

Inhaltsübersicht

Dank	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungs- und Rechtsaktverzeichnis	XXI
Einleitung	1
ERSTER TEIL: Die demokratische Bedeutung der Parlamentsfunktionen	3
§ 1 Parlamente und ihre Funktionen in der Demokratie	5
§ 2 Die Wahl: Vermittlung demokratischen Potentials in zwei Dimensionen	12
§ 3 Die Bedeutung von Kompetenzen und Informationen für die Demokratie	28
§ 4 Die Parlamentsfunktionen	39
ZWEITER TEIL: Die Informationsfunktion von Parlamenten	51
§ 5 Standortbestimmung der Informationsfunktion	53
§ 6 Die Informationstätigkeit von Parlamenten	77
§ 7 Warum Information (auch) durch Parlamente?	121
§ 8 Grenzen parlamentarischer Informationstätigkeit	165
§ 9 Pflicht zur Information?	245
§ 10 Demokratische Implikationen der Informationsfunktion	256

DRITTER TEIL: Die Informationsfunktion des Europäischen Parlaments	269
§ 11 Das demokratische Potential des Europäischen Parlaments	271
§ 12 Das Europäische Parlament als Parlament	309
§ 13 Die Informationstätigkeit des Europäischen Parlaments	317
§ 14 Grenzen der Informationstätigkeit des Europäischen Parlaments .	365
§ 15 Pflicht zur Information	404
§ 16 Die demokratische Bedeutung der Informationsfunktion des Europäischen Parlaments	414
Kein Ende	427
Literaturverzeichnis	429
Sachregister	493

Inhaltsverzeichnis

Dank	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungs- und Rechtsaktverzeichnis	XXI
Einleitung	1
ERSTER TEIL: Die demokratische Bedeutung der Parlamentsfunktionen	3
§ 1 Parlamente und ihre Funktionen in der Demokratie	5
I. Erwartung: Einspeisung demokratischer Legitimation	5
II. Legitimationseinspeisung durch Funktionenwahrnehmung	8
§ 2 Die Wahl: Vermittlung demokratischen Potentials in zwei Dimensionen	12
I. Die demokratische Notwendigkeit periodischer Wahlen	12
1. Die Wahl als Ausdruck kollektiver Selbstbestimmung	13
a) Personalauswahl statt Bestenauslese	13
b) Bewusste Auswahl statt Los	15
c) Freiheit und Gleichheit als notwendige Standards	16
2. Periodizität als Sicherung der Selbstbestimmung	17
II. Die zwei Dimensionen der Wahl	19
1. Hintergrund: Wirkungen der Wahl	19
a) Ermächtigung	19
b) Kontrolle	22
c) Präferenzartikulation	23
2. Die prospektive Dimension	24
3. Die retrospektive Dimension	25
4. Zusammenschau der Dimensionen	26

§ 3 Die Bedeutung von Kompetenzen und Informationen für die Demokratie	28
I. Kompetenzen des Parlaments	28
II. Informationen der Wähler	30
1. Begriff der Information	31
2. Keine Pflicht der Wähler, sich zu informieren – aber Notwendigkeit eines Informationsangebots	32
3. Keine „Vollinformation“	35
4. Prospektive Dimension	36
5. Retrospektive Dimension	36
III. Folgerungen	37
§ 4 Die Parlamentsfunktionen	39
I. Konkrete und abstrakte Funktionenbeschreibungen	39
II. Kontingenz der Parlamentsfunktionen	41
III. Die klassischen Parlamentsfunktionen	41
1. Der Funktionenkatalog von W. Bagehot	41
2. Die Funktionenbeschreibung von J.S. Mill	42
3. Die zeitgenössischen Funktionenkataloge	43
a) Rechtsetzungsfunktion	44
b) Kreationsfunktion	45
c) Kontrollfunktion	45
d) Kommunikationsfunktion	46
e) Europafunktion	48
IV. Erweiterungsbedarf um die Informationsfunktion	48
ZWEITER TEIL: Die Informationsfunktion von Parlamenten	51
§ 5 Standortbestimmung der Informationsfunktion	53
I. Skizze der Informationsfunktion	54
1. Die Informationen der Informationsfunktion	54
2. Die übersehene Informationsfunktion und ihr Aufstieg im Zuge der Digitalisierung	56
II. Verhältnis zu den anderen Parlamentsfunktionen	60
1. Kommunikationsfunktion	61
a) „Responsivität“	61
b) „Forum der Nation“	62
c) Öffentlichkeitsarbeit	63

2. Kontrollfunktion	65
3. Rechtsetzungsfunktion	66
4. Kreationsfunktion	67
5. Die Informationsfunktion als eigenständige (Querschnitts-)Funktion	67
III. Verhältnis zur „Öffentlichkeit“	69
1. Parlamentsöffentlichkeit	69
2. Öffentlichkeit als gesellschaftliche Kommunikationssphäre	71
IV. Verhältnis zur Informationsfreiheit	72
V. Begriffliches	74
 § 6 Die Informationstätigkeit von Parlamenten	77
I. Informationserzeugung	79
1. Plenardebatte	80
2. (Namentliche) Abstimmungen	85
3. Abstimmungsvorschläge und ihre Begründungen	87
4. Berichte von Ausschüssen, Kommissionen und sonstigen Gremien	90
5. Parlamentsinterne Beratungskapazitäten	92
6. Bereichsspezifische Informationserzeugungseinheiten	94
7. Offenlegungspflichten	95
8. Biographische Angaben über die Parlamentarier	96
9. Der Plenarsaal als Forum besonderer Veranstaltungen (Gedenksitzungen, Feierstunden etc.)	96
10. Öffentlichkeitsarbeit	97
II. Informationsbeschaffung	98
1. Fragerechte	98
2. Öffentliche Anhörungen	100
3. Sonstige Ermittlungsbefugnisse	103
4. Berichtspflichten gegenüber dem Parlament	104
5. Externe Redner	106
III. Informationsbereitstellung	107
1. Bereitstellung als eigenständige Leistung mit Mehrwert	108
2. Eigeninitiative Bereitstellung	108
3. Parlamentarische Informationsbereitstellung als heutiger Normalzustand	108
4. Niederschwelliger Zugang als Voraussetzung und Bewertungskriterium	110
5. Technische Herausforderungen: Präservierung, Authentizität und Barrierefreiheit	110
6. Verrechtlichung der Informationsbereitstellung	111

7.	Typische Erscheinungsformen	113
a)	Veröffentlichung von Parlamentaria	114
b)	Parlamentsfernsehen	114
c)	Sonstige Angebote, insb. auf Websites von Parlamenten	115
d)	Soziale Medien	117
8.	Zum tatsächlichen Stand der Bereitstellung	118
9.	Qualität der Informationsbereitstellung als Indiz der Demokratizität	119
§ 7	Warum Information (auch) durch Parlamente?	121
I.	Vorteile der Information durch Parlamente	121
1.	Kostenlose und dauerhafte Bereitstellung	122
2.	Bereitstellung von Primärquellen	123
3.	Bereitstellung von Informationen über andere politische Akteure und Hintergründe	124
4.	Plurale Besetzung von Parlamenten	124
5.	Parlamentarische Informationslogik	127
6.	Privilegierter Zugang zu Informationen	129
7.	Parlamente als lernende Institutionen	131
II.	Gefahren der Information durch Parlamente	134
1.	Politische Instrumentalisierung der Informationsfunktion	134
2.	Falsche Richtigkeitsvorstellungen	137
3.	Überinformation	139
4.	Ungleicher faktischer Informationszugang (digital divide)	140
5.	Unsicherheiten des Informationsbestandes	143
6.	Einseitigkeiten der Informationstätigkeit	144
III.	Verhältnis zu anderen Informationsquellen	146
1.	Die klassischen Medien	147
a)	Die heutige Ausgangslage der Medien	147
b)	Probleme der Medien	150
c)	Das Verhältnis von Medien und Parlament: Symbiose mit sich ergänzenden Informationsangeboten	151
2.	Angebote in den neuen Medien	153
3.	Wissenschaft als Gegenöffentlichkeit	155
4.	Regierungen	156
5.	Parteien	158
6.	Fraktionen	160
7.	Einzelne Politiker	162
8.	Besondere hoheitliche Stellen	162
IV.	Fazit	164

§ 8	Grenzen parlamentarischer Informationstätigkeit	165
I.	Demokratieprinzip	167
1.	Ausgangspunkt: Keine „Staatsfreiheit“ der Willensbildung	167
2.	(Kein) Verbot von falschen Informationen?	169
a)	Demokratische Wahrheitspflicht	169
b)	Relativierung für das Parlament durch die Indemnität („Recht auf Lüge“)	169
c)	Differenzierte Reichweite der Relativierung	173
3.	(Kein) Verbot einseitiger politischer Werbung?	178
a)	Verbot unlauterer Eingriffe in den demokratischen Wettbewerb statt Neutralitätspflicht	178
aa)	Demokratische Neutralitätspflicht?	178
bb)	Bloßes Sachlichkeitsgebot?	180
cc)	Verbot unlauterer Eingriffe in den demokratischen Wettbewerb	181
b)	Relativierung für das Parlament: Indemnität und freies Mandat	185
aa)	Die Indemnität	186
bb)	Das freie Mandat	186
c)	Differenzierte Reichweite der Relativierung	190
aa)	Äußerungen von Parlamentariern (im Parlament)	190
bb)	Berichte von Ausschüssen und sonstigen Gremien	191
cc)	Wiedergabe von Äußerungen Dritter	192
dd)	Politische Instrumentalisierungen parlamentarischer Rechte	193
ee)	Veröffentlichungen von unterstützenden Einrichtungen	194
ff)	Öffentlichkeitsarbeit	195
4.	Fazit	199
II.	Grundrechte	199
1.	Eingriff durch Informationshandeln	200
a)	Mittelbare und unmittelbare Eingriffe	200
b)	Eingriffe durch Informationserzeugung und Informationsverbreitung	203
c)	Eingriffe durch Informationsbeschaffung	204
2.	Eingriffsgrundlage	205
a)	Parlamentarische Äußerungen	206
b)	Veröffentlichung von Äußerungen von Parlamentariern in Protokollen und Drucksachen	208
aa)	Öffentliche Äußerungen	208
bb)	Nicht-öffentliche Äußerungen	208
(1)	Gesetzliche Regelungen	209

(2) Geschäftsordnung?	209
(3) Aufgabe der „Staatsleitung“ und zur Öffentlichkeitsarbeit?	210
(4) Eingriffsgrundlage der Äußerung?	212
(5) Fazit	212
c) Veröffentlichung sonstiger Materialien	212
d) Beschaffung von Informationen	213
3. Sonstige Rechtfertigungsanforderungen	214
4. Fazit	214
III. Kompetenzverteilung	214
IV. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	219
V. Verhältnismäßigkeit	221
VI. Medienrecht	223
1. Rundfunkrecht	223
2. Telemedienrecht	230
3. Presserecht	233
VII. Datenschutzrecht	235
1. Datenschutz-Grundverordnung	235
2. Bundesdatenschutzgesetz	237
3. Parlamentarische Datenschutzordnungen	239
VIII. Selbst gesetzte Grenzen	241
IX. Geheimschutz	241
X. Zusammenfassende Betrachtung	243
 § 9 Pflicht zur Information?	245
I. Die demokratischen Argumente für eine Informationspflicht	247
1. Das Argument aus der Freiheit	247
2. Das Argument aus der Gleichheit	250
II. Die Notwendigkeit von Arkana	251
III. Vage Verpflichtung	254
 § 10 Demokratische Implikationen der Informationsfunktion	256
I. Keine Legitimation durch Information	256
1. Wider die Responsivität	257
2. Keine Legitimation durch „gute“ Handlungen und Ergebnisse	261
II. Keine Legitimation ohne Information	263
1. Die Sonderrolle der Informationsfunktion im Legitimationseinspeisemechanismus	263
2. Der überschießende Gehalt der Informationsfunktion	266
III. Die Informationsfunktion im Gefüge der Parlamentsfunktionen .	266

DRITTER TEIL: Die Informationsfunktion des Europäischen Parlaments	269
§ 11 Das demokratische Potential des Europäischen Parlaments	271
I. Das Legitimationssubjekt des Europäischen Parlaments	271
1. Die rechtsdogmatische Antwort	272
a) Die Unionsbürger	272
b) Mögliche Erweiterungen?	274
c) Das Legitimationssubjekt der EU	279
d) Weder verfassunggebende Gewalt noch Kompetenz-Kompetenz	282
2. Verfassungstheoretische Infragestellung?	284
II. Demokratische Probleme der Wahl zum Europäischen Parlament	287
1. Die fehlende Gleichheit der Wahl	287
a) Die degressive Proportionalität	287
b) Ungleiche Stimmgewichte	290
c) Herkunft des Gleichheitsmaßstabs	293
d) Erklärungs- und Rechtfertigungsversuche	295
aa) Das föderale Argument	296
bb) Das supranationale Argument	297
cc) Das pluralistische Argument	301
e) Verbleibendes Demokratiedefizit	302
2. Weitere Probleme	304
a) Kein einheitliches Wahlrecht	304
b) Die Wahl zum Europäischen Parlament als second-order-Wahl	306
c) Unklare Verantwortlichkeiten	307
III. Eingeschränktes demokratisches Potential	308
§ 12 Das Europäische Parlament als Parlament	309
I. Ein echtes Parlament	309
1. Das Europäische Parlament und die klassischen Parlamentsfunktionen	310
2. Das Parlament als politischer Faktor	313
II. Die demokratische Bedeutung des Europäischen Parlaments	315
§ 13 Die Informationstätigkeit des Europäischen Parlaments	317
I. Informationserzeugung	318
1. Redebeiträge im Plenum und in den Ausschüssen	318
2. (Namentliche) Abstimmungen	322

3.	Abstimmungsvorschläge und ihre Begründungen	324
a)	Sachabstimmungen	324
b)	Wahlen	327
4.	Berichte und Stellungnahmen von Ausschüssen	328
5.	European Parliamentary Research Service	331
6.	Bereichsspezifische Informationserzeugungseinheiten	332
7.	Offenlegungspflichten	335
8.	Biographische Angaben über die Parlamentarier	336
9.	Die (symbolische) Nutzung des Plenarsaals	336
a)	Preisverleihungen	336
b)	Gedenk- und Feierstunden	338
c)	Normale Nutzung als Statement	339
10.	Öffentlichkeitsarbeit	340
II.	Informationsbeschaffung	341
1.	Fragegerechte	342
2.	Öffentliche Anhörungen	347
3.	Sonstige Ermittlungs- und Auskunftsbefugnisse	350
4.	Berichte gegenüber dem Parlament	350
5.	Externe Redner	351
a)	Privilegierte Redner	351
b)	Feierliche Sitzungen	352
c)	Das Plenum als politisches Forum	353
III.	Informationsbereitstellung	354
1.	Rechtliche Vorgaben	354
a)	Sitzungsdokumentation	355
b)	Zugang zu Dokumenten	357
c)	Digitale Bereitstellung	358
d)	Das zeitliche Moment – Archivierung	359
2.	Die Bereitstellungspraxis	360
3.	Die Qualität der Bereitstellung	362
IV.	Fazit	363

§ 14	Grenzen der Informationstätigkeit des Europäischen Parlaments	365
I.	Demokratieprinzip	365
1.	Demokratische Wahrheitspflicht	366
2.	Relativierung durch die Indemnität	367
a)	Die Indemnität der MdEP	367
b)	Recht auf Lüge	369
c)	Differenzierte Reichweite der Relativierung	371
3.	Verbot unlauterer Eingriffe in den demokratischen Wettbewerb	372

4.	Relativierung durch die Indemnität und das freie Mandat	373
a)	Das freie Mandat der MdEP (Art. 6 Direktwahlakt)	373
b)	Die Primärrechtsqualität des Direktwahlakts	375
c)	Differenzierte Reichweite der Relativierung	378
aa)	(Parlamentarische) Äußerungen	379
bb)	Politische Instrumentalisierung parlamentarischer Rechte	379
cc)	Arbeit von unterstützenden Einheiten	380
dd)	Öffentlichkeitsarbeit	380
5.	Fazit	383
II.	Grundrechte	384
1.	Eingriff durch Informationshandeln	384
a)	Mittelbare und unmittelbare Eingriffe	384
b)	Eingriffe durch Informationserzeugung und Informationsbereitstellung	385
c)	Eingriffe durch Informationsbeschaffung	386
2.	Eingriffsgrundlage	386
a)	Parlamentarische Äußerungen	387
b)	Veröffentlichung parlamentarischer Äußerungen	389
c)	Veröffentlichung sonstiger Materialien	389
d)	Beschaffung von Informationen	390
3.	Sonstige Rechtfertigungsanforderungen	390
III.	Kompetenzverteilung	390
IV.	Kernbereichsschutz anderer Organe	392
V.	Verhältnismäßigkeit	393
VI.	Medienrecht	394
VII.	Datenschutzrecht	397
VIII.	Selbst gesetzte Grenzen	399
1.	Inhaltliche Grenzen	399
2.	Formale Grenzen	399
IX.	Geheimschutz	401
X.	Fazit	403
	§ 15 Pflicht zur Information	404
I.	Konkrete positivrechtliche Pflichten	404
II.	Pflichten aus dem primärrechtlichen Demokratieprinzip	405
1.	Skizze des primärrechtlichen Demokratieprinzips	406
2.	Offenheit als demokratisches Optimierungsgebot	407
3.	Pflicht zur Informationsbereitstellung	411
III.	Das Dilemma der Arkana	412

§ 16 Die demokratische Bedeutung der Informationsfunktion des Europäischen Parlaments	414
I. Keine Legitimation durch Information – auch nicht in der EU	414
II. Die Informationsfunktion im Demokratiekonzept der EU	416
1. Bedeutung für die repräsentativen Elemente	416
2. Bedeutung für die partizipativen Elemente	420
III. Der Beitrag der Informationsfunktion zur europäischen Öffentlichkeit	422
IV. Die Informationsfunktion im Gefüge der Parlamentsfunktionen . .	423
Kein Ende	427
 Literaturverzeichnis	429
Sachregister	493