeuge laden. Allerdings darf der Innenminister als Amtsträger nur dann vor dem Untersuchungsausschuss aussagen, wenn eine Aussagegenehmigung des Bundeskabinetts vorliegt. In welchen Fällen die erforderliche Aussagegenehmigung zu erteilen ist, bestimmt sich gemäß dem einfachgesetzlichen Untersuchungsausschussrecht nach den für das Aktenvorlagerecht des Untersuchungsausschusses geltenden Grenzen.⁴¹⁷ Unter Beachtung dieser Anforderungen können auch die Innenminister eines anderen Landes als Zeuge gehört werden. Vor allem der Wahrung der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche kommt insoweit besondere Bedeutung zu.⁴¹⁸

a) Die unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen

Ein Recht auf Aktenvorlage steht sowohl den Untersuchungsausschüssen des Bundestages (bb) als auch denen der Landtage (aa) zu.

aa) Aktenvorlagerecht eines Landtagsuntersuchungsausschusses

Das Recht der landesparlamentarischen Untersuchungsausschüsse ergibt sich entweder ausdrücklich⁴¹⁹ oder implizit aus dem verfassungsrechtlichen Untersuchungsrecht der Landtage⁴²⁰. Einfachgesetzliche Untersuchungsausschussgesetze konkretisieren das Aktenvorlagerecht näher.⁴²¹

Die Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente verpflichten nicht direkt die IMK zur Aktenherausgabe v. Denn diese ist nicht in die Ministerialbürokratie des betreffenden Landes eingegliedert. Das Aktenvorlagerecht richtet sich vielmehr – wie im Falle des Fragerechts – ausschließlich gegen die eigene Landesregierung. Von der eigenen Landesregierung kann dann der Untersuchungsausschuss nur die Herausgabe derjenigen Dokumente der IMK verlangen, die sich in ihrem Besitz befinden.

⁴¹⁵ Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2012, Rn. 248. Zu den formellen und materiellen Voraussetzungen des Begriffs Herbeck (Fn. 238), 472.

⁴¹⁶ Schröder, LKV 2006, 198 (199).

⁴¹⁷ Vgl. Peters (Fn. 415), Rn. 316.

⁴¹⁸ Vgl. Peters (Fn. 415), Rn. 316.

⁴¹⁹ Siehe etwa Art. 54 Abs. 7 i. V. m. Art. 53 Abs. 3 LSAVerf; Art. 24 Abs. 4 S. 1 SHVerf.

⁴²⁰ Vgl. Peters (Fn. 415), Rn. 245.

⁴²¹ In Hessen, Niedersachsen sowie dem Saarland besteht kein Untersuchungsausschussgesetz. Das Saarland trifft jedoch in den §§ 38 ff. LtG Regelungen über das Recht der Untersuchungsausschüsse, insbesondere zum Aktenvorlagerecht § 49 (ähnlich für den Ausschuss für Eingaben in § 61 Abs. 1 lit. a). Einfachgesetzliche Ausformungen des Aktenvorlagerechts in den Untersuchungsausschussgesetzen finden sich in den übrigen Ländern in § 14 BWUAG; Art. 17 BayUAG; § 16 BbgUAG; § 13 BremUAG; § 18 HmbUAG; § 22 M-VUAG; § 14 NWUAG; § 14 Rh-PfUAG; § 14 SächsUAG; § 15 LSAUAG; § 13 SHUAG; § 14 ThürUAG. Einzig im Berliner Untersuchungsausschussgesetz fehlt eine entsprechende Regelung.

Will der Untersuchungsausschuss eines Landesparlamentes auf Akten der Landesregierung eines *anderen* Bundeslandes oder der Bundesregierung zugreifen, etwa weil diese thematisch die IMK betreffen, so muss und kann er ein derartiges Ersuchen auf den allgemeinen Amtshilfetatbestand des Art. 35 Abs. 1 GG stützen; er kann sich als Ausschuss des Parlaments insoweit auf die Verpflichtung der Regierung zur Amtshilfe berufen.⁴²²

bb) Aktenvorlagerecht eines Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages

Wie einige Landesverfassungen verbürgt Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung wie auch gegenüber den ihr nachgeordneten Behörden ein Aktenvorlagerecht des.⁴²³ Einfachgesetzlich formt § 18 Abs. 1 PUAG dieses Recht näher aus. Er benennt „die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ als mögliche Anspruchsverpflichtete.

Die IMK fällt nicht unter diesen Adressatenkreis. Ihr Sekretariat ist zwar an den Bundesrat angegliedert. Das macht die IMK aber nicht zu einer Einrichtung des Bundes. Der Untersuchungsausschuss kann das Herausgabebegehren immerhin an die Bundesregierung richten. Verfügt die Bundesregierung, vermittelt durch den an der IMK teilnehmenden Bundesminister des Innern, über Akten der IMK, so ist sie grundsätzlich zur Herausgabe der Akten an den Untersuchungsausschuss verpflichtet. Insoweit kommt es auch nicht darauf an, dass nicht die Bundesregierung selbst, sondern die IMK die Akten angelegt hat. Entscheidend ist allein, ob die Bundesregierung diese in Gewahrsam hat.⁴²⁴

Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich aber grundsätzlich nur auf Akten, welche der Bundesminister des Innern in Gewahrsam hat, nicht auf solche der Länderbehörden.⁴²⁵ Ein Zugriff auf Akten, welche allein die Bundesländer in ihrem Bestand haben, eröffnet allenfalls Art. 44 Abs. 3 GG als besondere Amtshilfenvorschrift.⁴²⁶ Zur Amtshilfe sind freilich nur Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet. Eine Behörde des Bundes ist die IMK – jedenfalls im Sinne des einfachrechtlichen Behördenbegriffs⁴²⁷ – zwar nicht. Da Art. 44 GG im Dienste umfassender Aufklärung steht, ist sein Behördenbegriff jedoch zum einen weit zu verstehen. Zum anderen unterscheidet Art. 44 Abs. 3 GG nicht zwischen Behörden des Bundes und der Länder. Auch wenn die IMK keine Behörde des Bundes ist, steht das einer Amtshilfepflicht daher nicht entgegen. Denn Abgeordnete des Bundestages können zulässigerweise ein Amtshilfeersuchen an die verschiede-

⁴²² Vgl. oben S. 62 mit Fn. 408.

⁴²³ BVerfGE 67, 100 (128 f.); *Meyer-Bohl*, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992, S. 51. Ausführliche Nachweise zudem bei *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, § 17 Rn. 2.

⁴²⁴ Vgl. *Glauben*, in: *Glauben/Brockner* (Hrsg.), PUAG, 2011, § 18, Rn. 5. Ausführlich *Glauben/Brockner* (Fn. 423), § 17 Rn. 6 und 10. Zur Problematik der Verfügungsbefugnis im Falle von IFG-Ansprüchen siehe S. 91 und S. 125.

⁴²⁵ *Glauben/Brockner* (Fn. 423), § 17, Rn. 11.

⁴²⁶ *Glauben/Brockner* (Fn. 423), § 17, Rn. 11 m. w. N.

⁴²⁷ Vgl. dazu im Einzelnen S. 124.

nen Landesregierungen richten. Soweit sie – wie regelmäßig – im Besitz der Konferenzakten sind, kann ein Untersuchungsausschuss des Bundestages diese anfordern.

b) Grenzen des Aktenvorlagerechts

Das Recht zur Aktenvorlage besteht jedoch nicht schrankenlos.

aa) Grenzen für Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente

Zahlreiche Landesrechte normieren in der Landesverfassung⁴²⁸ und/oder im einfachgesetzlichen Untersuchungsausschussgesetz⁴²⁹ des jeweiligen Bundeslandes ausdrücklich Gründe, die zur Verweigerung der Aktenherausgabe berechtigen. Zu diesen gehören insbesondere der Gewaltenteilungsgrundsatz, das Staatswohl, die Grundrechte sowie der Rechtsmissbrauch.⁴³⁰ Diese Gründe decken sich weitgehend mit denjenigen, die auch Informationsansprüchen der Landtage bzw. der Landtagsabgeordneten Grenzen ziehen.⁴³¹

Hinzu tritt die Begrenzung auf den Untersuchungsauftrag des Ausschusses. Schranken zieht er dem Aktenvorlagerecht in mehrfacher Hinsicht: im Hinblick auf die parlamentarische Kontrollkompetenz im Allgemeinen und im Hinblick auf die Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages im Besonderen.⁴³²

Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente dürfen namentlich keine Vorgänge aufklären, für die der Bund oder ein anderes Land zuständig ist.⁴³³ Die IMK als solche lässt sich schon mangels organisatorischer Eingliederung in ein einzelnes Bundesland nicht in den Zuständigkeitsbereich eines einzigen Landes einordnen. Sie etabliert keinen gemeinsamen Zuständigkeitsbereich aller Länder, der einer vollumfänglichen Untersuchung durch den Untersuchungsausschuss eines jeden einzelnen Landesparlaments offen steht. Insbesondere verfügt ein Untersuchungsausschuss nicht über eine Legitimation, das Verhalten der Landesinnenminister anderer auszuleuchten. Nur bezüglich des landeseigenen Ministers darf er eine eigene grundsätzlich uneingeschränkte Kontrollfunktion wahrnehmen. Demgemäß sind gezielte Ermittlungen hinsichtlich des Tätigwerdens anderer Landesinnenminister unzulässig. Das Begehren nach Vorlage von Akten der IMK muss stets an das Verhalten des Innenministers des jeweiligen Landes anknüpfen und davon getragen sein, dessen Verhalten zu untersuchen. In diesem Umfang muss die jeweilige Landesregierung Akten der IMK an den landesparlamentarischen Untersuchungsausschuss herausgeben. Die hiermit einhergehende (entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsprinzip auf das Notwendige zu beschränkende) Offenlegung des Verhaltens anderer Innenminister, wie auch weiterer Vorgänge im Rahmen der Konfe-

⁴²⁸ Siehe etwa Art. 48 Abs. 3 S. 2 BLNVerf; Art. 34 Abs. 4 S. 2 i. V. m. Abs. 1 S. 3 M-VVerf; Art. 54 Abs. 4 SächsVerf; Art. 24 Abs. 4 S. 2 i. V. m. Art. 29 Abs. 3 SHVerf; Art. 64 Abs. 4 S. 3 ThürVerf i. V. m. Art. 67 Abs. 3 ThürVerf.

⁴²⁹ Siehe etwa § 18 Abs. 2 S. 1 HmbUAG; § 14 Abs. 3 Rh-PfUAG; § 15 Abs. 3 S. 1 LSAUAG; § 14 Abs. 3 ThürUAG.

⁴³⁰ Vgl. zusammenfassend für das Recht des Bundes und m. w. N. BVerfGE 124, 78 (120 ff.).

⁴³¹ Dazu S. 34.

⁴³² Vgl. für das Recht des Bundes: BVerfGE 124, 78 (118 f.).

⁴³³ Arloth, NJW 1987, 808 (809); Peters (Fn. 415), Rn. 68 f.

renz, ist als notwendige Begleiterscheinung hinzunehmen, um das Kontrollrecht des Parlaments nicht leerlaufen zu lassen.⁴³⁴

bb) Grenzen für Untersuchungsausschüsse des Bundes

Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes markiert die Grenzen des Aktenvorlagerechts in § 18 Abs. 1 PUAG: Es verleiht dieses Recht nur „vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen“. Zu diesen gehören – ähnlich wie im Falle des Landesuntersuchungsausschussrechts – insbesondere der im Einsetzungsbeschluss zu bestimmende Untersuchungsauftrag, der Gewaltenteilungsgrundsatz, das Staatswohl, die Grundrechte sowie der Rechtsmissbrauch.⁴³⁵

Wie die Landtage darf auch der Bundestag Untersuchungsausschüsse stets nur im Rahmen des eigenen Aufgabenbereichs einsetzen.⁴³⁶ Fällt ein Vorgang ausschließlich in den Bereich der Bundesländer, so darf er sich dessen nicht annehmen.⁴³⁷ Zwar ist eine unmittelbare Untersuchung landesrechtlicher Vorgänge durch einen Untersuchungsausschuss des Bundestages unzulässig, eine mittelbare Betrachtung dieser Gegenstände bleibt davon jedoch unberührt.

Auf Akten der IMK bzw. solche, die diese betreffen, kann ein Untersuchungsausschuss des Bundestages nur sehr eingeschränkt zugreifen. Da eine parlamentarische Untersuchung lediglich an das Verhalten des Bundesministers des Innern anknüpfen darf, stellt dessen Tätigkeit im Rahmen der IMK zugleich den einzigen zulässigen Bezugspunkt für das Aktenvorlagerecht des Untersuchungsausschusses dar. Dass damit notwendigerweise mittelbar die IMK und mithin Vorgänge im Bereich der Bundesländer beleuchtet werden, ist der Preis wirksamer Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts.⁴³⁸ Zu einer Ausforschung der Landesregierungen, unter dem Deckmantel einer Überprüfung bundesrechtlicher Vorgänge, darf dies allerdings nicht führen. Soweit zur Sicherung der Vertraulichkeit erforderlich, ist ein Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beweisaufnahme möglich (Art. 44 Abs. 2 S. 2 GG; § 14 Abs. 1 PUAG).⁴³⁹ Dieser Schutz ist im Einzelfall unzureichend; dann können bzw. müssen ggf. auch weitergehende Maßnahmen ergriffen werden.⁴⁴⁰ Entsprechende Instrumente hält die Geheimschutzordnung des Parlaments (vgl. § 15 PUAG) vor.

Auch der Amtshilfetatbestand des Art. 44 Abs. 3 GG eröffnet dem Untersuchungsausschuss keine weiter gehenden Untersuchungsbefugnisse.⁴⁴¹ Er verschafft dem Untersuchungsausschuss keine

⁴³⁴ Siehe dazu bereits S. 34 und 55.

⁴³⁵ Vgl. zusammenfassend und m. w. N. BVerfGE 124, 78 (118 ff.).

⁴³⁶ BVerwGE 109, 258 (266). Vgl. auch BVerfGE 77, 1 (44).

⁴³⁷ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl., 2006, Art. 44, Rn. 23. Vgl. *Arloth* (Fn. 433), 809 m. w. N.

⁴³⁸ Vgl. *Glauben/Brockner* (Fn. 423), § 5, Rn. 66 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, 72. EGL., 2014, Art. 44, Rn. 139 f.; *Sleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 75 ff. Zur mittelbaren Untersuchung landesrechtlicher Vorgänge ausführlicher *Glauben*, DVBl. 2012, 737 (739 f.); *Peters* (Fn. 415), Rn. 65.

⁴³⁹ Vgl. zur Landesebene auch im Einzelnen *Glauben* (Fn. 240), 152.

⁴⁴⁰ Vgl. *Glauben* (Fn. 240), 152 f. m. w. N.

⁴⁴¹ *Arloth* (Fn. 433), 809 m. w. N.; *Klein* (Fn. 438), Art. 44, Rn. 225; dazu auch bereits 65.

neuen Kompetenzen. Eine Aktenvorlage hinsichtlich der IMK an einen Untersuchungsausschuss des Bundestages kommt daher nur in seltenen Fällen in Betracht.

2. Sonstige Informationsrechte parlamentarischer Gremien

a) Petitionsinformationsrecht

aa) Landes-Petitionsrecht

Die Landesregierung und die Behörden des Landes sind dem Petitionsausschuss des Landtags sowohl zur Auskunftserteilung als auch zur Vorlage von Akten verpflichtet. Ihm stehen Rechte auf Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt zu.⁴⁴²

Ebenso wie im sonstigen parlamentarischen Recht gesteht das Petitionsausschussrecht den auskunftspflichtigen Stellen Verweigerungsrechte zu. Diese gestaltet es allerdings sehr eng aus: Die auskunftspflichtigen Stellen dürfen die Aktenvorlage, Auskunft und den Zutritt zu Einrichtungen nur verweigern, wenn der Vorgang nach einem Gesetz geheim gehalten werden *muss* oder sonstige *zwingende* Geheimhaltungsgründe bestehen.

Wiewohl die gesetzliche Formulierung im Interesse des Schutzes des Grundrechts der Petitionsfreiheit bewusst eng gefasst ist, entspricht es ihrer Ratio, auch die Rechte betroffener Dritter nicht anzutasten. Das gilt zum einen für die Grundrechte Dritter, die durch Informationen gefährdet werden können, zum anderen für die Interessen der Länder bzw. das ungetrübte Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Verletzt eine Auskunft bzw. eine Aktenvorlage diese Rechte, ist sie unzulässig. Das ergibt sich ergänzend auch aus der Schutzrichtung parlamentarischer Informationsrechte: Jede Wahrnehmung parlamentarischer Informationsrechte ist zum einen auf die Akten und Informationen beschränkt, über die die *Landesregierung* verfügt, sowie auf den Kreis der eigenen Aufgaben und damit das Gebot der Erforderlichkeit beschränkt. Das Petitionsrecht eröffnet dem Petitionsausschuss insbesondere kein Ausforschungsrecht gegenüber Landesbehörden anderer Länder oder gegenüber der Bundesregierung.

Allerdings stehen die konkurrierenden Grundrechte Dritter und das Petitionsrecht der Petitionsfreiheit nicht ohne Wechselwirkung nebeneinander. Sie sind im Wege praktischer Konkordanz zu einem schonenden Ausgleich zu bringen: Ebenso wie das Petitionsrecht nicht zu einer Verletzung der Grundrechte Dritter oder der schutzwürdigen Interessen der Länder führen darf, dürfen diese schutzwürdigen Interessen das Petitionsrecht nicht konterkarieren. Die Auskunft und Aktenvorlage dürfen daher nur insoweit in zulässiger Weise verweigert werden, als sie zur Wahrung der konkurrierenden Rechte zwingend erforderlich sind. Eine Schwärzung von Informationen, die Dritte berühren, kann ein schonender Weg sein, beide Interessen zum Ausgleich zu bringen.

⁴⁴² § 1 Abs. 1 BWPAussG; Art. 46 S. 3 BLNVerf; Art. 71 Abs. 2 S. 1 BbgVerf; Art. 105 Abs. 6 S. 2 BremVerf; Art. 41a Abs. 2 S. 1 NRWVerf; Art. 90a Abs. 2 S. 1 Rh-PfVerf; § 5 Abs. 1 S. 1 SächsPetAG; Art. 78 Abs. 2 LSAVerf; Art. 25 Abs. 2 S. 1 SHVerf; Art. 65 Abs. 2 ThürVerf i. V. m. Art. 64 Abs. 4 S. 2 ThürVerf.

bb) Bundes-Petitionsrecht (Art. 45c GG i. V. m. § 1 PetAG)

Nicht nur dem Petitionsausschuss der Länderparlamente, sondern auch den Petitionsausschüssen des Deutschen Bundestages steht das Recht zu, Auskünfte einzuholen und die Vorlage von Akten zu verlangen (§ 1 Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses).

Der Anspruch beschränkt sich insoweit auf Mitwirkungsbeiträge des Bundesministers des Innern, nicht aber auf das gesamte Handeln und den Informationsaustausch der Landesminister. Zum anderen darf der Petitionsausschuss von seinen Rechten nur Gebrauch machen, soweit die Auskunft bzw. Aktenvorlage zur Wahrnehmung der Befugnisse des Petitionsausschusses erforderlich ist.

Sowohl der Inhalt des Anspruchs als auch die Verweigerungsgründe stimmen mit den Regelungen des Petitionsausschussesrechts der Länder nahezu wörtlich überein. Es gelten insoweit die gleichen Grundregeln.

b) Auskunfts- und Aktenvorlagerecht des Wahlprüfungsausschusses (Art. 41 i. V. m. § 5 Abs. 3 S. 1 und Abs. 4 S. 1 WahlprüfG)

aa) Wahlprüfungsausschuss der Landtage

Der Wahlprüfungsausschuss des Landtags ist berechtigt, zur Wahrnehmung seiner Aufgaben Auskünfte einzuziehen sowie allen Gerichten und Verwaltungsbehörden Rechts- und Amtshilfe abzurufen. Aufgabe des Wahlprüfungsausschusses ist es, die Entscheidung des Landtags über die Gültigkeit der Wahlen zum Landtag vorzubereiten. Nur auf diesen Aufgabenkreis beschränkt sich das Auskunftsrecht gegenüber der Landesregierung bzw. dem Landesinnenminister.

bb) Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages

Ähnlich wie den Wahlprüfungsausschüssen der Landtage steht auch dem Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages ein Auskunfts- (§ 5 Abs. 3 S. 1 WahlprüfG) und Rechts- bzw. Amtshilfeanspruch (§ 5 Abs. 4 S. 1 Wahlprüfungsgesetz) zu, soweit die Gültigkeit der Wahlen zu dem Deutschen Bundestag berührt ist (§ 3 Abs. 1 WahlprüfG).

c) Auskunfts- und Aktenvorlagerecht des Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45b GG i. V. m. § 3 Nr. 1 S. 1 WBeauftrG)

Auch dem Wehrbeauftragten kommt ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht zu. Dieses besteht allerdings nur gegenüber dem Bundesminister der Verteidigung (§ 3 Nr. 1 Wehrbeauftragtengesetz).

3. Allgemeines verfassungsrechtliches Aktenvorlagerecht

Zusätzlich zu den besonderen Aktenvorlagerechten des Untersuchungsausschussesrechts, des Petitionsrechts und der Wahlprüfungsausschüsse räumen einige Landesverfassungen – anders als das

GG – den Landtagen gegenüber der Landesregierung ausdrücklich allgemeine Aktenvorlagerechte ein.⁴⁴³

Auch die Gemeinsame Verfassungskommission der Väter des Grundgesetzes hat die Regelung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts diskutiert. Es hat sie im Ergebnis aber verworfen. Die Kommission hielt die mit dem Vorlagerecht verbundene Auflösung der beamtenrechtlichen Geheimhaltungspflicht für mit dem Status des Abgeordneten (der nicht der Dienstherr des Beamten ist) nicht vereinbar.⁴⁴⁴

III. Zwischenfazit

Die Landesverfassungen und das GG gestehen dem Parlament bzw. den einzelnen Abgeordneten zahlreiche Informations- und Aktenvorlagerechte zu. Zu unterscheiden sind insoweit *Fremdinformationsrechte*, welche die Information von einem Unterrichtsakt der Exekutive abhängig machen,⁴⁴⁵ insbesondere das Fragerecht und das Zitierrecht, sowie *Selbstinformationsrechte*, die dem Parlament originäre Befugnisse selbstständiger Informationsermittlung verleihen – allen voran die Anforderung von Akten zur Einsichtnahme.⁴⁴⁶ Neben *antragsabhängigen* Fremdinformationsrechten kennen zahlreiche Landesverfassungen und ihre einfachgesetzlichen Konkretisierungen bzw. verfassungsergänzenden Vereinbarungen auch *antragsunabhängige* Unterrichtungspflichten der Exekutive gegenüber dem Parlament.⁴⁴⁷ Sie erstrecken ihre Unterrichtungspflicht teilweise ausdrücklich bzw. der Sache nach auch auf Fachministerkonferenzen.

Die IMK als solche ist kein tauglicher Anspruchsgegner von Frage- und Herausgaberechten. Denn sie ist nicht Teil der Bundes- oder Landesregierung. Allein dieser gegenüber können die Abgeordneten einen Informationsanspruch geltend machen. Den Innenminister trifft die Pflicht, grundsätzlich zu sämtlichen Vorgängen im Rahmen der IMK, nicht nur zu eigenen Beiträgen und Handlungen, Auskunft zu erteilen. Nur so kann das Parlament diese in den Handlungskontext einordnen, in dem sich die Handlungen der Minister bewegen.

Die Informationsrechte müssen dabei stets dem Zielkonflikt Rechnung tragen, der die Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im System des kooperativen Föderalismus prägt: Die faktische Vorwirkung intraföderal abgestimmter Vorgehensweisen kann den politischen Manövrierspielraum des Parlaments verengen – denn ein Ausscheren aus dem Konsens der Gesamtstrategie aller Innenminister ist nur um den Preis föderaler Irritationen und Verwerfungen möglich. Um ihr Kontrollrecht auszuüben, sind die Parlamente entsprechend auf hinreichende Informationen über das Regierungshandeln angewiesen. Diese Informationen legen jedoch zugleich regelmäßig unweigerlich Erkenntnisse über das Handeln *anderer* Landesregierungen offen, auf die sich das Kontroll-

⁴⁴³ Solche Normierungen finden sich insbesondere in Art. 56 Abs. 3 und 4 BbgVerf; Art. 40 Abs. 2 und 3 M-VVerf; Art. 24 Abs. 2 und 3 NDSVerf; Art. 53 Abs. 3 und 4 LSAVerf und Art. 29 Abs. 2 und 3 SHVerf.

⁴⁴⁴ BT-Drucks. 12/6000, S. 91.

⁴⁴⁵ Dazu S. 30.

⁴⁴⁶ Siehe S. 63.

⁴⁴⁷ Dazu S. 54.

recht des Parlaments aber nicht erstreckt. Dieses vermittelt keinen Anspruch darauf, andere Landesregierungen gezielt auszuforschen. Die Offenlegung von Informationen steht insoweit in besonderem Maße unter dem *Vorbehalt der Erforderlichkeit*: Nur soweit Informationen des intraföderalen Austauschs, die auch das Handeln fremder Landesregierungen offenlegen, zur Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts unverzichtbar sind, ist die damit verbundene Drittbeeinträchtigung rechtfertigbar.

Der grundsätzlichen Auskunftspflicht sind vielfältige Grenzen gesetzt.⁴⁴⁸ Die wichtigste Beschränkung folgt aus dem Prinzip der Gewaltenteilung: Eine Auskunft ist nicht zu erteilen, wenn sie die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigt, d. h. den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzt.⁴⁴⁹ Dieser prinzipiell nicht ausforschbare Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung schirmt die Willensbildung der Gubernative nach außen ab. Seine Schutzwirkung umfasst vorrangig die autonome regierungsinterne Vorbereitung von Entscheidungen.

Sie endet grundsätzlich mit dem Abschluss des jeweiligen Beratungsprozesses. Erfasst ist insoweit aber auch der Prozess intraföderaler Beratung. Geschützt ist namentlich die Koordinierung der Handlungsstrategie bis zum Abschluss der regierungsinternen und der intraföderalen Abstimmung.

Auch das Vertrauen in die Geheimhaltung von Informationen, die der Urheberschaft anderer Landesregierungen entstammen, genießt dabei als Teil des Kerns exekutiver Eigenverantwortung grundsätzlich einen nachwirkenden Schutz. Dieser ist Teil eines weiteren Zielkonflikts: Die parlamentarische Kontrolle der eigenen Landesregierung und der wechselseitig vereinbarte Vertraulichkeitsschutz der Fachminister, auf welchem der kooperative Föderalismus aufbaut, lassen sich nicht ohne Weiteres gleichzeitig realisieren. Stellt der Landesminister keine Informationen zur Verfügung, entzieht das womöglich einen wichtigen Bereich des Regierungshandelns parlamentarischer Kontrolle. Stellt er aber Informationen zur Verfügung, bricht er das intraföderale Vertraulichkeitsversprechen. Reklamieren einzelne Länder für die Informationen, die sie in den intraföderalen Dialog einspeisen, Vertraulichkeitsschutz, zerstört die Auskunft gebende Landesregierung die Grundlage vertrauensvoller Zusammenarbeit – und damit auch die generelle Bereitschaft zum Austausch von Informationen im intraföderalen Dialog. Wie ein Kartell, das zusammenbricht, wenn eine der Parteien aus der getroffenen Vereinbarung ausschert, verliert die Zusammenarbeit der Länder in übergreifenden Gremien ihre Funktionsbedingung, wenn das Versprechen diskreten Umgangs mit vertraulichen Informationen nicht mehr gilt.

Einen Bruch zulässigerweise eingegangener Vertraulichkeitsversprechen verlangt das parlamentarische Kontrollrecht der Exekutive jedoch nicht ab. Den widerstreitenden Interessen – parlamentarische Kontrolle vs. Vertraulichkeitsschutz – ist auf der Grundlage einer Abwägung ihrer Gewichtigkeit im konkreten Fall im Wege praktischer Konkordanz Rechnung zu tragen: Bei-

⁴⁴⁸ Dazu S. 34.

⁴⁴⁹ Siehe S. 40.

den sind zu möglichst großer Geltung und Bewahrung zu bringen. Ein Geheimnisschutzverfahren, welches geheimhaltungsbedürftige Informationen, für die Vertraulichkeit vereinbart worden ist, einem beschränkten Personenkreis vorbehält, ist ein möglicher Ausweg – häufig auch der Ausschluss der Öffentlichkeit. Denn die Nichtfreigabeentscheidung einer Landesexekutive erstreckt sich in ihrer inneren Zielrichtung grundsätzlich lediglich auf die Geheimhaltung gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit – nicht aber gegenüber dem Parlament. Landtagsabgeordnete werden dann über Protokolle und Dokumente der IMK zwar unterrichtet, dabei aber wiederum selbst zur Vertraulichkeit gegenüber der Öffentlichkeit verpflichtet – die widerstreitenden Interessen kommen so zu einem schonenden Ausgleich.

D. Jedermann-Ansprüche auf der Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze

Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers hat in der vergangenen Dekade einen nachhaltigen Wandel erfahren. Die von dem legitimen Grundgedanken des Schutzes Betroffener und des behördlichen Entscheidungsprozesses getragene Arkantradition ist zusehends durch vielfältige Informationsansprüche der Bürger, aber auch antragsunabhängige Informationspflichten der Exekutive abgelöst worden. Diese befähigen nicht nur die Parlamente, sondern – stärker als bisher – auch die Bürger zur Teilhabe an der Kontrolle exekutiven Handelns. Der Veränderungsprozess vollzieht sich auf allen Stufen des Mehrebenensystems.

Ebenso wie die meisten Landesverfassungen hält das GG bislang – anders als das Primärrecht der Union, die ihren Bürgern in Art. 15 Abs. 1, 3 AEUV und Art. 42 GrCh einen Zugangsanspruch gegenüber ihren Organen verbürgt – keinen grundrechtlich garantierten Informationsanspruch vor.⁴⁵⁰ Die Verfassungen der neuen Bundesländer bilden insoweit eine Ausnahme: Art. 21 Abs. 4 BbgLV etabliert ein allgemeines Recht auf Zugang zu Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen der Behörden sowie Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verankern einen verfassungsrechtlichen Zugang zu Umweltinformationen (Art. 6 Abs. 3 M-VVerf, Art. 34 SächsVerf, Art. 6 Abs. 2 LSAVerf, Art. 33 ThürVerf).

In den USA ist die Informationsfreiheit mit dem freedom of information act aus dem Jahre 1966 zu einem Markenzeichen der Demokratie und einem selbstverständlichen Bestandteil der Bürgerrechte geworden. Er verpflichtet staatliche Einrichtungen, der Öffentlichkeit grundsätzlich umfassenden und größtmöglichen Zugang zu Informationen zu gewähren,

In der Bundesrepublik eröffnen der Bund und zahlreiche Länder seit geraumer Zeit auf einfachgesetzlicher Ebene Informationsansprüche gegenüber ihren Behörden. Die Gesetze zielen darauf, durch eine Verbesserung des Informationszugangsrechts die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger und damit die Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft als Humus der Demo-

⁴⁵⁰ BVerfG, NJW 2001, 1633 (1633) Ls. 1 – ntv; vielmehr erreicht der „verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch“ lediglich „das Niveau eines ‚Minimalstandards‘“, BVerwG, NVwZ 2013, 1006 – Presseauskunft.

kratie zu stärken.⁴⁵¹ Die Normen sind von der Grundphilosophie beseelt, dass demokratische Systeme, die sich einer Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Prozess der Meinungsbildung und Abwägung verweigern, tendenziell an ihrer Delegation arbeiten.

Die Genese der Informationsfreiheitsgesetze ist ein Beispiel für einen Paradigmenwechsel von Kommunikationsprozessen im administrativ-politischen System.⁴⁵² Die Speerspitze informatorischer Öffnung des Staates bildet bisher die Freie und Hansestadt Hamburg mit ihrem Transparenzgesetz. Das Land Rheinland-Pfalz hat als erstes Flächenland einen Referentenentwurf für ein Transparenzgesetz vorgelegt.⁴⁵³ In beiden Fällen sind öffentliche Stellen verpflichtet, ohne Rücksicht auf ein artikuliertes Bürgerinteresse zur Veröffentlichung von Behördeninformationen.

IFG-Ansprüche							
I. Ansprüche gegen Landesbehörden					II. Ansprüche gegen Bundesbehörden		
1. Länder mit IFG bzw. TG				2. Länder ohne IFG			IFG Bund
Berlin	Bbg	Brem.	FHH	M-V	BW	Bay	Hess
NRW	R-P	Saarl.	Sa-An	S-H	Nds	Sa	
Thür							

Ob das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) eines Landes oder des Bundes Anwendung findet, bestimmt sich nach dem Anspruchsgegner: Handelt eine Landesbehörde, ist das IFG des Landes einschlägig [sofern es ein solches vorhält, (I.)]; handelt eine Bundesbehörde, kommt das IFG des Bundes zur Anwendung (II.).

I. Informationsfreiheitsgesetze der Länder

Informationsfreiheitsgesetze haben die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen erlassen. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und

⁴⁵¹ Vgl. auch für das IFG des Bundes BT-Drucks. 15/4493, S. 6.

⁴⁵² Schoch, NJW 2009, 2987 (2988).

⁴⁵³ Abrufbar unter: isim.rlp.de/no_cache/buerger-und-staat/informationsfreiheit/?cid=30843&did=137834&sechash=21941546 (5.5.2015). Siehe dazu auch die Online-Plattform unter <https://transparenzgesetz.rlp.de/transparenzrlp/de/home> (5.5.2015).

Sachsen finden sich zwar zum Teil entsprechende rechtspolitische Bemühungen. Sie sind aber noch nicht zu in Kraft getretenen gesetzlichen Kodifikationen geronnen.⁴⁵⁴

1. Länder mit Informationsfreiheitsgesetz bzw. Transparenzgesetz

Die landesrechtlichen Informationsfreiheitsgesetze der Länder unterscheiden sich in vielfältiger Hinsicht – teilweise zwar lediglich in sprachlichen Nuancen; auch die inhaltliche Ausgestaltung des Zugangsanspruchs differiert teilweise aber signifikant. Auch der Inhalt des Anspruchs unterscheidet sich: In einzelnen Ländern richtet sich der Anspruch ausschließlich auf Einsicht in Akten,⁴⁵⁵ in anderen Ländern allgemein auf Zugang zu Information auf einem dem Auswahlermessenden der Behörde überantworteten Weg.⁴⁵⁶ In ihrer inneren Struktur knüpfen die Länder den Auskunftsanspruch an systematisch ähnliche Voraussetzungen:

Voraussetzungen eines IFG-Anspruchs

a) Kein Spezialgesetz einschlägig (Subsidiarität)	b) Anspruchs- berechtigung	c) Anspruchs- gegenstand	d) Anspruchs- verpflichteter Adressat	e) Verfügungs- befugnis	f) Kein Ausschluss- grund
z. B. UIG	Natürliche Personen	Informationen bzw. Akten	Behörden		Öffentliche Belange
	z. T. juristische Personen des Privatrechts	Dauerhaft vorhanden	Rechtsfähige Rechtsträger		Betriebs- und Geschäfts- geheimnisse
			z.T. öffentliche Stellen		Personen- bezogene Daten

⁴⁵⁴ *Baden-Württemberg* hat ein Eckpunktepapier beschlossen (vgl. http://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruene_fraktion_de/bawue_gruene_fraktion_de/themen/demokratie_recht/Eckpunkte_IFG_Gruene_SPD_2014-11-25.pdf [5.5.2015]). In *Bayern* hat bspw. die Fraktion der Freien Wähler im April 2014 einen Gesetzesentwurf in den LT eingebracht, LT-Drucks. 17/1602. Der Gesetzesentwurf wurde abgelehnt, siehe Plenarprotokoll Nr. 29 vom 12.11.2014). In *Hessen* scheiterten in der Vergangenheit mehrere Gesetzesinitiativen der Oppositionsparteien. Die gegenwärtige Staatsregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag auf die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes verständigt (siehe <http://www.gruene-hessen.de/partei/files/2013/12/Koa-Vertrag-gesamt.pdf> [5.5.2015], S. 104). In *Niedersachsen* hat die FDP einen Gesetzesentwurf in den LT eingebracht (LT-Drucks. 17/278). Die erste Lesung hat stattgefunden. Der zuständige Ausschuss hat am 14.8.2013 in Aussicht gestellt, die Beratung fortzuführen, sobald ein von der Landesregierung angekündigter Gesetzesentwurf vorliegt. In *Sachsen* hat die Fraktion „Die LINKE“ einen Entwurf für ein Sächsisches Verwaltungstransparenzgesetz eingebracht, Drucks. 5/9012. Er wurde im Rahmen der 2. Lesung am 10.7.2013 abgelehnt.

⁴⁵⁵ § 1 BlnAIG.

⁴⁵⁶ § 5 Abs. 2 RHPfIFG; § 1 S. 1 SaarlIFG i V.m. § 1 Abs. 2 IFG

a) Subsidiarität

Die Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze (sowohl der Länder als auch des Bundes⁴⁵⁷) sind grundsätzlich subsidiär, treten also – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – allgemein hinter anderen bereichsspezifischen Regelungen,⁴⁵⁸ z. B. des Umwelt- oder Verbraucherinformationsrechts,⁴⁵⁹ bzw. weitergehenden Informationszugangsansprüchen,⁴⁶⁰ zurück, die sich jeweils an einen unbeschränkten Personenkreis richten. Anfragen von Abgeordneten sind entsprechend nach dem Parlamentsinformationsrecht zu behandeln, nicht nach dem IFG.⁴⁶¹ Abgeordnete sind freilich nicht gehindert, auch als Individualpersonen einen Antrag auf der Grundlage eines Informationsfreiheitsgesetzes zu stellen.⁴⁶² Denn eine Verdrängungswirkung kann nur gegenüber solchen Vorschriften eintreten, die ebenfalls einem unbeschränkten Personenkreis ein grundsätzlich voraussetzungsloses Informationsrecht eröffnen.⁴⁶³ Die Auskunftsrechte von Abgeordneten knüpfen demgegenüber an die Abgeordneteneigenschaft und damit an eine besondere Voraussetzung an.

b) Anspruchsberechtigung

Informationsfreiheitsgesetze gewähren einen Auskunftsanspruch unabhängig von der eigenen Betroffenheit. Ein (wie auch immer geartetes) Anspruchsinteresse bzw. den Grund der Antragstellung muss der Berechtigte grundsätzlich nicht geltend machen respektive offen legen.⁴⁶⁴

Entsprechend gestehen die meisten Informationsfreiheitsgesetze die Anspruchsberechtigung konsequenterweise jedermann⁴⁶⁵ bzw. jedem Menschen⁴⁶⁶ oder jeder Person⁴⁶⁷ zu. Nicht alle Gesetze unterscheiden dabei ausdrücklich zwischen natürlichen und juristischen Personen. Berlin,⁴⁶⁸ Mecklenburg-Vorpommern,⁴⁶⁹ Rheinland-Pfalz⁴⁷⁰ und Schleswig-Holstein⁴⁷¹ beziehen ausdrücklich juris-

⁴⁵⁷ Siehe dazu S. 123.

⁴⁵⁸ Dazu im Einzelnen S. 133.

⁴⁵⁹ § 1 2. HS. BbgAIG; § 1 Abs. 3 BremIFG („in anderen Rechtsvorschriften abschließend geregelt“); § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW; § 1 S. 1 SaarlIFG i. V. m. § 1 Abs. 3 IFG; offener § 1 Abs. 3 S. 1 IZG LSA („Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen“); § 4 Abs. 2 Rh-PflIFG; § 4 Abs. 2 S. 1 ThürIFG.

⁴⁶⁰ § 3 Abs. 3 BlnIFG; § 15 HmbTG; § 1 Abs. 3 IFG M-V (die Subsidiarität gegenüber weitergehenden [nicht auch gegenüber einengenden Vorschriften] kommt dort im Wortlaut des Gesetzes nicht klar zu Ausdruck, entspricht aber der Regelungsabsicht des Gesetzgebers; LT-Drucks. 4/2117, S. 12); ähnlich § 3 S. 2 SHIZG.

⁴⁶¹ Schoch, IFG, 2009, § 1, Rn. 214.

⁴⁶² Vgl. dazu Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 7. Edition, 2015, § 1 IFG, Rn. 112.2 und 203.

⁴⁶³ So explizit § 1 BbgAIG: „Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten, soweit nicht [...] andere Rechtsvorschriften bereichsspezifische Regelungen für einen unbeschränkten Personenkreis enthalten.“

⁴⁶⁴ Etwas anderes gilt nur, soweit nach dem gesetzlichen Anspruchstatbestand zwischen dem Geheimhaltungs- und Offenbarungsinteresse abzuwägen ist. Vgl. etwa § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 1 S. 2 BbgAIG. Die Erforschung der Offenbarungsinteressen ist der auskunftspflichtigen Stelle in diesem Fall anderenfalls nicht möglich.

⁴⁶⁵ § 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 1 S. 1 SaarlIFG; § 1 Abs. 1 IZG LSA; § 4 Abs. 1 ThürIFG.

⁴⁶⁶ § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG.

⁴⁶⁷ In diesem Sinne § 1 Abs. 2 HmbTG.

⁴⁶⁸ § 3 Abs. 1 S. 2 BlnIFG.

⁴⁶⁹ § 1 Abs. 2 S. 1 IFG M-V.

⁴⁷⁰ § 4 Abs. 1 Rh-PflIFG.

tische Personen in den Kreis der Antragsberechtigten ein. Nordrhein-Westfalen beschränkt die Anspruchsberechtigung demgegenüber ausdrücklich auf natürliche Personen.⁴⁷² In den übrigen Ländern ist die Wendung „jeder“ – entsprechend dem offenen allgemeinen Sprachgebrauch und der Zielrichtung der Informationsfreiheitsgesetze, allen am Rechtsverkehr teilhabenden Personen Zugang zu Informationen der Behörden zu verschaffen – als Synonym für „jede natürliche und jede juristische Person“ zu lesen.

Nicht rechtsfähige Personenvereinigungen sind – außer in den Ländern Brandenburg⁴⁷³ und Mecklenburg-Vorpommern⁴⁷⁴ – in nahezu dem gesamten Bundesgebiet nicht antragsberechtigt.⁴⁷⁵ Gleiches gilt für juristische Personen des öffentlichen Rechts und sonstige öffentliche Stellen.⁴⁷⁶ Sie erfüllen zwar in einigen Ländern⁴⁷⁷ die begrifflichen Voraussetzungen der Anspruchsberechtigung für juristische Personen. Sie in den Kreis der Anspruchsberechtigten einzubeziehen, konterkariert jedoch die Zielsetzung der Informationsfreiheitsgesetze: Öffentliche Stellen sind nicht Inhaber, sondern Adressat der Informationsverpflichtung, mithin nicht anspruchsberechtigt, sondern anspruchspflichtig. Für sie ist – entsprechend dem Subsidiaritätsgebot der Informationsfreiheitsgesetze – das Recht der Amtshilfe vorrangig.⁴⁷⁸

c) Anspruchsgegenstand

Der Informationszugangsanspruch erstreckt sich – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – auf grundsätzlich alle amtlichen Informationen⁴⁷⁹ oder Akten, die amtlichen Zwecken dienen (aa) und bei der Behörde dauerhaft vorhanden sind (bb).⁴⁸⁰

⁴⁷¹ § 3 IZG SH.

⁴⁷² § 4 Abs. 1 IFG NRW.

⁴⁷³ § 9 Abs. 1 BbgAIG nimmt Bürgerinitiativen und Verbände zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten in den Kreis der Antragsberechtigten mit auf.

⁴⁷⁴ § 1 Abs. 2 S. 2 IFG M-V.

⁴⁷⁵ Das ist auch nicht zwingend erforderlich, sind doch die dahinter stehenden natürlichen Personen antragsberechtigt.

⁴⁷⁶ Vgl. aber zu Informationsansprüchen der Datenschutzbeauftragten der Länder unten S. 130.

⁴⁷⁷ Anders demgegenüber in Rheinland-Pfalz; dort beschränkt sich das Informationsrecht ausdrücklich auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts – § 4 Abs. 1 Rh-PfLIFG.

⁴⁷⁸ BT-Drucks. 15/4493, S. 7; ebenso *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (987); a. A. *Schoch*, JURA 2012, 203 (204 f. jedenfalls für Grundrechtsberechtigte, aber auch Selbstverwaltungsträger [Kommunen, Kirchengemeinden]).

⁴⁷⁹ Den Begriff *Informationen* verwenden § 2 Nr. 1 BremIFG; § 1 Abs. 1, § 2 Nr. 1 HmbTG; § 2 S. 1 Nr. 1 IFG M-V; § 3 Nr. 1 Rh-PfLIFG; § 1 S. 1 SaarLIFG i. V. m. § 2 Nr. 1 IFG; § 2 Nr. 1 IZG LSA; § 2 Abs. 1 Nr. 1 IZG SH; § 3 Nr. 1 IFG Thür. Demgegenüber stellt § 3 IFG NRW auf Informationen ab, die im dienstlichen Zusammenhang erlangt wurden. Aber auch dies stellt keine Erweiterung oder Einschränkung gegenüber den Anspruchsgegenständen der anderen Informationsfreiheitsgesetze dar, da der Zugang nach § 4 Abs. 1 IFG NRW auf amtliche Informationen gerichtet ist und der dienstliche Zusammenhang auch bei Informationen besteht, die bei *Gelegenheit* der Ausübung des Verwaltungshandelns erlangt sind. Vgl. *Franßen*, in: *Franßen/Seidel* (Hrsg.), IFG NRW, 2007, § 3, Rn. 353-355.

⁴⁸⁰ Den Begriff *Akten* verwenden etwa folgende Normen: § 3 Abs. 2 BlnIFG; § 3 BbgAIG.

aa) Informationen bzw. Akten

Die unterschiedliche Begrifflichkeit „Information“ bzw. „Akte“ meint nicht substantiell Wesensverschiedenes. Denn den Begriff „Akten“ definieren die Gesetzgeber Berlins und Brandenburgs namentlich legal als Informationen, also festgehaltene Gedankenverkörperungen und Aufzeichnungen aller Art.⁴⁸¹

Vom Auskunftsanspruch ausgeschlossen sind (als Gegenbegriff zu „amtlichen“ Informationen) demgegenüber private Informationen eines Amtsträgers.

bb) Dauerhaft vorhandene Informationen bzw. Akten

Gegenstand der Informationsfreiheitsgesetze sind nur vorhandene Informationen. Ausgenommen sind also Informationen, die entweder noch nicht oder nicht mehr bei der Behörde verfügbar sind. Eine Informationsbeschaffungspflicht besteht nicht.⁴⁸² Entwürfe und Notizen, soweit sie nicht Bestandteil des Vorgangs werden sollen und spätestens nach dessen Abschluss vernichtet werden, schließen einige Informationsfreiheitsgesetze ausdrücklich als Anspruchsgegenstand aus.⁴⁸³

Ob die Informationen tatsächlich vorhanden sind, bestimmt sich nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung. Auf den Urheber der Information kommt es im Übrigen aber grundsätzlich nicht an.⁴⁸⁴ Informationen sind insbesondere – außer in Brandenburg⁴⁸⁵ – auch dann amtliche Informationen eines Landes, wenn sie ihren Ursprung außerhalb dieses Landes haben, insbesondere in anderen Ländern, Gemeinden, ausländischen Staaten oder nationalen bzw. internationalen Organisationen – sofern sie dem Land dauerhaft zugehen.⁴⁸⁶

Protokolle und Beschlüsse der IMK gehen allen Teilnehmern zum dauerhaften Verbleib zu und werden in den Ministerien sowie in der Geschäftsstelle der IMK dauerhaft vorgehalten. Werden Akten demgegenüber nur vorübergehend von anderen Behörden bereitgestellt und müssen nach einem überschaubaren Zeitraum wieder der Ausgangsbehörde übergeben werden, besteht der Anspruch nur gegenüber Letzteren.⁴⁸⁷

Eine weitere Einschränkung nehmen die Gesetze nicht vor. Anträge, Protokolle und freigegebene sowie nicht freigegebene Beschlüsse sowie Informationen zu Arbeitskreisen und -gruppen der IMK können damit grundsätzlich tauglicher Gegenstand eines Informationszugangsanspruchs sein.

⁴⁸¹ Vgl. etwa § 3 Abs. 2 BlnIFG, § 3 BbgAIG. Zur inhaltlichen Kongruenz der Begriffe auch *Tolkmitt*, in: Fluck/Fischer/Fetzer (Hrsg.), InfoR, Stand: 22. EGL., Mai 2008, Überblick Landes-UIG und Landes-IFG C, Rn. 160.

⁴⁸² Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 2, Rn. 11 ff.

⁴⁸³ § 3 BbgAIG; § 2 Nr. 1 2. HS BremIFG; § 2 S. 2 IFG M-V.

⁴⁸⁴ Vgl. für das IFG des Bundes BT-Drucks. 15/4493, S. 7.

⁴⁸⁵ Soweit sich die Zuständigkeit einer öffentlichen Stelle „auch auf andere Länder der Bundesrepublik Deutschland erstreckt,“ besteht nach § 2 Abs. 3 BbgAIG das Akteneinsichtsrecht „nur, soweit sich die Akten ausschließlich auf das Land Brandenburg beziehen.“

⁴⁸⁶ In diesem Sinne für das IFG des Bundes: BT-Drucks. 15/4493, S. 7.

⁴⁸⁷ § 3 Nr. 5 BremIFG; § 12 Abs. 2 HmbTG (mit der Verpflichtung, die auskunftspflichtige Stelle zu nennen); § 4 Abs. 2 IFG M-V (vgl. HmbTG); § 3 Abs. 1 Nr. 5 IZG LSA; § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c ThürIFG.

d) Anspruchsverpflichteter

Als Anspruchsgegner nehmen die Informationsfreiheitsgesetze der Länder regelmäßig Behörden und juristische Personen des Landes sowie Beliehene in die Pflicht⁴⁸⁸; manche Länder unterwerfen Behörden *und* sonstige öffentliche Stellen bzw. Einrichtungen⁴⁸⁹ des jeweiligen Landes einer Auskunftspflicht.

aa) Die Innenminister

Als oberste Landesbehörden der unmittelbaren Landesverwaltung unterliegen die Innenminister als Anspruchsverpflichtete Auskunftsbegehren des jeweiligen IFG. Der Auskunftsanspruch richtet sich dann aber grundsätzlich nur auf das Handeln der Behörden des jeweiligen anspruchsverpflichteten Bundeslandes. Jeder Innenminister unterliegt entsprechend nur dem Anspruch seines jeweiligen Landes-IFG. Anderenfalls würden auch Behörden, die keiner Auskunftspflichtung auf der Grundlage eines Informationsfreiheitsgesetzes unterliegen, z. B. das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, in die Anspruchsverpflichtungen eines fremden IFG einbezogen. Das würde den autonomer, verfassungsrechtlich umhiegter Regelungsmacht entsprechenden Willen des bayerischen Gesetzgebers, den Bürgern keinen voraussetzungslosen gesetzlichen Informationsfreiheitsanspruch zuzugestehen, konterkarieren und verstieße damit gegen das Prinzip der Bundestreue.

Davon ist aber die Frage zu unterscheiden, ob und inwieweit Anspruchsinhaber auch Informationen und Beschlüsse der IMK, die auch andere Bundesländer betreffen, herausverlangen können.⁴⁹⁰

bb) Die IMK bzw. ihre Untergliederungen als solche?

Neben den Innenministern als solchen kommt als möglicher Adressat eines Informationszugangsanspruchs auch die IMK selbst in Betracht. Denkbar ist das insbesondere dann, wenn es sich bei ihr um eine gemeinsame Behörde bzw. öffentliche Stelle aller Länder handelt.⁴⁹¹ Der Wortlaut der Informationsfreiheitsgesetze bezieht sich freilich nur auf Behörden (1) bzw. juristische Personen und öffentliche Stellen (2) *des jeweiligen Landes* (3). Weder auf das Treffen der Minister noch die

⁴⁸⁸ § 1 Abs. 1 BremIFG; § 2 Abs. 3, 5 HmbTG; § 3 Abs. 1 IFG M-V; § 2 Abs. 1 IFG NRW; § 2 Abs. 1 Rh-PfIFG; § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG SH.

⁴⁸⁹ § 2 Abs. 1 S. 1 IFG Berlin; § 2 Abs. 1-3 BbgAIG; § 1 S. 1-3 SaarIFG; IZG LSA; § 2 Abs. 1 ThürIFG.

⁴⁹⁰ Dazu S. 100 ff.

⁴⁹¹ Die Anwendungshinweise des rheinland-pfälzischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen vom 2.4.2009, S. 1; https://www.datenschutz.rlp.de/downloads/Anwendungshinweise_IFG.pdf (5.5.2015) verneinen eine Anwendbarkeit des IFG auf Fachministerkonferenzen ausdrücklich – dies allerdings nicht mit überzeugender Begründung, sondern mit dem Hinweis, das Regierungshandeln sei Teil der Rechtsetzung [dazu unten (1) i.]. Wenn die Informationsfreiheitsgesetze auf die IMK keine Anwendung finden, liegt das nicht an der Art ihrer Tätigkeit, sondern an der besonderen Natur der Konferenz.

IMK-Geschäftsstelle beim Bundesrat noch den Organisationsstab im jeweiligen Vorsitzland trifft diese Voraussetzung im Ergebnis zu.⁴⁹²

(1) Voraussetzungen des Behördenbegriffs

Eine Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (vgl. nur § 2 Rh-PfLVwVfG), setzt eine organisatorisch-institutionelle Einheit, eine hinreichende organisatorische Selbstständigkeit (ii.) und die eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlicher administrativer Aufgaben (i.) nach außen (iii.) voraus.⁴⁹³ Es kommt also darauf an, ob die Stelle eine Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne ausübt; maßgeblich ist der funktionale Behördenbegriff.⁴⁹⁴

i. Wahrnehmung öffentlicher administrativer Aufgaben – Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Regierungstätigkeit

Die IMK wird – sowohl in Gestalt der politischen Grundabstimmung einer Verabredung von Bundesratsvorlagen als auch landesrechtlicher Gesetzesentwürfe – gesetzesvorbereitend tätig. Sie wirkt insoweit an der Gesetzgebung mit. Sie übt – trotz aller Verschränkung der Gewalten in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Verfassungen (insbesondere in Gestalt des Gesetzesinitiativrechts der Regierungen [vgl. etwa Art. 76 Abs. 1 GG]) – aber keine parlamentarische Tätigkeit aus, die dem Zugriff der Informationsfreiheitsgesetze a priori entzogen ist. Parlamentarische Tätigkeit umfasst die Rechtssetzung, nicht aber deren Vorbereitung. Parlamentarische Tätigkeit und Regierungstätigkeit liegen – insbesondere im Falle der IMK – mitunter nahe beieinander, dürfen jedoch nicht gleichgesetzt werden.⁴⁹⁵

„Verwaltung“ und „Behörde“ im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze meint insbesondere nicht nur klassische Vollzugstätigkeit gegenüber dem Bürger. Sie umschließt auch die gesetzesvorberei-

⁴⁹² Stuft man die IMK demgegenüber als anspruchspflichtete Stelle ein, ist sie jedenfalls nicht selbst Klagegegner. Denn die IMK ist nicht selbst Rechtsträger, sondern nur – soweit vorhanden – ihre Träger. Zwar können auch nicht-rechtsfähige Anstalten passivlegitimiert sein, so z. B. die nicht-rechtsfähige Anstalt „Börse“ – dies aber nur, wenn das Gesetz das ausdrücklich – wie in § 2 Abs. 5 BörsG – anordnet oder nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO von dem Behördenprinzip Gebrauch macht (§ 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). HessVGH, NJW-RR 1997, 110 (110). Zur nach § 78 Nr. 1 VwGO (regelmäßig) fehlenden Passivlegitimation der GEZ BayVGH, Urt. v. 10.05.1994 - 25 B 90.127VG -, BeckRS 1994, 17245; VG Frankfurt a. M., NVwZ-RR 2007, 438 (438 f.). Die VwGO hat die Konstellation einer Behörde mehrerer oder aller Länder als normativ regelungsbedürftige Konstellation durchaus vor Augen: Sie schafft für diese Fälle in § 52 Nr. 3 S. 2 VwGO (auch für Verpflichtungsklagen: § 52 Nr. 3 S. 5 VwGO) einen besonderen Gerichtsstand: Zuständig ist dann das VG, in dessen Bezirk der Beschwerter seinen Wohnsitz oder Sitz hat. Die Regelung soll die besondere Wohnsitznähe und damit Bürgerfreundlichkeit der Verwaltungsjustiz sicherstellen, vgl. BVerwGE 40, 205 (208 f.); zum Sonderfall der ehemaligen ZVS VG Gelsenkirchen, NJW 1973, 2260 (2261); Ziekow, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 4. Aufl., 2014, § 52, Rn. 30. Zum Rechtsschutz bei Streitigkeiten innerhalb der Konferenzteilnehmer und Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers allgemein Hirschmüller (Fn. 3), S. 157 f.

⁴⁹³ Ronellenfitsch, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 25. Edition, 2014, § 1, Rn. 68; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 99.

⁴⁹⁴ Vgl. dazu statt aller: BVerwG, DVBl 2012, 176 (177); Rossi, DÖV 2013, 205 (207).

⁴⁹⁵ Vgl. zur diffizilen Abgrenzung im Falle des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages Rossi (Fn. 494), 207 ff.

tende Tätigkeit.⁴⁹⁶ Nur die Wahrnehmung originärer parlamentarischer Angelegenheiten (sowie die Rechtsprechungstätigkeit) bleibt insofern von dem Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze ausgenommen.⁴⁹⁷ Der Bereich des Regierungshandelns unterliegt demgegenüber nach dem Willen der Landesgesetzgeber einer Kontrolle durch Informationszugangsansprüche der Bürger.⁴⁹⁸ Gerade der Bereich der Wahrnehmung politischer Leitungsverantwortung steht paradigmatisch für die Ausfüllung exekutivischer Steuerungsverantwortung als Teil des Verwaltungshandelns im weiteren Sinne. So erklärt es sich auch, dass der Gesetzgeber den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung⁴⁹⁹ in einigen Ländern ausdrücklich als Ausschlusstatbestand benennt.⁵⁰⁰ Er geht damit implizit davon aus, dass das Regierungshandeln (entgegen teilweise vertretener Auffassung⁵⁰¹) auch bei koordiniertem Zusammenwirken mit anderen Regierungen grundsätzlich einer Auskunftspflicht unterliegt.

ii. Organisatorisch-institutionelle Einheit mit hinreichender Verselbstständigung

Eine Behörde setzt ein Mindestmaß organisatorischer Verstetigung voraus.⁵⁰² Diese kommt grundsätzlich in eigenem Personal, eigener Leitung sowie einem Mindestmaß an Unabhängigkeit hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse zum Ausdruck.

Die IMK hat – wiewohl ihrer Bildung kein organisationsrechtlicher Akt zugrunde liegt, sondern sie sich vielmehr auf eine gewachsene, seit 1954 geübte Verwaltungspraxis der Länder stützt – eine organisatorische Verstetigung erfahren, die sie vom Wechsel der jeweiligen Amtsinhaber unabhängig macht. So besteht zum einen eine Geschäftsstelle im Bundesrat in Berlin (iii. α). Zum anderen kann der Organisationsstab des jeweiligen IMK-Vorsitzlandes denkbarer Anknüpfungspunkt

⁴⁹⁶ Vgl. zu § 1 Abs. 1 S. 1 IFG, OVG NRW, Urt. v. 15.1.2014 – 8 A 467/11 –, juris, Rn. 70 ff. m. w. N.; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 06.11.2008 – OVG 12 B 50.07 –, BeckRS 2013, 51541; offen insoweit § 6 Abs. 1 HmbTG.

⁴⁹⁷ Vgl. für das AIG des Landes Brandenburg § 2 Abs. 2 e contrario; für das IZG des Landes Schleswig-Holstein § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG-SH; für das IFG des Bundes BT-Drucks. 15/4493, S. 6.

⁴⁹⁸ Vgl. für den Bereich des Bundes insbesondere BVerwG, NVwZ 2012, 251 (252, Rn. 20) sowie ausführlich *Schoch*, NVwZ 2015, 1 (3 ff.).

⁴⁹⁹ Dazu S. 98.

⁵⁰⁰ Vgl. für das IFG des Bundes: BT-Drucks. 15/4493, 7 („Die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit fällt (...) in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes.“) und S. 12; zum geschriebenen bzw. ungeschriebenen Ausschlussgrund des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung unten S. 119; zum benannten Ausschlussgrund des Schutzes der Beratung von Behörden sowie des inneradministrativen Entscheidungsprozesses unten S. 93.

⁵⁰¹ VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – 2 A 101/06 –, BeckRS 2008, 35969. Es hat für das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium der Justiz eine Trennung zwischen informationspflichtiger Verwaltungstätigkeit und nicht informationspflichtiger Regierungstätigkeit vorgenommen. Das BVerwG hat diese Entscheidung später aufgehoben – nicht aber deshalb, weil eine öffentliche Stelle nicht in unterschiedlichen Formen handeln kann, sondern weil es auch den Bereich des Regierungshandelns als Teil originärer Verwaltungstätigkeit eingeordnet hat; BVerwG, NVwZ 2012, 251 (252, Rn. 20), zustimmend *Schoch*, NVwZ 2013, 1033 (1034 f.).

⁵⁰² Aus diesem Grunde hat bspw. das OVG Niedersachsen einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss den Behördencharakter abgesprochen, OVG Nds, DVBl. 1986, 476; es handelt sich dabei allerdings um eine Einzelmeinung. Einer ständige Organisation als konstitutives Element des Behördenbegriffs stehen bspw. kritisch gegenüber: OVG NRW, NVwZ 1987, 608 (609); *Hilf*, NVwZ 1987, 537 (538); *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 8. Aufl., 2014, § 1, Rn. 239.

einer Behördeneigenschaft sein (iii. β). Im erstgenannten Falle wäre das IFG des Landes Berlin bzw. des Bundes⁵⁰³ anwendbar, im letztgenannten Fall das IFG des jeweiligen Vorsitzlandes. Das hätte zur Folge, dass in Jahren, in denen solche Länder ohne eigenes Informationsfreiheitsgesetz den Vorsitz führen, kein Informationsanspruch besteht.⁵⁰⁴ Das ist wenig sachgerecht, kann aber der Struktur des Föderalismus geschuldet sein.⁵⁰⁵ Denkbar ist auch, dass das Treffen der Minister als solche eine gemeinsame funktionale Behörde aller Länder etabliert (iii. γ). Auch die („Ständige“) Konferenz verfügt als turnusmäßige Zusammenkunft der Minister über eine organisatorische Verstärkung, die ihre Eigenschaft als Behörde nicht mit dem Wechsel des Vorsitzlandes verliert, sondern lediglich von Land zu Land wandert. Sie könnte in diesem Lichte in all den Ländern selbstständiger Anspruchsgegner sein, in denen das Bundesland über ein eigenes IFG verfügt. Die entscheidende Nagelprobe für die Zuordnung der Behördeneigenschaft ist in allen Fällen die Außenwirkung des Handelns.

iii. Handeln nach außen

Eine interne Geschäftsverteilung alleine begründet keine (eine Behördeneigenschaft auslösenden) Zuständigkeiten zur Wahrnehmung von Aufgaben nach außen im Rechtssinne, sondern nur dann, wenn der Untereinheit durch Rechtsvorschrift selbständig Zuständigkeiten zugewiesen sind, wie z. B. den Standesämtern nach §§ 11 ff. EheG oder sozialrechtlichen Arbeitsgemeinschaften nach § 94 i. V. m. § 88 Abs. 3 SGB X.⁵⁰⁶ „Nach außen“ erfolgende eigenständige Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung meint also, dass die Maßnahme der Stelle selbst zugerechnet werden kann – im Unterschied zur innerbehördlichen Tätigkeit von Referaten, Dezernaten und behördlichen Arbeitsgemeinschaften, die nicht nach außen in Erscheinung treten und keinen eigenen Zuständigkeitsbereich haben.⁵⁰⁷ Referate und Unterabteilungen von Ministerien, die nicht selbst außenverbindlich handeln, sind folglich keine Behörden. Gleiches gilt auch für die Geschäftsstelle der IMK in Berlin (α). Weniger eindeutig ist dies demgegenüber für den Organisationsstab des jeweiligen Vorsitzlandes (β). Zu bejahen ist das Handeln mit Außenwirkung aber im Hinblick auf das Treffen der Minister selbst (γ).

α) Anknüpfung an die Geschäftsstelle im Bundesrat in Berlin

Die Geschäftsstelle der IMK in Berlin geht auf eine Verwaltungsvereinbarung der Innenminister zurück.⁵⁰⁸ Die dort tätigen Bediensteten stehen überwiegend im Dienste des Landes Berlin. Orga-

⁵⁰³ Vgl. dazu S. 124.

⁵⁰⁴ Zur Gefahr des Ausfallens jeglicher Informationsfreiheitsansprüche bei Bund-Länder-Stellen Rossi (Fn. 482), § 1, Rn. 38.

⁵⁰⁵ Dies lässt aber einen direkten Anspruch gegen Innenministerien derjenigen Länder unberührt, die einem Landesinformationsfreiheitsgesetz unterfallen, S. 78.

⁵⁰⁶ Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 4. Aufl., 1995, § 9, Rn. 5.

⁵⁰⁷ Schmitz (Fn. 502), § 1, Rn. 235 und 240.

⁵⁰⁸ Die Länder und der Bund vereinbaren darin, beim Sekretariat des Bundesrates eine Ständige Geschäftsstelle der IMK einzurichten (§ 1). Das Land Nordrhein-Westfalen stellt Planstellen zur Verfügung (§ 3). Die Personalausgaben werden unter den Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel aufgeteilt (§ 4 S. 1). Die Sachkosten werden „aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dadurch ausgeglichen, daß die der Geschäftsstelle zugewiesenen Mitarbeiter auch

nisatorisch ist die Geschäftsstelle beim Innenausschuss des Bundesrates angegliedert. Die Geschäftsstelle erfüllt ausschließlich Servicefunktionen zur Vorbereitung und Nachbereitung der IMK. Sie ist gleichsam das institutionelle Gedächtnis der Konferenz und verfügt insoweit über das größte Arsenal an Informationen über die Vergangenheit der IMK, was sie zur Zielscheibe von Informationsansprüchen prädestiniert, nimmt aber selbst keine Verwaltungsaufgaben nach außen wahr und ist damit nicht selbst eine Behörde.⁵⁰⁹

β) Anknüpfung an den Organisationsstab des IMK-Sitzlandes

Der Organisationsstab des jeweiligen IMK-Vorsitzlandes ist Teil dieser „IMK-Familie“ und kann dadurch möglicherweise ein geeigneter Anknüpfungspunkt eines Informationsanspruchs sein. Im Jahr 2015 hat das Land Rheinland-Pfalz den Vorsitz inne, so dass der Organisationsstab im dortigen Ministerium für Inneres, für Sport und Infrastruktur verortet ist.⁵¹⁰ Dieser erbringt einen erheblichen Teil der inhaltlich vorbereitenden Arbeit. Er koordiniert die Vorbereitung der Arbeitskreise, die zur IMK gehören, und bereitet die Beschlüsse der IMK redaktionell und organisatorisch vor. Auch der Organisationsstab wird aber als solcher nicht nach außen tätig. Ihm fehlt es daher die selbständige Behördeneigenschaft.

γ) Das Treffen der Minister selbst als Anknüpfungspunkt

Nach außen, insbesondere im Verhältnis zur gesamten Öffentlichkeit, treten grundsätzlich nur die Minister, insbesondere der Vorsitzende sowie die Sprecher der sog. A-Länder und der B-Länder im Rahmen der Pressekonferenz, auf. Ihre Beschlüsse sind allerdings regelmäßig nicht selbst auf Außenwirkung gerichtet. Vielmehr sind sie auf eine Umsetzung in den Ländern bzw. im Bundesrat angelegt: Die IMK selbst versteht sich als beratendes Gremium. Sie ist in ihrer Rechtsnatur als Arbeitsgemeinschaft der Innenminister konzipiert.

Beratende Untergremien, wie z. B. der Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim BMI,⁵¹¹ sowie behördliche Arbeitsgemeinschaften⁵¹² sind grundsätzlich nicht selbst Behörden, sondern Teil einer Behörde.⁵¹³ Sie handeln regelmäßig nicht nach außen. Der Behördenbegriff des VwVfG⁵¹⁴ ist mit dem Behördenbegriff des IFG freilich nicht deckungsgleich. Entsprechend dem Schutzzweck des IFG, Transparenz öffentlicher Verwaltungsstellen herzustellen, streiten gute Gründe dafür, auch rein beratende Gremien unter den Begriff der Behörde zu subsumieren, soweit sie eine hinrei-

für das Büro der vom Geschäftsführer der Geschäftsstelle betreuten Ausschüsse im Sekretariat des Bundesrats tätig werden.“

⁵⁰⁹ Ebenso für den (sonst nicht in jeder Hinsicht vergleichbaren) Fall des Wissenschaftsrates *Röhl* (Fn. 66), S. 237.

⁵¹⁰ Vgl. <http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/mitglieder/geschaeftsstelle/geschaeftsstelle-node.html> (5.5.2015).

⁵¹¹ In diesem Sinne ausdrücklich die Anwendungshinweise zum IFG – Bek. d. BMI v 21.11.2005 - V 5a -130 250/16 - GMBI 2005, S. 1346, III Nr. 5; *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1, Rn. 26.

⁵¹² Dazu bereits S. 20.

⁵¹³ *Rossi* (Fn. 482), § 1, Rn. 46; *Ule/Laubinger* (Fn. 506), § 9, Rn. 5.

⁵¹⁴ Aus § 45 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG lässt sich aber womöglich herauslesen, dass mit dem Behördenbegriff des VwVfG nicht ausnahmslos notwendig eine nach außen wirkende Tätigkeit verbunden sein muss. Vgl. auch *Schmitz* (Fn. 502), § 1, Rn. 233.

chende organisatorische Verfestigung haben. *Röhl* stuft daher den (organisatorisch durch eine Verwaltungsvereinbarung [stärker als die IMK] formalisierten) Wissenschaftsrat als Behörde i. S. d. VwVfG ein;⁵¹⁵ andere lehnen das demgegenüber ab.⁵¹⁶

Für den Behördenbegriff im Sinne des IFG (wie auch des VwVfG) ist jedenfalls nicht erforderlich, dass ein Handeln gegenüber Privaten etwa mittels Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichem Vertrag erfolgt.⁵¹⁷ Schlichtes Verwaltungshandeln kann ausreichen;⁵¹⁸ Warnungen, Empfehlungen oder wertende Aufklärungsmaßnahmen im Rahmen staatlicher Informationstätigkeit entfalten die erforderliche Außenwirkung. Auf dieser Grundlage hat das OVG NRW bspw. der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission, welche die Grundlagen für die Beurteilung der Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln erarbeitet (§ 16 Abs. 1 LFGB), – wiewohl ein grundsätzlich beratendes Gremium – die Eigenschaft einer auskunftspflichtigen Stelle zugesprochen.⁵¹⁹

Ebenso wie deren Leitlinien ist bspw. dem Beschluss der IMK zur „Verhinderung der Ausreise von gewaltbereiten Salafisten“ im Rahmen der 200. Sitzung vom 11.12.2014 und 12.12.2014 ein wertendes Momentum mit nicht unerheblicher Ausstrahlung in die Öffentlichkeit immanent: In Ziffer 2 ihres Beschlusses stellt die IMK fest, „dass Personen, die aus Deutschland in Richtung Syrien ausgereist sind, um die dortigen Kampfhandlungen zu unterstützen, bei Rückkehr ein besonderes Sicherheitsrisiko für die Bundesrepublik Deutschland darstellen können.“ Dabei handelt es sich um eine über die reine Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen hinausgehende, wertende Aufklärungsmaßnahme mit außenwirksamer Grundrechtsberührung, welche die Merkmale eines (informalen) Behördenhandelns erfüllt.⁵²⁰ Dies zeigt sich auch an einem weiteren Referenzfall: Unter der Überschrift „Pegida und Ähnliche demaskieren – Sorgen der Bevölkerung ernst nehmen“ fasste die IMK im Rahmen derselben Sitzung folgenden Beschluss (Ziffer 1): „Die IMK verurteilt die islamfeindliche Ausrichtung der Organisatoren von „PEGIDA“ und Ähnlichen. (...) Das Schüren von Vorbehalten wegen einer angeblichen Islamisierung Deutschlands und die Herstellung einer Verbindung zur Aufnahme von Flüchtlingen hält die IMK für unverantwortlich.“ Der Beschluss nimmt eine auf die Grundrechte der PEGIDA-Organisatoren ausstrahlende grundrechtsrelevante staatliche Informationstätigkeit vor.

⁵¹⁵ *Röhl* (Fn. 66), S. 232 f.

⁵¹⁶ Thesenartig ohne nähere Begründung VG Arnsberg, Beschl. v. 16.04.2009 – 9 L 45/09 –, juris, Rn. 86; *Alemann/Scheffczyk*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 25. Edition, 2014, § 35 VwVfG, Rn. 128 (zu Unrecht unter Berufung auf BVerwG, Beschl. v. 6.1.1999 – 6 B 19/98 –, juris, Rn. 4; die Entscheidung trifft keine explizite Aussage zum Behördencharakter).

⁵¹⁷ *Schmitz* (Fn. 502), § 1, Rn. 233 m. w. N.

⁵¹⁸ *Debus* (Fn. 462), § 1, Rn. 135; *Rossi* (Fn. 482), § 1, Rn. 41; *Schmitz* (Fn. 502), § 1, Rn. 242, 140 ff.

⁵¹⁹ OVG NRW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10 –, BeckRS 2010 55401.

⁵²⁰ Ob dies als Grundrechtseingriff anzusehen ist, ist für die Subsumtion des Handelns der IMK unter den Behördenbegriff nicht entscheidend.

iv. Zwischenergebnis; Schlussfolgerungen

Soweit die IMK außenwirksam tätig wird, kann sie als Behörde handeln.⁵²¹ Sie muss es allerdings nicht. Regelmäßig erschöpft sich ihr Handeln in einer Koordinierung exekutivischer Handlungsstrategien, die nicht auf die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben nach außen gerichtet ist. Denkbar ist insoweit eine teleologische Reduktion des Behördenbegriffs: Wirkt die IMK (ausnahmsweise) nach außen, unterliegt sie als Behörde dem IFG des jeweiligen Landes. Dann sind die Informationen freilich allgemein zugänglich und stellt sich die Frage nach einem Zugangsanspruch nicht. Wird die IMK demgegenüber – wie regelmäßig – als internes Beschlussgremium tätig, handelt sie nicht als Behörde und unterliegt dann grundsätzlich nicht den Informationsfreiheitsgesetzen.⁵²²

Eine solche „gespaltene“ Natur eines Gremiums steht in der Gefahr, das Bemühen der Informationsfreiheitsgesetze um Transparenz des Verwaltungshandelns zu unterlaufen. Allerdings ist dem Informationsrecht eine Trennung zwischen verschiedenen Funktionsarenen nicht ganz fremd. Zahlreiche Landesgesetze limitieren Auskunftsrechte gegenüber bestimmten Stellen, etwa der Rechtsprechung, auf bestimmte Funktionswahrnehmungen (z. B. § 2 Abs. 2 S. 1 BbgAIG, § 1 Abs. 1 S. 2 IFG [„soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“⁵²³]). So ist der Bundestagspräsident bei der Wahrnehmung seines Hausrechts Verwaltungsbehörde, im Übrigen aber Teil des Gesetzgebungsorgans „Bundestag“; ebenso schließt § 96 Abs. 4 S. 3 BHO für den sog. Hofbereich richterlicher Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes einen Informationsanspruch ausdrücklich aus.

Jedoch hat die dortige Abspaltung nicht dem IFG unterworfenen Tätigkeitsbereiche andere, namentlich funktionale Hintergründe, die den Erfordernissen besonders geschützter Aufgabengebiete geschuldet sind. Im Falle des Handelns der IMK greift dieser Gedanke nicht in gleicher Weise Platz. In beiden Fällen, dem Handeln nach außen wie dem Handeln nach innen, handelt es sich nämlich um funktional grundsätzlich gleichgerichtete Tätigkeiten. Die Unterscheidbarkeit zwischen außenwirksamem und nicht außenwirksamem Handeln rechtfertigt grundsätzlich keine Versagung eines Informationszugangsanspruchs. Eine auf der Grundlage eines IFG begehrte Information muss insbesondere nicht notwendig im Zusammenhang mit dem außenwirksamen Handeln einer Behörde stehen.⁵²⁴ Denn die Informationsfreiheitsgesetze gewähren verfahrensunabhängige, voraussetzungslose Zugangsansprüche. Eine (artifizielle) Abtrennung nicht auf Außenwirkung gerich-

⁵²¹ Ebenso verhält es sich nach den anderen Informationsgesetzen der Länder.

⁵²² Das erscheint zwar vom Standpunkt der Informationsfreiheit wenig sachgerecht; allerdings bleibt die Möglichkeit, Teilinformationen beim jeweiligen Innenminister zu erlangen oder, soweit interne Beschlüsse der IMK in den Ländern umgesetzt werden, diese bei den betroffenen Landesstellen zu erlangen.

⁵²³ Diese im Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG besonders betonte Einschränkung gilt nicht nur für Bundesorgane, wie den Bundestag, sondern für alle anspruchspflichtigen Stellen. Nehmen diese im Einzelfall keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahr, unterliegen sie nicht der Informationspflicht. Vgl. in diesem Sinne zu Recht Rossi (Fn. 494), 207.

⁵²⁴ In diesem Sinne auch das IFG des Landes NRW: OVG NRW, Urt. v. 17.5.2006 – 8 A 1642/05 –, juris, Rn. 34 ff.; Sitsen (Fn. 493), S. 100. Es erstreckt seinen Anwendungsbereich (anders als § 1 Abs. 1 VwVfG NRW) bewusst nicht auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit, sondern begründet einen verfahrensunabhängigen Anspruch auf Informationszugang (vgl. auch NRW LT-Drucks 13/1311, S. 2, 9).

teter behördlicher Tätigkeitsbereiche liefe der Zielsetzung des IFG zuwider. Die besseren Gründe sprechen daher dafür, dem Handeln der Innenminister im Rahmen der Konferenz ungeteilt den Charakter behördlichen Handelns zuzuweisen.

(2) Auskunftspflicht aufgrund einer Einstufung als öffentliche Stelle

Neben Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts verpflichten einige Bundesländer auch allgemein „sonstige öffentlichen Stellen“⁵²⁵ bzw. „sonstige Einrichtungen des Landes“ zur Auskunft⁵²⁶. Die Länder durchbrechen damit mögliche Verengungen des Behördenbegriffs; der Begriff der öffentlichen Stelle knüpft nämlich *nicht* an außenwirksame Tätigkeiten oder die Rechtsfähigkeit der handelnden Stelle an. Er steht in der Tradition der (auf eine umfassende Erfassung und Bindung staatlichen Handelns angelegten) Begriffsbildung des Datenschutzrechts⁵²⁷ und versteht die Auskunftsverpflichtung bewusst weit, verlangt lediglich, aber immerhin mit der Wendung „Stelle“ zumindest ein Mindestmaß organisatorischer Selbstständigkeit.⁵²⁸

Bedeutung kann die Ausdehnung der anspruchspflichtigen Stellen insbesondere im Hinblick auf die Anknüpfung an die Geschäftsstelle der IMK beim Bundesrat⁵²⁹ erlangen. Das IFG des Landes Berlin erstreckt seinen Anwendungsbereich nämlich ausdrücklich auch auf „sonstige öffentliche Stellen, insbesondere nicht-rechtsfähige Anstalten, Krankenhausbetriebe, Eigenbetriebe und Gerichte“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 BlnIFG).

Den Begriff der öffentlichen Stelle definiert § 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG legal. Die Legaldefinition lässt offen, ob sie an die Ausübung hoheitlicher Befugnisse anknüpft, mithin auch die Wendung „mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut“ einbezieht. Wäre dies zu bejahen, wäre die Geschäftsstelle keine öffentliche Stelle. Denn sie ist nicht mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut. Aus der Systematik des Gesetzes lässt sich aber mittelbar herauslesen, dass der Begriff „öffentliche Stellen“ sich als für das gesamte Gesetz vorgezogener Klammerbegriff auf den gesamten Satz und damit auch auf nicht-rechtsfähige Anstalten des Landes Berlin beziehen soll. Eine Ausübung hoheitlicher Befugnisse bzw. öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit ist für die Anspruchsverpflichtung mithin nicht generell, sondern lediglich für (beliebige) Private erforderlich. Die Geschäftsstelle der IMK in Berlin kann insofern eine öffentliche Stelle im Sinne des BlnIFG sein.

Für den im jährlichen Turnus wechselnden Organisationsstab der IMK im Vorsitzland gilt das nicht in gleicher Weise. Ihm fehlt es – auch wenn die Einrichtung als solche auf Dauer angelegt ist und selbst wenn das IFG des Sitzlandes seinen Anwendungsbereich auf öffentliche Stellen ausdehnt,

⁵²⁵ § 2 Abs. 1 S. 1 IFG Berlin; § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW (Anwendung findet das IFG NRW aber nur auf die „Verwaltungstätigkeit“ dieser Stellen); § 2 Abs. 1 ThürIFG.

⁵²⁶ § 2 Abs. 1-3 BbgAIG; § 1 S. 1-3 SaarIFG i. V. m. § 1 S. 2 IFG Bund; § 1 S. 1 Nr. 2 IZG LSA.

⁵²⁷ Vgl. etwa § 2 Abs. 1 BDSG; § 2 Abs. 1 Rh-PfLDSG.

⁵²⁸ *Dammann*, in: Simitis (Hrsg.), BDSG, 8. Aufl., 2014, § 2, Rn. 19.

⁵²⁹ Siehe dazu auch bereits oben S. 81.

welche keine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit wahrnehmen⁵³⁰ – an der organisatorischen Verstetigung im jeweiligen Sitzland, die für eine öffentliche Stelle erforderlich ist.⁵³¹

(3) (Behörde bzw. öffentliche Stelle) des Landes

Auch wenn man die IMK, ihre Geschäftsstelle oder ihren Organisationsstab als eine Behörde oder eine auskunftsverpflichtete öffentliche Stelle einstuft, handelt sie nicht notwendig als Behörde *eines Landes*, wie es die Informationsfreiheitsgesetze für eine Auskunftspflicht verlangen.⁵³² Womöglich wird sie vielmehr als ein Koordinationsgremium der Länder tätig, das nicht selbstständig einer Auskunftspflicht unterliegt.

i. Zurechnung zur Verwaltung eines Landes

Der Verwaltung eines Landes zurechenbar ist das Handeln der Innenminister bzw. der IMK-Geschäftsstelle, wenn sie auf der Grundlage einer rechtlich gesicherten Vereinbarung aller Länder in den Verwaltungsaufbau des Landes integriert ist, ihr also kraft Gesetzes die Eigenschaft einer Landesbehörde zugeschrieben (ähnlich wie z. B. den Rechenzentren der Finanzbehörden nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 AO) oder ihr gesetzlich eine eigene Zuständigkeit zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben eines Landes zugewiesen ist und sie damit selbstständig Adressat eines Informationsanspruchs nach dem IFG sein kann.

Dass eine öffentliche Stelle nicht nur Aufgaben *eines Landes*, sondern mehrerer Länder erfüllt, steht ihrer Zuordnung als Behörde eines Landes nicht zwingend entgegen.⁵³³ Das Beispiel der Deutschen Film- und Medienbewertung macht das deutlich. Sie fügt sich als Erscheinungsform institutioneller Beteiligungsverwaltung⁵³⁴ in den hessischen Behördenaufbau ein. Die Verwaltungsvereinbarung stuft sie ausdrücklich als eine Landesbehörde ein, die unter der Dienstaufsicht des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst steht.⁵³⁵

Dieses Sitzlandprinzip lässt sich freilich nicht unesehen auf die IMK übertragen, da der Vorsitz dort jährlich rotiert. Die Einrichtungen der IMK sind – anders als das Sekretariat der Kultusministerkonferenz, das kraft Gesetzes eine Dienststelle des Landes Berlin am Sitz der Bundesregierung

⁵³⁰ Anders § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IZG LSA und § 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG Bund. Sie beziehen neben Behörden zwar auch sonstige Organe und Einrichtungen des Landes in ihren Anwendungsbereich ein – dies aber nur „soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ wahrnehmen, also mit Wirkung nach außen tätig werden.

⁵³¹ Das lässt sich mit guten Gründen aber auch anders beurteilen.

⁵³² Statt aller: § 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 2 Abs. 3 BbgAIG; § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW; § 2 Abs. 1 ThürIFG.

⁵³³ Vgl. auch BT-Drucks. 15/4493, S. 7; Schoch (Fn. 461), § 1, Rn. 127

⁵³⁴ Dazu auch S. 15.

⁵³⁵ Art. 1 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung über die Filmbewertungsstelle Wiesbaden, GVB NRW 1970, S. 308. Gemäß § 1 Abs. 4 S. 1 des ZDF-Staatsvertrages hat das ZDF als Anstalt des öffentlichen Rechts seinen Sitz in Mainz (vgl. zur Verfassungsmäßigkeit BVerwGE 22, 299 ff.). Ein Zugangsanspruch ist dann im Rahmen des Rh-PfLIFG grundsätzlich möglich. § 2 Abs. 5 Rh-PfLIFG schließt ihn aber ausdrücklich aus.

ist⁵³⁶ – ebenso wie diese selbst weder in den Behördenaufbau eines Landes integriert noch kraft Gesetzes mit der Wahrnehmung einer eigenen Zuständigkeit für das Land betraut. Das gilt auch für die Geschäftsstelle der IMK im Bundesrat in Berlin. Sie ist zwar personell mehrheitlich dem Land Berlin zugeordnet; die dort wirkenden Beamten sind teilweise Beamte des Landes Berlin, ihr weisungsbefugter Geschäftsstellenleiter ist jedoch Beamter des Bundesrates. Die organisatorische Struktur der Geschäftsstelle ist insoweit atypisch. Ein inhaltliches Weisungsrecht übt der Innensenator des Landes Berlin gegenüber den Mitarbeitern der IMK-Geschäftsstelle nicht aus. Vielmehr koordiniert sich die Geschäftsstelle mit dem (jährlich wechselnden) Vorsitzenden der IMK.

Es handelt sich bei der Geschäftsstelle mithin nicht um eine öffentliche Stelle *des Landes Berlin*, sondern um eine Gemeinschaftseinrichtung aller Bundesländer, die an die organisatorische Struktur des Verfassungsorgans „Bundesrat“ angegliedert, nicht jedoch ihr Teil ist.⁵³⁷ Sie ist weder Bestandteil der Hauptverwaltung, insbesondere der Senatsverwaltung oder der ihnen nachgeordneten Behörden (§ 2 Abs. 2 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz des Landes Berlin [BlnAZG]) noch Teil der Bezirksverwaltungen (§ 2 Abs. 3 BerlAZG). Es fehlt an einem normativen Bekenntnis des Landes, eine Zurechnung der Geschäftsstelle zu dem Land (und nicht zu der Gesamtheit der Länder) herzustellen.

α) Zuordnung gemischter Gremien

Die Problematik einer Zuordnung insbesondere gemischter Gremien ist dem Gesetzgeber nicht verborgen geblieben. Im Falle des Umweltinformationsgesetzes hat der Bund insoweit eine ausdrückliche Regelung getroffen: Er bezieht dort (auf der Grundlage der unionsrechtlichen Vorgabe des Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 lit. a UIRL) ausdrücklich auch beratende Gremien, wie z. B. die Sicherheitskommission oder den Sachverständigenrat für Umweltfragen, in den Kreis der auskunftspflichtigen Stellen ein (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 UIG)⁵³⁸ und trifft für sie eine klare Zuordnungsregelung:⁵³⁹ Die Gremien gelten als Teil der Stelle, welche die Mitglieder des Gremiums beruft.⁵⁴⁰

⁵³⁶ § 1 S. 1 Gesetz über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 7.2.2014, GVBl. S. 39. Eine entsprechende Regelung hatte bereits ein Verwaltungsabkommen der Länder seit dem Jahr 1959 getroffen. Hintergrund der jungen gesetzlichen Regelung ist insbesondere der Umstand, dass eine Unterabteilung des Sekretariats, die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, die Befugnis erhalten sollte, Anerkennungsverfahren für Berufsqualifikationen durchzuführen. Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, BLN LT-Drucks. 17/1220, S. 30 u. 49 ff. Schon vorher war eine Diskussion um die Erforderlichkeit einer rechtssatzmäßigen Betätigung der Organisationsgewalt durch Staatsvertrag entbrannt. *Roellenbleg* (Fn. 169), S. 72 i. V. m. S. 87, hielt bspw. einen Staatsratsvertrag für geboten, blieb mit dieser Auffassung aber in der Minderheit. Zu dieser Diskussion, zur Geschichte des Sekretariats der KMK sowie zur haushaltsrechtlichen Problematik des Verwaltungsabkommens *Knoke* (Fn. 3), S. 25 ff. und S. 40 ff.

⁵³⁷ Ähnlich für die Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates *Röhl* (Fn. 66), S. 237.

⁵³⁸ Das UIG weist die Auskunftspflicht von Gremien derjenigen Stelle zu, die deren Mitglieder beruft. Im Falle der IMK hieße das: Nicht die Konferenz als solche, sondern das jeweilige Ministerium ist auskunftspflichtig. Die (durch Art. 2 Nr. 2 lit. a Richtlinie 2003/4/EG veranlasste) Regelung erweist sich als sachgerecht, erzielt sie doch eine klare Verantwortungszurechnung für einzelne Mitwirkungsbeiträge.

⁵³⁹ Eine Zuordnungsregelung für gemischte Bund-Länder-Gremien (in diesem Falle privaten Rechts) hat der Bundesgesetzgeber für das Datenschutzrecht in § 2 Abs. 3 BDSG getroffen.

⁵⁴⁰ Vgl. auch die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drucks. 15/3406, S. 14.

Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder und das IFG des Bundes regeln die Auskunftspflicht von (insbesondere gemischten) Gremien demgegenüber nicht ausdrücklich.⁵⁴¹ Im Zuge der Beratungen zum IFG des Bundes ist eine solche Regelung erörtert, aber verworfen worden.⁵⁴² Aus dem Schweigen der Gesetzgeber lässt sich schließen, dass sie föderale Gremien im Zweifel nicht als solche einer Auskunftspflicht unterwerfen wollten, sondern die Auskunft gegenüber der jeweiligen öffentlichen Stelle des Landes als ausreichend erachten.⁵⁴³ Das Gremium selbst der Auskunftspflicht zu unterwerfen, hätte bei föderalen Gremien insbesondere eine Ausweitung der Auskunftspflicht auf andere Länder und damit eine mittelbare Beeinträchtigung ihrer föderalen Regelungskompetenz nach sich gezogen. In ähnlicher Weise hat das Land Brandenburg diesen Regelungsgedanken in seinen § 2 Abs. 3 AIG gegossen: Gegenüber den Stellen, „deren Zuständigkeit sich auch auf andere Länder der Bundesrepublik Deutschland erstreckt,“ besteht das Akteneinsichtsrecht a limine „nur, soweit sich die Akten ausschließlich auf das Land Brandenburg beziehen“.⁵⁴⁴ Selbst wenn dort eine gemeinsame Stelle der Länder grundsätzlich einer Auskunftspflicht unterworfen ist, ist sie inhaltlich von vornherein auf den Mitwirkungsbereich des eigenen Landes beschränkt. Das kooperative Zusammenwirken selbst unterliegt nicht der Informationspflicht.

β) Kollektive Kompetenzwahrnehmung versus individuelle Zurechnung; Parallellfall GTAZ

Drückt sich in dem Handeln der IMK lediglich das kollektive Handeln einzelner Minister, nicht der Beschluss der Konferenz als einer selbstständigen Einheit aus, handelt nicht die Behörde *eines Landes*. In einem Parallellfall, dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder,⁵⁴⁵ einer Arbeitsgemeinschaft von Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder,⁵⁴⁶ verneint die Literatur deshalb eine eigenständige Auskunftspflicht.⁵⁴⁷ Wie die IMK ist das Terroris-

⁵⁴¹ Eine Ausnahme bildet das Land Schleswig-Holstein im Hinblick auf beratende satzungsmäßige Gremien juristischer Personen des öffentlichen Rechts (§ 2 Abs. 3 IZG-SH). Im Übrigen finden sich lediglich in den §§ 88 ff. VwVfG Regelungen zu Ausschüssen, insbesondere ihrer Beschlussfassungskompetenz. Dazu etwa *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 46 ff.

⁵⁴² *Jastrow/Schlatmann* (Fn. 511), § 1, Rn. 26; *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 988 mit Fn. 51.

⁵⁴³ In diesem Sinne auch ausdrücklich für Ad-hoc-Bund/Länder-Gremien zur vertraulichen Politikberatung, anders aber für „in Bundesbehörden fest eingegliedert[e] Gremien, was selten ist.“, *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 988.

⁵⁴⁴ Die anderen Länder haben insoweit teilweise ausdrücklich Ablehnungsgründe des Schutzes öffentlicher Belange konzipiert: Soweit durch die Bekanntgabe von Informationen Angaben und Mitteilungen von Behörden, die nicht dem Geltungsbereich des Landes-IFG unterfallen, offenbart würden und die Behörden in die Offenbarung nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist, ist danach der Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen. Siehe dazu im Einzelnen S. 103.

⁵⁴⁵ Die Strukturen des Terrorismusabwehrzentrums standen Pate für das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) als einem behördenübergreifenden Informations- und Kooperationszentrum, das dem Ziel der Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Migration und ihrer Begleit- und Folgekriminalität dient (vgl. dazu BT-Drucks. 16/2432, S. 2), das Gemeinsame Internet-Zentrum, das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (das auf einer Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden des Bundes aufbaut; zu seiner Behördenqualität im Einzelnen *Linke*, DÖV 2015, 128 [132 ff.]) und das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismus Abwehrzentrum (GETZ).

⁵⁴⁶ Vgl. zu ihm bspw. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucks. 16/10007; *Weisser* (Fn. 69), 127 ff.

⁵⁴⁷ Genauer: die Behördeneigenschaft: *Schmitz* (Fn. 502), § 1, Rn. 240; *Schöndorf-Haubold* (Fn. 69), 159; *Weisser* (Fn. 69), 145.

musabwehrzentrum ein Kooperationsnetzwerk zur Synchronisierung des sicherheitsbehördlichen Handelns. In seinem Falle steht dabei der Informationsaustausch im Vordergrund, nicht dagegen die Entwicklung gemeinsamer Handlungsstrategien. Es tritt nicht im Staat-Bürger-Verhältnis nach außen in Erscheinung.⁵⁴⁸ Die Einrichtung verfügt über keine eigenen personellen Ressourcen; die Kontrolle über ihre Handlungen unterliegt dem Recht der jeweils entsendenden Ausgangsbehörde. Ihr Handeln ist der jeweiligen Einzelbehörde, nicht dem Abwehrzentrum zuzurechnen.⁵⁴⁹ Es handelt sich um eine Koordinationsstelle selbstständiger Verwaltungseinheiten.

Auch die Beschlussfassung der Innenminister ist Ausdruck eines kollektiven und koordinierten Handelns von Behörden. Ihr Zusammenwirken bleibt aber nicht ohne Außenwirkung. Wenn die Innenminister der Länder einen gemeinsamen Beschluss fassen, hat das überdies ein anderes Gewicht als das individuelle Handeln einzelner Minister. Sie agieren dann grundsätzlich auch nicht lediglich als individuelle Ressortchefs, sondern in einer kollektiv gebundenen Weise (die auch bspw. politische Rücksichtnahmen einschließt und eine Abweichung von gemeinsam gefundenen Kompromisslinien deutlich erschwert).

Zugleich erwächst der IMK durch ihr Wirken aber nicht selbst ein eigener Zuständigkeitsbereich des Handelns, der selbstständig neben denjenigen der Innenminister tritt. Die Innenminister nehmen ihre eigenen Zuständigkeiten vielmehr simultan wahr; sie bereiten die Wahrnehmung ihrer Aufgaben koordinierend vor.⁵⁵⁰ Der Vorsitzende der IMK nimmt die Funktion eines Sprachrohrs des gemeinsam gebildeten Willens wahr.⁵⁵¹ Dieser bleibt immer an den Einzelwillen der jeweils vertretenen Ministerien rückgebunden. Insofern handelt es sich auch nicht um ein gemeinsames Organ der Länder.⁵⁵² Ihre Organisationsstruktur ist auch nicht in einem Land als rechtlich verfasste Instanz verstetigt, sondern jeweils auf Wechsel angelegt.

ii. *Gesamthänderische Verantwortung der Länder?*

Unterwirft man die Konferenz der Innenminister nicht selbst einer Auskunftspflicht, verknüpft sich damit zugleich die Gefahr, durch die kooperative Form des Handelns Informationszugangsansprüche des Einzelnen auszuhebeln.⁵⁵³ Das kann den Willen des Gesetzgebers zur informatorischen Öffnung der Verwaltung womöglich konterkarieren. Der Rechtsschutz gegen die einzelnen Minister ist grundsätzlich eine unvollständige und unvollkommene Möglichkeit,⁵⁵⁴ sich gegen das Handeln eines Kollektivs zur Wehr zu setzen. Die IMK bildet insoweit einen Grenzfall des Informationsrechts, der sich jeglicher informatorischen Erfassung zu entziehen scheint. Ihre Verselbstständigung

⁵⁴⁸ Rathgeber, DVBl. 2013, 1009 (1011); Weisser (Fn. 69), 145.

⁵⁴⁹ Schmitz (Fn. 502), § 1, Rn. 240; Weisser (Fn. 69), 145.

⁵⁵⁰ So auch Knoke (Fn. 3), S. 130.

⁵⁵¹ In diesem Sinne auch für die KMK Knoke (Fn. 3), S. 24.

⁵⁵² Hirschmüller (Fn. 3), S. 98.

⁵⁵³ In diese Richtung auch Rossi (Fn. 482), § 1, Rn. 38.

⁵⁵⁴ Vgl. dazu unten etwa den Ausschlussgrund der nachteiligen Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Ländern, S. 100.

gung in der Außenwahrnehmung streitet dafür, dass sie auch als eigenständige, den Ländern zurechenbare Behörde agieren kann.

α) Vergleich zur gesamthänderischen Verantwortlichkeit der Rundfunkanstalten der ARD

Denkbar erscheint es insofern, den Ländern für die Gemeinschaftseinrichtung „IMK“ als Arbeitsgemeinschaft aller Länder⁵⁵⁵ eine gesamthänderische Verantwortlichkeit zuzusprechen.⁵⁵⁶ Jedes Land, das ein IFG kennt, muss sich unter dieser Prämisse das Handeln der IMK als eigenes, einer Auskunftspflicht unterworfenen Handeln zurechnen lassen – ähnlich wie sich jeder Sender, der zur „Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands“ gehört, sich das Verhalten anderer ausstrahlender Rundfunkanstalten (insbesondere im Falle von Gegendarstellungsansprüchen) zurechnen lassen muss.⁵⁵⁷ Insoweit gilt die IMK dann als eine öffentliche Stelle des Landes, die einer *gemeinschaftlichen* Auskunftspflicht unterworfen ist. Die Länder, welche die Arbeitsgemeinschaft tragen, sind dann grundsätzlich gemeinsam zu verklagen.⁵⁵⁸

Allerdings ist die Zurechnung einer öffentlichen Stelle zu einem Verwaltungsträger jeweils nicht von kompetenziellen Bindungen entkoppelt: Der IMK selbst oder den Ländern gemeinsam eine Informationsverpflichtung aufzuerlegen, hieße in der Sache im Ergebnis, Informationsansprüche auch auf solche Länder auszudehnen, die bisher kein IFG kennen. Die Schaffung gemeinsamer, unmittelbar allen Ländern zurechenbarer Einrichtungen, die den Willen mehrerer Länder zu einem Willen verschmilzt, bedarf als verwaltungsorganisatorische Ausnahme eines klaren Bekenntnisses aller betroffenen Rechtsträger.⁵⁵⁹ Jedenfalls solange die Länder sich nicht etwa durch eine Verwaltungsvereinbarung rechtlich im Sinne einer Zuordnung und Verselbstständigung der IMK als Behörde *eines Landes* oder mehrerer Länder gebunden haben, überschreitet ihre Unterwerfung unter einen Informationszugangsanspruch den normativen Willen des Gesetzgebers.⁵⁶⁰

β) Schlussfolgerungen

Um die IMK, ihren Organisationsstab oder die Geschäftsstelle als Behörde eines Landes oder mehrerer Länder anzuerkennen, bedürfte es eines normativen Zurechnungsaktes. Einen solchen Zurechnungsakt hat aber keines der Länder erlassen; es fehlt namentlich an ihrem normativen Bekenntnis, sich die Mitwirkungsbeiträge anderer Länder als Teil einer gemeinsamen Verantwortung zurechnen zu lassen. Anders als die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) oder die sog. Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) i. S. d. § 35 Abs. 2 S. 2 RStV handelt die IMK insbesondere nicht kraft gesetzlicher

⁵⁵⁵ Zu dieser organisationsrechtlichen Einstufung S. 20.

⁵⁵⁶ In diesem Sinne für den Wissenschaftsrat *Röhl* (Fn. 66), S. 237.

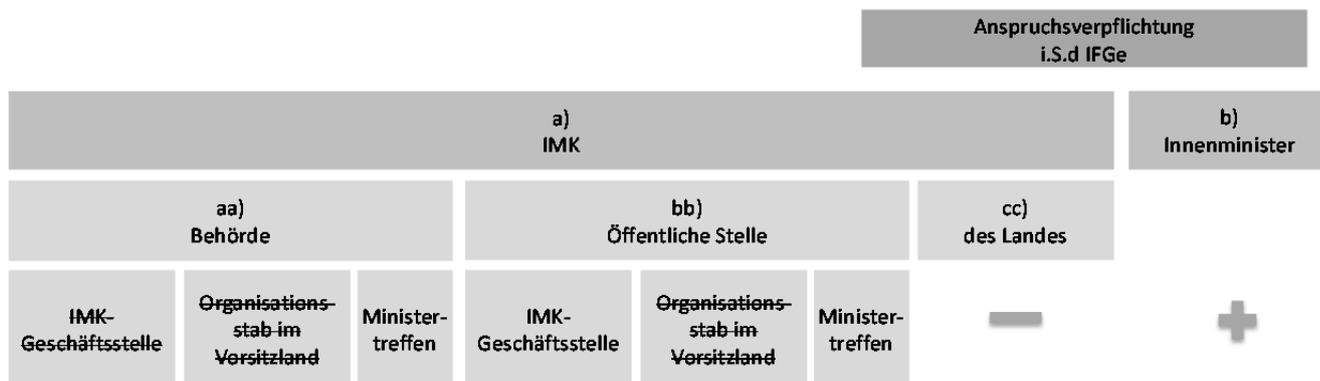
⁵⁵⁷ Siehe dazu bereits S. 23 mit Fn. 138.

⁵⁵⁸ *Röhl* (Fn. 66), S. 234; *Nutzhorn* (Fn. 71), S. 237; zur Rechtslage vor Erlass der VwGO BVerwGE 6, 328 (329).

⁵⁵⁹ In diesem Sinne auch etwa *Westphal* (Fn. 74), S. 331.

⁵⁶⁰ Ebenso für Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften nach § 44a SGB II a. F. *Schoch* (Fn. 461), § 1, Rn. 126; *Steinbach/Hochheim*, NZS 2006, 517 (519); zur Rechtsnatur der Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften zwischen Bund und Gemeinden siehe auch SG Hannover, Beschl. v. 25.1.2005 – S 5 AL 32/05 ER –, BeckRS 2005, 40407 („öffentlich-rechtliche Einrichtung eigener Art“); *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 988; *Strobel* (Fn. 124), 1196 ff.

Autorisierung als gemeinsames Organ der Innenministerien. Entsprechend nehmen die Länder die IMK bzw. ihre Geschäftsstelle oder ihren Organisationsstab konsequent nicht in den normativen Wirkungsbereich ihrer Landesorganisationsgesetze bzw. Behördenverzeichnisse auf.⁵⁶¹ Für das Handeln der IMK sind die Länder daher nicht nach ihrem jeweiligen IFG gesamthänderisch verantwortlich. Die IMK ist nicht selbst auskunftspflichtig.



e) Verfügungsbefugnis

Die Entscheidung über einen Antrag auf Informationszugang knüpfen die meisten Landesgesetze an den Informationsbesitz, namentlich den Tatbestand der Aktenführung bzw. die tatsächliche Verfügungsgewalt über Informationen.⁵⁶² Andere Informationsfreiheitsgesetze, insbesondere die Länder Bremen, Saarland und Sachsen Anhalt knüpfen sie ergänzend an die Verfügungsberechtigung des Anspruchsgegners.⁵⁶³ Damit stellen Letztere eine Konzentration der Entscheidungsbeugnis sicher: Nicht alleine die tatsächliche Verfügungsmacht über eine Information löst einen Anspruch aus. Vielmehr weist das Gesetz die Entscheidung derjenigen Behörde zu, welche die größte Sachnähe zum Verfahren aufweist bzw. die Verfahrensdurchführung innehat.⁵⁶⁴

Eine Verfügungsbeugnis hat die Behörde jedenfalls über diejenigen Informationen, die sie selbst erhoben hat. Hat die Behörde die Informationen nicht selbst erhoben, muss sie zumindest über

⁵⁶¹ Vgl. etwa §§ 5, 9 und 10 BbgLOG.

⁵⁶² § 13 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BlnIFG („Stelle, die die Akten führt“; für den Fall, dass der Antragsteller sich an eine unzuständige Behörde wendet, legt § 13 Abs. 1 S. 4 dieser eine Pflicht zur Weiterleitung des Antrags an die zuständige Behörde auf), ähnlich § 6 Abs. 1 S. 3, 6 BbgAIG; § 11 Abs. 2 HmbTG sowie § 1, § 4 Abs. 1 IFG M-V („in den Behörden vorhandenen“; bei Informationen solcher Behörden, die nicht dem IFG M-V unterfallen, sieht das Gesetz in § 5 Nr. 3 jedoch einen zwingenden Ablehnungsgrund vor); § 5 Abs. 1 S. 2 Rh-PflIFG („der Behörde, die über die begehrten amtlichen Informationen verfügt“); § 3, § 2 Abs. 5 IZG SH („über...verfügt“); § 6 Abs. 1 S. 1 ThürIFG.

⁵⁶³ § 7 Abs. 2 S. 1 BremIFG („Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist“); § 1 SaarIFG i. V. m. § 7 Abs. 1 IFG, § 7 Abs. 1 S. 1 IZG LSA („verfügungsberechtigt“).

⁵⁶⁴ BVerwG, NVwZ 2012, 251 (252, Rn. 28); Berger, in: Berger/Partsch/Roth et al. (Hrsg.), IFG, 2. Aufl., 2013, § 7, Rn. 5; Schoch (Fn. 461), § 7, Rn. 28.

die Information kraft Gesetzes oder ausdrücklicher bzw. stillschweigender Vereinbarung verfügen dürfen.⁵⁶⁵

Typischerweise fallen der „Informationsbesitz“ und die Verfügungsberechtigung zusammen. Das gilt insbesondere dann, wenn die in Anspruch genommene Stelle die fraglichen Informationen selbst gesammelt hat und Urheber der Information ist. Im Falle der IMK sind Informationsbesitz und Verfügungsberechtigung freilich nicht notwendig deckungsgleich. Denn die Landesinnenminister fügen ihre Einzelinformationen in einem Diskussionsprozess zu einem gemeinsamen Gedankenaustausch zusammen. Teilen mehrere Behörden Informationen, kann bei Weitergabe einer Information der neue Empfänger insbesondere ein eigenes Verfügungsrecht erhalten, ohne dass der alte Informationsträger sein Verfügungsrecht verliert.⁵⁶⁶ Die Verfügungsbefugnis der IMK-Mitglieder ist insofern eine gemeinschaftliche. Dass auch andere Stellen über die Informationen verfügen, schließt dann die Verfügungsbefugnis der anderen Stellen nicht aus. Die Landesinformationsgesetze gehen insofern – mit Ausnahme des Landes Brandenburg⁵⁶⁷ – grundsätzlich von einer Verfügungsbefugnis der Behörde aus, welche über die Informationen auf Dauer verfügt.⁵⁶⁸ Der Berührung der Interessen Dritter trägt das Gesetz auf der Ebene der Ausschlussgründe Rechnung.⁵⁶⁹

f) Ausschlussgründe

Die Informationsansprüche, welche die Informationsfreiheitsgesetze gewähren, sind nicht schrankenlos. Sie gestehen den Behörden ausdrücklich Informationsverweigerungsrechte zu. Diese – sich teilweise tatbestandlich überlappenden – Tatbestände sind im Einzelnen aufgrund landesspezifischer Besonderheiten unterschiedlich ausgeformt,⁵⁷⁰ lehnen sich aber ganz überwiegend an das Vorbild des IFG des Bundes an. Entsprechend dem Transparenzgebot der Informationsfreiheitsgesetze und dem Regel-Ausnahme-Verhältnis, das in ihnen angelegt ist, sind diese Auskunftsverweigerungstatbestände aber restriktiv zu handhaben.⁵⁷¹ Die Darlegungs- und Beweislast für ihr Vorliegen liegt bei der Behörde, gegenüber der der Anspruch besteht.⁵⁷²

⁵⁶⁵ Vgl. für das IFG des Bundes BT-Drucks. 15/4493, S. 14.

⁵⁶⁶ BVerwG, NVwZ 2012, 251 (252, Rn. 28).

⁵⁶⁷ § 2 Abs. 3 BbgAIG beschränkt die Informationsbefugnis bei Stellen, deren Zuständigkeit sich auf mehrere Länder erstreckt, inhaltlich auf Akten, die sich ausschließlich auf das Land Brandenburg beziehen.

⁵⁶⁸ Das lässt sich aber auch anders sehen.

⁵⁶⁹ Vgl. insbesondere § 4 Abs. 1 Nr. 2 BbgAIG a. F.; § 10 Abs. 3 Nr. 2 BlnIFG; § 5 Nr. 3 IFG M-V; § 6 S. 1 lit. c IFG NRW; § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b ThürIFG. Wenn durch die Bekanntgabe einer Information Angaben und Mitteilungen von Behörden, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, offenbart würden und die Behörden in die Offenbarung nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist, ist danach der Antrag auf Informationszugang abzulehnen. Aus den Tatbeständen ergibt sich im Umkehrschluss, dass die Gesetze (zumindest dieser Länder) von der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis des Landes auch bei Fremdinformationen ausgehen.

⁵⁷⁰ *Tolkmitt* (Fn. 481), Überblick, Rn. 196 ff. Danach treffen die Länder unterschiedliche Regelungen auf der Rechtsfolgenseite, insbesondere ob eine gebundene oder eine (intendierte) Ermessensentscheidung vorliegt, aber auch hinsichtlich des Grades der Betroffenheit eines infrage stehenden Schutzgutes.

⁵⁷¹ BT-Drucks. 15/4493, S. 9; *Tolkmitt* (Fn. 481), Überblick, Rn. 203.

⁵⁷² BT-Drucks. 15/4493, S. 6; HessVG, NVwZ 2010, 1036 (1039 f.); OVG Berlin-Brandenburg, MMR 2011, 348 (350).

Hinsichtlich des Entscheidungsspielraums der öffentlichen Stelle des Landes differenzieren die Landesgesetze in teilweise feinsinniger Nomenklatur. Sie kennen zum einen zwingende bzw. absolute Ausschlussgründe („Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen“), die der Behörde keinerlei Entscheidungsspielraum belassen,⁵⁷³ zum anderen Regeltatbestände mit intendiertem Ermessen („soll ablehnen“), die nach der Vorstellung des Gesetzgebers im Regelfall eine Ablehnung des Antrags nach sich ziehen, sowie schließlich Ermessenstatbestände („Der Antrag auf Informationsumfang kann abgelehnt werden“), welche die Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ in die normativ gesteuerte Entscheidungsfreiheit der Behörde legen.⁵⁷⁴

Dem Informationsanspruch Privater im Hinblick auf Beschlüsse der IMK können insbesondere besondere öffentliche Belange entgegenstehen (aa-hh). Der Schutz personenbezogener Daten (ii) und des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen⁵⁷⁵ legitimiert demgegenüber nur im seltenen Ausnahmefall eine Auskunftsverweigerung. Im Ergebnis schließt der Katalog der gesetzlichen Verweigerungsgründe Informationsansprüche im Hinblick auf die Besprechungen und Beschlüsse der IMK regelmäßig aus.

aa) Schutz der Beratungen von Behörden sowie des inneradministrativen Entscheidungsprozesses

Informationszugangsansprüche können die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden und den innerbehördlichen Prozess der Entscheidungsfindung untergraben. Ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit trägt der Gesetzgeber durch besondere – meist zwingende – Ausschlussstatbestände Rechnung, gehört doch die Beratung von Behörden grundsätzlich zu dem ausforschungsfreien Kernbestand exekutiver Tätigkeit.⁵⁷⁶ Die Auskunftsverweigerungsgründe finden sich – in unterschiedlichen Kolorierungen und Rechtsfolgenstrenge⁵⁷⁷ – in allen Bundesländern.⁵⁷⁸

⁵⁷³ Vgl. dazu etwa Schoch (Fn. 461), Vorb §§ 3 bis 6, Rn. 38.

⁵⁷⁴ Zum Teil findet sich auch die Formulierung: „Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht“ – mitunter auch in der gleichen Vorschrift neben der Formulierung („Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen“). Diese gestufte Regelungssystematik deutet dann darauf hin, dass der Gesetzgeber den unterschiedlichen Abschnitten unterschiedliche Bedeutungsgehalte beimessen wollte. „Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht“ kann dann im Unterschied zu der Formulierung „Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen“ bedeuten, dass der Anspruchsteller eine Information nicht erzwingen kann, die Behörde aber gleichwohl nicht rechtswidrig handelt, wenn sie die Information dennoch erteilt.

⁵⁷⁵ Dazu bereits S. 39.

⁵⁷⁶ Siehe dazu S. 40.

⁵⁷⁷ So *soll* gemäß § 10 Abs. 4 BlnIFG; § 4 Abs. 2 Nr. 1 BbgAIG und § 7 Abs. 2 lit. a IFG NRW der Zugangsanspruch abgelehnt werden, wohingegen er gemäß § 1 SaarIFG i. V. m. § 3 Nr. 3 IFG; § 9 Abs. 1 Nr. 3 IZG SH und § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c ThürIFG abzulehnen ist und gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA nicht besteht. Eine Besonderheit weist § 9 Abs. 1 Nr. 3 IZG S-H auf: Der Anspruch ist in Bezug auf die Beratungen von Behörden abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Diese Norm enthält damit eine Abwägungsklausel, die dem Informationsbegehren eine Hintertür öffnet. Diese wird aber regelmäßig verschlossen sein, da die Integrität verwaltungsinterner Willensbildungsprozesse ein nicht zu vernachlässigendes Gut darstellt.

⁵⁷⁸ § 10 Abs. 4 BlnIFG (Soll-Bestimmung); § 4 Abs. 2 Nr. 1 BbgAIG (Soll-Bestimmung); § 6 Abs. 1 HmbIFG; § 6 Abs. 1 und 3 M-V IFG; § 7 Abs. 2 lit. a IFG NRW (Soll-Bestimmung); § 1 SaarIFG i. V. m. § 3 Nr. 3 IFG; § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA; § 10

Ihr Schutzgegenstand ist die vertrauliche Entscheidungsfindung.⁵⁷⁹ Sie schützen – ähnlich wie § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG – die Integrität verwaltungsinterner Beratungs- und Willensbildungsprozesse kooperativ agierender Gremien des Bundes und der Länder vor einer Ausforschung durch die Öffentlichkeit.⁵⁸⁰ Sie sollen die „innerbehördliche Vertraulichkeit sowohl im internationalen als auch rein innerstaatlichen Rahmen“ gegen die Neugierde der Öffentlichkeit immunisieren, um den Prozess der unbeeinflussten Entscheidungsfindung zu schützen.⁵⁸¹ Beratungen von Behörden und Gremien bedürfen nämlich einer notwendigen Vertraulichkeit, um eine offene Beratungsatmosphäre frei von äußeren Zwängen zu gewährleisten.⁵⁸² Der Schutzzumfang erstreckt seine zeitliche Schutzwirkung nicht nur auf die Phase der Beratung (i) und die von einer vorzeitigen Offenbarung ausgehenden Beeinträchtigungen selbst (ii.), sondern auch auf die Zeit nach Abschluss der Beratungen, soweit dies als nachwirkender Vertraulichkeitsschutz erforderlich ist (iii.).⁵⁸³

(1) Beeinträchtigung der Beratung von Behörden

i. Beratung von Behörden

Was die Informationsfreiheitsgesetze unter „Beratungen“ verstehen, konkretisieren sie nicht näher. Die Gesetzesbegründung des IFG des Bundes, das für zahlreiche Landesgesetze Pate stand, spricht von „innerstaatlichen Abläufen“. Das beschränkt diese nicht lediglich auf zwischen- und innerstaatliche Vorgänge. Erfasst sind vielmehr auch Beratungen zwischen Exekutive und Legislative sowie zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen, z. B. Forschungseinrichtungen.⁵⁸⁴ In Übereinstimmung damit hat das OVG Schleswig-Holstein für den ähnlichen Regelungsbereich des Umweltinformationsrechts den Begriff der „Beratung“ (i. S. d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 UIG) beschrieben als „die Betätigung der staatsinternen Willensbildung, die auf schriftlichem oder auf mündlichem Wege innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erfolgt“.⁵⁸⁵ Dass der Schutz sich nicht allein auf Beratungen innerhalb einer öffentlichen Stelle, sondern auch auf Beratungen zwischen öffentlichen Stellen erstreckt, hebt bspw. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c ThürIFG ausdrücklich hervor.

Die Beratungen der IMK bilden einen paradigmatischen Fall eines zwischenbehördlichen Abstimmungsprozesses, dessen unbefangene Meinungsbildung und freier Meinungs Austausch besonde-

S. 1 Rh-Pf IFG; § 1 SaarIFG i. V. m. § 3 Nr. 3 IFG; § 9 Abs. 1 Nr. 3 IZG SH (Muss-Bestimmung mit Abwägungsklausel); § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c und § 8 Abs. 1 ThürIFG (Muss-Bestimmung).

⁵⁷⁹ Ebenda.

⁵⁸⁰ Vgl. etwa zum IFG NRW OVG NRW, NVwZ 2008, 1382 (1383).

⁵⁸¹ In diesem Sinne für § 3 Nr. 3 lit. b IFG des Bundes BT-Drucks. 15/4493, S. 10. Vgl. zur Kritik an der Formulierung der Vorschrift im IFG Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 113.

⁵⁸² Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 121 ff., 126; Schoch (Fn. 478), 207.

⁵⁸³ BVerwG, NVwZ 2011, 1072 (1073, Rn. 5); Rossi (Fn. 494), 212; Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 130; Letzteres gilt regelmäßig nicht für den Entscheidungsprozess, da dieser mit dem Ende der Beratungen abgeschlossen ist, dazu sogleich S. 97.

⁵⁸⁴ BT-Drucks. 10/4493, S. 10.

⁵⁸⁵ OVG Schleswig-Holstein, NVwZ 1999, 670 (671). Einer Übertragbarkeit dieser Begriffsbestimmung auf das IFG stimmt die Literatur einhellig zu, z. B. Rossi (Fn. 482), § 3, Rn. 45; Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 122.

ren Schutzes bedarf, um eine sachgerechte und unbeeinflusste Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Alle Akteure, die in die IMK eingebunden sind, sind Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 LVwVfG. Soweit die IMK deutsche Positionen im Rahmen internationaler bzw. europäischer Verhandlungen, insbesondere europäischer Netzwerke,⁵⁸⁶ zum Gegenstand hat, können die Behörden der Länder sich insoweit auch dem Grunde nach auf dem § 3 Nr. 3 lit. a IFG entsprechende landesrechtliche Tatbestände als Ausschlussstatbestand berufen.

ii. *Beeinträchtigung bzw. nachteilige Auswirkungen*

Für die Verweigerung einer Information lassen die meisten Landesgesetze⁵⁸⁷ die Beeinträchtigung von Beratungen bzw. insoweit mögliche nachteilige Auswirkungen ausreichen. Erste ernsthafte Anzeichen, dass durch die Veröffentlichung der Beratung eine Atmosphäre der Vertraulichkeit gefährdet ist, reichen daher aus.⁵⁸⁸ Ähnlich wie im Gefahrenabwehrrecht gilt auch hier: Je größer und folgenschwerer die eintretende Beeinträchtigung ist, umso geringere Anforderungen sind an ihre Wahrscheinlichkeit zu stellen.⁵⁸⁹

iii. *„Solange und soweit“*

Der Ausschlussgrund der Beeinträchtigung einer Beratung von Behörden besteht in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht nur, „solange und soweit“ Beratungen der Behörden gefährdet werden. Der Schutz besteht also grundsätzlich nur für den Zeitraum, zu dem die Beratungen stattfinden. Sind sie abgeschlossen, entfällt der Ausschlussgrund grundsätzlich.⁵⁹⁰

Eine Gefährdung tritt jedenfalls durch eine Veröffentlichung von Informationen ein, die den Inhalt bevorstehender Beratungen Dritten vorab zugänglich macht.

Zugleich bildet der Abschluss des Verfahrens keine unüberwindbare zeitliche Hürde für die Schutzbedürftigkeit.⁵⁹¹ Der Schutz der Vertraulichkeit kann auch weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbieten⁵⁹² (nachwirkender Vertraulichkeitsschutz). Denn das Bewusstsein einer Offenlegung nach Abschluss der Beratungen strahlt auf die Meinungsbildung und den Meinungsaustausch aus. Sie kann die Atmosphäre der Offenheit, Unbefangenheit und des Vertrauens zerstören, welche die Grundlage der gemeinsamen Arbeit bildet. Zum einen unterbleiben dann

⁵⁸⁶ Vgl. für das IFG des Bundes ausdrücklich die Begründung des Regierungsentwurfs BT-Drucks. 15/4493, S. 10; zu Netzwerkstrukturen im europäischen Verwaltungsaufbau siehe auch oben S. 15.

⁵⁸⁷ Z. B. § 1 SaarIFG i. V. m. § 3 Nr. 3 lit. b IFG und § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA.

⁵⁸⁸ OVG NRW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10 –, BeckRS 2010, 55401; *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 126.

⁵⁸⁹ BVerwG NVwZ 2011, 1072 (1073, Rn. 11).

⁵⁹⁰ Vgl. für den Parallellfall des § 4 Abs. 1 S. 1 IFG BT-Drucks. 15/4493, S. 12; *Schoch* (Fn. 461), § 4, Rn. 31 f. Ähnlich hat das BVerfG für das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung entschieden, dass dem nachträglichen parlamentarischen Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen Grenzen gezogen sind, zugleich aber die Informationen im Interesse einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns im Nachhinein grundsätzlich zu offenbaren sind. Siehe dazu BVerfGE 110, 199 (215, 219).

⁵⁹¹ BVerwG, NVwZ 2011, 1072 (1072 f., Rn. 5).

⁵⁹² BVerwG, NVwZ 2011, 1072 (1072 f., Rn. 5).

Meinungsäußerungen im Hinblick auf das Risiko ihrer späteren Veröffentlichung. Andererseits erfolgen Meinungsäußerungen mit Blick auf die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit: Die sachlich orientierter Arbeit verschriebene Gremiensitzung verwandelt sich in ein „Schaufenster der Politik“.⁵⁹³

Was für den Beratungsprozess gilt, muss nicht in gleicher Weise auch für das Beratungsergebnis gelten. Die Zugänglichkeit von Beratungsergebnissen strahlt insbesondere nicht notwendig auf die Vertraulichkeit von Beratungen aus. Denn sie können den Prozess der Entscheidungsfindung unangetastet lassen. Soweit keine Verlaufsprotokolle betroffen sind,⁵⁹⁴ ist der notwendige Schutz der Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit grundsätzlich nicht betroffen. Nach vollständigem Abschluss des Vorgangs sind die Protokolle nach dem Willen zahlreicher Landesgesetzgeber daher – auch bei vertraulichen Inhalten – hinsichtlich des Ergebnisses grundsätzlich zugänglich zu machen;⁵⁹⁵ auf den Zugang zu Verlaufsprotokollen gewährt das Gesetz demgegenüber kategorisch keinen Zugang.

Mit der Beschlussfassung der Innenminister findet ein Beratungsvorgang freilich noch nicht seinen Abschluss. Abgeschlossen ist dann lediglich der intraföderale Abstimmungsprozess, noch nicht aber der Abstimmungsprozess innerhalb der Regierung. Frühestens mit dessen Abschluss wird ein Informationszugangsanspruch durchsetzbar. Auch dann kann die Offenbarung der Information aber die Beratung von Behörden im Hinblick auf ihre Ausstrahlungswirkung gefährden – namentlich dann, wenn ein Land in die Beratungen der IMK Informationen im Vertrauen darauf eingebracht hat, dass die anderen Länder die Vertraulichkeit dieser Information respektieren, und daher ein entsprechendes Veto gegen die öffentliche Zugänglichkeit des Ergebnisses ausgesprochen hat. Würde sich ein Land über dieses Votum hinwegsetzen, gefährdete das die Vertrauensbasis der Beratungen für die Zukunft nachhaltig. Es hätte im Zweifel zur Folge, dass die anderen Länder diesem vertrauliche Informationen in Zukunft nicht mehr zur Verfügung stellen und dadurch die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus einer Grundvoraussetzung im Kern beraubt wird. Gibt ein Land also zu erkennen, dass es mit der Zugänglichkeit von Informationen für Dritte nicht einverstanden ist, schließt die Vertraulichkeit des Beratungsprozesses eine Weitergabe der Information auf der Grundlage des IFG aus.⁵⁹⁶

⁵⁹³ Auf der Grundlage dieses Regelungsgedankens verwehren einige Landesinformationsgesetze ausdrücklich den Zugang zu Protokollen. § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG (anknüpfend an den Schutz spezialgesetzlicher Vertraulichkeitsvorschriften); § 6 Abs. 3 IFG M-V; § 7 Abs. 1 IFG NRW.

⁵⁹⁴ Diese sind gemäß § 6 Abs. 3 IFG M-V nicht zugänglich.

⁵⁹⁵ § 6 Abs. 5 IFG M-V; § 7 Abs. 3 IFG NRW. Vgl. zu Inhalt und Reichweite von Vertraulichkeitsbeschlüssen (sub specie des HmbBezVG) VG Hamburg, Urt. v. 15.1.2013 – 11 K 2149/10 –, juris.

⁵⁹⁶ Eine sehr ähnliche Zielrichtung verfolgen die Schutztatbestände, die nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Bund und Ländern (dd, S. 100) und die besonderen Schutzbedürfnisse öffentlicher Stellen außerhalb des Anwendungsbereichs des jeweiligen IFG (ee, S. 103) zum Ausschlussgrund erheben.

(2) Entscheidungsprozess

Neben dem *Beratungsprozess* verleihen die Landesinformationsgesetze auch unmittelbaren, intra- und interbehördlichen *Entscheidungsprozessen* besonderen Schutz. Geschützt sind „Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung,⁵⁹⁷ soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.“⁵⁹⁸ Ein solcher Ausnahmetatbestand findet sich in allen Landesgesetzen – auch in denjenigen, die auf den expliziten Schutz der behördlichen Beratungen verzichten.⁵⁹⁹ Der Großteil der Landesgesetze gestaltet den Schutztatbestand als Soll-Bestimmung aus, die in atypischen Fällen eine Abweichung vom Regelfall ermöglicht.⁶⁰⁰

Da die Bestimmungen zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses denen zum Schutz behördlicher Beratungen in ihren Schutzgütern und Schutzzwecken ähneln, stellt sich in besonderer Weise die Frage nach ihrem Verhältnis. Manche halten beide Tatbestände für zwei Seiten derselben Medaille und ihre in vielen Landesinformationsgesetzen⁶⁰¹ erfolgende Dopplung dementsprechend für überflüssig.⁶⁰² Das trifft die Sache aber nicht. Gerade am Beispiel der IMK wird ihr Unterschied deutlich: Der gesetzliche Schutz des behördlichen *Entscheidungsprozesses* erfolgt mit Blick auf unmittelbar bevorstehende Entscheidungen, die Außenwirksamkeit erlangen. Die Vorschrift soll einer Vereitelung des Entscheidungserfolgs durch die vorzeitige Bekanntgabe einer Information entgegenwirken. Zwischen dem beantragten Informationszugang und der drohenden Erfolgsvereitelung muss ein Kausalitätszusammenhang bestehen.⁶⁰³ Das kommt in Betracht, wenn

⁵⁹⁷ § 4 Abs. 2 Nr. 3 BbgAIG nimmt zusätzlich *noch nicht abgeschlossene Schriftstücke* in die Schutztrias mit auf und lässt *Beschlüsse* außen vor. Ähnlich ist § 9 Abs. 2 Nr. 2, 4 IZG SH einzuordnen: Nr. 2 schützt *interne Mitteilungen* der informationspflichtigen Stellen, die zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses erforderlich sind. Nr. 4 verwehrt den Zugang zu noch nicht abgeschlossenen Schriftstücken. Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Vorbereitung sollen in der Regel den verwaltungsinternen Raum nicht verlassen, so dass sie als interne Mitteilungen angesehen werden können.

⁵⁹⁸ So etwa explizit § 4 Abs. 1 S. 1 IFG, der wiederum Vorbildcharakter für die Landesgesetze entfaltet. Eine (nahezu) inhaltsgleiche Regelung findet sich in § 4 BremIFG; § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG; § 10 Rh-PfLIFG; durch die Verweisung in § 1 SaarIFG i. V. m. § 4 IFG; § 4 IZG LSA; § 8 ThürIFG.

⁵⁹⁹ § 10 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 4 Abs. 2 Nr. 3 BbgAIG; § 4 BremIFG; § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG; § 6 Abs. 1 IFG M-V; § 7 Abs. 1 IFG NRW; § 10 Rh-PfLIFG; § 1 SaarIFG i. V. m. § 4 IFG; § 4 IZG LSA; § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG SH; § 8 ThürIFG.

⁶⁰⁰ § 4 Abs. 2 Nr. 3 BbgAIG; § 4 BremIFG; § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG; § 10 Rh-PfLIFG; § 1 SaarIFG i. V. m. § 4 IFG; § 4 IZG LSA; § 8 ThürIFG. Demgegenüber schließt § 10 Abs. 1 S. 1 BlnIFG den Zugangsanspruch zu Entwürfen und unmittelbar vorbereitenden Arbeiten bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich kategorisch aus. Ähnlich ist die gesetzliche Konzeption in Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen: Gemäß § 6 Abs. 1 IFG M-V und § 7 Abs. 1 IFG NRW ist der Zugangsanspruch abzulehnen. § 6 Abs. 5 S. 1 IFG M-V und § 7 Abs. 3 IFG NRW beschränken diesen Schutz bis zum Abschluss des jeweiligen Verfahrens, indem die vorher verwehrt Informationen dann zugänglich zu machen sind. Auch § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG SH enthält eine Ist-Bestimmung zur Versagung des Informationsanspruchs, knüpft diese aber an eine Abwägung. Danach ist der Informationszugang zu gewähren, wenn das öffentliche Interesse überwiegt. Damit ist die schleswig-holsteinische Bestimmung den Soll-Bestimmungen anderer Landesgesetze stark angenähert.

⁶⁰¹ Ausnahmen bilden insoweit Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz.

⁶⁰² *Kugelmann*, NJW 2005, 3609 (3613).

⁶⁰³ *Schoch* (Fn. 461), § 4, Rn. 24.

die Entscheidung bei Offenbarung der Information voraussichtlich überhaupt nicht oder mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.⁶⁰⁴

Die Beratungen der IMK sind freilich grundsätzlich nicht auf eine Entscheidung gerichtet, die unmittelbar Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfaltet. Vielmehr dienen sie der Vorbereitung von Vollzugsmaßnahmen in den Ländern. Nur im Einzelfall, nicht aber immer zeichnen sich sie durch einen Konkretisierungsgrad auf, der für Betroffene hinreichend konkrete Folgerungen erkennbar macht und sie zu Verhaltensänderungen bewegt, die sicherheitsrelevante Maßnahmen unterlaufen können: Das Bekanntwerden allgemeiner Vollzugspläne kann den Erfolg sicherheitsrelevanter Maßnahmen gefährden oder zumindest deutlich verzögern. Dann genießen die ministeriellen Beratungen als auch die Beratungen der Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen den besonderen Vertraulichkeitsschutz für behördliche Entscheidungsprozesse, im Übrigen aber nicht – sehr wohl demgegenüber den besonderen Schutz behördlicher Beratungen. Dieser zielt auf die *entscheidungsunabhängige* behördeninterne Vertraulichkeit und damit auf Beratungen, die nicht unmittelbar in konkrete Entscheidungen münden;⁶⁰⁵ für die Beschlüsse der IMK ist dieser Schutztatbestand regelmäßig einschlägig. Beide Schutztatbestände überlappen sich insoweit, sind aber nicht sachlich identisch.

bb) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Die Informationsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen formulieren – anders das IFG des Bundes – zusätzlich zum Schutz behördlicher Beratungen und des Entscheidungsprozesses einen Ausnahmeverbehalt für den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.⁶⁰⁶ Der Begriff entspringt der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum System der Checks and Balances zwischen Regierung und Parlament.⁶⁰⁷ Die Ausnahmebestimmung ist von dem Gedanken getragen, dass die parlamentarische Kontrolle auch Freiräume gewähren muss, um die Selbständigkeit der Exekutive als eigenständige Staatsgewalt zu wahren. Dieser prinzipiell nicht ausforschbare Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung schützt die Willensbildung und die Entscheidungsprozesse, mithin die Eigenverantwortung⁶⁰⁸ und die Funktionsfähigkeit⁶⁰⁹ der Gubernative, vor dem Hineinregieren und dem Ausforschen der Willensbildungsprozesse durch Dritte.⁶¹⁰ Noch nicht abgeschlossene Vorgänge genießen

⁶⁰⁴ BT-Drucks. 15/4493, S. 12.

⁶⁰⁵ Schoch (Fn. 461), § 4, Rn. 48.

⁶⁰⁶ § 10 Abs. 3 Nr. 1 BlnIFG; § 4 Abs. 1 Nr. 3 AIG; § 6 Abs. 4 IFG M-V; § 7 Abs. 2 lit. b IFG NRW sowie § 7 Nr. 3 ThürIFG. Für die Anknüpfung der Wendung *Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung* an die vom BVerfG entwickelten Grundsätze des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, BVerfGE 110, 199 (214). Diese Entscheidung betrifft zwar nur die Landesverfassung von Schleswig-Holstein, lässt sich aber zwanglos auch auf einfaches Gesetzesrecht anderer Länder übertragen; so auch Schnabel/Freund (Fn. 271), 196.

⁶⁰⁷ BVerfGE 67, 100.

⁶⁰⁸ Die Eigenverantwortung der Regierung soll Übergriffe anderer in laufende Prozesse verhindern.

⁶⁰⁹ Die Funktionsfähigkeit betrifft die vom konkreten Vorgang abstrahierte Möglichkeit unbeeinflusster Willensbildung auch bei abgeschlossenen Vorgängen, Schnabel/Freund (Fn. 271), 193 sowie im Einzelnen S. 42.

⁶¹⁰ BVerfGE 67, 100 (139); 124, 78 (120, Rn. 123); Klein (Fn. 438), Art. 44, Rn. 151; zum Ganzen vgl. oben S. 40.

demnach einen höheren Schutz als abgeschlossene Vorgänge.⁶¹¹ Die Begrifflichkeit „*Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung*“ weicht in der Sache nicht von der Formel „*Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*“ ab.⁶¹² Sie gießt lediglich das in einfachgesetzliche Form, was die Verfassung ohnehin verbürgt⁶¹³

Diese staatsorganisationsrechtlichen Topoi lassen sich nicht unbesehen auf einfachgesetzliche Informationszugangsansprüche übertragen. Zugleich gehen die einfachgesetzlich gewährten Informationsfreiheitsansprüche gegenüber der Regierung im Zweifel nicht weiter als verfassungsrechtlich gewährte Abgeordnetenrechte.⁶¹⁴ Der verfassungsrechtliche Kernbereich der Exekutive zieht insbesondere auch den informationsfreiheitsgesetzlichen Ansprüchen eine Grenze der Unverfügbarkeit. Könnte sich ein Abgeordneter über das Jedermann-Recht der Informationsfreiheitsgesetze solche Informationen verschaffen, die ihm sein verfassungsrechtlicher Abgeordnetenstatus verwehrt, würde das einen Umgehungstatbestand eröffnen – und umgekehrt die besondere Rolle parlamentarischer Kontrolle entwerten.⁶¹⁵ Das demokratische Privileg des verfassungsrechtlichen Parlamentskontrollrechts wollte der Gesetzgeber nicht infrage stellen.

Entsprechend seinem Schutzzweck beschränkt sich der Ausschlussgrund exekutiver Eigenverantwortung grundsätzlich auf laufende Vorgänge. Eine solche ausdrückliche Begrenzung enthalten freilich weder § 10 Abs. 3 Nr. 1 BlnIFG noch § 6 Abs. 4 IFG M-V noch § 7 Abs. 2 lit. b IFG NRW noch § 7 Nr. 3 ThürIFG.⁶¹⁶ Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist aber entsprechend seinem Wesen als Ausnahmetatbestand auf den Rahmen des Erforderlichen beschränkt.

⁶¹¹ Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 24. Ed., 2015, Art. 44, Rn. 12 m. w. N.

⁶¹² Vgl. Fn. 606.

⁶¹³ Zu dem Schutzzumfang der Wendungen „*beeinträchtigen*“ bzw. „*nachteilige Auswirkungen*“ ausführlich *Schnabel/Freund* (Fn. 271), 197.

⁶¹⁴ So die h. M., vgl. *Cancik* (Fn. 264), 891; *Ewer*, AnwBl 2010, 455 (458); *Roth*, in: Berger/Partsch/Roth et al. (Hrsg.), IFG, 2. Aufl., 2013, § 3, Rn. 109; *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 993.

⁶¹⁵ Zugleich ist der Informationszugangsanspruch als wesensverschiedener Anspruch grundsätzlich nicht gegenüber den Abgeordnetenrechten per se zusätzlich eingeschränkt. So aber wohl *Lindemann*, in: Friedersen/Lindemann (Hrsg.), IFG-SH, 2000, § 10, Anm. 5, der auch abgeschlossene Vorgänge vom Informationszugangsrecht des Bürgers ausnehmen will.

⁶¹⁶ Im Gegenteil könnte der systematische Konnex mit § 7 Abs. 3 IFG NRW dafür streiten, auch abgeschlossene Vorgänge unter § 7 Abs. 2 lit. b IFG NRW zu subsumieren. Dieser bestimmt: „Informationen, die nach Absatz 1 vorenthalten worden sind, sind nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Für Protokolle vertraulichen Inhalts gilt dies nur für die Ergebnisse.“ Da hier ausdrücklich ein Zeitrahmen – nach Verfahrensabschluss – für den Informationszugang bestimmt ist, könnte man im Umkehrschluss aus einer fehlenden Regelung zum Zeitrahmen in Abs. 2 schließen, dass dort die Informationen – wie teilweise vertreten (so explizit *Seidel*, in: Franßen/Seidel (Hrsg.), IFG NRW, 2007, § 7, Rn. 832; dies für § 10 Abs. 3 Nr. 1 BlnIFG und § 4 Abs. 1 Nr. 3 AIG annehmend *Schnabel/Freund* (Fn. 271), 197) – „zeitlich umfassend geschützt“ sind. Dies geht aber an Sinn und Zweck der Ausschlussstatbestände im Allgemeinen und § 7 Abs. 2 lit. b IFG NRW im Besonderen vorbei: § 7 Abs. 3 bezieht sich zum einen ausdrücklich auf Informationen nach Abs. 1 und eben nicht auf solche nach Abs. 2. Mit seinem Rekurs auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nimmt § 7 Abs. 2 lit. b IFG NRW auch die allgemeinen Maßstäbe seines zeitlichen Schutzes auf. Endet dieser Schutz nach seinem Zweck grundsätzlich mit dem Abschluss des Vorgangs, gilt dies auch für Ansprüche nach dem IFG. Denn es fehlt dann einer Informationsverweigerung regelmäßig die sachliche Rechtfertigung. Wenn der Parlamentsgesetzgeber diese Grundsätze modifizieren will, setzt dies eine explizite Regelung voraus. Anderenfalls kommt die Leitregel zum Tragen: Ausschlussstatbestände sind restriktiv auszulegen; so auch die Gesetzesbegründung, NRW LT-Drucks. 13/1311, S. 9.

Vollständig abgeschlossene Vorgänge sind daher grundsätzlich dem Informationsbegehren des Bürgers ausgesetzt, es sei denn, die Schutzbedürftigkeit des Vorgangs überwiegt im Einzelfall. Mit einem IMK-Beschluss sind Vorgänge allerdings regelmäßig nicht abgeschlossen, sondern grundsätzlich erst mit der regierungsinternen Beratung und Umsetzungsvorbereitung.⁶¹⁷ Damit greift dieser Ausschlusstatbestand in weiten Teilen des IMK-Handelns Raum.

cc) Nachteilige Auswirkungen auf das Beziehungsgefüge zu anderen Hoheitsträgern

Die Freigabe von Informationen, welche andere Staaten (1) bzw. Länder (2) berühren, können die Beziehungen zu diesen beeinträchtigen. Darauf nehmen die Informationsfreiheitsgesetze Rücksicht. Sie gewichten den Schutz der Beziehungen zu anderen Hoheitsträgern höher als den freien Informationszugang des Bürgers.

(1) Internationale Beziehungen

Mit Ausnahme des BlnIFG⁶¹⁸ nennt jedes Landesinformationsfreiheitsgesetz „internationale Beziehungen“ ausdrücklich als Auskunftsverweigerungsgrund.⁶¹⁹ Geschützt sind die Beziehungen zu anderen Staaten aber auch zu inter- und supranationalen Organisationen.⁶²⁰ Im Falle der IMK kann insbesondere ein Informationsfluss von ausländischen Geheimdiensten, etwa zu Bedrohungslagen im Inland, an die Geheimdienste des Bundes, die ihrerseits die Informationen an die Länder weitergeben, schutzbedürftig sein.

(2) Beziehungen zum Bund oder zu einem Land

Einen Informationsanspruch schließen die meisten Informationsfreiheitsgesetze ausdrücklich auch für solche Fälle aus, in denen das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen des Landes zum Bund oder zu einem anderen Land haben *kann*.⁶²¹ Lediglich Berlin und das Saarland kennen (unter denjenigen Ländern, die ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen haben) – ebenso wie das IFG des Bundes⁶²² – keinen entsprechenden Ausschlusstatbestand.⁶²³ Der Tatbestand „nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen“ stellt den ungestörten Informa-

⁶¹⁷ Vgl. dazu auch oben S. 42.

⁶¹⁸ Drohen anlässlich der Veröffentlichung dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes schwerwiegende Nachteile, kann der Informationszugang verweigert werden, § 11 BlnIFG. Damit sind auch negative Auswirkungen auf diplomatische Beziehungen von Bund und Ländern zu Drittstaaten geschützt.

⁶¹⁹ § 4 Abs. 1 Nr. 1 BbgAIG; § 3 Nr. 1 lit. a BremIFG; § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG; § 5 Nr. 1 IFG M-V; § 6 S. 1 lit. a IFG NRW; § 9 Abs. 1 Nr. 1 Rh-PflIFG; § 1 SaarLIFG i. V. m. § 3 Nr. 1 lit. a IFG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. a IZG LSA; § 9 Abs. 1 Nr. 1 IZG SH; § 7 Abs. 1 Nr. 1 ThürIFG.

⁶²⁰ *Tolkmitt* (Fn. 481), Überblick, Rn. 210.

⁶²¹ § 4 Abs. 1 Nr. 1 BbgAIG; § 3 Nr. 1 lit. a BremIFG; § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG; § 5 Nr. 1 IFG M-V; § 6 lit. a IFG NRW; § 9 Nr. 1 Rh-PflIFG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. a IZG LSA; § 9 Abs. 1 Nr. 2 IZG-SH; § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 ThürIFG; strenger demgegenüber § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG; § 5 Nr. 1 IFG M-V (dazu insbesondere S. 103).

⁶²² Dort findet sich als im Ansatz vergleichbares Äquivalent der Tatbestand des § 3 Nr. 3 lit. b IFG, der die Beratungen gegen Informationsansprüche immunisiert. Siehe dazu S. 94.

⁶²³ Sie rekurren als vergleichbare Schutztatbestände lediglich auf die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung (§ 9 Abs. 1 IFG Berlin) bzw. die Vorschriften des Saarländischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (§ 2 SaarLIFG).

tionsfluss zwischen dem vom Informationsanspruch betroffenen Land und den übrigen Ländern sowie dem Bund⁶²⁴ auch im Rahmen der IMK bei nicht öffentlichen Beschlüssen oder Stellungnahmen unter einen besonderen Vertraulichkeitsschutz.⁶²⁵

Die Beziehungen eines Landes zu einem anderen Land sind dann von nachteiligen Auswirkungen bedroht, wenn das Bekanntwerden der Information die Vertraulichkeit von Abstimmungsprozessen zwischen den Ländern gefährden kann. Die Hürden für den Ausschlussgrund „Beziehungen zu einem anderen Land“ setzen die Informationsfreiheitsgesetze der Länder bewusst niedrig. Es sind (in den meisten Ländern)⁶²⁶ weder nachhaltige Störungen der Beziehungen zu den Ländern erforderlich noch politische Verwerfungen. Es genügt bereits die *Möglichkeit* nachteiliger Auswirkungen.⁶²⁷

Wenn ein Bundesland auf der Grundlage seines IFG den Verlauf und das Ergebnis der Beratungen der IMK der Öffentlichkeit offenbart, gibt es damit Informationen preis, die Verwaltungen anderer Länder berühren, welche womöglich keinen gesetzlichen Informationsanspruch kennen. Dieses Land kann dadurch den Willen solcher Länder, die bewusst kein IFG erlassen haben, um Informationen nicht der Öffentlichkeit preiszugeben, konterkarieren. Diese Preisgabe kann dadurch die Beziehungen zu ihnen gefährden.⁶²⁸ Daraus ergibt sich ein „informationsrechtliches Rücksichtnahmegebot“.⁶²⁹ Anderenfalls hätten es Bundesländer mit IFG nämlich in der Hand, solchen Ländern ohne IFG ihre politische Gestaltungsvorstellung umfassender Information der Öffentlichkeit aufzunötigen. Dies käme einem dem Grundgedanken wechselseitiger Rücksichtnahme und Treuepflicht im Bundesstaat⁶³⁰ zuwiderlaufenden „Race to information“ der Landesinformationsgesetze gleich. Es wäre zum einen mit der föderalen Regelungsautonomie der Bundesländer nicht vereinbar; zum anderen würde es die Vertraulichkeit des Miteinanders, das die Beratungen der IMK prägt, infrage stellen und damit die effektive Zusammenarbeit zwischen den Ländern – insbesondere auf dem Gebiet der inneren Sicherheit – erschweren. Denn Länder ohne IFG bzw. mit restriktivem IFG würden dann anderen Ländern keine Informationen mehr zur Verfügung stellen, mit deren Preisgabe sie nicht selbst einverstanden sind. Die IFGs der Länder würden ein kompetenziell bedenkliches informatorisches Meistbegünstigungsprinzip etablieren, das dem Anspruchsteller die Möglichkeit eröffnet, Informationen, die er in einem Land nicht erhalten kann, über den Umweg des IFG eines anderen Landes einzufordern.

⁶²⁴ Für das alte IFG SH, LT-Drucks. 14/2374, S. 16; *Lindemann*, in: Friedersen/Lindemann (Hrsg.), IFG-SH, 2000, § 9, Anm. 2.2, S. 48; zum IFG NRW vgl. *Seidel*, in: Franßen/Seidel (Hrsg.), IFG NRW, 2007, § 6, Rn. 710.

⁶²⁵ *Lindemann* (Fn. 624), Anm. 2.2, S. 48.

⁶²⁶ Anderes bestimmt insoweit § 5 Nr. 1 IFG M-V: „(...) den Beziehungen zum Bund oder zu einem Land schwerwiegende Nachteile bereiten“. Schwerwiegende Nachteile liegen nur dann vor, wenn die Information so werthaltig, gefährlich und schützenswert ist, dass die Beziehung zum anderen Land auf Dauer gestört wäre.

⁶²⁷ Nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG darf diese zugleich nicht unerheblich sein.

⁶²⁸ *Tolkmitt* (Fn. 481), Überblick, Rn. 214/216.

⁶²⁹ *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 20.

⁶³⁰ BVerfGE 1, 299 (315); *Bauer* (Fn. 154), S. 1 ff.

Zugleich konzipieren die Informationsfreiheitsgesetze der Länder den Tatbestand der nachteiligen Auswirkungen nicht als „Carte blanche“ einer Informationsverweigerung.⁶³¹ Eine pauschale Zugangsverweigerung mit dem Verweis darauf, dass möglicherweise und abstrakt Beziehungen zu anderen Ländern betroffen sind, widerspräche der auf Transparenz angelegten Grundvorstellung der Informationsfreiheitsgesetze.⁶³² Verfahrensrechtliche Mechanismen zur Absicherung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses sind angezeigt. Grundsätzlich ist eine Rückkopplung des in Anspruch genommenen Innenministeriums bei dem von der Information betroffenen Land durch Konsultation oder Zustimmungsvorbehalt sachgerecht und geboten.⁶³³ So entspricht es auch einem bewährten Regelungsmodell im Bereich des Finanzrechts beim zwischenstaatlichen Informationsaustausch – sowie dem Umlaufverfahren der IMK.⁶³⁴ Dem betroffenen Land obliegt es dann, durch eine Einstufung der Information als geheimhaltungsbedürftig ihrer Veröffentlichung entgegenzuwirken.

Setzt sich das Land, das einem Informationsanspruch ausgesetzt ist, über diese Einstufung hinweg, hat das regelmäßig nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu dem Land, das sich der Freigabe der Information widersetzt hat. Es greift daher grundsätzlich der Ausschlussgrund „nachteilige Auswirkungen“ auf die Beziehungen zu den Ländern. Eine Veröffentlichung der fraglichen Information hat daher regelmäßig zu unterbleiben, wenn und soweit ein Bundesland zu erkennen gibt, dass es mit der Veröffentlichung einer Information nicht einverstanden ist und die Information sich nicht in einen nicht geheimhaltungsbedürftigen und einen geheimhaltungsbedürftigen Teil aufspalten lässt.⁶³⁵

Das gilt unabhängig davon, ob das andere Land die Geheimhaltungsbedürftigkeit zu Recht ausgesprochen hat. Denn der Gesetzeswortlaut knüpft nicht an die *objektive* Schutzwürdigkeit einer Information an, sondern an die *subjektive* Beziehungsebene zwischen den Ländern. Das Land, das sich einem Informationsanspruch ausgesetzt sieht, braucht insbesondere grundsätzlich die Gründe für die Versagung der Freigabe eines anderen Landes nicht zu prüfen. Eine *schwerwiegende* Störung der Beziehung zwischen den Ländern setzt der Gesetzeswortlaut – mit Ausnahme des IFG M-

⁶³¹ Ebenso für das IFG des Bundes *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 18, der befürchtet, dass der Informationszugang weitgehend entfällt. Hinzu kommt ein nur eingeschränkt durch die Gerichte kontrollierbarer Beurteilungsmaßstab, wann nachteilige Auswirkungen drohen, *Roth* (Fn. 614), § 3, Rn. 21; vgl. dazu BVerwG, NVwZ 2010, 321 (321 ff., Rn. 15 ff.); kritisch *Schnabel*, NVwZ 2010, 303 (303 f.).

⁶³² *Fischer/Fetzer*, in: *Fluck/Fischer/Fetzer* (Hrsg.), *InfoR*, IFG-SH, Rn. 39/44.

⁶³³ Anders in der Tendenz aber zur alten Rechtslage in Schleswig-Holstein *Lindemann* (Fn. 624), Anm. 2.2, S. 48.

⁶³⁴ § 8 Abs. 1 S. 8 KWG gestattet der BaFin eine Weitergabe aus anderen Staaten stammender Informationen ausschließlich mit deren Zustimmung. Für von den europäischen Aufsichtsbehörden stammende Dokumente sieht Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 demgegenüber keinen bindenden Zustimmungsvorbehalt vor, sondern ein Konsultationsverfahren. Ein drittes Regelungsmodell wählen Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung (EG) 1049/2001 für die Übermittlung von Informationen an die europäischen Institutionen: Soweit diese Dokumente Dritter enthalten, ist ein Konsultationsverfahren vorgesehen. Der betroffene Mitgliedstaat kann das europäische Organ ersuchen, das Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten. Dazu jeweils *Gurlit*, NZG 2014, 1161 (1166) m. w. N.

⁶³⁵ So § 9 Abs. 3 HmbTG.

V⁶³⁶ – ebenso nicht voraus. Eine Störung der Beziehungen kann insbesondere eintreten, wenn ein anderes Land sich einer Freigabe der Information widersetzt, weil es kein eigenes IFG kennt. Ob das auch dann gilt, wenn dieses Land auf der Grundlage seines IFG gesetzlich inhaltlich zur Freigabe der Information verpflichtet wäre, sich also einer Freigabe der Information zu Unrecht entzieht, ist weniger eindeutig. Das betreffende Land handelt dann rechtswidrig. Eine Störung der Beziehungen zu den exekutivischen Kooperationspartnern des anderen Landes, die den Informationsfluss unterbricht, schließt das aber nicht kategorisch aus. Mit Ausnahme von missbräuchlichen und evident fehlerhaften Berufungen auf Auskunftsverweigerungsgründe löst die Freigabeversagung eines Landes für die anderen Länder daher einen Auskunftsverweigerungsgrund aus. Stuft das Land die Information selbst nicht als geheimhaltungsbedürftig ein, fällt der Verweigerungsgrund „nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen“ umgekehrt aber aus. Störungen können dann nicht eintreten.

Fragt das Land, an den der Auskunftsanspruch adressiert ist, nicht bei dem anderen Land an, ist eine Verweigerung der Auskunft regelmäßig nur dann gerechtfertigt, wenn durch Äußerungen amtlicher Stellen des anderen Landes oder bei einer sachlichen Würdigung der Interessen des anderen Landes ein erkennbares Interesse deutlich wird, der Offenbarung der Information nicht zuzustimmen und das Hinwegsetzen über diese Interessenlage auf die Beziehungen zwischen den Ländern nachteilige Auswirkungen zeitigen kann.

Eine Abweichung von dem Grundsatz, dass regelmäßig kein Informationszugangsanspruch besteht, wenn ein Land einer Veröffentlichung von IMK-Beschlüssen widersprochen hat, gilt nur in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg. Deren IFG knüpft eine Verweigerung des Informationszugangs an eine *schwerwiegende bzw. nicht unerhebliche* Störung der Beziehungen zwischen den Ländern bzw. schwerwiegende Nachteile.⁶³⁷ Setzt sich ein Land einmalig über eine Nichtfreigabeentscheidung hinweg, überschreitet dies die kritische Schwelle zur Auskunftsverweigerung regelmäßig nicht – sehr wohl im Zweifel aber eine fortwährende und nachhaltige Missachtung von Freigabebefugnissen.

dd) Schutz von Informationen anderer öffentlicher Stellen, die nicht dem Geltungsbereich des anspruchsbegründenden Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen

Zusätzlich zum Schutztatbestand „nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land“ bzw. unabhängig davon erklären manche Bundesländer die Offenbarung von Informationen öffentlicher Stellen „anderer Länder ohne deren Zustimmung“ bzw. das Bekanntwerden von „Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen, ohne deren Zustimmung“⁶³⁸ zu einem Ausschlussgrund.⁶³⁹ Das Land Bran-

⁶³⁶ § 5 Nr. 1 IFG M-V: „(...) den Beziehungen zum Bund oder zu einem Land schwerwiegende Nachteile bereiten“. Ähnlich, wenn auch abgeschwächt: § 5 Nr. 1 IFG M-V; § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG „nicht unerheblich gefährden“.

⁶³⁷ § 5 Nr. 1 IFG M-V; § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG.

⁶³⁸ § 4 Abs. 1 Nr. 2 BbgAIG a. F.; § 10 Abs. 3 Nr. 2 BlnIFG; § 5 Nr. 3 IFG M-V; § 6 S. 1 lit. c IFG NRW; § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b ThürIFG.

denburg beschränkt den Informationsanspruch insoweit sogar bereits tatbestandlich (nicht lediglich als Ausschlussgrund).⁶⁴⁰

Die Vorschriften verankern das der Sachlogik eines störungsfreien Miteinanders im föderalen Beziehungsgefüge inhärente Zustimmungszustand, das in dem Schutzzustand der Beziehungen zum Bund oder einem anderen Land angelegt ist, ausdrücklich. Es handelt sich dabei um eine spezielle, als Ausschlussgrund konzipierte Regelung zur Verfügungsbefugnis⁶⁴¹: Sie koppelt diese an die ausdrückliche oder mutmaßliche Einwilligung des Urhebers. Auch wenn die Behörde des jeweiligen Landes grundsätzlich über die Informationen verfügt, dürfte sie nicht ohne die Zustimmung des Urhebers der Information (in einem anderen Land) über die Preisgabe entscheiden. Das zollt der gesetzgeberischen Entscheidung desjenigen Landes, in dem die Information ihren Ursprung hat, Respekt und stärkt insofern die Entscheidungsmacht des Urhebers.⁶⁴² In den Ländern, die derartige Schutzzustände kennen, sind daher alle von einer anderen öffentlichen Stelle herrührenden Informationen⁶⁴³ für eine Auskunft gesperrt, die Innenministerien anderer Länder mit einem entsprechenden Vertraulichkeitsvorbehalt in die IMK einbringen; ob die andere Stelle die Einwilligung zu Recht oder grundlos versagt und ob das Land, dessen amtliche Informationen betroffen sind, selbst ein IFG erlassen hat oder nicht, ist unerheblich.⁶⁴⁴

Der Tatbestand, der Informationen anderer öffentlicher Stellen schützt, überschneidet sich mit dem Schutzzustand „Beziehung zwischen den Ländern und zum Bund“.⁶⁴⁵ Die Rationalität paralleler Regelung erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Sie besteht jedoch. Die tatbestandlichen Funktionen sind insbesondere nicht vollständig deckungsgleich, erstrecken sich Informationen anderer öffentlicher Stellen jenseits des Anwendungsbereichs des Landes-IFG doch nicht notwendig nur auf andere Länder der Bundesrepublik. Manche Länder, namentlich Mecklenburg-Vorpommern, gestalten den Tatbestand des Schutzes der Beziehungen zu anderen Ländern restriktiv aus;⁶⁴⁶ der Tatbestand der Zustimmungspflicht eröffnet hier der Verwaltung einen erheblich weiteren Kreis von Ausschlussgründen. Teilweise, so in Thüringen, divergieren auch die Rechtsfolgen beider Ausschlussgründe. Den Schutz der Beziehungen zum Bund und zu den ande-

⁶³⁹ Manche Länder kennen einen solchen Ausschlusszustand – nach dem Muster des § 3 Nr. 5 IFG des Bundes – nur für *vorübergehend* beigezogene Informationen einer anderen öffentlichen Stelle (in diesem Sinne § 3 Nr. 5 BremIFG und § 3 Abs. 1 Nr. 5 IZG LSA). Siehe dazu auch Fn. 802.

⁶⁴⁰ § 2 Abs. 3 BbgAIG. Siehe dazu auch S. 88.

⁶⁴¹ Dazu oben S. 91.

⁶⁴² Eine Unterscheidung zwischen Stellen solcher Länder, die keinem IFG unterfallen, und solchen Ländern, die ein IFG bereithalten, lässt sich dem Wortlaut nicht entnehmen. Insbesondere ist dies auch nicht erforderlich, da der Anspruchsteller direkt im betroffenen Land einen Informationszugang beantragen kann.

⁶⁴³ In diesem Sinne auch zur Auslegung des Begriffspaares „Angaben um Mitteilungen“ VG Schwerin, Urt. v. 27.8.2010 – 1 A 389/07 –, juris, Rn. 42.

⁶⁴⁴ So auch zu Recht für den Fall der Herausgabe von Unterlagen zum Bush-Besuch in Deutschland VG Schwerin, Urt. v. 27.8.2010 – 1 A 389/07 –, juris, Rn. 44 u. 46.

⁶⁴⁵ Vgl. oben S. 100. Zur Unabhängigkeit beider Tatbestände voneinander auch VG Schwerin, Urt. v. 27.8.2010 – 1 A 389/07 –, juris, Rn. 46.

⁶⁴⁶ Dort knüpft das Gesetz die Auskunftsverweigerung an schwerwiegende Beeinträchtigungen. Siehe dazu bereits S. 103.

ren Ländern gestaltet das ThürIFG⁶⁴⁷ als einfachen Ausschlussstatbestand aus: Er versagt einen Informationsanspruch, lässt der Behörde aber offen, die Information gleichwohl auf der Grundlage einer Abwägung im Einzelfall zu offenbaren. Die Offenbarung nicht dem Anwendungsbereich des eigenen Landes-IFG unterfallender Informationen ohne Einwilligung des dritten Landes erklärt es – wie die anderen Länder – demgegenüber zum zwingenden Ablehnungsgrund: Der Behörde ist die Möglichkeit verschlossen, aufgrund eigener Abwägungserwägungen dem Informationsbegehren gleichwohl zu entsprechen. In Thüringen gilt daher: Selbst wenn das Thüringische Innenministerium durch die Preisgabe von Informationen, die sich auf andere Länder beziehen, ausnahmsweise die Beziehungen zu anderen Ländern nicht gefährdet sieht, ist ihm eine Offenbarung der Information – ohne verbleibenden eigenen Ermessensspielraum – verwehrt, wenn ein anderes Land seine Einwilligung zur Preisgabe eines IMK-Beschlusses oder einer sonstigen Information verweigert hat oder von einer Erteilung der Einwilligung nicht auszugehen ist.

ee) Vertraulich erhobene bzw. ermittelte Informationen

Die Informationsfreiheitsgesetze einiger Länder verleihen vertraulich erhobenen bzw. ermittelten Informationen ausdrücklich besonderen Schutz, „soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht“.⁶⁴⁸ Der Wortlaut dieser Normen erfasst auch Informationen zwischen Behörden, insbesondere auch solche, welche die Innenministerien im Kontext der Vorbereitung oder Durchführung der IMK ausgetauscht haben. Allerdings zielen diese Bestimmungen in erster Linie auf den Schutz *privater* Informanten vor der Preisgabe ihrer Information und Identität.⁶⁴⁹ Dies deutet auch die Gesetzesbegründung des diesen Regelungen als Vorbild dienenden IFG des Bundes an. Nach ihrem Verständnis erfasst der Schutztatbestand nicht den Informationsaustausch zwischen Behörden.⁶⁵⁰

Zusätzlich zum Schutztatbestand des besonderen Geheimnis- und Vertraulichkeitsschutzes⁶⁵¹ sowie des Schutzes der Beratungen von Behörden, der Beziehungen zu anderen Ländern⁶⁵² und des intraföderalen Vertraulichkeitsschutzes bedarf es insoweit auch keines weiteren gesetzlichen Schutzes; eine Schutzlücke besteht nicht.⁶⁵³ IMK-Informationen sind von dem Schutztatbestand „vertraulich erhobene bzw. ermittelte Informationen“ daher nur insoweit erfasst, als es sich um Informationen nicht-dienstlicher Stellen, also Privater, handelt.

⁶⁴⁷ § 7 Abs. 1 Nr. 1 ThürIFG.

⁶⁴⁸ § 3 Abs. 1 Nr. 7 IZG LSA ebenso wie § 3 Nr. 7 BremIFG; § 9 Abs. 1 Nr. 7 Rh-PfLIFG; § 1 SaarLIFG i. V. m. § 3 Nr. 7 IFG und § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a ThürIFG. In den anderen Ländern finden sich keine Parallelvorschriften.

⁶⁴⁹ Schmitz/Jastrow (Fn. 478), 992.

⁶⁵⁰ BT-Drucks. 15/4493, S. 12; vgl. auch Brem LT-Drucks 16/874, S. 8, wonach „vertrauliche Informanten“ geschützt werden.

⁶⁵¹ Vgl. S. 111.

⁶⁵² Siehe S. 100.

⁶⁵³ In diese Richtung auch Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 194.

ff) Aufsichtsbehörden

Manche Landesinformationsgesetze haben in ihren Ausnahmenkanon auch Informationen über die Aufsicht über Behörden aufgenommen. So bestimmt § 4 Abs. 1 Nr. 5 Alt. 5 BbgAIG, dass Anträge abzulehnen sind, wenn Akten offenkundig würden, die der Aufsicht über eine andere Stelle dienen oder gedient haben. Ähnlich ist nach § 6 Abs. 6 IFG M-V der Informationsantrag abzulehnen, wenn der Informationszugang den „Erfolg von [...] Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen [...] gefährdet oder vereitelt sowie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der betroffenen Behörde erheblich beeinträchtigt würde“. Fast wortlautidentisch schließt § 9 Abs. 1 S. 1 BlnIFG das Akteneinsichtsrecht aus, soweit und solange das vorzeitige Bekanntwerden der Information den Erfolg von Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen vereitelt oder eine vorzeitige Bekanntgabe nach der besonderen Art der Verwaltungstätigkeit mit einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung unvereinbar ist. Daneben enthält § 5 Nr. 4 HmbTG eine Ausnahme des Informationszugangs zugunsten der Innenrevision.

Diese Schutztatbestände können im Rahmen der Beratungen und der Vorbereitung der IMK insofern einschlägig sein, als sich Informationen auf die Aufsicht über Landesverfassungsschutzbehörden o. ä. beziehen. Unter dieser Prämisse besteht in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern die Möglichkeit, die Herausgabe solcher Informationen zu verweigern.

Um einer uferlosen Ausweitung dieses Verweigerungsgrundes entgegenzuwirken, ist seine einschränkende Auslegung geboten. Bei den dem Ausschlussstatbestand unterfallenden Unterlagen kann es sich nur um solche handeln, die zum Zweck der Aufsicht angelegt werden.⁶⁵⁴ Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin und Mecklenburg-Vorpommern verlangen, dass die die Gefährdung bzw. Vereitelung der Aufsichtsmaßnahme begründenden Umstände dezidiert – ohne jedoch die intendierten Schutzziele zu gefährden – offengelegt werden, um den Anspruch verweigern zu können. Eine pauschale Berufung auf eine gefährdete Aufsichtsmaßnahme bzw. deren Erfolg genügt dem nicht.

gg) Belange der inneren und äußeren Sicherheit; Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

(1) Beeinträchtigung bzw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit

Einen Informationszugang, der Rückschlüsse auf Arbeitsweisen und Informationsflüsse der Sicherheitsbehörden ermöglicht, will der Gesetzgeber ausschließen und damit verhindern, dass der Grundgedanke der Informationsfreiheit die Erfüllung der Aufgabe des Gefahrenabwehrrechts tor-

⁶⁵⁴ *Tolkmitt* (Fn. 481), Rn. 249. Die brandenburgischen Anwendungshinweise wollen den Begriff *Aufsicht* zusätzlich in der Weise eng auslegen, dass die zu beaufsichtigende Behörde rechtswidrig oder unzumutbar handelt und die Aufsichtsbehörde dieses Verhalten überprüft. *Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht*, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, http://www.lida.brandenburg.de/media_fast/4055/AIG_Hinweise_2014.pdf (4.5.2015), § 4 Abs. 1 Nr. 5, Rn. 4.

pediert.⁶⁵⁵ Einige Landesgesetzgeber haben daher – wie das IFG des Bundes – eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit in die Klaviatur möglicher Ausschlussgründe aufgenommen.⁶⁵⁶ Schleswig-Holstein legt insoweit die Hürden am höchsten: Es knüpft den Tatbestand an nachteilige Auswirkungen auf *bedeutsame* Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit an und koppelt dies an eine Abwägung mit dem Veröffentlichungsinteresse der Bürger. Das Land Berlin verzichtet auf die explizite Nennung dieses Ausschlussgrundes, normiert aber – gleichsam als Äquivalent – eine schwerwiegende Gefährdung des Gemeinwohls als Informationsverweigerungsstatbestand.⁶⁵⁷ Hamburg kennt den Schutztatbestand der *öffentlichen Sicherheit* ebenfalls nicht, sehr wohl aber denjenigen der inneren Sicherheit.⁶⁵⁸

Als Pendant zur Sicherung präventivpolizeilicher Tätigkeit ergänzen die meisten Landesinformationsgesetze auch die repressive Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden, namentlich die Integrität strafrechtlicher Ermittlungsverfahren sowie den Verfahrensablauf anhängiger Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- und Disziplinarverfahren.⁶⁵⁹

i. Öffentliche Sicherheit

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umschließt als Schutzgüter die gesamte geschriebene Rechtsordnung, grundlegende staatliche Einrichtungen und Veranstaltungen sowie Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen.⁶⁶⁰ Er beschreibt in der Sache die Tätigkeitsfelder inhaltlicher Regelungsverantwortung der Innenministerien. Das gilt jedenfalls für den Arbeitsbereich der Arbeitskreise Innere Sicherheit (AK II), Verfassungsschutz (AK IV), Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AK V).

Das Aufgabenfeld intraföderaler Zusammenarbeit im Rahmen der IMK ist zugleich nicht mit der öffentlichen Sicherheit deckungsgleich; sondern reicht weiter. So lässt sich etwa die Regelung des Verwaltungsverfahrens sowie der kommunalen Angelegenheiten oder der Organisation der Verwaltung im Regelfall nicht dem Ausschlussstatbestand „öffentliche Sicherheit“ zuordnen.

⁶⁵⁵ Lindemann (Fn. 624), § 9 Anm. 2.4 bzgl. der Schädigung der inneren Sicherheit; so auch Seidel (Fn. 624), § 6, Rn. 720.

⁶⁵⁶ § 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAIG; § 3 Nr. 2 BremIFG; § 5 Nr. 4 IFG M-V; § 6 S. 1 lit. a, 2 IFG NRW [Satz 2 stellt auf eine missbräuchliche Verwendung ab, dazu Seidel (Fn. 624), § 6, Rn. 795, 798]; § 9 Abs. 1 Nr. 3 Rh-PfLIFG; § 1 S. 1 SaarLIFG i. V. m. § 3 Nr. 2 IFG; § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA; § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IZG SH; § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG.

⁶⁵⁷ § 11 BlnIFG. Dazu zählen Leben, Gesundheit und Freiheit von Menschen, vgl. *Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport*, Erste Hinweise zur Anwendung des BlnIFG vom 16.11.1999, I.A 1-0202/48, Nr. 7.f, S. 7.

⁶⁵⁸ § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG: Der Gesetzgeber schützt nur die innere Sicherheit vor einer Gefährdung. Dies hat zur Folge, dass Individualrechtsgüter und -rechte – mit Ausnahme von § 4 HmbTG – nicht vom Transparenzgesetz vor einem Informationszugang geschützt werden.

⁶⁵⁹ Vgl. bspw. § 9 Abs. 1 Nr. 2 Rh-PfIFG.

⁶⁶⁰ Einige Landesgesetze konkretisieren den Schutztatbestand, indem sie beispielhaft Sicherheitsbehörden benennen, deren Tätigkeit das Bekanntwerden einer Information nicht beeinträchtigen bzw. gefährden darf: insbesondere die Polizei und die sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen sowie die Staatsanwaltschaft (vgl. etwa § 9 Abs. 1 Nr. 3 Rh-PfLIFG).

ii. Gefahr bzw. Beeinträchtigung

Der Ausschlussstatbestand der öffentlichen Sicherheit lässt deren Beeinträchtigung⁶⁶¹ bzw. Gefährdung⁶⁶² und damit das Risiko eines Schadens durch das Bekanntwerden des Akteninhalts ausreichen.⁶⁶³ Das nordrhein-westfälische IFG hält einen weiteren alternativen Tatbestand bereit: Liegen Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung der erlangten Information zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit vor, ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen.⁶⁶⁴

Erforderlich ist aber jeweils eine *konkrete* Gefahr bzw. Beeinträchtigung für eines der genannten Schutzgüter. Dies setzt voraus, dass aus Ex-ante-Sicht der anspruchspflichteten Stelle bei der Veröffentlichung der Information unter verständiger Würdigung der Sachlage in absehbarer Zeit ein Schaden für das in Rede stehende Schutzgut mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einträte. Die erforderliche Wahrscheinlichkeitsprognose ist dabei voll gerichtlich nachprüfbar.⁶⁶⁵ Um dem Transparenzgedanken Genüge zu tun⁶⁶⁶ und so den Behörden keinen uferlosen Ausschlussgrund an die Hand zu geben,⁶⁶⁷ setzt eine Berufung auf den Tatbestand eine genaue Bezeichnung des einschlägigen Schutzgutes und der die konkrete Gefahr herbeiführenden Tatsachen voraus.⁶⁶⁸ Strikter ist insoweit § 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAIG. Er verlangt eine *erhebliche* Gefahr. Thüringen senkt das Anforderungsniveau demgegenüber ab. Der Ausschlussgrund nach § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG besteht schon dann, wenn die Informationsverschaffung *nachteilige Auswirkungen* auf die öffentliche Sicherheit haben *kann*.

Soweit die IMK Beschlüsse fällt, die sich insbesondere auf ein Ermittlungsverfahren, strafverfolgendes oder gefahrenabwehrendes Vorgehen gegen organisierte Kriminalität richten, birgt die Veröffentlichung des Beschlusses die Gefahr, die erfolgreiche Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, insbesondere deren sicherheitstaktische Planungen zu vereiteln. Nachteilige Auswirkungen bzw. Gefährdungen von Sicherheitsmaßnahmen als Folge der Gewährung von Informationsansprüchen nehmen die Landesinformationsgesetze nicht hin. Sie gewichten das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit grundsätzlich höher als das Informationsinteresse. In zahlreichen Fällen von IMK-Beschlüssen rechtfertigt der Schutztatbestand der öffentlichen Sicherheit daher die Auskunftsverweigerung.

⁶⁶¹ § 6 S. 1 lit. a IFG NRW; § 9 Abs. 1 Nr. 3 Rh-PfLIFG.

⁶⁶² § 3 Nr. 2 BremIFG; § 5 Nr. 4 IFG M-V; § 1 S. 1 SaarIFG i. V. m. § 3 Nr. 2 IFG; § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA.

⁶⁶³ Anders nur § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IZG SH und § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG; dazu sogleich.

⁶⁶⁴ § 6 S. 2 IFG NRW.

⁶⁶⁵ Roth (Fn. 614), § 3, Rn. 38a, 85.

⁶⁶⁶ So auch Roth (Fn. 614), § 3, Rn. 90.

⁶⁶⁷ Sitsen (Fn. 493), § 3, S. 169 f.

⁶⁶⁸ Dabei gilt die Faustregel: Je höherwertiger das gefährdete Schutzgut bzw. je größer der drohende Schaden, umso niedriger die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeitsprognose für den Schadenseintritt; trotz dieser einschränken Auslegung schlägt Sitsen (Fn. 493), § 3, S. 171 eine Subsidiarität dieses Ausschlussgrundes gegenüber den sonstigen Schutzgegenständen vor, soweit das betroffene Schutzgut unter eine andere Bestimmung zur Informationsverweigerung bzw. zum Informationsausschluss subsumiert werden kann. Dies lässt sich so freilich weder dem IFG und noch den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder entnehmen.

(2) Öffentliche Ordnung

Zusätzlich zur öffentlichen Sicherheit lassen die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen die Gefährdung der öffentlichen Ordnung als Ausschlussgrund zu.⁶⁶⁹ Der Schutztatbestand umschreibt die Gesamtheit der ungeschriebenen Wertvorstellungen innerhalb eines Landes, deren Einhaltung nach den herrschenden sozial-ethischen Anschauungen als unerlässlich für ein geordnetes Zusammenleben angesehen wird.⁶⁷⁰ Der Topos wirft nicht nur Fragen der Bestimmtheit auf, sondern birgt auch die Gefahr, dem in dem IFG angelegten Gedanken der Transparenz durch Rückgriff auf unbenannte Schutzgegenstände in sein Gegenteil zu verkehren. Wie im allgemeinen Polizeirecht ist auch und insbesondere im Informationsrecht seine einschränkende Auslegung geboten.⁶⁷¹

(3) Innere und äußere Sicherheit

Neben der Rezeption des polizeirechtlichen Grundbegriffes der öffentlichen Sicherheit nennen die Ländergesetze nahezu einheitlich die innere und vereinzelt die äußere Sicherheit als Schutzgegenstand.⁶⁷² Auch hier bildet Berlin eine Ausnahme⁶⁷³ ebenso wie das IFG NRW⁶⁷⁴. Die weitreichendste Zugangsbeschränkung findet sich in den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. Sie knüpfen an den Tatbestand die Rechtsfolge einer gebundenen Ablehnungsentscheidung („ist abzulehnen“).⁶⁷⁵ Rheinland-Pfalz nimmt in seinen § 9 Abs. 2 überdies die Verfassungsschutzbehörde des Landes generell als Bereichsausnahme (unabhängig von einem konkreten [vielmehr gesetzlich unwiderleglich vermuteten] Sicherheitsbezug im Einzelfall) ausdrücklich von Informationszugangsansprüchen aus.⁶⁷⁶ Erfasst sind nach der Ratio-

⁶⁶⁹ § 5 Nr. 4 IFG M-V; § 6 S. 1 lit. a IFG NRW.

⁶⁷⁰ Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2013, Rn. 127 m. w. N.

⁶⁷¹ In Nordrhein-Westfalen hat sich die inhaltliche Aufladung des Begriffs bspw. insbesondere an den nicht abschließenden, allgemeinen Regelbeispielen des § 6 S. 1 lit. a IFG NRW auszurichten: Dieser hebt die Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes, der Staatsanwaltschaft sowie des Straf- und Maßregelvollzugs besonders hervor.

⁶⁷² Lediglich die innere Sicherheit abdeckend: § 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAIG; § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG; § 5 Nr. 1 IFG M-V; § 9 Abs. 1 Nr. 1 Rh-PfLIFG; § 1 SaarLIFG i. V. m. § 3 Nr. 1 lit. c IFG; § 7 Abs. 1 Nr. 2 ThürIFG; zusätzlich auch die äußere Sicherheit in den Schutz vor der Veröffentlichung aufnehmend: § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b IZG LSA; demgegenüber nur die äußere Sicherheit abdeckend § 3 Nr. 2 BremIFG.

⁶⁷³ Vgl. oben S. 107 mit Fn. 657 mit der Maßgabe, dass der Informationszugang auch versagt werden kann, wenn die Bekanntgabe dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes schwerwiegende Nachteile bereiten würde. Dazu zählen der Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtung, vgl. *Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport*, Erste Hinweise zur Anwendung des BlnIFG vom 16.11.1999, I.A 1-0202/48, Nr. 7.f, S. 7.

⁶⁷⁴ § 9 Abs. 1 lit. c IFG NRW enthält lediglich eine Rückausnahme für den grundsätzlichen Zugangsausschluss gegenüber personenbezogenen Daten. Dies betrifft damit gerade den umgekehrten Fall, dass Informationen zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl zugänglich gemacht werden dürfen, obwohl dem grundsätzlich personenbezogene Daten entgegenstehen würden.

⁶⁷⁵ Dabei ist ein den Zugangsanspruch weiter einschränkendes Stufenverhältnis zu erkennen: § 5 Nr. 1 IFG M-V setzt (informationsfreundlicher) eine drohende Schädigung, § 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAIG eine Beeinträchtigung, voraus; § 9 Abs. 1 Nr. 1 Rh-PfLIFG verlangt lediglich nachteilige Auswirkungen, um den Antrag abzulehnen.

⁶⁷⁶ Vgl. auch den ähnlichen Tatbestand des § 3 Nr. 8 IFG des Bundes; dazu S. 130.

nalität des gesetzlichen Ausschlussstatbestandes dadurch mittelbar auch alle Informationszugangsansprüche, die sich auf sensible Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden richten.

Weniger restriktiv sind die Bestimmungen in Bremen, im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Thüringen: Dort verwendet der Gesetzgeber die Formulierung: Zugangsansprüche „bestehen nicht“. Das eröffnet die Entscheidungsfreiheit, dem Anspruch dennoch zu entsprechen.⁶⁷⁷

Einen Sonderweg geht Hamburg. Dort ergibt sich aus der systematischen Zusammenschau der Absätze 2 und 3 des § 6 HmbTG, dass die anspruchspflichtete Stelle den Zugang verwehren soll (intendiertes Ermessen), soweit der Zugang die innere Sicherheit nicht nur unerheblich gefährden würde. Bremen verzichtet auf den Begriff der *inneren Sicherheit*, lässt ihn somit im Begriff der *öffentlichen Sicherheit* aufgehen.⁶⁷⁸

Unter den Begriff der inneren Sicherheit lässt sich ein Zustand relativer Ungefährdetheit des Bestandes und der Verfassung des Staates gegenüber gewaltsamen Aktionen innerstaatlicher Kräfte verstehen.⁶⁷⁹ Die *äußere Sicherheit* ist demgegenüber die Ungefährdetheit gegenüber fremden Staaten⁶⁸⁰ oder andere Mächten⁶⁸¹. Wie die Gesetzesbegründung zu der den Ländern als Blaupause dienenden Vorschrift § 3 Nr. 1 lit. c IFG deutlich macht, betrifft dieser Tatbestand den nichtmilitärischen Sicherheitsbereich und über die Verweisung auf § 1 Abs. 1 BVerfSchG auch die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Das stellt hochrangige Belange⁶⁸² und ggf. Repräsentanten⁶⁸³ des Staates unter besonderen Schutz. Der Schutz von Individualrechtsgütern und -rechten fällt demgegenüber (anders als die öffentliche Sicherheit) nicht unmittelbar unter die Begriffe.

Das Anforderungsniveau an die Intensität der Gefahr ist in den meisten Ländern niedrig. Regelmäßig lassen die Landesgesetze negative Auswirkungen ausreichen.⁶⁸⁴ Das entrückt die Behörden allerdings nicht von der nötigen Präzisierung, welches Schutzgut der inneren oder äußeren Sicherheit betroffen sein kann.⁶⁸⁵ Diese Darlegungslast reduziert sich dann, wenn wie in Bremen („ge-

⁶⁷⁷ § 3 Nr. 2 BremIFG verlangt eine Gefährdung, wohingegen § 1 SaarlIFG i. V. m. § 3 Nr. 1 lit. c IFG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b IZG LSA und § 7 Abs. 1 Nr. 2 ThürIFG schon nachteilige Auswirkungen zur Informationsverweigerung genügen lassen.

⁶⁷⁸ So auch *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 106, der die Existenzberechtigung von § 3 Nr. 1 lit. c IFG neben dem Schutztatbestand der öffentlichen Sicherheit anzweifelt.

⁶⁷⁹ *Rossi* (Fn. 482), § 3, Rn. 16; ebenso *Scherzberg/Solka*, in: Fluck/Fischer/Fetzer (Hrsg.), InfoR, Stand: 29. Erglfg, Oktober 2012, § 3 IFG, Rn. 89; *Schoch* sieht als Gefährder nur Private an, *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 34.

⁶⁸⁰ *Rossi* (Fn. 482), § 3, Rn. 16.

⁶⁸¹ *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 34. Vgl. zu dem abgeordnetenrechtlichen Ausschlussbegriff des Staatsgeheimnisses oben S. 36.

⁶⁸² Ähnlich *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 33; dies zeigt auch die systematische Auslegung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit, da darin auch weniger erhebliche Belange geschützt werden, so auch *Schirmer*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 7. Edition, 2015, § 3 IFG, Rn. 62.

⁶⁸³ *Roth* (Fn. 614), § 3, Rn. 38.

⁶⁸⁴ So die Landesgesetze von Brandenburg (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAIG), Rheinland-Pfalz (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 Rh-PflIFG), Saarland (§ 1 SaarlIFG i. V. m. § 3 Nr. 1 lit. c IFG), Sachsen-Anhalt (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b IZG LSA) und Thüringen (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 ThürIFG).

⁶⁸⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.3.2012 – OVG 12 B 27.11 –, juris, Rn. 36.

fährden kann“)⁶⁸⁶, Hamburg („nicht unerheblich gefährden würde“)⁶⁸⁷ oder Mecklenburg-Vorpommern („schädigen würde“)⁶⁸⁸ die Anforderungen an die Prognose inhaltlich niederschwellig sind.⁶⁸⁹ Soll der Tatbestand der inneren und äußeren Sicherheit nicht zu einer Blankovollmacht pauschaler Auskunftsverweigerung mutieren, muss die informationspflichtige Stelle die nachteiligen Auswirkungen auf die innere und äußere Sicherheit prognostizieren (und – zumindest abstrakt – darlegen).⁶⁹⁰ Diese Prognose unterliegt aber nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle, da regelmäßig im Interesse wirksamer Gefahrenabwehr nur die Exekutive alle zur Beurteilung erforderlichen Informationen zur Verfügung hat.⁶⁹¹

Der Ausnahmetatbestand der inneren oder äußeren Sicherheit kann für zahlreiche Beschlüsse der IMK Bedeutung erlangen. Insbesondere ein gezieltes und abgestimmtes Vorgehen gegen terroristische sowie links- oder rechtsextreme Vereinigungen kann es erforderlich machen und legitimieren, die Auskunft zu Beschlüssen der IMK unter Verschluss zu lassen, um den Erfolg von Gefahrenabwehr und Ermittlungsverfahren nicht zu gefährden.

hh) Besonderer Geheimnis- und Vertraulichkeitsschutz sowie Schutz von Berufs- und besonderen Amtsgeheimnissen

Zahlreiche Themen, die Gegenstand der IMK sind, bedürfen aufgrund ihrer inhaltlichen Sensibilität einer Geheimhaltung. Nach der Wertung der Landesinformationsgesetze berechtigt dies grundsätzlich zur Informationsverweigerung. Einem Informationsanspruch ziehen in den meisten,⁶⁹² wiewohl nicht aber in allen Ländern⁶⁹³ Vorschriften zum besonderen Geheimnis- bzw. Vertraulichkeitsschutz Grenzen (1); wenige Landesnormen versperren den Zugang auch ausdrücklich zu Berufs- und besonderen Amtsgeheimnissen (2)⁶⁹⁴.

⁶⁸⁶ § 3 Nr. 2 BremIFG.

⁶⁸⁷ § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG.

⁶⁸⁸ § 5 Nr. 1 IFG M-V.

⁶⁸⁹ Daraus erwächst aber zugleich die Schwierigkeit, die Begriffe *innere* und *öffentliche* Sicherheit voneinander abzugrenzen. Dieser gehen Bremen und Hamburg dadurch aus dem Weg, indem sie auf ein Nebeneinander der beiden Begriffe verzichten.

⁶⁹⁰ So die herrschende Meinung, vgl. nur *Schirmer* (Fn. 682), § 3, Rn. 65; a. A. *Jastrow/Schlatmann* (Fn. 511), § 3, Rn. 31; *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 992.

⁶⁹¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.3.2012 – OVG 12 B 27.11 –, juris, Rn. 36; demgegenüber ist die polizeirechtliche Gefahrenprognose zur öffentlichen Sicherheit voll gerichtlich überprüfbar.

⁶⁹² § 4 Abs. 3 BbgAIG; § 3 Nr. 4 BremIFG; § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG; § 9 Abs. 1 Nr. 4 Rh-PfLIFG; § 1 SaarIIFG i. V. m. § 3 Nr. 4 IFG; § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA; § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a, b ThürIFG.

⁶⁹³ Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verzichten auf diesen Schutztatbestand.

⁶⁹⁴ § 4 Abs. 3 BbgAIG, § 3 Nr. 4 BremIFG, § 9 Abs. 1 Nr. 4 Rh-PfLIFG, § 1 SaarIIFG i. V. m. § 3 Nr. 4 IFG, § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA und § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b ThürIFG

(1) Besonderer Geheimnis- und Vertraulichkeitsschutz

Der Ausschlussstatbestand knüpft regelmäßig ausschließlich an die besondere Schutzwürdigkeit der Information auf der Grundlage einer Geheimhaltungspflicht an und gilt dabei absolut.⁶⁹⁵ Lediglich § 8 S. 2-4 i. V. m. S. 1 IFG NRW relativiert den Schutztatbestand, verfügt namentlich eine Abwägung zwischen dem allgemeinen Interesse am Informationszugang und dem eintretenden Schaden:⁶⁹⁶ Die Information darf nicht versagt werden, wenn ein überwiegendes Informationsinteresse besteht und der eintretende Schaden gering ausfallen würde.

Die bloße Berufung auf die Geheimhaltungspflicht genügt in keinem der Länder. Gleiches gilt auch für die Einstufung einer Information als Verschlussache. Voraussetzung ist vielmehr, dass die materiellen Prämissen einer rechtlich begründeten Geheimhaltungspflicht nach der dieser zugrunde liegenden Vorschrift vorliegen.⁶⁹⁷ Eine andere Deutung würde den in der Gesetzesbegründung des Bundes zum Ausdruck gebrachten Grundsatz „so viel Information wie möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig“ aushöhlen.⁶⁹⁸

Die Länder unterscheiden (mit Ausnahme des brandenburgischen AIG⁶⁹⁹) hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen des Tatbestandes zwischen einer Geheimhaltungspflicht, die auf einer Rechtsvorschrift basiert, und solchen Informationen, deren Geheimhaltungsverpflichtung sich durch die Anordnung als Verschlussache ergibt.⁷⁰⁰ Im ersteren Fall sind materielle (nicht zwingend formelle) Rechtsvorschriften ausreichend, aber auch notwendig, die auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen.⁷⁰¹ Für die IMK sind allen voran die Schutzbestimmungen vor unbefugter Offenbarung der Landesverfassungsschutzgesetze⁷⁰², des BVerfSchG⁷⁰³, des BNDG⁷⁰⁴, des

⁶⁹⁵ § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG sieht zwar lediglich eine Soll-Vorschrift vor: Im Regelfall ist der Geheimnisschutz aber auch hier absolut gewährt, nur im atypischen Fall wird dies relativiert.

⁶⁹⁶ Laut der Gesetzesbegründung dient der Tatbestand dem Schutz vor Wirtschaftsspionage, NRW LT-Drucks. 13/1748, S. 42. Insofern ist er eher als "Auffangtatbestand" in der Nähe von § 8 S. 1 IFG NRW, der dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dient, anzusiedeln, *Seidel*, in: Franßen/Seidel (Hrsg.), IFG NRW, 2007, § 8, Rn. 902.

⁶⁹⁷ *Roth* (Fn. 614), § 3, Rn. 111.

⁶⁹⁸ BT-Drucks. 15/4493, S. 11.

⁶⁹⁹ § 4 Abs. 3 BbgAIG lässt gesetzliche Geheimhaltungspflichten und Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, unberührt. Einen expliziten Schutz für Verschlussachenanordnungen enthält diese Norm nicht.

⁷⁰⁰ Nach den Landesnormen der Länder Bremen (§ 3 Nr. 4 BremIFG), Saarland (§ 1 SaarLIFG i. V. m. § 3 Nr. 4 IFG) und Sachsen-Anhalt (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA) besteht der Informationsanspruch in diesen Fällen nicht, wohingegen in Rheinland-Pfalz (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 Rh-PfLIFG) und Thüringen (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a ThürIFG) der Anspruch abzulehnen ist. Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG *sollen* Informationen, die durch spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften oder Verschlussanordnung geschützt sind, vom Zugangsanspruch ausgenommen werden.

⁷⁰¹ So für § 3 Nr. 4 IFG *Schirmer* (Fn. 682), § 3, Rn. 143.

⁷⁰² Vgl. statt vieler § 18 BbgVerfSchG; §§ 17, 22 BremVerfSchG; § 18 HmbVerfSchG (jeweils zu Restriktionen bei der Übermittlung personenbezogener Daten an die Öffentlichkeit); § 19 BbgVerfSchG; § 23 Abs. 1 BremVerfSchG; § 21 HmbVerfSchG (Übermittlungsverbote).

⁷⁰³ § 16 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG (Restriktionen bei der Veröffentlichung des Verfassungsschutzberichts zugunsten von personenbezogenen Daten); § 18 BVerfSchG (Übermittlungsverbote); § 19 Abs. 4, 5 BVerfSchG (Übermittlung an andere Stellen).

dem § 4 Abs. 1 SÜG⁷⁰⁵ entsprechenden landesrechtlichen Tatbestandes⁷⁰⁶ sowie der StPO⁷⁰⁷ relevant. Im Falle der Anordnung als Verschlussache hebt selbst die geringste Einstufung als "VS – Nur für den Dienstgebrauch" den Informationszugangsanspruch aus.⁷⁰⁸ Die bloß formale Einstufung genügt aber auch hier nicht, vielmehr müssen die tatsächlichen Voraussetzungen der Einstufung als Verschlussache vorliegen.⁷⁰⁹

(2) Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse

Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse immunisieren § 4 Abs. 3 BbgAIG, § 3 Nr. 4 BremIFG, § 9 Abs. 1 Nr. 4 Rh-PfLIFG, § 1 SaarlIFG i. V. m. § 3 Nr. 4 IFG, § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA und § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b ThürIFG explizit gegen eine Offenbarung. Beide Schutzgegenstände spielen im Rahmen von Informationsgesuchen gegenüber der IMK lediglich eine untergeordnete Rolle. Hinsichtlich der Berufsgeheimnisse sind regelmäßig nur das Postgeheimnis (§ 39 PostG) und das Fernmeldegeheimnis (§ 88 TKG) von Bedeutung. Die allgemeinen beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflichten sind demgegenüber keine besonderen Amtsgeheimnisse.⁷¹⁰ Anderenfalls liefe der Informationsanspruch im Ergebnis vollständig leer.⁷¹¹ Vielmehr begrenzt das IFG insoweit die Arkantradition der allgemeinen Amtsverschwiegenheit. Entsprechend stellen § 4 Abs. 2 S. 2 IFG NRW, § 1 Abs. 3 S. 2 IFG M-V, § 4 Abs. 1 S. 2 RhPfIFG und § 4 Abs. 3 ThürIFG klar, dass im Rahmen der Auskunftserteilung auf der Grundlage des IFG die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entfällt bzw. mit der Entscheidung, Akteneinsicht zu erteilen, die Genehmigung nach § 37 BeamStG zu verbinden ist (§ 5 S. 1 BlnIFG).

Die geheimhaltungsrechtlich begründete Verpflichtung zur Geheimhaltung von Unterlagen der IMK begründet zugleich seinerseits aber grundsätzlich ein besonderes Amtsgeheimnis. Anderenfalls würde die Schutzbestimmung „Geheimhaltung aufgrund besonderer Amtsgeheimnisse“ ihres Kerns beraubt. Verlangt ein Land – entsprechend der Veröffentlichungspraxis der IMK – die Geheimhaltung einer Information, verpflichtet das daher grundsätzlich alle anderen Länder zur Geheimhaltung. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Einstufung materiell-rechtlich zu Recht erfolgte, also den inhaltlichen Anforderungen an eine Geheimhaltungsverpflichtung entspricht.

⁷⁰⁴ § 9 Abs. 2 BNDG i. V. m. § 19 Abs. 2-5 BVerfSchG (Übermittlung von auch personenbezogenen Daten an andere Stellen).

⁷⁰⁵ Daneben enthält § 21 SÜG weitere Restriktionen bei der Übermittlung personenbezogener Daten.

⁷⁰⁶ Statt vieler § 6 BbgSÜG; § 5 SÜG NRW (zu Verschlussachen) und § 24 BbgSÜG; § 22 SÜG NRW (zur Übermittlung personenbezogener Daten).

⁷⁰⁷ Nicht abschließend: § 110b Abs. 3 StPO (Geheimhaltung der Identität verdeckter Ermittler), § 406e StPO (Akteneinsichtsrechte von Verletzten und deren Restriktionen), § 475 Abs. 1, § 477 StPO (Akteneinsicht durch Private).

⁷⁰⁸ *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 140.

⁷⁰⁹ BVerwG, NVwZ 2010, 326 (326, Rn. 11 ff.); zum Ganzen *Schirmer* (Fn. 682), § 3, Rn. 157 ff.; kritisch *Schoch* (Fn. 461), § 3, Rn. 143, da der Verwaltung Einschätzungsspielräume bleiben.

⁷¹⁰ So die Gesetzesbegründung des IFG, BT-Drucks. 15/4493, S. 13, so auch *Sitsen* (Fn. 493), S. 176 f.

⁷¹¹ *Roth* (Fn. 614), § 3, Rn. 127.

ii) Schutz personenbezogener Daten

Wenn und soweit eine begehrte Information auch personenbezogene Daten⁷¹² Dritter umschließt, kollidiert das Informationsinteresse des Antragstellers zwangsläufig mit dem Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Dritten, namentlich deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung.⁷¹³ Solche Fälle treten im Falle von IMK-Beschlüssen vor allem auf, soweit sich Informationsansprüche auf die Mitwirkung von Ministerialbeamten in Arbeitskreisen richten oder Beschlüsse ausnahmsweise unmittelbar das Verhalten individualisierbarer Einzelpersonen zum Gegenstand haben. Dann kann der Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten einer Auskunftserteilung entgegenstehen.

Alle Landesinformationsgesetze sehen einen solchen Ausschlussgrund vor.⁷¹⁴ Sie schaffen einen besonderen Vertraulichkeitsschutz für Daten, die schutzwürdige Persönlichkeitsinteressen berühren. Für den Personenbezug ist eine Namensnennung nicht zwingend erforderlich. Es genügt die Personenbeziehbarkeit (vgl. „bestimmbar“ in § 3 Abs. 1 BDSG). Die Formulierung „der gegenwärtige Leiter der Abteilung Staatsrecht, Gesetzgebung und Entwicklungszusammenarbeit im rheinland-pfälzischen Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur“ ist daher ein geschütztes personenbezogenes Datum. Denn die damit bezeichnete Person ist eindeutig identifizierbar.⁷¹⁵

Die Landesgesetze gewichten das Recht auf informationelle Selbstbestimmung grundsätzlich höher als das Informationsinteresse der Öffentlichkeit: Der Informationsanspruch besteht nicht⁷¹⁶ bzw. ist abzulehnen⁷¹⁷, wenn personenbezogene Daten offenbart würden und das Informationsinteresse nicht überwiegt.⁷¹⁸ (Rück-)Ausnahmen zugunsten des Informationsanspruchs sehen sie

⁷¹² Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (vgl. z. B. § 4 Abs. 1 S. 1 BlnDSG).

⁷¹³ Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG bzw. die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen.

⁷¹⁴ § 6 Abs. 1 BlnIFG; § 5 Abs. 1 Nr. 1 BbgAIG; § 5 Abs. 1 BremIFG; § 4 Abs. 1 S. 1 HmbTG; § 7 IFG M-V; § 9 IFG NRW; § 12 Rh-PflIFG; § 1 S. 1 SaarIFG i. V. m. § 5 Abs. 1 IFG; § 5 Abs. 1 IZG LSA; § 10 Abs. 1 Nr. 1 IZG SH (danach ist der Antrag grundsätzlich abzulehnen, wenn die Information personenbezogene Daten enthält, „deren Vertraulichkeit durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist“. Dabei handelt es sich nicht um eine gegenüber den anderen Landesgesetzen weiter gehende Einschränkung personenbezogener Daten, da diese nach dem LDSG SH geschützt sind.); § 9 Abs. 1 ThürIFG.

⁷¹⁵ Für den Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Gerichten und Behörden siehe OVG NRW, Urt. v. 6.5.2015 – 8 A 1943/13; *Debus*, NJW 2015, 981

⁷¹⁶ § 6 Abs. 1 BlnIFG.

⁷¹⁷ § 5 Abs. 1 Nr. 1 BbgAIG; § 5 Abs. 1 BremIFG („darf nur gewährt werden“); § 7 IFG M-V; § 9 Abs. 1 IFG NRW; § 12 Rh-PflIFG; § 5 Abs. 1 IZG LSA; § 1 SaarIFG i. V. m. § 5 Abs. 1 IFG („darf nur gewährt werden“); § 10 IZG SH; § 9 Abs. 1 S. 1 ThürIFG.

⁷¹⁸ Geringfügig anders ist die Wertung des § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG. Der Zugang zu personenbezogenen Daten ist in Hamburg nur dann zu verwehren, wenn das Geheimhaltungsinteresse das Informationsinteresse überwiegt.

regelmäßig nur dann vor, wenn eine Abwägung⁷¹⁹ zwischen Geheimhaltungs- und Offenbarungsbelangen zugunsten des Informationsinteresses ausfällt,⁷²⁰ oder der Dritte eingewilligt hat.

Insoweit stellen § 1 SaarlIFG i. V. m. § 5 Abs. 2 IFG und die dem Bundesgesetz nachempfundenen Vorschriften der Länder Bremen⁷²¹ und Sachsen-Anhalt⁷²² eine besondere gesetzliche Vermutung auf: Das Informationsinteresse überwiegt nicht, soweit die begehrte Information mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis bzw. einem Mandat des Dritten in Zusammenhang steht sowie bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

(1) Besonderheiten bei Funktions- bzw. Amtsträgerdaten

Eine Rückausnahme sehen die Informationsgesetze aber für die Offenbarung sogenannter *bürobezogener*⁷²³ *Funktions- bzw. Amtsträgerdaten*, wie Name, Titel, akademischer Grad, Beruf, innerdienstliche Funktionsbezeichnung, dienstliche Anschrift und Rufnummer eines am jeweiligen informationspflichtigen Vorgang mitwirkenden Bearbeiters⁷²⁴ bzw. Amtsträgers, vor. Ihre Offenbarung ist grundsätzlich zulässig, es sei denn, schutzwürdige Belange des Amtsträgers stehen dem im Einzelfall entgegen.⁷²⁵ Die Gesetze tragen damit dem Umstand Rechnung, dass Ministerialbeamte im Rahmen ihrer Mitwirkung – etwa in Arbeitskreisen der IMK – nicht ausschließlich als Träger des informationellen Selbstbestimmungsrechts, sondern als Funktionsträger tätig werden. Ihre Aufgabenwahrnehmung ist insoweit dem kontrollierenden Blick der Öffentlichkeit stärker ausgesetzt und der Umfang ihres Schutzgehalts entsprechend ihrer öffentlichen Aufgabe reduziert, aber nicht gänzlich aufgehoben.⁷²⁶

⁷¹⁹ Diese setzt voraus, das Informationsinteresse des eigentlich voraussetzungslosen Informationsanspruchs zu erforschen, um dem Anspruch keinen datenschutzrechtlich bedingten Riegel zur Gänze vorschieben zu müssen, *Berger*, in: *Berger/Partsch/Roth et al. (Hrsg.), IFG, 2. Aufl., 2013, § 5, Rn. 6.*

⁷²⁰ § 6 Abs. 1 BlnIFG; § 5 Abs. 1 S. 2 BbgAIG; § 5 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 4 Abs. 3 HmbTG; § 7 Nr. 5 IFG M-V; § 9 Abs. 1 lit. e IFG NRW; § 12 S. 1 Rh-PfLIFG verzichtet auf eine Abwägung und erlaubt die Offenbarung nur bei einer Einwilligung des Dritten oder mittels rechtlicher Grundlage; § 1 SaarlIFG i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG; § 5 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 10 S. 1 IZG SH; § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG.

⁷²¹ § 5 Abs. 2 BremIFG.

⁷²² § 5 Abs. 2 IZG LSA.

⁷²³ Die infrage stehenden Daten müssen sich auf die amtliche Funktion des Amtsträgers beziehen, *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 993.

⁷²⁴ So die gesetzlichen Bestimmungen in Bremen, Hamburg, im Saarland, in Sachsen-Anhalt und Thüringen (dazu oben Fn. 720).

⁷²⁵ § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BlnIFG bestimmt, dass bei der Verlautbarung von Amtsträgerdaten in der Regel keine Geheimhaltungsbelange des Betroffenen entgegenstehen (vergleichbar hierzu die Regelung in § 9 Abs. 3 ThürIFG). § 5 Abs. 3 BbgAIG. § 4 Abs. 2 2. HS HmbTG verlangen schutzwürdige Sicherheitsbelange als entgegenstehendes Interesse. § 9 Abs. 3 2. HS IFG NRW; § 12 S. 2, 3 Rh-PfLIFG postulieren besondere Gründe zur Ablehnung des Antrags.

§ 5 Abs. 4 BremIFG verlangt demgegenüber ebenso wie § 1 SaarlIFG i. V. m. § 5 Abs. 4 IFG und § 5 Abs. 4 IZG LSA keine Interessenabwägung. In Abs. 4 a. E. verlangen diese Vorschriften aber, dass „kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist“.

Auf eine solche Regelung generell verzichtend § 7 IFG M-V; § 10 IZG SH.

⁷²⁶ Vgl. auch für die Betroffenheit der Familienangehörigen von Mitgliedern der Staatsregierung BayVerfGH, NVwZ 2002, 715 (717).

Die Normen der Informationsfreiheitsgesetze versuchen damit, gegenläufige Interessen und Schutzbedürfnisse sachgerecht gegeneinander auszugleichen. Sie wollen eine Transparenz des Behördenhandelns sicherstellen, zum anderen aber auch den Bearbeiter bzw. Amtsträger vor persönlichen, durch die Amtstätigkeit hervorgerufenen Beeinträchtigungen seines Privatlebens, insbesondere Repressionen, schützen.⁷²⁷

Das Hamburgische Transparenzgesetz wählt insoweit entsprechend seinen Besonderheiten antragsunabhängiger Veröffentlichung einen zweigleisigen Regelungsansatz: Funktionsbezeichnungen unterliegen dort nicht der Veröffentlichungspflicht; sie werden aber auf Antrag zugänglich gemacht,⁷²⁸ soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist und schutzwürdige Sicherheitsbelange nicht entgegenstehen.⁷²⁹

(2) „Bearbeiter“ bzw. mitwirkender „Amtsträger“

Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz knüpfen ihre Relativierung personenbezogener Daten an den Begriff des Amtsträgers an, der an dem Vorgang *mitgewirkt* hat.⁷³⁰ Demgegenüber verwenden Bremen, Hamburg, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen⁷³¹ den Topos „*Bearbeiter*“. Der Tatbestand bloßer „Mitwirkung“ des Bearbeiters findet sich dort als Anknüpfungspunkt nicht.

Ein unbefangenes Begriffsverständnis, insbesondere der Vergleich mit den Landesnormen, die lediglich ein Mitwirken des Amtsträgers voraussetzen, könnte zu dem Schluss verleiten, an den Begriff des *Bearbeiters* strengere Voraussetzungen anzulegen, insbesondere zu verlangen, dass der „*Bearbeiter*“ mit dem konkreten, grundsätzlich informationspflichtigen Vorgang betraut gewesen ist.⁷³² Letzteres schösse aber über die Zielsetzung des Gesetzes einer erweiterten Teilhabe an der Willensbildung und Kontrolle der staatlichen Stellen⁷³³ hinaus. Der Begriff „*Bearbeiter*“ knüpft an die Bearbeitung *eines* Vorgangs, nicht notwendig des Vorgangs „Auskunftsverlangen“ an. Bearbeiter ist danach derjenige, den ein behördliches Schreiben als solchen ausweist, nicht allein derjenige, der mit dem konkreten, vom Informationsanspruch umfassten Vorgang betraut war. Der Wortlaut „*Bearbeiter*“ klammert die Tätigkeit des Mitwirkens mithin nicht aus.

⁷²⁷ Schoch (Fn. 461), § 5, Rn. 66 ff.; Schmitz/Jastrow (Fn. 478), 993.

⁷²⁸ § 4 Abs. 2 Hs. 1 HmbTG.

⁷²⁹ § 4 Abs. 2 Hs. 2 HmbTG.

⁷³⁰ § 6 Abs. 2 Nr. 2 BlnIFG; § 5 Abs. 3 BbgAIG; § 9 Abs. 3 lit. a IFG NRW; § 12 S. 3 Rh-PflIFG.

⁷³¹ § 5 Abs. 4 BremIFG; § 4 Abs. 2 HmbTG; § 1 SaarlIFG i. V. m. § 5 Abs. 4 IFG; § 5 Abs. 4 IZG LSA; § 9 Abs. 3 ThürIFG.

⁷³² So für § 5 Abs. 4 IFG des Bundes und damit auch übertragbar auf die verweisenden respektive inhaltsgleichen Landesvorschriften von Bremen, des Saarlandes und von Sachsen-Anhalt, Berger (Fn. 719), § 5, Rn. 23; Jastrow/Schlatmann (Fn. 511), § 5, Rn. 43; Rossi (Fn. 482), § 5, Rn. 32. In diese Richtung ebenfalls tendierend OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.5.2011 – OVG 12 N 20.10 –, Rn. 14.

⁷³³ Schoch (Fn. 461), § 5, Rn. 71.

(3) Hinreichender Schutz des Amtsträgers vor privatem Druck

Zwar beschränken die Informationsfreiheitsgesetze die Offenbarung von Funktionsträgerinformationen auf „bürobezogene Amtsträgerdaten“⁷³⁴. Allerdings ermöglicht die Namensnennung faktisch – insbesondere bei der Einschaltung von Gutachtern und Sachverständigen in behördliche Vorgänge –, in nicht wenigen Fällen zugleich durch Verknüpfung mit anderen Daten auch, die private Telefonnummer oder auch die private Anschrift des Amtsträgers zu ermitteln und ihn mit dienstlichen Entscheidungen zu konfrontieren. Dadurch kann der Amtsträger in seiner Privatsphäre in eine beruflich und informationsfreiheitsgesetzlich veranlasste Drucksituation gelangen.⁷³⁵ Aus diesem Grunde verlangen viele Landesinformationsgesetze zusätzlich eine Abwägung des Geheimhaltungs- und Informationsinteresses.⁷³⁶ Insbesondere die Regelungen der Länder Berlin, Rheinland-Pfalz und Thüringen versuchen dem legitimen Schutzbedürfnis des Amtsträgers, aber auch der damit kollidierenden Transparenzfunktion gerecht zu werden, indem sie im Einzelfall besondere Gründe, die der Offenbarung der Informationen entgegenstehen (§ 12 S. 2, 3 Rh-PfLIFG), ausreichen lassen bzw. in besonderen Fällen („in der Regel“) eine Versagung des Informationszugangs ausnahmsweise zulassen (§ 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BlnIFG; § 9 Abs. 3 ThürIFG).

Demgegenüber verweisen die dem § 5 Abs. 4 IFG nachempfundenen respektive auf diesen verweisenden Bestimmungen⁷³⁷ allgemein darauf, dass „kein Ausnahmetatbestand erfüllt“ sein darf,⁷³⁸ um den Informationszugang zu gewähren. Was damit gemeint ist, bleibt unklar. Die Gesetzesbegründung des Bundes verweist auf die Ausschlusstatbestände des § 3 IFG.⁷³⁹ Damit verquickt sie aber das persönliche Schutzbedürfnis des Amtsträgers, der um seinen privaten Frieden bangt, mit den öffentlichen Belangen, die § 3 IFG schützen will. Der Privatsphärenschutz des Amtsträgers lässt sich nicht über die Ausschlussgründe besonderer öffentlicher Belange erreichen.⁷⁴⁰ Die *Angstklausel* des § 5 Abs. 4 IFG läuft demnach leer.⁷⁴¹ Nichts anderes gilt für § 4 Abs. 2 a. E. HmbTG.⁷⁴²

⁷³⁴ Schmitz/Jastrow (Fn. 478), 993.

⁷³⁵ Jastrow/Schlatmann (Fn. 511), § 5, Rn. 46.

⁷³⁶ Vgl. oben Fn. 725.

⁷³⁷ § 1 S. 1 SaarIFG.

⁷³⁸ § 5 Abs. 4 BremIFG; § 1 SaarIFG i. V. m. § 5 Abs. 4 IFG; § 5 Abs. 4 IZG LSA.

⁷³⁹ BT-Drucks. 15/4493, S. 14.

⁷⁴⁰ So für das IFG Schoch (Fn. 461), § 5, Rn. 75.

⁷⁴¹ Schoch (Fn. 461), § 5, Rn. 75.

⁷⁴² Hier darf zum einen (ebenfalls) kein Ausnahmetatbestand erfüllt sein und zum anderen dürfen der Verlautbarung keine schutzwürdigen Sicherheitsbelange entgegenstehen. Aufgrund der Wortgleichheit lässt sich davon ausgehen, dass der erste Teil dieses Tatbestandes kongruent zu den Bestimmungen der Länder Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt ist. Hinsichtlich des zweiten Teils des Tatbestandes verweist die Gesetzesbegründung auf § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG und die dort geschützten *öffentlichen* Sicherheitsbelange. Insofern liegt in § 4 Abs. 2 HmbTG eine Dopplung vor, die ebenfalls leer läuft. Hätten die Landesgesetzgeber hier die privaten Geheimhaltungsinteressen der Amtsträger schützen wollen, hätten sie dies explizit in der Ausschlussnorm zu personenbezogenen Daten zum Ausdruck gebracht. Damit verwehren diese Landesgesetze dem Amtsträger den Schutz seiner Privatsphäre vor persönlichem Druck. Dies dürfte grundrechtlich allerdings nicht zu beanstanden sein, da der Amtsträger den letzten wesentlichen Zwischen-

(4) Spezifika der Gesetzeslage für Amtsträgerdaten in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

Die Landesinformationsgesetze der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gestatten – anders als die meisten anderen Länder – eine explizite Freigabe von Amtsträgerdaten gegenüber einem Informationsbegehren nicht ausdrücklich.⁷⁴³ Daraus lässt sich freilich nicht schließen, dass diese generell einem Offenbarungsverbot unterliegen. Vielmehr bestimmt sich der Informationszugang dort auf der allgemeinen Grundlage einer Interessenabwägung zwischen Geheimhaltungs- und Informationsbelangen.⁷⁴⁴ Da Funktionsträgerdaten amtsbezogen sind, gehen sie mit geringerem Gewicht als andere personenbezogene Daten in die Abwägung ein.

Auskunft darf die Behörde in *Schleswig-Holstein* aber nur erteilen, wenn das Informationsinteresse gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse überwiegt;⁷⁴⁵ in der Non-liquet-Situation des Interessengleichrangs ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen. Besteht insbesondere der durch Tatsachen erhärtete Verdacht, dass der Antragsteller die Daten nur oder zumindest auch erlangen möchte, um privaten Druck auf den Amtsträger auszuüben, ist das Informationsbegehren missbräuchlich.

In *Mecklenburg-Vorpommern* fällt die Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsinteresse und dem Offenbarungsinteresse im Grundsatz umgekehrt aus: Nur wenn das schutzwürdige Geheimhaltungs- das Informationsinteresse überwiegt, ist der Informationszugang zu verwehren (§ 7 Nr. 5 Hs. 2 IFG M-V). Das Gesetz verlangt zusätzlich aber ein rechtliches Interesse des Antragstellers an der begehrten Information (§ 7 Nr. 5 Hs. 1 IFG M-V). Der Begriff des *rechtlichen Interesses* lehnt sich an § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG M-V an. Er ist enger als ein *berechtigtes Interesse*.⁷⁴⁶ Während dieses jedes schutzwürdige, rechtliche, tatsächliche oder ideelle Interesse umfasst, setzt das rechtliche Interesse eine anerkannte Rechtsposition voraus, die sich aus einer Rechtsnorm ergeben muss. Nach der Gesetzesbegründung liegt ein *rechtliches Interesse* vor,⁷⁴⁷ wenn die Einsichtnahme dem Zwecke dient, die Voraussetzungen für ein rechtlich relevantes Verhalten nach dem Ergebnis der Einsichtnahme zu klären oder eine gesicherte Grundlage für die Verfolgung eines Anspruchs zu

schrift zur Bewahrung vor einer privaten Drucksituation durch die Geheimhaltung seiner privaten Kontaktdaten im Regelfall selbst bestimmen kann.

⁷⁴³ § 7 IFG M-V; § 10 S. 1 IZG SH.

⁷⁴⁴ § 7 Nr. 1, 5 IFG M-V (daneben finden sich noch weitere Erlaubnistatbestände in Nr. 2-4); § 10 S. 1 Hs. 2 Var. 2 IZG SH.

⁷⁴⁵ § 10 S. 1 a. E. IZG SH.

⁷⁴⁶ *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 8. Aufl., 2014, § 29, Rn. 47.

⁷⁴⁷ Mit dem Erfordernis des *rechtlichen Interesses* begeht der Gesetzgeber von Mecklenburg-Vorpommern in rechtssystematischer Hinsicht einen regulatorischen Bruch. Er lädt den grundsätzlich voraussetzungslosen Informationsgewährungsanspruch mit einer Voraussetzung auf, die der Bürger nur erfüllen kann, wenn er sich in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren befindet. Damit schafft er ein grundsätzlich für das anlasslose Informationsbegehren unüberwindbares Hindernis, solange die Information personenbezogene Daten aufweist und keine sonstigen Erlaubnistatbestände gemäß § 7 Nr. 1-4 IFG M-V eingreifen. Diese unter den Informationsgesetzen singuläre Konstruktion steht dem Gesetzgeber aber frei, steht dem Informationssuchenden doch kein grundrechtlicher Anspruch auf Informationszugang zur Seite.

schaffen.⁷⁴⁸ Das rechtliche Interesse muss insbesondere über den grundsätzlichen gesetzlichen Informationszugangsanspruch hinausgehen. Im Falle von rein kooperativen, behördeninternen Vorgängen fehlt es regelmäßig an der insoweit erforderlichen besonderen Berührung der eigenen rechtlich geschützten Rechtssphäre des Antragstellers. Ein rechtliches Interesse berührt ein Vorgang nur, wenn er Außenwirkung entfaltet.

(5) Zwischenergebnis

Richtet sich ein Informationsbegehren auf solche Informationen der IMK, in denen auch Amtsträgerdaten aufgeführt werden, etwa die Mitwirkung an der Vorbereitung von Beschlüssen der IMK, steht dies nach allen Landesnormen – außer nach dem IFG M-V und dem IZG SH – einer Herausgabe der Information regelmäßig nicht entgegen: Der Schutz der personenbezogenen Daten des Amtsträgers rechtfertigt eine Verweigerung des Informationszugangsanspruchs nur in besonderen Fällen.

Eine personell-hierarchische Schichtung ist den Informationsgesetzen der Länder dabei fremd: Vom einfachen Sachbearbeiter bis zum Minister sind daher aufgeführte Amtsträgerdaten herauszugeben, es sei denn, andere Versagungsgründe, etwa gesetzliche Zustimmungsvorbehalte für Informationen, die aus anderen Ländern stammen,⁷⁴⁹ greifen Platz. Eine Außenwirkung ist nicht erforderlich. Entscheidend ist die Mitwirkung am Vorgang, der Gegenstand des Informationsbegehrens ist, nicht die Mitwirkung an dem Verwaltungsverfahren, das sich auf den Informationszugang auf der Grundlage des IFG bezieht.

jj) Ungeschriebene und aus der Verfassung abgeleitete Ausnahmen

Aufgrund ihrer detailreichen, sich teilweise überschneidenden Ausgestaltung haben die normierten Informationsversagungsgründe grundsätzlich abschließenden Charakter; sie sind überdies restriktiv auszulegen.⁷⁵⁰ Denn sie sind als Ausnahme von dem Grundsatz des Informationszugangs rechtfertigungsbedürftig. Das zieht dem Rekurs auf ungeschriebene Verweigerungsgründe im Wege eines Analogieschlusses einen engen Rahmen.⁷⁵¹

Anders verhält es sich nur dann, wenn ein hinzutretender Ausnahmegrund unmittelbar auf der Verfassung fußt.⁷⁵² Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist ein solcher Tatbestand. Er soll den originären Kompetenzbereich, die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung in einem gewaltengliedrigen System sicherstellen.⁷⁵³ An seiner „Wegmarke“ muss sich jeder Informationszugangsanspruch messen lassen.⁷⁵⁴ Sonst könnte der Gesetzgeber durch beredtes

⁷⁴⁸ BT-Drucks. 7/910, S. 53.

⁷⁴⁹ Dazu S. 103 ff.

⁷⁵⁰ Statt aller vgl. NRW LT-Drucks. 13/1311, S. 9.

⁷⁵¹ Für das IFG des Bundes *Schoch* (Fn. 461), Vorb §§ 3 bis 6, Rn. 16 ff.

⁷⁵² *Schirmer* (Fn. 682), § 3, Rn. 16.

⁷⁵³ Vgl. dazu oben S. 40 u. S. 98.

⁷⁵⁴ *Schnabel/Freund* (Fn. 271), 196; *Tolkmitt* (Fn. 481), Überblick, Rn. 288 m. w. N.

Schweigen Dritte in das originäre Aufgabenfeld der Regierung hineinwirken oder deren Willensbildungsprozess ausforschen lassen.

Zahlreiche Landesgesetze immunisieren den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ausdrücklich gegen Informationsansprüche der Öffentlichkeit. Andere Landesgesetze stellen diesen Schutz durch ein Potpourri unterschiedlicher Schutzzatbestände her, die auf den Schutz der Integrität des behördlichen Beratungs- und Entscheidungsprozesses gerichtet sind. Regelmäßig verbleibt keine Schutzlücke. Soweit das ausnahmsweise gleichwohl der Fall sein sollte, kommt dem Kernbereichsschutz eine Auffangfunktion zu:⁷⁵⁵ Laufende Vorgänge (des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung) sind anders als abgeschlossene Vorgänge grundsätzlich einem Informationsbegehren verfassungsrechtlich entzogen.

kk) Zwischenfazit

Die Saat, welche die Landesgesetzgeber mit ihren Informationsfreiheitsgesetzen auf den Humus der Demokratie ausgebracht haben, lässt die Bürger nicht jeden Zugang zu Beratungsgegenständen der IMK ernten. Einem informationsfreiheitsgesetzlichen Anspruch auf Zugang zu Beschlüssen, für welche die IMK keine Freigabe erteilt hat, stehen regelmäßig behördenbezogene,⁷⁵⁶ je nach Gegenstand des Beschlusses auch sicherheitsbezogene,⁷⁵⁷ nur im Ausnahmefall personenbezogene⁷⁵⁸ Ausschlussgründe der Informationsfreiheitsgesetze entgegen. Gibt ein Land Bürgern Informationen frei, für die ein anderes Land die Freigabe zur Veröffentlichung verweigert und Vertraulichkeit reklamiert hat, riskiert es damit nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu diesem Land und gefährdet den Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen. Es sägt damit (mittelbar) auch am Stamm des kooperativen Föderalismus. Denn dieser wurzelt in dem Gebot wechselseitiger Achtung von Vertraulichkeitsversprechen. Zu ihrem Schutz haben einzelne Länder ausdrücklich Zustimmungsvorbehalte für die Freigabe von Informationen, die andere Länder betreffen, in ihre Informationsfreiheitsgesetze eingepflanzt.⁷⁵⁹

⁷⁵⁵ So BVerwG, DVBl. 2012, 176 (179); DVBl. 2012, 180 (183); a. A. Roth, DÖV 2012, 717 (724).

⁷⁵⁶ Dazu S. 93 ff.

⁷⁵⁷ Siehe S. 106 ff.

⁷⁵⁸ Siehe S. 114 ff.

⁷⁵⁹ Dazu im Einzelnen S. 103 ff.

Ausschlussgründe			
Behördenbezogene		Sicherheitsbezogene	Personenbezogene
Schutz der Beratungen von Behörden und ihrer Entscheidungsprozesse	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	Innere und äußere, sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung	Informationelles Selbstbestimmungsrecht
Nachteilige Auswirkungen zum Bund und zu anderen Ländern	Informationsschutz für nicht dem jeweiligen IFG unterfallende Information	Besonderer Geheimnisschutz	

2. Länder ohne Informationsfreiheitsgesetz

In denjenigen Ländern, die kein IFG kennen, kann sich ein Informationsverschaffungsanspruch Privater grundsätzlich weder auf das Recht auf gute Verwaltung (a) noch auf die verfassungsrechtliche Grundlage des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG (b) stützen. Einzelne Landesverfassungen gewähren zwar verfassungsrechtliche Informationszugangsrechte, beschränken diese aber auf bestimmte Sachbereiche, namentlich den Umweltschutz.⁷⁶⁰ Es verbleiben den Bürgern dann lediglich das auf die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens beschränkte Akteneinsichtsrecht⁷⁶¹ und der allgemeine rechtsstaatliche Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Informationsbegehren, die der Einzelne gegenüber Behörden geltend macht.⁷⁶²

a) Recht auf gute Verwaltung und Recht auf Zugang zu Dokumenten

Verfahrensakzessorische Rechte auf Information sind grundsätzlich integraler Bestandteil guter Verwaltung. Für das Recht auf Akteneinsicht ist das anerkannt, ist es doch elementare Voraussetzung für das Recht auf Gewährung rechtlichen Gehörs.⁷⁶³

Entsprechend haben die meisten Mitgliedstaaten der Union Informationsrechte der Bürger normativ verankert. Die Union verbürgt in ihrer GrCh auch ausdrücklich ein Recht auf eine gute Verwaltung, beschränkt den Informationszugang aber auf das Recht auf Zugang zu den „sie betreffenden Akten“ (Art. 41 Abs. 2 lit. b GrCh). Ein allgemeiner, von der individuellen Betroffenheit abstrahierender Informationsanspruch ergibt sich daraus gerade nicht. Darüber hinaus beschränkt sich die Reichweite des Rechts auf eine gute Verwaltung auf die Organe, Einrichtungen und Stellen der

⁷⁶⁰ Art. 6 Abs. 3 M-VVerf; Art. 34 SächsVerf; Art. 6 Abs. 2 LSAVerf; Art. 33 ThürVerf.

⁷⁶¹ Vgl. bspw. Art. 29 Abs. 1 S. 1 BayVwVfG; § 88 Abs. 1 S. 1 SHLVWVfG.

⁷⁶² Vgl. bspw. die Konkretisierung in § 9 Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern.

⁷⁶³ Siehe dazu bspw. *Pfeffer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 151.

Union. Gleiches gilt auch für die ausdrückliche Gewährleistung des (von individueller Betroffenheit losgelösten) Rechts auf Zugang zu Dokumenten in Art. 42 GrCh – entsprechend auch für die unionsrechtliche Gewährleistung des Art. 15 Abs. 3 AEUV und seine sekundärrechtliche Ausformung durch die VO (EG) 1049/2001.

b) Verfassungsrechtlicher Anspruch aus der grundrechtlichen Gewährleistung der Informationsfreiheit?

Die grundrechtlich verbürgte Informationsfreiheit beschränkt sich auf die Gewährleistung der Öffentlichkeit allgemein zugänglicher, also vorhandener Quellen.⁷⁶⁴ Sie schützt das Recht auf Zugang in solchen Fällen, „in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle aufgrund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert“.⁷⁶⁵ Einen Verschaffungsanspruch begründet die Informationsfreiheit hingegen nicht.

Das Recht, über die Zugänglichkeit zu bestimmen, ist demjenigen vorbehalten, der über die Information verfügt.⁷⁶⁶ Die Informationsfreiheit ist insoweit ein normgeprägtes Grundrecht. Die Verfassungs- und sonstige Rechtsordnung hat über den Zugang zu Behördenakten nicht generell im Sinne freien öffentlichen Zugangs verfügt.

Ein freier Zugang zu grundsätzlich allen Behördenakten ergibt sich der Sache nach auch nicht notwendig aus dem Demokratieprinzip. In einem Staatswesen, in dem alle Staatsgewalt und damit auch alle Kontrolle exekutivischen Handelns vom Volke ausgeht, tritt eine Verweigerung des Zugangs zu behördlichen Informationen zwar unweigerlich in einen inneren Konflikt mit dem Demokratieprinzip.⁷⁶⁷ Bei der allgemeinen Zugänglichkeit von Informationen handelt es sich jedoch um eine in einem demokratischen Staat erwünschte, aber nicht zwingende Form der Offenheit. Diejenigen Länder, die keinen gesetzlichen Anspruch auf Informationszugang gegenüber den bei den Behörden vorliegenden Informationen gewähren, üben das Bestimmungsrecht verfassungskonform (negativ) aus: Behördenakten sind dort (anders als in den Ländern mit IFG) keine allgemein zugängliche Quelle.

Ein Recht auf Informationszugang darf auch nicht verwechselt werden mit dem unmittelbaren verfassungsrechtlichen Informationszugangsanspruch der Presse als Teil des objektiven Gewährleistungsgehalts der Pressefreiheit⁷⁶⁸. Dieser steht zum einen nur Organen der Presse, nicht jedermann zu; zum anderen ist er auf einen Mindestgehalt beschränkt. Darüber hinaus haben auch

⁷⁶⁴ BVerfGE 66, 116 (137); 103, 44 (60).

⁷⁶⁵ BVerfGE 103, 44 (60).

⁷⁶⁶ Vgl. dazu bspw. *Schoch* (Fn. 461), Einl., Rn. 52

⁷⁶⁷ In diesem Sinne *Scherzberg/Solka* (Fn. 679), § 3, Rn. 94 f.; *Wegener* (Fn. 181), S. 480 ff.

⁷⁶⁸ Vgl. dazu S. 139.

diejenigen Länder, die kein IFG erlassen haben, presserechtliche Auskunftsansprüche ausgestaltet, die das verfassungsrechtliche Untermaß nicht überschreiten.⁷⁶⁹

II. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

1. Subsidiarität des IFG

Ein Informationszugangsanspruch nach dem IFG des Bundes setzt voraus, dass kein Zugangsanspruch zu amtlichen Informationen nach anderen Rechtsnormen, z. B. dem UIG oder dem VIG, besteht (§ 1 Abs. 3 IFG). Diese gehen dem IFG vor. Ein Anspruch nach § 3 Abs. 1 Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) tritt insoweit jedenfalls nicht mit einem IFG-Anspruch in Konkurrenz. Denn jenes begründet nach seinem § 3 Abs. 1 S. 2 gerade keinen Informationszugangsanspruch; die Subsidiaritätsregel des § 1 Abs. 3 IFG greift insoweit nicht Raum. Anderes gilt, wenn es sich bei den begehrten Informationen um Unterlagen zum Staatssicherheitsdienst handelt: Ein Anspruch nach § 32 Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) geht dem Informationsfreiheitsanspruch nach dem IFG vor⁷⁷⁰ - ebenso Ansprüche nach dem UIG oder dem VIG.

Die Beschlüsse und sonstigen Aufzeichnungen der IMK betreffen freilich regelmäßig nicht den Anwendungsbereich der spezielleren Gesetze; Informationsfreiheitsansprüche bestimmen sich regelmäßig nach dem IFG.

2. Anspruchsverpflichtung

Der Jedermann-Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG des Bundes setzt voraus, dass sich das Informationsbegehren an *Bundesbehörden* richtet (§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG).⁷⁷¹ Ausweislich der Gesetzesbegründung ist insoweit grundsätzlich⁷⁷² der Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG maßgeblich.⁷⁷³ Adressat muss also eine Stelle sein, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dem liegt ein funktionales Behördenverständnis zugrunde.⁷⁷⁴ Informationspflichtig ist folglich jede eigenständige Organisationseinheit des Bundes, die eigenverantwortlich Verwaltungsaufgaben erledigt.⁷⁷⁵

⁷⁶⁹ Siehe dazu im Einzelnen S. 133 ff.

⁷⁷⁰ BT-Drucks. 15/4493, S. 8; *Debus* (Fn. 462), § 1, Rn. 195. Eine solche Vorrangregelung gilt auch im Verhältnis zum Umweltinformationsgesetz und zum Verbraucherinformationsgesetz, vgl. *Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 7. Edition, 2015, § 2 IFG, Rn. 196 ff. Informationen im Sinne des StUG werden aber in der Regel kein Gegenstand von Beschlüssen der IMK sein.

⁷⁷¹ Anspruchsgegner können auch sonstige Bundesorgane oder -einrichtungen sein, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 S. 2 IFG), sowie natürliche Personen oder juristische Personen, wenn sich eine Behörde ihrer bedient, um öffentlich-rechtliche Aufgaben zu erfüllen (§ 1 Abs. 1 S. 3 IFG).

⁷⁷² Beide Begriffe sind aber nicht ganz synonym. Siehe dazu BVerwG, DVBl. 2012, 176 (177); *Rossi* (Fn. 494), 207.

⁷⁷³ BT-Drucks. 15/4493, S. 7; *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 988; zur Abgrenzung gegenüber dem parlamentarischen Bereich siehe ausführlich *Schoch* (Fn. 498), 3 ff.

⁷⁷⁴ Auch Gerichte und das Parlament können Behörde in diesem Sinne sein, wenn sie verwaltend tätig werden; BT-Drucks. 15/4493, S. 7 f. Siehe dazu auch S. 79.

⁷⁷⁵ Vgl. dazu S. 79.

Kooperieren Landesexekutiven untereinander, sind die handelnden behördlichen Stellen nicht dem IFG *des Bundes* unterworfen.⁷⁷⁶ Ausgangspunkt einer Anwendbarkeit des IFG des Bundes kann allenfalls der Umstand sein, dass der Bundesminister des Innern (wenn auch ohne Stimmrecht) an der IMK teilnimmt (b) wie der Umstand, dass die Geschäftsstelle, welche die IMK unterhält, beim Bundesrat als Verfassungsorgan organisatorisch aufgehängt ist (a).

a) Anwendbarkeit des IFG auf die IMK?

Die beim Bundesrat angesiedelte Geschäftsstelle der IMK verwaltet alle relevanten Informationen, Protokolle und Akten der Konferenzen und führt – neben dem Organisationsstab des jeweiligen Sitzlandes – deren sonstige Geschäfte. Verfassungsorgane wie der Bundesrat, der zwar ausschließlich aus Vertretern der Länder besteht, gleichwohl aber ein Bundesorgan ist,⁷⁷⁷ sind kraft § 1 Abs. 1 S. 2 IFG ausdrücklich einer Auskunftspflicht unterworfen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.⁷⁷⁸ Die Geschäftsstelle der IMK nimmt Verwaltungsaufgaben wahr, tritt aber nicht nach außen öffentlich-rechtlich in Erscheinung. Wiewohl sie organisatorisch an den Bundesrat angegliedert ist, ist ihr Handeln jedenfalls nicht dem Bundesrat als Verfassungsorgan des Bundes zurechenbar.

Gleiches gilt für die Konferenz der Innenminister als solche; sie wird nicht als Teil des Verfassungsorgans „Bundesrat“ und damit als eine Bundeseinrichtung tätig. Vielmehr handelt es sich um eine gemeinsame Ländereinrichtung, auf die nicht das IFG des Bundes Anwendung findet, sondern allenfalls eine öffentliche Stelle des Landes Berlin.⁷⁷⁹

b) Anspruchsverpflichtung des Bundesministers des Innern

Der Bundesminister des Innern genießt im Rahmen der IMK-Sitzungen ein Rede- und Antragsrecht.⁷⁸⁰ Er wirkt insoweit an deren Willensbildung mit.⁷⁸¹ Das macht die IMK aber noch nicht zu einer gemeinsamen Bund-Länder-Behörde mit gesamthänderischer IFG-Verantwortlichkeit.⁷⁸² Nicht die IMK als solche, sehr wohl aber der Bundesminister des Innern als Teilnehmer der IMK ist im Hinblick auf seine Mitwirkung einem bundesrechtlichen Informationsanspruch i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG ausgesetzt.

⁷⁷⁶ Vgl. etwa *Rossi* (Fn. 482), § 1, Rn. 39.

⁷⁷⁷ Vgl. statt aller etwa *Rossi* (Fn. 482); *Röhl* (Fn. 66), S. 227.

⁷⁷⁸ Vgl. dazu auch *Schmitz/Jastrow* (Fn. 478), 987.

⁷⁷⁹ Siehe dazu S. 85.

⁷⁸⁰ Vgl. http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/mitglieder/imk-mitglieder-node.html;jsessionid=02A9567383A18B6F1726B27073884D0D.2_cid365 (5.5.2015).

⁷⁸¹ Vgl. *Rudolf* (Fn. 8), § 141, Rn. 40.

⁷⁸² Vgl. dazu auch S. 89.

3. Anspruchsgegenstand – amtliche Informationen

Gegenstand eines Informationsanspruchs ist jede „amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“ (§ 2 Nr. 1 IFG). Bloßes Wissen genügt nicht, es muss vielmehr auf einem Speichermedium niedergelegt sein, von dem es zur Zugangseröffnung getrennt werden kann.⁷⁸³ Auch Entwürfe und Notizen sind nach § 2 Nr. 1 S. 2 IFG keine amtlichen Informationen.

4. Verfügungsbefugnis

Die positive Bescheidung eines Antrags auf Informationszugang setzt die Zuständigkeit der entscheidenden Stelle voraus. Diese ist im Bund – anders als in den meisten Ländern⁷⁸⁴ – an die Befugnis zur Verfügung über die begehrten Informationen geknüpft (§ 7 Abs. 1 S. 1 IFG). Die faktische Verfügungsmöglichkeit genügt insoweit nicht.⁷⁸⁵ Der Bundesminister des Innern ist jedenfalls über diejenigen Teile der Informationen Verfügungsbefugnt, die er selbst in die IMK eingebracht hat. Für die Beratungen der Landesinnenminister im Übrigen versteht sich die Verfügungsbefugnis demgegenüber nicht von selbst.

Unschädlich ist der Ursprung der begehrten Information außerhalb des Bundes grundsätzlich dann, wenn die Information dem Bund dauerhaft zugeht.⁷⁸⁶ So werden Informationen, die im Machtbereich der Länder entstehen und amtlichen Zwecken dienen, amtliche Informationen des Bundes und gehen in den Anwendungsbereich des IFG des Bundes über, wenn die Länder dem Bund die Informationen dauerhaft zugänglich machen.

Die Verfügungsbefugnis des Bundes ergibt sich daraus jedoch nicht. Fallen der „Informationsbesitz“ und die Verfügungsberechtigung auseinander, kommt es darauf an, „ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – ggf. stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält“.⁷⁸⁷

Für die Entscheidungszuständigkeit ist insoweit zu unterscheiden zwischen der Herausgabe der IMK-Beschlüsse (a), der Herausgabe der IMK-Protokolle (b) und den vom Bundesminister des Innern selbst eingebrachten Anträgen (c).

a) Herausgabe der beim Bund vorhandenen IMK-Beschlüsse

Der Bundesminister des Innern kann zwar Beschlüsse der IMK initiieren sowie argumentativ auf die Beschlussfassung Einfluss nehmen. Er trägt aber keine Verantwortung für den Beschluss selbst, steht ihm doch kein Stimmrecht zu. Der Beschluss nimmt seinen zurechenbaren Ursprung damit

⁷⁸³ *Debus* (Fn. 770), § 2, Rn. 7 f.

⁷⁸⁴ Siehe dazu S. 91.

⁷⁸⁵ BVerwG, NVwZ 2012, 251 (253).

⁷⁸⁶ BT-Drucks. 15/4493, S. 7; VG Neustadt a. d. W., Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09 –, BeckRS 2010, 56840.

⁷⁸⁷ BT-Drucks. 15/4493, S. 14.

außerhalb des Machtbereichs des Bundes, da andere über sein politisch verbindliches Zustandekommen befinden. Entsprechend fehlt ihm auch die Verfügungsmacht über die Informationsweitergabe. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Innenminister der Länder in ihrem Umlaufverfahren keinen Freigabebeschluss erteilen, sondern die Weitergabe ausdrücklich untersagen. Ein Beschluss ist nur dann tauglicher Informationsgegenstand, wenn die Innenminister der Länder als Urheber ihn dem Bundesminister des Innern dauerhaft mit Verfügungsbefugnis zugänglich machen.

b) Herausgabe der beim Bund vorhandenen IMK-Protokolle

Ein gesetzliches Informationsbegehren kann sich grundsätzlich auf die Herausgabe der Protokolle und der Anträge richten, die der Bund eingebracht hat. Im Falle der Protokolle der IMK ist aber vor allem die Verfügungsbefugnis des Bundes über die Protokolle problemträchtig, berühren diese doch nicht nur Mitwirkungsbeiträge des Bundesministers bzw. der Staatssekretäre und ihrer Mitarbeiter im Rahmen der Vorrunden und Arbeitskreise, sondern vor allem Beratungsbeiträge der Innenminister der Länder und ihrer Mitarbeiter.

Die Protokolle fertigen die Mitarbeiter der Geschäftsstelle oder des federführenden Landesministeriums (nicht als Wortprotokolle, sondern als Ergebnisprotokolle) an und versenden sie sodann zur Kenntnisnahme an die anderen Landesministerien. Auch das Bundesministerium des Innern erhält eine Ausfertigung der Protokolle. Es erlangt dadurch die tatsächliche Verfügungsgewalt. Eine nachrichtliche Kenntnisnahmemöglichkeit löst aber noch keine rechtliche Verfügungsbefugnis über den Inhalt aus, soweit dieser lediglich der eigenen Gastrolle entspringt und damit kraft eigener Verantwortung zurechenbar ist. Verfügungsbefugt bleiben vielmehr die stimmberechtigten Mitglieder der Konferenz. In Frage kommt allenfalls eine Zugänglichmachung derjenigen (in den übrigen Teilen geschwärzten) Protokollteile oder sonstigen Akteninformationen, die ausschließlich etwaige Mitwirkungsbeiträge des Bundesministers des Innern enthalten.

c) Herausgabe der vom Bund in die IMK eingebrachten Anträge

Beschlussanträge des Bundesministers des Innern berühren die Verfügungshoheit der anderen Innenminister nicht. Denn sie stehen in der alleinigen Verantwortung des Bundesministers des Innern und unterfallen seiner Verfügungsbefugnis.

5. Anspruchsausschluss

Soweit der Bund einem Informationsanspruch dem Grunde nach ausgesetzt ist, stehen ihm aber Ausschlussstatbestände zur Seite.

a) Beratungen von Behörden (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG) sowie des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG) und beigezogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle (§ 3 Nr. 5 IFG)

Ein Zugangsanspruch besteht nach § 3 Nr. 3 lit. b IFG insbesondere nicht, wenn die Offenbarung der Information Beratungen von Behörden beeinträchtigen kann.⁷⁸⁸ Die Vorschrift schützt die Integrität verwaltungsinterner Willensbildungsprozesse vor einer Ausforschung durch die Öffentlichkeit.⁷⁸⁹ Die Mitwirkungsbeiträge des Bundesministers des Innern⁷⁹⁰ sind entsprechend seinem Gaststatus nicht unbedingt unverzichtbarer, aber angesichts der bundespolitischen Implikationen der behandelten Themen integraler Bestandteil des Beratungsprozesses der IMK.

Der Tatbestand erstreckt seine Schutzwirkung nicht nur auf die Zeit der Beratung selbst, sondern auch auf die Zeit nach Abschluss der Beratungen, soweit dies als nachwirkender Vertraulichkeitsschutz erforderlich ist.⁷⁹¹ Ist der Vorgang abgeschlossen, dürfen und müssen Ergebnisprotokolle (nicht aber Verlaufsprotokolle) grundsätzlich herausgegeben werden.

Mit der Beschlussfassung der IMK ist ein Vorgang freilich noch nicht abgeschlossen, vielmehr erst mit der Umsetzung der Maßnahme in den Ländern und ggf. dem Bund. Der Vertraulichkeitsschutz für Beratungen schließt – soweit die Verfügungsbefugnis reicht⁷⁹² – auch das Verbot ein, solche Informationen und Beschlüsse herauszugeben, für die ein Land Vertraulichkeit reklamiert hat. Das IFG des Bundes kennt zwar – anders als viele Länder⁷⁹³ – keinen Ausschlussstatbestand, der ausdrücklich die Gefährdung der Beziehungen zu anderen Ländern zum Anknüpfungstatbestand einer Informationsverweigerung erhebt. Ein Hinwegsetzen über den Vertraulichkeitsvorbehalt strahlt aber auf *Beratungsprozesse* der Zukunft aus. Dem Land, das einen Vertraulichkeitsvorbehalt missachtet, stellen die anderen Länder insbesondere im Zweifel in Zukunft keine Informationen mehr zur Verfügung. Sobald ein Land ein Veto gegen die Freigabe eines IMK-Beschlusses eingelegt hat, ist daher eine Offenbarung der Information ausgeschlossen.

§ 3 Nr. 3 lit. b IFG weist mit anderen Normierungen des IFG Überlappungen auf. Das gilt insbesondere für den Tatbestand zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 Abs. 1 IFG⁷⁹⁴), den Vertraulichkeitsschutz der Beratungen für bevorstehende Entscheidungen, die Außenwirk-

⁷⁸⁸ Vgl. dazu schon oben S. 93.

⁷⁸⁹ Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 121 ff., 126; Schoch (Fn. 478), 207.

⁷⁹⁰ IMK-Protokolle sind keine Wortprotokolle, die einzelne Redebeiträge enthalten. Das schließt aber nicht aus, dass sich entsprechende (dem IFG unterliegende) Notizen und interne Protokolle in den Akten des Bundesministeriums des Innern befinden.

⁷⁹¹ BVerwG, NVwZ 2011, 1072 (1072 f., Rn. 5); Rossi (Fn. 494), 212.

⁷⁹² Dazu S. 125.

⁷⁹³ Siehe dazu oben S. 100.

⁷⁹⁴ Während § 3 IFG als zwingender Ausschlussgrund ausgestaltet ist, sieht § 4 Abs. 1 S. 1 IFG einen Ausschluss im Regelfall („soll“) vor. Der zeitliche Ausschluss des § 4 Abs. 1 S. 1 IFG erstreckt sich – anders als § 3 Nr. 3 lit. b IFG – nur auf den Zeitraum, bis zu dem der „Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen“ eingetreten ist. Vgl. zur Abgrenzung des § 3 Nr. 3 lit. b IFG gegenüber ähnlichen Tatbeständen auch Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 129 f.

samkeit erlangen,⁷⁹⁵ sowie § 3 Nr. 2, Nr. 7 und Nr. 8 IFG.⁷⁹⁶ § 3 Nr. 7 IFG schützt zwar ebenso die Vertraulichkeit, meint aber einen Whistleblowing-Schutz für vertrauliche Informationen privater Dritter.⁷⁹⁷

Der Bund begründet in seinem IFG – wie manche Länder⁷⁹⁸ – auch einen besonderen Vertraulichkeitsschutz für Informationen anderer öffentlicher Stellen, insbesondere der Länder, die Behörden des Bundes für ihre Tätigkeit beziehen (§ 3 Nr. 5 IFG). Die Vorschrift ist insbesondere auf Konstellation zugeschnitten, in denen Informationen anderer Länder berührt sind, die ihren Ursprung also außerhalb des Bundes haben. Grundsätzlich sind die Informationen dann bei der Ursprungsbehörde einzusehen, selbst wenn sie Bestandteil eigener Aktenvorgänge des Bundes sind.⁷⁹⁹ Der Bund respektiert damit, dass die Information grundsätzlich nicht dem Anwendungsbereich des IFG des Bundes unterfällt; er etabliert in seinem IFG damit ein eingeschränktes Urheberprinzip.⁸⁰⁰ Sein Schutz erstreckt sich aber nur auf solche Informationen, welche der Bund *vorübergehend* beigezogen hat, ihm also nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung stehen⁸⁰¹ und damit nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen.⁸⁰²

Was Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll, bestimmt sich nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung. Die Beschlüsse und Protokolle der IMK gehen dem Bundesminister des Innern als ständigem Gast der IMK zum *dauernden* Verbleib zu. § 3 Nr. 5 IFG begründet daher keinen Auskunftsverweigerungsgrund.

Eine im Hinblick auf das Grundprinzip der Bundestreue in der Literatur teilweise befürchtete Schutzlücke⁸⁰³ entsteht dadurch freilich nicht. Der Tatbestand des Vertraulichkeitsschutzes für behördliche Beratungen (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG)⁸⁰⁴ trägt dem Bedürfnis des wirksamen Schutzes der Informationshoheit anderer Länder bei sachgerechter Auslegung ausreichend Rechnung. Er stellt einen hinreichenden Schutz der Geheimhaltungsinteressen derjenigen Länder sicher, die entweder keine gesetzlichen Informationszugangsansprüche kennen oder einer Veröffentlichung eines IMK-Beschlusses nicht zustimmen.⁸⁰⁵

⁷⁹⁵ Dazu im Einzelnen S. 97.

⁷⁹⁶ Berger, in: Berger/Partsch/Roth et al. (Hrsg.), IFG, 2. Aufl., 2013, § 3, Rn. 95 und 97, der dem § 3 Nr. 3 lit. b Entbehrlichkeit vorhält.

⁷⁹⁷ Siehe dazu S. 105.

⁷⁹⁸ Dazu S. 103.

⁷⁹⁹ Vgl. dazu Rossi (Fn. 482), § 3, Rn. 53.

⁸⁰⁰ Kloepfer/Lewinski, DVBl., 2005, 1277 (1282); Rossi (Fn. 482), § 3, Rn. 53; Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 153.

⁸⁰¹ Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 153 hält den Tatbestand daher für überflüssig.

⁸⁰² Ähnlich § 12 Abs. 2 HmbTG, § 4 Abs. 4 IFG M-V und § 6 Abs. 2 IFG SH. Sie unterstellen in diesen Fällen eine Unzuständigkeit der adressierten Behörde und legen ihr die Pflicht auf, die für die Entscheidung zuständige Stelle zu benennen.

⁸⁰³ Kloepfer/Lewinski (Fn. 800), 1282.

⁸⁰⁴ Siehe S. 127.

⁸⁰⁵ Kloepfer/Lewinski (Fn. 800), 1282.

b) Sicherheitsbezogene Ausschlusstatbestände

aa) Gefährdung der öffentlichen, der inneren und äußeren Sicherheit (§ 3 Nr. 1 lit. c und Nr. 2 IFG)

§ 3 Nr. 2 IFG schließt einen Zugangsanspruch aus, soweit die Offenbarung der Information die öffentliche Sicherheit⁸⁰⁶ gefährden kann.⁸⁰⁷ Diese Bestimmung umfasst – ebenso wie die vergleichbaren Landesgesetze⁸⁰⁸ – die Schutzgüter der gesamten geschriebenen Rechtsordnung, grundlegende staatliche Einrichtungen und Veranstaltungen sowie Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen. Darüber hinaus etabliert das IFG in seinem § 3 Nr. 1 lit. c – ebenso wie die anderen Landesgesetze⁸⁰⁹ – einen Ausschlussgrund zum Schutz der Belange der inneren oder äußeren Sicherheit. Im systematischen Vergleich mit § 3 Nr. 1 lit. c IFG ist der Begriff „*innere Sicherheit*“ hinsichtlich seiner Schutzgüter enger als derjenige der öffentlichen Sicherheit.⁸¹⁰ Umgekehrt lässt der Tatbestand der inneren Sicherheit aber *abstrakt* nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut ausreichen, wohingegen der Informationsverweigerungsgrund des Schutzes der öffentlichen Sicherheit eine *konkrete* Gefahr voraussetzt, die nicht ohne Rücksicht auf Einzelfälle besteht. Nur der polizeirechtliche Gefahrenbegriff im Sinne des § 3 Nr. 2 IFG ist wiederum – anders als § 3 Nr. 1 lit. c IFG – voll gerichtlich überprüfbar.⁸¹¹ Aus diesen Schutztatbeständen erwachsen dem Bundesminister des Innern – ebenso wie nach den Landesinformationsfreiheitsgesetzen – insbesondere für den Bereich der Terrorismusbekämpfung sowie des politischen Extremismus Auskunftsverweigerungsgründe.⁸¹²

bb) Bereichsausnahme für sicherheitsrelevante Stellen (§ 3 Nr. 8 IFG)

Das Mosaik sicherheitsorientierter Auskunftsverweigerungsgründe vervollständigt der Tatbestand des § 3 Nr. 8 IFG. Er nimmt die Nachrichtendienste sowie solche Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes, welche eine den Nachrichtendiensten vergleichbare Sicherheitsempfindlichkeit wahrnehmen (§ 10 Nr. 3 i. V. m. § 34 SÜG), im Wege einer Bereichsausnahme von einem Informationsanspruch aus. Den Sicherheitsinteressen gewährt das Gesetz insoweit einen absoluten Vorrang. Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder eine konkret nachgewiesene Beeinträchtigung

⁸⁰⁶ Die *öffentliche Ordnung* ist dabei nicht umfasst. A. A. Jastrow/Schlatmann (Fn. 511), § 3 IFG, Rn. 65; sie sehen demgegenüber die *öffentliche Ordnung* im Begriff der *öffentlichen Sicherheit* aufgehen. Das überzeugt nicht vollständig. Zwar spiegelt sich die öffentliche Ordnung in zahlreichen geschriebenen Rechtsnormen wider. Darin erschöpft sich der Begriff aber nicht. Ihm kommt vielmehr eine Ergänzungsfunktion für diejenigen Konstellationen zu, in denen Grundregeln eines geordneten Miteinanders ausnahmsweise nicht spezifisch normativ ausgeformt sind.

⁸⁰⁷ Im Unterschied zu den Parallelnormen § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG und § 2 S. 1 Nr. 1 lit. a bb VIG verlangt der informationsfreiheitsrechtliche Ausschlusstatbestand keine Gefährdung *bedeutsamer Schutzgüter* der öffentlichen Sicherheit (UIG) bzw. keine *erhebliche* Gefahr für die öffentliche Sicherheit (VIG), vgl. Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 100.

⁸⁰⁸ Siehe dazu bereits S. 106; ferner BT-Drucks. 15/4493, S. 10.

⁸⁰⁹ Dazu S. 109.

⁸¹⁰ Ersterer umfasst die freiheitlich-demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit von Bund und Ländern sowie die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen. OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2012, 1196 (1199); ferner Roth (Fn. 614), § 3, Rn. 38.

⁸¹¹ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2012, 1196 (1199).

⁸¹² Dazu bereits S. 111.

der Aufgabenerledigung im Einzelfall ist für die Erfüllung dieses Tatbestandes nicht erforderlich.⁸¹³ Der Schutz der Behörden i. S. d. § 10 Nr. 3 i. V. m. § 34 SÜG reicht allerdings – anders als im Falle des BND – nur so weit, wie die Behörden sicherheitsempfindliche Aufgaben wahrnehmen. Sie sind nicht vorbehaltlos von der Bereichsausnahme erfasst. Entscheidend ist in ihrem Fall die Sicherheitsrelevanz der *konkreten* Behördentätigkeit.⁸¹⁴

cc) Besonderer Geheimhaltungsschutz (§ 3 Nr. 4 IFG)

Den behördenspezifischen Geheimnisschutz des § 3 Nr. 8 IFG ergänzt § 3 Nr. 4 IFG um einen gegenstandsbezogenen Geheimnisschutz. Der Tatbestand des besonderen Geheimnisschutzes i. S. d. stellt einen dem landesrechtlichen Geheimnisschutz weitgehend äquivalenten Offenbarungsschutz her. Er erstreckt sich nicht nur auf gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften sowie besondere Amtsgeheimnisse, sondern auch auf Geheimhaltungspflichten allgemeiner Verschlussachen-Anweisungen des Bundes, die ihre Grundlage in Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, insbesondere § 3 Nr. 4 Alt. 1 Var. 2 der VS-Anweisung des Bundes,⁸¹⁵ finden. Die formale Einstufung als Verschlussache genügt insoweit aber nicht. Hinzu kommen muss vielmehr, dass die materiellen Voraussetzungen einer solchen Einstufung tatsächlich vorliegen.⁸¹⁶

c) Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) sowie des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG)

Den Schutz personenbezogener Daten Drittbetroffener stellt der Bund durch § 5 IFG in ähnlicher Weise wie die Länder⁸¹⁷ her. Auch er legt einer Offenbarung von Funktionsbezeichnungen grundsätzlich keine Steine in den Weg (§ 5 Abs. 4 IFG). Das informationelle Selbstbestimmungsrecht Dritter hindert einen Zugang zu Informationen der IMK („Ob“) grundsätzlich nicht, beeinflusst vielmehr regelmäßig lediglich die Art und Weise der Bekanntgabe von Informationen („Wie“).

Der Schutz von Urheberrechten Dritter (§ 6 S. 1 IFG) sowie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 S. 2 IFG) ist im Falle von IMK-Beschlüssen nur ausnahmsweise von Relevanz.⁸¹⁸

E. Auskunfts- und Herausgaberechte von Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Mit den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit haben die Länder eine unabhängige Kontrollinstanz für die Wahrung des Rechts auf Informationszugang installiert. Sie sind sowohl subjek-

⁸¹³ Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 201.

⁸¹⁴ Schoch (Fn. 461), § 3, Rn. 205.

⁸¹⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschrift des BMI zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen v. 31.3.2006, GVBl. 803.

⁸¹⁶ Vgl. dazu BVerwG, NVwZ 2010, 326, Rn. 16 ff.; NVwZ 2010, 321, Rn. 47 ff.; Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 7. Edition, 2015, § 3 IFG, Rn. 157 ff.

⁸¹⁷ Dazu im Einzelnen S. 114.

⁸¹⁸ Siehe dazu vertiefend Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127 ff.

tiv-rechtliche Ansprechpartner Auskunftsberechtigter (I.) als auch objektiv-rechtliche Hüter der informationsfreiheitsgesetzlichen Ordnung (II.).

I. Subjektiv-rechtliches Anrufungsrecht

Entsprechend weisen die Informationsfreiheitsgesetze der Länder ihnen die Rolle eines Ansprechpartners für jeden Antragsteller zu.⁸¹⁹ Sie verbinden damit – in der Regel unter Verweis auf die landesrechtlichen Datenschutzbestimmungen – auch eine Kontrollbefugnis.⁸²⁰ Der Bund tut dies für den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit in gleicher Weise.⁸²¹

Die Regelungen zielen auf eine institutionelle Stärkung der Informationszugangsfreiheit.⁸²² Sie vermitteln dem Einzelnen (nach dem Vorbild des § 21 BDSG bzw. Art 28 Abs. 4 RL 96/46/EG) einen gerichtlich durchsetzbaren subjektiv-rechtlichen Anspruch.⁸²³ Anspruchsberechtigt ist „jeder“. Gemeint ist damit – wie sich aus der Gesetzessystematik ergibt – jeder Anspruchsberechtigte, also jeder, der Inhaber eines Informationszugangsanspruchs i. S. d. IFG ist, nicht aber Dritte (str.).⁸²⁴ Das Begehren ist weder von einer bestimmten Form noch von der Einhaltung einer Frist abhängig. Anders als nach § 21 BDSG kann sich der Petent i. S. d. IFG nicht auf jeglichen Verstoß bereichsspezifischer Vorschriften, z. B. des UIG, sondern lediglich auf eine Verletzung des jeweiligen IFG berufen („nach diesem Gesetz“). Der Beauftragte ist nicht nur zur Entgegennahme, sondern auch zur Bescheidung des Anliegens verpflichtet.⁸²⁵

II. Objektiv-rechtliche Beanstandungs- und Kontrollkompetenz

Mit Blick auf das Anrufungsrecht, daran aber nicht notwendig gekoppelt,⁸²⁶ steht den Beauftragten im Falle von Verletzungen der gesetzlichen Vorschriften ein anlassloses objektivrechtliches⁸²⁷

⁸¹⁹ Vgl. insbesondere § 18 Abs. 2 S. 1 IFG Berlin; § 11 Abs. 2 S. 1 BbgAIG; § 12 Abs. 1 BremIFG; § 14 Abs. 1 S. 1 HmbTG; § 14 S. 1 IFG M-V; § 13 Abs. 2 S. 1 IFG NRW; § 12a Abs. 1 Rh-PfLIFG; § 4 Abs. 1 SaarlIFG; § 12 Abs. 1 IZG LSA; § 13 S. 1 IZG-SH; § 12 Abs. 1 ThürIFG. Die Terminologie ist dabei uneinheitlich, weshalb nicht immer vom Beauftragten für Informationsfreiheit die Rede ist. Brandenburg beispielsweise spricht vom Beauftragten für das Recht auf Akteneinsicht.

⁸²⁰ § 18 Abs. 2 S. 2 IFG Berlin i. V. m. § 24 Abs. 1 S. 1 BlnDSG; 11 Abs. 2 S. 2 BbgAIG i. V. m. § 23 Bbg DSG; § 12 Abs. 3 BremIFG i. V. m. § 27 Abs. 1 S. 1 BremDSG; § 14 Abs. 2 S. 1 HmbTG; § 14 S. 2 IFG M-V i. V. m. § 30 Abs. 1 S. 1 DSG M-V; § 13 Abs. 2 S. 2 IFG NRW i. V. m. § 22 Abs. 1 S. 1 DSG NRW; § 12a Abs. 3 Rh-PfLIFG i. V. m. § 24 Abs. 1 S. 1 Rh-PfLDSG; § 4 Abs. 3 SaarlIFG i. V. m. § 26 Abs. 1 S. 1 SaarIDSG; § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 1 S. 1 DSG LSA; § 13 S. 2 IZG-SH i. V. m. § 39 Abs. 2 S. 1 SchlHDSG; § 12 Abs. 2 S. 3 ThürIFG.

⁸²¹ § 12 Abs 1 und Abs. 3 IFG.

⁸²² *Jastrow/Schlatmann* (Fn. 511), § 12, Rn. 5; *Schoch* (Fn. 461), § 12, Rn. 5.

⁸²³ Zu Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Informationsfreiheitsbeauftragten *Schoch* (Fn. 461), § 12, Rn. 45 ff.

⁸²⁴ Dazu *Schoch* (Fn. 461), § 12, Rn. 18; a. A. *Rossi* (Fn. 482), Rn. 11 ff.

⁸²⁵ *Schoch* (Fn. 461), § 12, Rn. 38 ff.

⁸²⁶ *Schoch* (Fn. 461), § 12, Rn. 66.

⁸²⁷ § 12 Abs 1 und Abs. 3 IFG Bund i. V. m. 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 u. 4, S: 2 und Abs. 2 sowie 3 BDSG; § 11 Abs. 2 S. 2 BbgAIG i. V. m. § 25 Bbg DSG; § 12 Abs. 3 BremIFG i. V. m. § 29 BremDSG; § 14 Abs. 5 S. 2; Abs. 6 HmbTG; § 14 S. 2 IFG M-V i. V. m. § 32 DSG M-V; § 13 Abs. 2 S. 2 IFG NRW i. V. m. § 24 DSG NRW; § 12a Abs. 3 Rh-PfLIFG i. V. m. § 25 Rh-PfLDSG; § 4 Abs. 3 SaarlIFG i. V. m. § 27 SaarIDSG; § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 24 DSG LSA; § 13 S. 2 IZG-SH i. V. m. § 42 SchlHDSG; § 12 Abs. 3 S. 3, 4 ThürIFG. Ein Beanstandungsrecht gewährt das BlnIFG allerdings nicht. Das Gesetz verweist lediglich auf § 24 BlnDSG, nicht hingegen auf § 26 BlnDSG.

Beanstandungs- und Kontrollrecht zu. Damit korrespondiert regelmäßig zugleich eine Kontrollpflicht.⁸²⁸ Eine Kassationsbefugnis oder ein Weisungsrecht geht damit (bislang⁸²⁹) freilich nicht einher. Insbesondere entfaltet eine Weisung keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber der jeweiligen öffentlichen Stelle. Es handelt sich vielmehr um eine Wissenserklärung,⁸³⁰ die allerdings – etwa durch die Erwähnung in dem Tätigkeitsbericht des Beauftragten – erhebliche faktische Sanktionswirkung entfalten kann.

Ferner sind die Behörden und öffentlichen Stellen des Landes bzw. des Bundes gegenüber dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit zur Auskunft verpflichtet; sie haben ihm – vorbehaltlich einer Ausnahmefeststellung der obersten Dienstbehörde⁸³¹ – Einsicht in alle Akten und Unterlagen, insbesondere in gespeicherte Daten sowie Zutritt zu allen Diensträumen zu gewähren, die für die Wahrnehmung des Informationsanspruchs von Bedeutung sind.⁸³²

Bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse sind die Beauftragten für die Informationsfreiheit an das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gebunden. Sie müssen diese Handlungsermächtigungen mit der – in der Interaktion zwischen öffentlichen Stellen des Landes gebotenen – Zurückhaltung wahrnehmen, dürfen sie insbesondere nicht zu Zwecken der Ausforschung gegenüber obersten Verfassungsorganen einsetzen. Ein Recht auf Akteneinsicht besteht daher nur, soweit ihm ein denkbarer gesetzlicher Informationsanspruch korrespondieren kann. Steht fest, dass kein Informationsanspruch besteht, fehlt es einem Akteneinsichtsbegehren des Beauftragten für die Informationsfreiheit an einer Rechtfertigung.⁸³³

F. Medienrechtliche, insbesondere presserechtliche Auskunftsansprüche

Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist das Rückgrat des freiheitlich-demokratischen Staates.⁸³⁴ Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zu

⁸²⁸ Schoch (Fn. 461), § 12, Rn. 72.

⁸²⁹ Für Datenschutzkontrollbehörden sieht der Vorschlag der EU-Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung künftig auch gegenüber öffentlichen Stellen verbindliche Kassationsbefugnisse und Weisungsrechte vor, vgl. Art. 53 Abs. 1 lit. a und f.doc 2012/0011/BR-Drucks. 52/12.

⁸³⁰ Schoch (Fn. 461), § 12, Rn. 84.

⁸³¹ Stellt die oberste Bundesbehörde im Einzelfall fest, dass die Auskunft oder Einsicht die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden würde, besteht die Unterstützungspflicht gegenüber dem Informationsfreiheitsbeauftragten nicht (§ 24 Abs. 4 S. 4 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 S. 1 IFG).

⁸³² § 11 Abs. 2 S. 2 BbgAIG i. V. m. § 26 Abs. 1 Bbg DSG; § 12 Abs. 3 BremIFG i. V. m. § 27 Abs. 2 S. 2 BremDSG; § 14 Abs. 3 S. 2 HmbTG; § 14 S. 2 IFG M-V i. V. m. § 31 Abs. 1 S. 2 DSG M-V; § 13 Abs. 2 S. 2 IFG NRW i. V. m. § 22 Abs. 2 S. 3 DSG NRW; § 12a Abs. 3 Rh-PfLIFG i. V. m. § 28 Abs. 1 Rh-PfLDSG; § 4 Abs. 3 SaarlIFG i. V. m. § 28 Abs. SaarlDSG; § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 23 Abs. 1 S. 2 DSG LSA; § 13 S. 2 IZG-SH i. V. m. § 41 Abs. 1 S. 2 SchlHDSG; § 12 Abs. 3 S. 2 ThürIFG.

⁸³³ Entsprechendes gilt, wenn Informationszugangsbegehren der für die Kontrolle von Datenschutz und Informationsfreiheit zuständigen Stellen auf klassische datenschutzrechtliche Einsichts- und Zugangsrechte (z. B. § 24 Abs. 4 S. 2 BDSG) gestützt werden: Auch insoweit muss das Informationsbegehren im Zusammenhang mit der Erfüllung der Aufgaben der Beauftragten für den Datenschutz stehen, die neben der eigentlichen – repressiven – anlassab- oder unabhängigen Kontrolle der Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen auch – präventiv – beratende Funktionen umfassen (§ 26 Abs. 3 S. 1 BDSG, § 22 Abs. 1 S. 2 DSG NRW, Art. 30 Abs. 5 S. 2 BayDSG).

⁸³⁴ BVerfG, NJW 1966, 1603 (1604); BVerfG, NJW 1979, 1400 (1401).

Informationen versetzt die Presse in den Stand, die ihr in der freiheitlichen Demokratie zugeordnete Rolle, zur politischen Willensbildung beizutragen, wirksam wahrzunehmen. Entsprechend umfasst die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Pressefreiheit auch die Beschaffung der Informationen.⁸³⁵ Folgerichtig gestalten alle Bundesländer einfachgesetzlich ein Informationsrecht der Presse gegenüber Behörden aus (I.). Der Bund hat das nicht getan. Die Rechtsprechung nimmt insoweit aber einen verfassungsrechtlichen Anspruch an (II.). Wie für die Presse bestehen auch für den Rundfunk als Faktor und Mittler der öffentlichen Meinungsbildung einfachgesetzliche Auskunftsansprüche (III.).

I. Ansprüche der Presse

1. Einfachgesetzliche Ansprüche nach den Landespressegesetzen

Die Informationsansprüche⁸³⁶ reflektieren die besonderen Funktionsbedingungen, unter denen die Presse als Mittler der öffentlichen Meinungsbildung in einer demokratischen Verfassungsordnung tätig wird. Ihr Schutzgehalt unterscheidet sich insoweit von den Jedermann-Ansprüchen der Informationsfreiheitsgesetze, reicht namentlich über diese hinaus. Beide stehen selbständig nebeneinander.⁸³⁷

a) Anspruchsberechtigung

Anspruchsberechtigt sind nach allen Landespressegesetzen die Presse bzw. die Vertreter der Presse, also alle im Pressewesen tätigen Personen bzw. Unternehmen.⁸³⁸ Manche Landesgesetze behalten die Ansprüche nur Redakteuren bzw. anderen besonders ausgewiesenen Mitarbeitern von Zeitungen oder Zeitschriften⁸³⁹ oder aber nur solchen Personen vor, die sich als Vertreter der Presse ausweisen können.⁸⁴⁰ Freie Journalisten sind als Vertreter der Presse in diesen Ländern nur dann anspruchsberechtigt, wenn sie im Einzelfall die Zuordnung zu einem Presseunternehmen, etwa durch ein Legitimationsschreiben der Redaktion, nachweisen können.⁸⁴¹ „Feste freie Mit-

⁸³⁵ BVerfG, NJW 1960, 29 (29).

⁸³⁶ Vgl. § 4 Abs. 1 LPresseG BW; Art. 4 Abs. 1 BayPrG; § 4 Abs. 1 PresseG Berlin; § 5 Abs. 1 BbgPresseG; § 4 Abs. 1 Pressegesetz Bremen; § 4 Abs. 1 HmbPresseG; § 3 Abs. 1 HessPresseG; § 4 Abs. 1 LPrG M-V; § 4 Abs. 1 NdsPresseG; § 4 Abs. 1 Landespressegesetz NRW; § 4 Abs. 1 SächsPresseG; § 4 Abs. 1 PresseG LSA; § 4 Abs. 1 LPresseG SH; § 4 Abs. 1 TPG. In Rheinland-Pfalz und im Saarland kommen Landesmediengesetze zur Anwendung, die der Presse einen Auskunftsanspruch einräumen (§ 6 Abs. 1 Rh-PfLMG; § 5 Abs. 1 SaarIMG).

⁸³⁷ Vgl. bspw. § 4 Abs. 5 BlnPrG; VGH Baden-Württemberg, NVwZ 2011, 958 (959).

⁸³⁸ Nicht der Inhalt der Presse-, also zur Verbreitung geeignete und bestimmte, am Kommunikationsprozess teilnehmende Druckerzeugnisse, sondern die Herstellungs- und Vervielfältigungsmethode ist maßgeblich. Vgl. für den Pressebegriff des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, NJW 1973, 1221 (1224). Die Auslegung der Landespressegesetze hat sich hieran zu orientieren, BGH, NJW 2005, 1720 (1720).

⁸³⁹ Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayPrG.

⁸⁴⁰ Z. B. § 4 Abs. 1 PresseG Berlin.

⁸⁴¹ VGH BW, NJW 1996, 538 (539).

arbeiter“, die ständig für z. B. eine Zeitung schreiben, dürfen sich auf das Auskunftsrecht nach der Rechtsprechung hingegen regelmäßig ohne weitere Anforderungen berufen.⁸⁴²

b) Anspruchsverpflichteter

Die Landespressegesetze nehmen *Behörden* in die Pflicht. Der Behördenbegriff in den Landespressegesetzen ist unter Berücksichtigung des engen Bezugs des Auskunftsrechts sowohl zur Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als auch zur Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und zu Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG eigenständig auszulegen. Er ist – wie im VwVfG – nicht organisatorisch-verwaltungstechnisch, sondern funktionell-teleologisch zu begreifen.⁸⁴³ Maßgeblich für die Begründung eines Informationsrechts der Presse ist danach, ob zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen, ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht.⁸⁴⁴ Eine Außenwirkung des behördlichen Handelns ist insoweit nicht erforderlich.

aa) Innenminister der Länder

Ebenso wie die Informationsfreiheitsgesetze verpflichten die Pressegesetze die Innenminister als Behördenleiter zur Auskunft. Jeder Minister unterliegt insoweit aber nur dem Anspruch aus dem jeweiligen Pressegesetz seines Bundeslandes.

bb) IMK als solche?

Der funktionelle Behördenbegriff der Landespressegesetze knüpft an eine organisatorisch-institutionelle Einheit mit hinreichender organisatorischer Selbstständigkeit an, die eigenverantwortlich öffentliche administrative Aufgaben wahrnimmt. Auch wenn man für den presserechtlichen Auskunftsanspruch ein Handeln mit Außenwirkung für erforderlich hält, kann das kollektive Handeln einzelner Minister als staatliches Informationshandeln im Einzelfall den Tatbestand behördlichen Handelns erfüllen.⁸⁴⁵ Die Landespressegesetze verpflichten – entsprechend ihrem kompetenziell beschränkten Wirkungskreis – aber nur die eigenen Behörden. Die IMK als solche ist jedoch keine Behörde des Landes – weder ein eigener Rechtsträger, der selbst Gegenstand von Rechten und Pflichten sein kann,⁸⁴⁶ noch eine gemeinsame Landesbehörde, die eine gesamthänderische Verantwortlichkeit aller Länder trifft,⁸⁴⁷ sondern ihrem Wesen nach eine Arbeitsgemeinschaft oberster Bundesbehörden.⁸⁴⁸ Anspruchsgegner kann insoweit nicht die IMK selbst, sondern nur der jeweilige Landesminister in Bezug auf sein Handeln im Rahmen der IMK sein.

⁸⁴² BayVGH, NJW 2004, 3358 (3359).

⁸⁴³ Vgl. auch VG München, Urt. v. 28.7.2005 – M 22 K 04/4414; VG Düsseldorf, Beschl. v. 27.12.2012 – 1 L 2483/12.

⁸⁴⁴ BGH, NJW 2005, 1720 (1720).

⁸⁴⁵ Vgl. oben. S. 78 ff.

⁸⁴⁶ Dazu S. 15 ff.

⁸⁴⁷ Dazu S. 89 ff.

⁸⁴⁸ Siehe S. 20 ff.

cc) Bundesminister des Innern

Die Länder können durch ihre Pressegesetze mangels Gesetzgebungskompetenz *Bundesbehörden* nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten.⁸⁴⁹ Soweit das Handeln seiner Behörden betroffen ist, steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für presserechtliche Auskunftspflichten als Annex zur Sachregelungskompetenz zur Seite.⁸⁵⁰ Solange der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat,⁸⁵¹ kann sich ein Anspruch der Presse nur unmittelbar aus der Verfassung ergeben.⁸⁵²

c) Anspruchsgegenstand

Der Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Behörden erstreckt sich auf solche Informationen, die der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe des Auskunftspflichtigen dienen. Den Begriff der Auskunft definieren die Landesgesetze zwar nicht näher. Vor dem Hintergrund der Funktion des Auskunftsanspruchs, der Presse die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlich geschützten Aufgabe zu ermöglichen, den Bürger auch über behördliche Vorgänge und Gegenstände der politischen Willensbildung zu informieren, ist jedoch von einem umfassenden Informationsanspruch auszugehen. Die Informationen müssen sich lediglich im amtlichen Raum manifestiert haben.⁸⁵³ Auskunftspflichtig ist die Behörde aber nur in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.⁸⁵⁴ Sie schuldet dem Anspruchsberechtigten dann eine aussagekräftige Mitteilung über tatsächliche Umstände oder rechtliche Verhältnisse. Nicht gefordert werden kann jedoch, bekannte Tatsachen zu kommentieren, zu bewerten oder eine rechtliche Stellungnahme abzugeben.⁸⁵⁵ Auch eine besondere Form der Auskunftserteilung kann die Presse grundsätzlich nicht verlangen. Darüber hinaus muss das Auskunftsbegehren hinreichend konkret formuliert sein.⁸⁵⁶

⁸⁴⁹ Dies hat das BVerwG entgegen langjähriger Verwaltungspraxis entschieden, BVerwG, NVwZ 2013, 1006 (1007).

⁸⁵⁰ Das BVerwG, NVwZ 2013, 1006 (1007) qualifiziert bspw. die Gesetzgebungskompetenz für Auskunftsansprüche gegen den BND als Annexkompetenz zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG. Gleiches muss dann für die Regelung von Auskunftsansprüchen gegen andere Bundesbehörden gelten.

⁸⁵¹ Die SPD-Fraktion hat in der letzten Legislaturperiode einen Entwurf für ein Presseauskunftsgesetz in den Bundestag eingebracht. Dieses fiel jedoch der Diskontinuität zum Opfer. Im Rahmen der Sachverständigenanhörungen wurden, entgegen der Ansicht des BVerwG, NVwZ 2013, 1006 (1007), insbesondere Zweifel hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes laut, vgl. Plenarprotokoll 17/250, S. 32265; kritisch auch *Germelmann*, DÖV 2013, 667 (668, 676).

⁸⁵² Dazu S 138 ff.

⁸⁵³ OVG NRW, NJW 1995, 2741 (2742).

⁸⁵⁴ VG Düsseldorf, Beschl. v. 27.12.2012 – 1 L 2483/12.

⁸⁵⁵ OVG NRW, NJW 1995, 2741 (2742).

⁸⁵⁶ So muss sich zum Beispiel ein Zeitungsunternehmen, das die Übersendung der Kopie eines nichtrechtskräftigen Strafurteils von einem Landgericht verlangt, darauf verweisen lassen, ein konkreteres Auskunftsbegehren, beispielsweise zu den Gründen der Strafzumessung, an das Landgericht zu richten. Vgl. OVG Thüringen, Urt. v. 13.3.2015 – 8 E 464/14.

d) Gesetzlich vorgesehene Ausnahmeregelungen

Wie die Informationsfreiheitsgesetze gewähren die Landespressegesetze die presserechtlichen Auskunftsansprüche nicht vorbehaltlos. Behörden dürfen die Auskunft insbesondere verweigern, wenn diese die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet⁸⁵⁷, wenn ihr Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen (aa) oder sie ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt (bb).⁸⁵⁸ In Bayern beschränkt sich das Auskunftsverweigerungsrecht auf Fälle, in denen aufgrund beamtenrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Vorschriften eine Verschwiegenheitspflicht besteht.⁸⁵⁹

In vielen Bundesländern kann die Auskunft hinsichtlich ihres Umfangs verweigert werden, wenn dieser das zumutbare Maß überschreitet.⁸⁶⁰ Aufgrund des hohen Stellenwertes der Pressefreiheit ist dieses Auskunftsverweigerungsrecht jedoch sehr restriktiv auszulegen; es versteht sich konzeptionell als Fixierung des allgemeinen Missbrauchstatbestands⁸⁶¹ und stellt daher keinen selbständigen Auskunftsverweigerungsgrund dar, der einen Anspruch als solchen infrage stellt.⁸⁶²

aa) Geheimhaltungsvorschriften

Das bloße Geheimhaltungsinteresse der Behörde allein reicht nicht aus, um einen Auskunftsanspruch zu verweigern. Erforderlich ist vielmehr eine Norm, die eine Geheimhaltungsbestimmung enthält.⁸⁶³ Geheimhaltungsvorschriften im Sinne der Landespressegesetze sind Vorschriften, die öffentliche Geheimnisse schützen sollen und (zumindest auch) auskunftsverpflichtete Behörden in die Pflicht nehmen. Keine Geheimhaltungsvorschriften sind demgegenüber Normen, die den einzelnen Beamten zur Dienstverschwiegenheit verpflichten. Der Auskunftsanspruch richtet sich nämlich nicht gegen den einzelnen Beamten, sondern gegen die Behörde insgesamt, deren Leitung

⁸⁵⁷ Das OVG Thüringen hat auf der Grundlage dieses Tatbestandes jüngst dem Anspruch auf eine wortgetreue Veröffentlichung eines nichtrechtskräftigen Strafurteils den Versagungsgrund einer Gefährdung der sachgemäßen Durchführung eines Strafverfahrens entgegengehalten, da die Veröffentlichung eine größere Gefahr für die Unbefangenheit der Verfahrensbeteiligten und die von dem Verfahren Betroffenen darstelle als lediglich inhaltlich berichtende Veröffentlichungen. OVG Thüringen, Urt. v. 13.3.2015 – 8 E 464/14.

⁸⁵⁸ § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 LPresseG BW; § 4 Abs. 2 Nr. 1-4 PresseG Berlin; § 5 Abs. 2 Nr. 1-3 BbgPresseG; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 BremPresseG; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 HmbPresseG; ohne Geheimhaltungsvorschriften ausdrücklich zu nennen § 3 Abs. 1 Nr. 1-2 HessPresseG; § 4 Abs. 3 Nr. 1-3 LPrG M-V; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 NdsPresseG; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 LPrG NRW; § 6 Abs. 2 Nr. 1-3 LMG Rh-Pf; § 5 Abs. 2 Nr. 1-3 SaarIMG; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 SächsPresseG; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 PresseG LSA; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 LPrG SH; § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 TPG. Zu weiteren, gesetzlich nicht ausdrücklich normierten, Ausschlussgründen *Patsch*, NJW 2013, 2858 (2861).

⁸⁵⁹ Vgl. Art. 4 Abs 2 Satz 2 BayPrG.

⁸⁶⁰ § 4 Abs. 2 Nr. 4 LPresseG BW; § 5 Abs. 2 Nr. 4 BbgPresseG; § 4 Abs. 3 Nr. 4 LPrG M-V; § 4 Abs. 2 Nr. 4 NdsPresseG; § 4 Abs. 2 Nr. 4 LPrG NRW; § 6 Abs. 2 Nr. 4 LMG Rh-Pf; § 5 Abs. 2 Nr. 4 SaarIMG; § 4 Abs. 2 Nr. 4 SächsPresseG; § 4 Abs. 2 Nr. 4 PresseG LSA; § 4 Abs. 2 Nr. 4 LPrG SH. Zweifelnd gegenüber diesem Ausnahmetatbestand *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl., 2012, 20. Kapitel, Rn. 12 f.

⁸⁶¹ VG Oldenburg, Urt. v. 26.6.2012 – 7 A 1405/11; *Paschke*, Medienrecht, 3. Aufl., 2009, Rn. 352; *Ricker/Weberling* (Fn. 860), 20. Kapitel Rn. 13; *Soehring/Hoene*, Presserecht, 5. Aufl., 2013, § 4 Rn. 39.

⁸⁶² *Soehring/Hoene* (Fn. 861), § 4 Rn. 39.

⁸⁶³ *Soehring/Hoene* (Fn. 861), § 4 Rn. 42.

der Presse Auskünfte zu erteilen hat.⁸⁶⁴ (Inhaltlich gerechtfertigte) Verschlussanordnungen schließen eine Bekanntgabe aber ebenso wie nach den Landesinformationsgesetzen grundsätzlich aus.⁸⁶⁵ Neben einer Geheimhaltungsvorschrift setzt das Recht, die Auskunft zu verweigern, zusätzlich eine Abwägung zwischen den Grundrechtspositionen sowie dem Geheimhaltungsinteresse voraus.⁸⁶⁶

bb) Überwiegendes öffentliches Interesse

Die Zulässigkeit einer Auskunftsverweigerung aufgrund eines überwiegenden öffentlichen⁸⁶⁷ oder schutzwürdigen privaten⁸⁶⁸ Interesses ist an eine sachgerechte, Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügende Abwägung zwischen dem Interesse des Pressevertreters an der Auskunft und den öffentlichen und privaten Interesse an der Geheimhaltung der Information gebunden.⁸⁶⁹

Zwar obliegt die Bewertung des Informationsanliegens grundsätzlich der Presse selbst – sie soll nach publizistischen Kriterien entscheiden dürfen, was sie des öffentlichen Interesses für wert hält und welcher Informationen sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe bedarf. Das Zugangsinteresse der Presse gewinnt an Stärke, wenn Fragen in Rede stehen, die die Öffentlichkeit wesentlich angehen, also den öffentlichen Auftrag der Presse in besonderer Weise berühren, und wenn die Recherche der Aufbereitung einer ernsthaften und sachbezogenen Auseinandersetzung dient.⁸⁷⁰

Das eröffnet der Presse aber keine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Schlagkraft von Ausschlussgründen. Die Abwägung zwischen dem Auskunftsinteresse und dem Geheimhaltungsinteresse liegt in der gesetzlich gebundenen Verantwortung der Behörde. Dass öffentliche Interessen einem Auskunftsbegehren entgegenstehen, ist die begründungsbedürftige und deshalb restriktiv auszulegende Ausnahme.⁸⁷¹ Insofern ist der Verweigerungsgrund sehr restriktiv auszulegen.

Zu den überwiegenden öffentlichen Interessen gehören insbesondere der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung,⁸⁷² der den innersten Bereich des Regierungshandelns gegen eine „Mitregentschaft“ Dritter verfassungsrechtlich immunisiert, sowie (als ihre besondere Ausprägungen) die

⁸⁶⁴ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2014, 1177 (1178); *Ricker/Weberling* (Fn. 860), 20. Kapitel Rn. 8, 8b.

⁸⁶⁵ VG Berlin, NJW 2013, 1464 (1465); a.A. *Paschke* (Fn. 861), Rn. 349; *Soehring/Hoene* (Fn. 861), § 4 Rn. 45. Differenzierend *Ricker/Weberling* (Fn. 860), 20. Kapitel Rn. 8b.

⁸⁶⁶ VG München, LMRR 2012, 59; *Ricker/Weberling* (Fn. 860), 20. Kapitel Rn. 8.

⁸⁶⁷ Kritisch gegenüber dem Begriff des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ *Ricker/Weberling* (Fn. 860), 20. Kapitel Rn. 9.

⁸⁶⁸ Im Fall der Betroffenheit von schutzwürdigen privaten Interessen sind zum einen das Maß des Informationsinteresses und zum anderen Art und Schwere des Eingriffs in das private Recht zu berücksichtigen. Je sensibler dabei der Bereich ist, über den informiert wird, je intensiver und weitgehender die begehrte Auskunft ist, umso größeres Gewicht kommt dabei der Schutzwürdigkeit privater Geheimhaltungsinteressen zu. So für das PresseG Berlin VG Berlin, NJW 2013, 1464 (1466).

⁸⁶⁹ *Fechner*, Medienrecht, 15. Aufl., 2014, 8. Kapitel Rn. 97; *Paschke* (Fn. 861), Rn. 351.

⁸⁷⁰ BVerfG, NJW 2001, 503 (506).

⁸⁷¹ *Paschke* (Fn. 861), Rn. 351; *Ricker/Weberling* (Fn. 860), 20. Kapitel Rn. 9.

⁸⁷² Siehe dazu insbesondere VG Berlin, Beschl. v. 27.1.2015 – VG 27 L 494.14 sowie S. 40 und S. 98.

Vertraulichkeit der Beratung von Behörden⁸⁷³ und des behördlichen Entscheidungsprozesses⁸⁷⁴ sowie der Schutz der Beziehungen zwischen den Ländern⁸⁷⁵ ebenso wie die Belange der inneren und äußeren Sicherheit⁸⁷⁶. Hat sich ein Land gegen die Veröffentlichung eines IMK-Beschlusses ausgesprochen, darf sich ein anderes Land nicht – auch nicht durch die Gewährung von Presseinformationen – über diese Vertraulichkeitsbindung hinwegsetzen. Anderenfalls würden die Länder einander Informationen, auf die sie für die Erledigung ihrer Aufgaben angewiesen sind, nur noch eingeschränkt zur Verfügung stellen. Das System des kooperativen Föderalismus würde seiner Funktionsfähigkeit beraubt. Ebenso wie nach der Wertung der Informationsfreiheitsgesetze ist daher auch nach den Landespressegesetzen ein Auskunftsverlangen gegenüber IMK-Beschlüssen ausgeschlossen, soweit dadurch ein Nichtfreigabebewehrungsverbot verletzt würde. Das Landespresserecht eröffnet insbesondere keinen Weg, der Öffentlichkeit Informationen direkt oder als Teil einer Hintergrundrecherche zugänglich zu machen, die auch dem Parlament als Teil des verfassungsrechtlich geschützten Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortung verschlossen bleiben. Das öffentliche Interesse an der Wahrung der Vertraulichkeit überwiegt – entsprechend der Wertung der Landesinformationsfreiheitsgesetze – das Offenbarungsinteresse insoweit auch im Presseauskunftsrecht.

2. Verfassungsunmittelbarer bundesrechtlicher Auskunftsanspruch

a) Existenz und Herleitung

Einen unmittelbar aus dem Grundgesetz herzuleitenden umfassenden Anspruch der Presse auf Information gegen Behörden hat die höchstrichterliche Rechtsprechung lange Zeit nicht anerkannt.⁸⁷⁷ Die Gerichte verwiesen auf die in allen Ländern durch einfachgesetzliche Pressegesetze geregelte Informationspflicht der Behörden. Die Frage, ob im Falle einer Untätigkeit des Gesetzgebers ein „Minimalstandard“ an Informationen in Gestalt eines verfassungsunmittelbaren Rechtsanspruchs auf Erteilung einer bestimmten Information besteht, haben die Gerichte bewusst offen gelassen.⁸⁷⁸ Von praktischer Relevanz ist sie im Falle eines Auskunftsbegehrens gegen Behörden des Bundes. Der Bund verpflichtet seine Behörden, insbesondere den Bundesminister des Innern, bisher nicht durch ein Gesetz zur Auskunftserteilung gegenüber der Presse. Das BVerwG hat sich dieser Frage im Jahre 2013 gestellt und sie ausdrücklich bejaht.⁸⁷⁹ Aus der objektiven Gewährleistungsfunktion der Pressefreiheit leitet es unmittelbar einen Auskunftsanspruch ab.

⁸⁷³ Siehe S. 93.

⁸⁷⁴ Siehe S. 97.

⁸⁷⁵ Dazu im Einzelnen S. 100.

⁸⁷⁶ S. 106.

⁸⁷⁷ BVerwGE 85, 283 (284).

⁸⁷⁸ Vgl. BVerwG, NJW 1985, 1655 (1656).

⁸⁷⁹ BVerwG, NVwZ 2013, 1006 (1008); BVerwG, Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12.14.

b) Inhalt

Das Gericht hat dabei nicht übersehen, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausformung des Informationsrechts nicht durch Rückgriff auf verfassungsrechtliche Ansprüche ausgehöhlt werden darf. Den Anspruch hat es entsprechend auf das Niveau eines „Mindeststandards“ begrenzt: Er endet dort, wo berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen.⁸⁸⁰

Überwiegende Interessen stehen dem Auskunftsanspruch gegenüber dem Bundesminister des Innern insoweit entgegen, als die begehrten Informationen nicht nur die Mitwirkungsbeiträge des Bundesministers selbst, sondern Dritte, insbesondere die Landesinnenminister, betreffen. Insofern fehlt dem Bundesminister des Innern die Verfügungsbefugnis.⁸⁸¹ Dem Schutz vertrauensvoller Zusammenarbeit der Landesregierungen im System des kooperativen Föderalismus ist auch hier angemessen Rechnung zu tragen.

Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch der Presse geht namentlich nicht ohne Weiteres weiter als die Ansprüche, die das einfachgesetzliche IFG gewährt, jedenfalls nicht weiter als das verfassungsrechtliche Fragerecht der Abgeordneten des Deutschen Bundestages.⁸⁸² Soweit Auskunftsansprüche ausschließlich auf die Mitwirkungsbeiträge des Bundesministers des Innern selbst gerichtet sind, ist in jedem Einzelfall abzuwägen, ob berechnigte schutzwürdige Interessen der Bundesrepublik entgegenstehen. Insofern ist an die in den Landespressegesetzen normierten, berechtigten schutzwürdigen Interessen anzuknüpfen: Ein solches Interesse liegt insbesondere vor, wenn Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen,⁸⁸³ mittelbar die Vertraulichkeitsinteresse der anderen Länder oder überwiegende Interessen der öffentlichen oder inneren Sicherheit verletzt würden.⁸⁸⁴ Die landespressegesetzliche Aufzählung von Ausschlussgründen limitiert den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse nicht unmittelbar.⁸⁸⁵ Liegen plausible Gründe vor, können Vertraulichkeitsinteressen das Auskunftsinteresse nach Auffassung der Rechtsprechung selbst dann überragen, wenn Erstgenannte bei abstrakter Betrachtung nicht das der Pressefreiheit zukommende verfassungsrechtliche Gewicht aufbringen.⁸⁸⁶

⁸⁸⁰ BVerwG, NVwZ 2013, 1006 (1009). Auf dieser Grundlage hat das OVG Berlin-Brandenburg (Beschl. v. 12.09.2013 – 6 S 43/13) die Anfrage eines Journalisten auf Auskunft über den Erwerb von Smartphones und Tablet-PCs durch einzelne Abgeordnete im Rahmen der ihnen zustehenden „Sachleistungspauschale“ wegen überwiegender, aus dem in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG normierten freien Bundestagsmandat abgeleiteter Interessen der Abgeordneten (zu Unrecht) abgelehnt. Die Vorinstanz (VG Berlin, Beschl. v. 22.8.2013 – 27 L 185.13) hatte einen solchen Anspruch noch bejaht.

⁸⁸¹ Vgl. S. 125.

⁸⁸² Vgl. dazu im Einzelnen oben S. 125 und S. 126. Nicht unproblematisch daher BVerwG, Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12.14. Das Gericht gewährt in dem Verfahren einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch und gesteht dem Informationsinteresse der Presse gegenüber dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen den Vorrang ein.

⁸⁸³ Dazu S. 129.

⁸⁸⁴ Auch das freie Mandat von Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 GG) kann einem Auskunftsanspruch entgegenstehen. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30.4.2015 – S 6 67/14. Vgl. zu den landespressegesetzlichen Ausschlussgründen oben S. 136.

⁸⁸⁵ BVerwG, NVwZ 2013, 1006 (1009).

⁸⁸⁶ BVerwG, NVwZ 2013, 1006 (1009).

II. Sonstige medienrechtliche, insbesondere rundfunkrechtliche Ansprüche

Nicht nur der Presse, sondern auch Rundfunkveranstaltern, also sowohl Hörfunk- (§ 1 Abs. 1 RStV) als auch Fernsehveranstaltern (§ 2 Abs. 2 Nr. 14, Nr. 1 RStV), steht ein Recht auf Auskunft gegenüber Behörden zu. § 9a Abs. 1 Satz 1 RStV gewährt ein solches Recht ausdrücklich. Über die Verweisung des § 55 Abs. 3 RStV steht dieser Anspruch auch Anbietern von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten zu, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden.

Wie schon die Informationsfreiheitsgesetze und die Pressegesetze der Länder nimmt auch der RStV Behörden in die Pflicht, ohne den Begriff zu definieren. Zwar ist von einem eigenständigen, rundfunk-medienrechtlichen Behördenbegriff auszugehen. Dieser ist jedoch, wie auch der presserechtliche und informationsfreiheitsgesetzliche Behördenbegriff, in Anlehnung an § 1 Abs. 4 VwVfG funktional-teleologisch zu bestimmen.⁸⁸⁷ Hinsichtlich der Anspruchsverpflichtung der Landesinnenminister ergeben sich somit keine Unterschiede zur presserechtlichen Anspruchsverpflichtung.⁸⁸⁸ Die Behörden des Bundes und somit der Bundesminister des Innern sind von diesem Anspruch hingegen – entgegen häufig vertretener Auffassung – nicht erfasst: Es fehlt den Bundesländern an der zur Begründung einer Auskunftspflicht erforderlichen Gesetzgebungskompetenz.⁸⁸⁹

Die Ausschlussgründe des § 9a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-4 RStV lehnen sich nach ihrem Wortlaut und ihrer Rationalität eng an die entsprechenden presserechtlichen Bestimmungen der Länder an.⁸⁹⁰ Auskunftsansprüche gegen nicht freigegebene IMK-Beschlüsse bestehen auch hier danach nicht.

G. Zusammenfassung

Inwieweit der Öffentlichkeit bzw. einzelnen Abgeordneten ein durchsetzbares Recht auf Auskunft oder Herausgabe von IMK-Unterlagen auch dann besteht, wenn die IMK keine Freigabe verfügt hat, gab bislang Rätsel auf. Die informatorische Rechtsstellung der IMK verschließt sich einer schablonenartigen Kategorisierung. Ursache der rechtlichen Zuordnungsschwierigkeit ist die informale, ebenenübergreifende Verfassung der IMK. Sie versteht sich als ein Instrument freiwilliger Selbstkoordinierung und horizontaler Interessenartikulation. Ihre Beschlüsse sind Ausdruck rechtlich nicht gebundener Abstimmung und föderaler Koordinierung unterhalb der Ebene rechtlicher Institutionalisierung. Die Verabredungen sind zwar auf Umsetzung in der Verwaltungspraxis bzw. gesetzgeberische Initiativen angelegt. Ihre Umsetzung obliegt jedoch nicht der IMK selbst, sondern vielmehr den einzelnen Ministerialverwaltungen der Länder.

⁸⁸⁷ Flechsig, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, 3. Aufl., 2012, § 9a RStV, Rn. 18.

⁸⁸⁸ Dazu S. 136.

⁸⁸⁹ Vgl. BVerwGE 146, 56 ff.; die für das Presserecht ergangene Entscheidung ist auf das Rundfunkrecht übertragbar; anders jedoch noch Krone, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 3. Aufl., 2015, § 9a RStV, Rn. 18.

⁸⁹⁰ Dazu S. 136.

I. Ansprüche gegen die IMK selbst

Die IMK als solche ist keinen Auskunfts- und Herausgabeansprüchen von Landtags- oder Bundestagsabgeordneten,⁸⁹¹ Datenschutzbeauftragten,⁸⁹² Bürgern⁸⁹³ oder der Presse⁸⁹⁴ ausgesetzt. Sie ist nicht selbst tauglicher Anspruchsgegner.

Die IMK ist weder selbstständiger Rechtsträger noch (anders als bspw. die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich)⁸⁹⁵ gemeinschaftliches Organ.⁸⁹⁶ Vielmehr handelt es sich um ein Koordinierungsgremium der Länder, das zwar als *ministerielle Arbeitsgemeinschaft* (und damit als nicht rechtsfähige Körperschaft)⁸⁹⁷ eine organisatorische Verfestigung erfahren hat,⁸⁹⁸ nicht aber in den Verwaltungsunterbau eines Landes oder des Bundes integriert ist.

Zwar verfügt die IMK über eine *Geschäftsstelle* beim Bundesrat in Berlin, wird dadurch aber noch nicht ein Teilorgan des Bundesrates i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 2 IFG⁸⁹⁹ oder Teil der Verwaltung des Landes Berlin.⁹⁰⁰ Der IMK-Geschäftsstelle fehlt die Behördeneigenschaft (denn sie wird als Back-Office ohne Außenwirkung gegenüber dem Bürger tätig), sie ist aber eine „öffentliche Stelle“ i. S. d. § 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG (ein Topos, der nicht an eine Außenwirkung des Handelns anknüpft). Dennoch ist sie keinem Informationsanspruch nach dem BlnIFG ausgesetzt. Denn anders als bspw. in den Fällen der Film- und Medienbewertungsstelle oder des Sekretariats der KMK, die in den Verwaltungsaufbau des Landes Hessen bzw. des Landes Berlin integriert sind, ist die IMK-Geschäftsstelle nicht der Verwaltung eines Landes bzw. des Bundes zurechenbar. Sie ist keine öffentliche Stelle „des Landes Berlin“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG).

Ebenso wenig ist die organisatorische Anbindung an den *Organisationsstab des (jährlich wechselnden) IMK-Vorsitzlandes* geeigneter Anknüpfungspunkt für einen informationsgesetzlichen. Sie erfüllt als organisatorischer Unterbau (mangels Außenwirkung des Handelns) weder die begrifflichen Voraussetzungen einer Behörde noch (mangels organisatorischer Verstetigung ihrer Tätigkeit als Teil der Verwaltung eines Landes) einer öffentlichen Stelle.

Das *Treffen der Innenminister selbst* kann hingegen sowohl die Voraussetzungen eines Behördenhandelns⁹⁰¹ als auch einer öffentlichen Stelle erfüllen. Die Minister erlassen zwar keine unmittel-

⁸⁹¹ Dazu im Einzelnen S. 29 ff.

⁸⁹² S. 130 ff.

⁸⁹³ S. 72 ff.

⁸⁹⁴ S. 133 ff.

⁸⁹⁵ Zu KEK siehe insbesondere S. 17.

⁸⁹⁶ Dazu im Einzelnen S. 13 ff.

⁸⁹⁷ Siehe S. 20 ff.

⁸⁹⁸ Siehe dazu S. 79 ff.

⁸⁹⁹ Dazu im Einzelnen S. 124.

⁹⁰⁰ Siehe dazu S. 86.

⁹⁰¹ Vgl. zur Abgrenzung zwischen gubernativem und rechtsetzendem Handeln sub specie der Auskunftspflicht des IFG S. 79.

bar rechtlich-verbindlichen Maßnahmen gegenüber dem Bürger. Der Erlass von Verwaltungsakten ist für den Behördenbegriff aber auch nicht erforderlich. *Staatliches Informationshandeln* reicht insoweit aus. Dieses nimmt das Ministertreffen in einzelnen Fällen, bspw. mit seinen Beschlüssen zur PEGIDA-Bewegung und ihren Anhängern, vor. Doch auch dann ist das Handeln der IMK weder der Verwaltung eines Landes noch der des Bundes zurechenbar. Die IMK – als Treffen der Minister – ist insoweit auch nicht einer gesamthänderischen Verantwortlichkeit als gemeinsame Behörde unterworfen.⁹⁰² Ein Auskunftsanspruch scheidet daher auch unter diesem Gesichtspunkt aus.

Dieser „blinde Fleck“ des Informationsrechts birgt zwar die Gefahr, dass das koordinierte Zusammenwirken mehrerer Behörden in ihrer Beeinträchtigungs- und Beobachtungswirkung einem Zugriff des Informationsrechts weithin entzogen ist und sich damit eine Transparenzlücke auftut. Das entspricht jedoch den konstruktiven Besonderheiten der föderalen Ordnung.⁹⁰³ Ein selbstständiger Informationsanspruch gegen die Fachkonferenz gestünde den Anspruchstellern einen kompetenz-überschießenden Informationsanspruch zu – einen Anspruch, der sich auf exekutives Handeln erstreckt, welches (sub specie des Fragerechts der Abgeordneten) weder eigener parlamentarischer Kontrollkompetenz noch (sub sub specie der Kontrolle durch die Öffentlichkeit im Wege von Informationsfreiheitsgesetzen) vollständig alleiniger gesetzgeberischer Verfügungsmacht unterworfen ist. Länder, die sich entsprechend ihrer föderalen Regelungsautonomie bewusst gegen den Erlass eines IFG entschieden haben, sähen sich durch normative Vorgaben anderer Länder in ihrem Regelungsansatz überrollt: Sie sähen sich im Ergebnis einer Veröffentlichung sie betreffender Informationen ausgesetzt, für die sie keinen Informationsanspruch begründet haben.

Das koordinierte Zusammenwirken der Innenminister im Rahmen der IMK verdichtet sich folglich nicht zu einem eigenständigen Informationsanspruch gegen die Konferenz als solche.

II. Ansprüche gegen die einzelnen Innenminister

Die an der IMK mitwirkenden Innenminister unterliegen als Behörden freilich sowohl der parlamentarischen Kontrolle ihrer Abgeordneten als auch der gesetzlichen Auskunftspflicht ihres jeweiligen IFG.

1. Parlamentarische Informationsrechte

Die wichtigsten parlamentarischen Informationsrechte ergeben sich aus dem Informationsanspruch des einzelnen Abgeordneten⁹⁰⁴, dem Zitier- und Fragerecht⁹⁰⁵ und dem Untersuchungsausschussrecht des Parlaments.⁹⁰⁶ Darüber hinaus sehen die Länder für die Ergebnisse von Fachminis-

⁹⁰² Dazu S. 22 ff. und S. 89 ff.

⁹⁰³ Überdies entsteht keine Kontroll- oder Rechtsschutzlücke. Siehe dazu II.

⁹⁰⁴ Dazu und zu dessen Herleitung S. 30 ff.

⁹⁰⁵ Siehe dazu S. 58 ff.

⁹⁰⁶ Siehe S. 63 ff.

terkonferenzen teilweise verfassungsunmittelbare, teilweise verfassungsergänzende einfachgesetzliche oder im Wege einer Vereinbarung zwischen Regierung und Parlament begründete antragsunabhängige Unterrichtungspflichten der Regierung bzw. Minister vor.⁹⁰⁷ Die Regelungen sind das Produkt einer in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts geführten, intensiven Diskussion um das Eindringen der Gubernative in Kompetenzbereiche des Parlaments.

Sowohl die antragsabhängigen als auch die antragsunabhängigen Informationsrechte sind auf bundesverfassungs- und landesverfassungsrechtlicher Ebene disparat ausgestaltet und reichen unterschiedlich weit. Einheitlich ist allein der Adressat parlamentarischer Informationsansprüche: Verantwortlich ist jeweils der Minister.

Gegenstand antragsabhängiger *bundesverfassungsrechtlicher* Informationsansprüche des Parlaments bzw. einzelner Abgeordneter⁹⁰⁸ für das Handeln im Rahmen der IMK können lediglich die individuellen Antragsbeiträge des Bundesministers des Innern sein. Für die Beschlüsse der IMK ist er mangels Stimmrechts jedoch nicht mitverantwortlich. Ein Informationsanspruch besteht entsprechend nicht.

Auf *landesverfassungsrechtlicher* Ebene⁹⁰⁹ ist das Verhalten des jeweiligen Landesinnenministers im Rahmen der IMK zwar grundsätzlich Gegenstand von Informationsansprüchen der Landtagsabgeordneten: Alle Landesverfassungen verankern solche entweder ausdrücklich oder als ungeschriebenes, dem Statusrecht zugeordnetes Informationsrecht. Allerdings sind der parlamentarischen Informationsgewinnung enge Schranken gesetzt: Den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ darf sie nicht aushöhlen.⁹¹⁰ Er findet seine Grundlage im Gewaltenteilungsprinzip und schützt eine nicht ausforschbare exekutivische Beratungs- und Handlungssphäre vor der Mitregierung durch Dritte, insbesondere der Legislative. Gegenstand der Auskunftspflicht sind daher grundsätzlich keine Informationen, die zum ausschließlichen Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der eigenen oder fremder Landesregierung(en) gehören. Der vertrauliche Bereich der *scheidungsvorbereitenden* Beratungen der Exekutive ist dem informatorischen Regime der parlamentarischen Kontrolle weithin entzogen. Der intraföderale Beratungsprozess der IMK unterliegt diesem Schutz ebenso wie die Abstimmung innerhalb der Landesregierung. Der jeweilige Landesinnenminister kann sich hinsichtlich seines Tätigwerdens im Rahmen der IMK deshalb grundsätzlich auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berufen. Der Schutz reicht zeitlich bis zum Abschluss der Beratungen innerhalb der Regierung und der Fachressorts.

Nach Abschluss des Beratungsvorgangs schwächt sich der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ab, endet aber nicht. Es besteht weiterhin ein Auskunftsverweigerungsrecht hinsichtlich solcher Informationen, deren Weitergabe überwiegende, durch Nichtfreigabeerklärung zum Ausdruck gebrachte Vertraulichkeitsinteressen anderer Länder oder vorrangige Geheim-

⁹⁰⁷ Siehe 54 ff.

⁹⁰⁸ Dazu im Einzelnen S. 51 ff.

⁹⁰⁹ Dazu im Einzelnen S. 30 ff. und S. 53 ff.

⁹¹⁰ Siehe S. 40 ff.

haltungsinteressen, insbesondere der Sicherheit des Staates, verletzen würde.⁹¹¹ Der Informationsanspruch des Parlaments gegenüber der eigenen Exekutive vermittelt namentlich keinen Ausforschungsanspruch gegenüber Landesregierungen anderer Länder. Das Informationsverweigerungsrecht steht jedoch seinerseits unter dem Vorbehalt der *Verhältnismäßigkeit*. Kann der Landtag dem Vertraulichkeitsinteresse anderer Landesregierungen durch Geheimnisschutzvorkehrungen hinreichend Rechnung tragen, ist eine Informationsverweigerung nicht gerechtfertigt.

2. Informationsfreiheitsgesetzliche und presserechtliche Ansprüche

Noch enger als der Radius von Informationsansprüchen des Parlaments ist derjenige Privater. Die Informationsfreiheitsgesetze und die Pressegesetze stellen die Öffentlichkeit als wachsame Hüter der Demokratie und Kontrolleure exekutivischen Handelns auf den Posten; die Beauftragten für die Informationsfreiheit nehmen insoweit eine kurative subjektiv-rechtliche Unterstützungs- und objektiv-rechtliche Kontrollfunktion wahr.⁹¹²

Im Hinblick auf nicht freigegebene Beschlüsse der IMK versagen die Informationsfreiheitsgesetze Privaten jedoch einen Auskunftsanspruch. Für die Weitergabe von Informationen fehlt Ländern, auch wenn sie über diese tatsächlich verfügen, die Berechtigung zur Auskunftserteilung, solange nur ein anderes Land der Weitergabe der Information nicht zustimmt. Die Länder etablieren entsprechende Ausschlussstatbestände,⁹¹³ die den Ministerien eine Freigabe von Informationen versagen, welche einem Vertraulichkeitsvorbehalt unterliegen, – sei es als Teil des Schutzes der Beratungen von Behörden,⁹¹⁴ sei es im Hinblick auf die nachteiligen Auswirkungen auf das Beziehungsgefüge zwischen den Ländern,⁹¹⁵ sei es im Hinblick auf gesetzlich ausdrücklich normierte Zustimmungsvorbehalte⁹¹⁶.

Die Freigabe einer Information gegen den Willen eines anderen Landes würde die Vertraulichkeit intraföderaler Beratungen sowie das dahinter stehende Gebot der Bundestreue und damit das *System des kooperativen Föderalismus* als vorrangigen öffentlichen Belang untergraben. Denn Länder, die vertraulich vermittelte Informationen entgegen ihrem Willen einem Informationszugangsanspruch anderer Länder ausgesetzt sähen, halten im Zweifel die Basis dafür, auch in Zukunft entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen, für zerrüttet. Das Dach der Kooperation, welches die IMK als Koordinationsgremium über den Ländern als Säulen des Föderalismus spannt, bezieht die Stabilität seiner Statik aus dem Vertrauen in die Einhaltung der wechselseitig eingegangenen Versprechen. Die Zerstörung dieses Vertrauens bringt auch die Funktionsgrundlagen der Konstruktion eines kooperativen Föderalismus ins Wanken. Widerspricht ein Land der

⁹¹¹ Dazu S. 35 ff.

⁹¹² Siehe dazu S. 130 ff.

⁹¹³ Dazu S. 92 ff und S. 126 ff.

⁹¹⁴ Siehe im Einzelnen S. 93 ff.

⁹¹⁵ Siehe im Einzelnen S. 100 ff.

⁹¹⁶ Siehe im Einzelnen S. 103 ff.

Freigabe eines IMK-Beschlusses, so versagt dies im Ergebnis allen Ländern die Informationsweitergabe.

*Medienrechtliche Auskunftsansprüche*⁹¹⁷ folgen dem gleichen Muster und sind im Grundsatz dem gleichen Schicksal ausgesetzt⁹¹⁸ wie Ansprüche nach dem IFG: Auch insoweit ist ein Anspruch auf Information über nicht freigegebene Beschlüsse der IMK grundsätzlich ausgeschlossen.

Insgesamt deckt das Informationsrecht die bisherige Veröffentlichungspraxis der IMK. Eine Änderung ist aus rechtlicher Sicht nicht geboten.

H. Literaturverzeichnis

Arloth, Frank, Grundlagen und Grenzen des Untersuchungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, NJW 1987, S. 808–812.

Arnim, Hans von, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München, 1984.

Arnst, Olga/*Boysen*, Sigrid (Hrsg.), Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden, 2007.

Bachof, Wolf, Diskussionsbeitrag, VVDStRL, 21 (1963), S. 118–120.

Bader, Johann/*Ronellenfitsch*, Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, 25. Edition, München, 2014.

Bauer, Hartmut, Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Thüringen, 1992.

Baumann-Hasske, Harald/*Kunzmann*, Bernd (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 3. Aufl., Berlin, 2011.

Benedikt, Matthias, Geheimnisschutz im deutschen Verwaltungsprozess und im Verfahren vor der Unionsgerichtsbarkeit. Eine Untersuchung der Vorlage- und Auskunftspflichten staatlicher Stellen im gerichtlichen Verfahren, Baden-Baden, 2013.

Bergdolt, Gottfried, Gemeinschaftseinrichtungen der Länder auf Bundesebene und das Grundgesetz, Heidelberg, 1965.

Berger, Rolf, Zur Stellung des Wissenschaftsrats bei der wissenschaftspolitischen Beratung von Bund und Ländern, Baden-Baden, 1974.

Berger, Sven/*Partsch*, Christoph/*Roth*, Jürgen/*Scheel*, Christopher (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., Köln, 2013.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin, 1964.

Brenner, Michael, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, Baden-Baden, 2009.

Brocker, Lars/*Droege*, Michael/*Jutzi*, Siegfried (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Baden-Baden, 2014.

⁹¹⁷ Dazu S. 133.

⁹¹⁸ Siehe S. 136.

- Bull, Hans Peter/Mehde, Veith*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Aufl., Heidelberg, 2009.
- Cancik, Pascale*, Der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ – zur Relativität eines suggestiven Topos, ZParl 2014, S. 885–907.
- Caspar, Johannes/Ewer, Wolfgang/Nolte, Martin/Waack, Hans-Jochen* (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, Kiel, 2006.
- Clostermeyer, Claus-Peter*, "Politische Feinmechanik mit Gangreserve" - Formen der Zusammenarbeit unter den deutschen Ländern, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2014, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, 2014, S. 131–141.
- Dagtoglu, Prodromos D.*, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart, 1960.
- Debus, Alfred*, Anspruch auf Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Behörden und Gerichten, NJW 2015, S. 981–985.
- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München, 2015.
- Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht*, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, Anwendungshinweise, Ratgeber, http://www.lida.brandenburg.de/media_fast/4055/AIG_Hinweise_2014.pdf (4.5.2015).
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. Band II: Art. 20-82, Tübingen, 2006.
- Driehaus, Hans-Joachim* (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl., Baden-Baden, 2009.
- Eicher, Hermann*, Der Machtverlust der Landesparlamente, Berlin, 1988.
- Epping, Volker/Butzer, Hermann/Brosius-Gersdorf, Frauke/Haltern, Ulrich/Mehde, Veith/Waechter, Kay* (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Baden-Baden, 2012.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 24. Ed., München, 2015.
- Erbguth, Wilfried*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Baden-Baden, 2014.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2014, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, 2014.
- Evers, Hans-Ulrich*, Verwaltung und Schule, VVDStRL, 23 (1966), S. 147–195.
- Ewer, Wolfgang*, Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz und ihre durch öffentliche Belange bestimmten Grenzen, AnwBl 2010, S. 455–459.
- Fechner, Frank*, Medienrecht, Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 15. Aufl., Tübingen, 2014.
- Feuchte, Paul*, Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, AöR, 98 (1973), S. 473–528.
- Fluck, Jürgen/Fischer, Kristian/Fetzer, Thomas* (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, Heidelberg.

- Franßen, Gregor/Seidel, Sabine* (Hrsg.), Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2007.
- Friedersen, Gerd-Harald/Lindemann, Nils* (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH), Kommentar, Wiesbaden, 2000.
- Fundis, Willy*, Der Einfluss der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes, Bonn, 1958.
- Fuß, Ernst Werner*, Verwaltung und Schule, VVDStRL, 23 (1966), S. 199–242.
- Gebauer, Klaus-Eckart*, Verfassungsergänzende Verfahrensregelungen als Instrumente des Regierens, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, 2008, S. 345–375.
- Geis, Max-Emanuel*, Kommunalrecht, 3. Aufl., München, 2014.
- Germelmann, Claas Friedrich*, Presserechtliche Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden, DÖV 2013, S. 667–677.
- Gern, Alfons*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Baden-Baden, 2003.
- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 7. Edition, München, 2015.
- Giese, Friedrich/Schunk, Egon*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949, 7. Aufl., Frankfurt a. M., 1965.
- Giese, Heinz-Ewald*, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Bonn, 1961.
- Glauben, Paul/Edinger, Florian*, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, S. 941–949.
- Glauben, Paul J.*, Der Schutz staatlicher und privater Geheimnisse im Spannungsfeld parlamentarischer Untersuchungen, DÖV 2007, S. 149–154.
- Glauben, Paul J.*, Untersuchungskompetenz des Bundestages für Landesbehörden, DVBl. 2012, S. 737–743.
- Glauben, Paul J./Brocker, Lars*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Köln, Berlin, München, 2005.
- Glauben, Paul J./Brocker, Lars* (Hrsg.), PUAG, Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, Köln, 2011.
- Grawert, Rolf*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1967.
- Gröpl, Christoph*, Die Reform der Medienkontrolle durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Anforderungen an eine vertragsgemäße Umsetzung durch die Landesmedienanstalten, ZUM 2009, S. 21–29.
- Groß, Thomas*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen, 1999.
- Gurlit, Elke*, Informationsfreiheit und Verschwiegenheitspflichten der BaFin, NZG 2014, S. 1161–1168.
- Häberle, Peter/Hollerbach, Alexander* (Hrsg.), Ausgewählte Schriften, Heidelberg, 1984.

- Haegert, Wilhelm*, Organe der Länder auf Bundesebene?, NJW 1961, S. 1137–1140.
- Hageböiling, Lothar*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, 2. Aufl., Wiesbaden, 2011.
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl., München, 2012.
- Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie*, Die Landesministerkonferenzen und der Bund - Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, PVS, 54 (2013), S. 21–49.
- Herbeck, Sebastian*, Die Aktenvorlage als Instrument parlamentarischer Kontrolle, DVBl. 2015, S. 471–480.
- Hesse, Albrecht*, Rundfunkrecht, 3. Aufl., München, 2003.
- Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat Bd. 7, Baden-Baden, 1978.
- Hesse, Konrad*, Aspekte des kooperativen Föderalismus (1970), in: Häberle, Peter/Hollerbach, Alexander (Hrsg.), Ausgewählte Schriften, Heidelberg, 1984, S. 148.
- Heyer, Sandro*, Informations- und Beteiligungsrechte der Landesparlamente im parlamentarischen Regierungssystem unter besonderer Beachtung ihrer Integrationsverantwortung, Hamburg, 2013.
- Hilf, Meinhard*, Untersuchungsausschüsse vor den Gerichten. Zur neueren Rechtsprechung zum Recht der Untersuchungsausschüsse, NVwZ 1987, S. 537–545.
- Hirschmüller, Martin*, Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse, Stuttgart-Zuffenhausen, 1967.
- Hofmann, Michael*, Die Bundesrepublik Deutschland – ein gouvernementaler Bundesstaat?, Überlegungen am Beispiel der Neuordnung der gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz, Mainz, 1980.
- Huber, Peter M./Unger, Sebastian*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung - am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg, NordÖR 2007, S. 479–487.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie - Bundesorgane Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg, 2005.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg, 2008.
- Jann, Werner/König, Klaus* (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, 2008.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl., München, 2014.
- Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, Heidelberg, München et al., 2006.
- Kant, Immanuel*, Zum ewigen Frieden, Königsberg, 1795.
- Kipp, Heinrich*, Der Wissenschaftsrat, DÖV, 1958, S. 490–493.
- Kirschniok-Schmidt, Georg*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, Frankfurt am Main, 2010.

- Kisker, Gunter*, Kooperation im Bundesstaat, Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1971.
- Klatt, Hartmut*, Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat, *VerwArch*, 78 (1987), S. 186–206.
- Klecatsy, Hans R./Stern, Klaus/Weber, Ulrich/Bergström, Svante* (Hrsg.), *Rundfunkrecht und Rundfunkpolitik*, München, 1969.
- Klein, Hans Hugo*, § 51, Status des Abgeordneten, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band III: Demokratie - Bundesorgane, Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg, 2005,
- Kloepfer, Michael/Lewinski, Kai von*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), *DVBl.*, 2005, S. 1277–1288.
- Kluth, Winfried/Krings, Günter* (Hrsg.), *Gesetzgebung, Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Heidelberg, 2013.
- Knoke, Thomas*, *Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz*, Hamburg, 1966.
- Kölbl, Josef*, „Gemeinschaftsaufgaben“ der Länder und ihre Grenzen, *NJW* 1962, S. 1081–1085.
- Kraft-Zörcher, Sabine/Neubauer, Reinhard*, Die kommunale Arbeitsgemeinschaft, *LKV* 2010, S. 193–200.
- Krapp, Franzjosef*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Bonn, 1962.
- Krüger, Herbert*, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964.
- Kugelman, Dieter*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, *NJW* 2005, S. 3609–3613.
- Kunze, Renate*, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart, 1968.
- Lange, Klaus*, *Kommunalrecht*, Tübingen, 2013.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula*, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 2013.
- Lennartz, Jürgen/Kiefer, Günther*, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, *DÖV* 2006, S. 185–194.
- Lenz, Helmut*, Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter, *DÖV* 1977, S. 157–164.
- Linck, Joachim/Baldus, Manfred/Lindner, Joachim/Poppenhäger, Holger/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaats Thüringen*, Baden-Baden, 2013.
- Lindner, Josef F./Möstl, Markus/Wolff, Heinrich A.* (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar*, München, 2009.
- Linke, Tobias*, Rechtsfragen der Einrichtungen des Betriebs eines Nationalen Cyber-Abwehrzentrums als informelle institutionalisierte Sicherheitskriterien, *DÖV* 2015, S. 128–139.
- Litten, Rainer/Wallerath, Maximilian* (Hrsg.), *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Baden-Baden, 2007.

- Lorz*, Ralph Alexander, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, Funktionenzuordnung, Rücksichtnahmegebote und Kooperationsverpflichtungen: eine rechtsvergleichende Analyse anhand der Verfassungssysteme der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten, Tübingen, 2001.
- Magiera*, Siegfried, § 52 - Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Ein Handbuch, Berlin, 1989,
- Mangoldt*, Hermann v./Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl., München, 2010.
- Martens*, Rolf, Die Ministerpräsidentenkonferenzen, Würzburg, 2003.
- Martini*, Mario, Akkreditierung im Hochschulrecht, Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung, *WissR*, 41 (2008), S. 232–252.
- Martini*, Mario, Verwaltungsprozessrecht, Systematische Darstellung in Grafik-Text-Kombination, 5. Aufl., München, 2011.
- Maunz*, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, Herdegen, Matthias/Klein, Hans H. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 72. EGL., München, 2014.
- Maurer*, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München, 2011.
- Meder*, Theodor/Brechmann, Winfried (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart et al., 2014.
- Mehde*, Veith, Terrorismusbekämpfung durch Organisationsrecht, *JZ* 2005, S. 815–822.
- Meyer-Bohl*, Christoph, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Berlin, 1992.
- Monz*, Heinz, Das Verhältnis der Bundesländer untereinander, Göttingen, 1964.
- Müller*, Thomas, Exekutivischer Geheimnisschutz und parlamentarische Kontrolle, München, 1991.
- Mutius*, Albert von/Wuttke, Horst/Hübner, Peter (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel, 1995.
- Neumann*, Heinzgeorg, Die niedersächsische Verfassung, Handkommentar, 3. Aufl., Stuttgart, 2000.
- Nutzhorn*, Insa, Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer, Frankfurt am Main, 2012.
- Paschke*, Marian, Medienrecht, 3. Aufl., Berlin [u.a.], 2009.
- Patsch*, Christoph, Der Auskunftsanspruch der Presse – Neujustierung durch das BVerwG, *NJW* 2013, S. 2858–2862.
- Peters*, Butz, Untersuchungsausschussrecht, Länder und Bund, München, 2012.
- Pfeffer*, Kristin, Das Recht auf eine gute Verwaltung, Art. II-101 der Grundrechtecharta des Vertrages über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden, 2006.
- Pietzcker*, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Starck, Christian (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden, 1988, S. 13–76.

- Platter, Julia*, Das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten in den neuen Ländern, LKV 2005, S. 99–102.
- Rathgeber, Christian*, Terrorismusbekämpfung durch Organisationsrecht, DVBl. 2013, S. 1009–1016.
- Reinhard, Martin*, Der Untersuchungsausschuss, Funktionen, Funktionswandel und Instrumentalisierung, NVwZ 2014, S. 991–994.
- Reuter, Konrad*, Praxishandbuch Bundesrat, Verfassungsrechtliche Grundlagen : Kommentar zur Geschäftsordnung ; Praxis des Bundesrates, 2. Aufl., Heidelberg, 2007.
- Reynoso Núñez, José*, Parteiendynamik im Föderalismus, Baden-Baden, 2010.
- Richter, Eike/Schmehl, Arndt/Spieker, Indra*, Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT und E-Government, Rechtliche Grundlagen, faktische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, Berlin, 2013.
- Ricker, Reinhart/Weberling, Johannes*, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl., München, 2012.
- Risse, Horst/Wisser, Michael*, § 18 - Die Gesetzgebung im Bundesrat und seinen Ausschüssen, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hrsg.), Gesetzgebung, Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, 2013,
- Roellenbleg, Rainer Rüdiger*, Die Rechtsstellung der Filmbewertungsstelle, München, 1963.
- Röhl, Hans Christian*, Der Wissenschaftsrat, Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern und ihre rechtlichen Determinanten, Baden-Baden, 1994.
- Rossi, Matthias*, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, Baden-Baden, 2006.
- Rossi, Matthias*, Die Stellung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages im Informationsfreiheitsrecht, DÖV 2013, S. 205–213.
- Roth, Hans-Peter*, Regierungstätigkeiten im Lichte der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 717–725.
- Rudolf, Walter*, § 141 - Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg, 2008,
- Sachs, Michael (Hrsg.)*, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München, 2014.
- Sailer, Christian*, Die Dauerkrise der Landesparlamente, BayVBl. 1978, S. 713–723.
- Scharpf, Fritz*, Die Theorie der Politikverflechtung, ein kurz gefasster Leitfaden, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Bd. 7, Baden-Baden, 1978, S. 21–31.
- Scheuner, Ulrich*, Struktur und Aufgaben des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV, 1962, S. 641.
- Scheuner, Ulrich*, Bildungsplanung und ihre Rechtsgrundlagen, DÖV 1965, S. 541.
- Schleich, Albrecht*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, Berlin, 1985.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.)*, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl., Köln, 2014.
- Schmitz, Heribert/Jastrow, Serge-Daniel*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 984–995.

- Schnabel*, Christoph, Kein Anspruch auf Herausgabe amtlicher Informationen bei nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen – CIA-Flüge, NVwZ 2010, S. 303–304.
- Schnabel*, Christoph/*Freund*, Bernhard, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 192–197.
- Schneider*, Hans, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL, 19 (1961), S. 1–85.
- Schneider*, Hans-Peter/*Zeh*, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Ein Handbuch, Berlin, 1989.
- Schneider*, Herbert, Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen, 1979.
- Schoch*, Friedrich, Aktuelle Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, S. 2987–2994.
- Schoch*, Friedrich, IFG, München, 2009.
- Schoch*, Friedrich, Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), JURA 2012, S. 203–212.
- Schoch*, Friedrich, Aktuelle Entwicklungen im Informationsfreiheitsrecht nach dem IFG des Bundes, NVwZ 2013, S. 1033–1040.
- Schoch*, Friedrich (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin, 2013.
- Schoch*, Friedrich, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch, Friedrich (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin, 2013,
- Schoch*, Friedrich, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, S. 1–8.
- Schöndorf-Haubold*, Bettina, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Arnst, Olga/Boysen, Sigrid (Hrsg.), Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden, 2007, S. 149.
- Schoppa*, Katrin, Europol im Verbund der Europäischen Sicherheitsagenturen, Berlin, 2013.
- Schröder*, Jürgen, Die Herausgabe von Prüfungsunterlagen der Rechnungshöfe an parlamentarische Untersuchungsausschüsse, LKV 2006, S. 198–202.
- Schulze-Fielitz*, Helmut, Der informale Verfassungsstaat, Berlin, 1984.
- Schwarz*, Kyrill-A., Die Beantwortung parlamentarischer Anfragen nach dem Grundgesetz und neueren Landesverfassungen, LKV 1998, S. 262–264.
- Simitis*, Spiros (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl., Baden-Baden, 2014.
- Sitsen*, Michael, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Hamburg, 2009.
- Sodan*, Helge/*Ziekow*, Jan (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden, 2014.
- Soehring*, Jörg/*Hoene*, Verena, Presserecht, 5. Aufl., Köln, 2013.
- Spindler*, Gerald/*Schuster*, Fabian (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, Kommentar, 3. Aufl., München, 2015.
- Starck*, Christian (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden, 1988.

- Steinbach, Robert/Hochheim, Danny*, Das informationsfreiheitsgesetz des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen im Organisationsbereich des Sozialrechts, NZS 2006, S. 517–525.
- Steinwärder, Philipp*, Die Arbeitsgemeinschaft der üblich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, Entstehung, Tätigkeitsfelder und Rechtsnatur. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung zur Entwicklung, den Aufgaben und der Organisation der ARD, Baden-Baden, 1998.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., München, 2014.
- Stern, Klaus*, Föderative und unitarische Aspekte im deutschen Rundfunkwesen, in: Klecatsy, Hans R./Stern, Klaus/Weber, Ulrich u. a. (Hrsg.), Rundfunkrecht und Rundfunkpolitik, München, 1969, S. 26.
- Stralenheim, Henning von*, „Zweites Deutsches Fernsehen“ als üblich-rechtliche Anstalt der Länder, BayVBl. 1962, S. 70.
- Strobel, Brigitte*, Die Rechtsform der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II, NVwZ 2004, S. 1195–1199.
- Teuber, Christian*, Parlamentarische Informationsrechte, Eine Untersuchung an den Beispielen des Bundestages und des Landtages Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2007.
- Ule, Carl Hermann/Laubinger, Hans-Werner*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl., Köln, Berlin, 1995.
- Vedder, Christoph Wilhelm*, Intrafoderale Staatsverträge, Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, Baden-Baden, 1996.
- Vierhaus, Hans-Peter*, Sachverstand als Vierte Gewalt?, NVwZ, 1993, S. 36–41.
- Warg, Gunter*, Die Grenzen parlamentarischer Kontrolle am Beispiel des Staatswohls, NVwZ 2014, S. 1263–1269.
- Weber, Werner*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL, 19 (1961), S. 158–159.
- Wegener, Bernhard W.*, Der geheime Staat: Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Göttingen, 2006.
- Weisser, Niclas-Frederic*, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), NVwZ 2011, S. 142–146.
- Westphal, Dietrich*, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Analyse der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Berlin, 2007.
- Wiebe, Andreas/Ahnefeld, Elisabeth*, Zugang zu und Verwertung von Informationen der üblichen Hand – Teil 1, CR 2015, S. 127–136.
- Wünsch, Thomas/Harks, Thomas*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, S. 438–446.
- Zinnkann, Heinrich*, Die Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, Der Städtetag 1953, S. 187–189.