

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 80

Informationsansprüche gegen Parlamente

Von

Felix Rhein



Duncker & Humblot · Berlin

FELIX RHEIN

Informationsansprüche gegen Parlamente

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 80

Informationsansprüche gegen Parlamente

Von

Felix Rhein



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2019 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 978-3-428-15909-3 (Print)

ISBN 978-3-428-55909-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☈

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

Inhaltsübersicht

A. Parlamente im Fokus von Informationsansprüchen	15
I. Transparenz und „Transparenzgesellschaft“	15
II. Antiparlamentarismus als Katalysator der Transparenzforderung	24
III. Forschungsziel	30
IV. Forschungsstand	34
B. Begriffliche Vorüberlegungen und Untersuchungsgegenstand	37
I. Information	37
II. Anspruch auf Information	39
III. Anspruchsgegner Deutscher Bundestag	42
C. Informationsansprüche der Bürger gegen den Deutschen Bundestag	54
I. Parlamentsspezifischer Informationsanspruch	54
II. Petitionsrecht ohne Informationsanspruch	88
III. Freiheit der Wahl und Zugang zu wahlrelevanten Daten	91
IV. Informationsanspruch aus dem Informationsfreiheitsgesetz	104
V. Informationsanspruch aus § 3 Umweltinformationsgesetz	161
VI. Einsicht in das Parlamentsarchiv	167
D. Informationsansprüche der Medien gegen den Deutschen Bundestag	168
I. Zugang zu und Verwertung öffentlicher Sitzungen	168
II. Auskunftsanspruch gegen Parlamente	177
E. Grenzen der Ausforschung des Parlaments	215
I. Verfassungsimmanente parlamentarische Arkanbereiche	216
II. Einfachgesetzliche Grenzen von Informationsansprüchen	258
III. Ergebnis	273
F. EMRK-Konformität der Ergebnisse	274
I. Informationsanspruch aus Art. 10 Abs. 1 EMRK	275
II. Keine erweiterten Ansprüche der Bürger aus der EMRK	279
III. EMRK-konformer deutscher „Wachhund“-Anspruch	280
G. Schluss	287
I. Zusammenfassung	287
II. Fazit	291
III. Ausblick: Parlamentarismus in der Transparenzgesellschaft	293
Literaturverzeichnis	299
Stichwortverzeichnis	331

Inhaltsverzeichnis

A. Parlamente im Fokus von Informationsansprüchen	15
I. Transparenz und „Transparenzgesellschaft“	15
II. Antiparlamentarismus als Katalysator der Transparenzforderung	24
III. Forschungsziel	30
IV. Forschungsstand	34
B. Begriffliche Vorüberlegungen und Untersuchungsgegenstand	37
I. Information	37
II. Anspruch auf Information	39
III. Anspruchsgegner Deutscher Bundestag	42
1. Verfassungsorgan Deutscher Bundestag	42
2. Bundestagsverwaltung	43
3. Institutionelle Verknüpfung von Parlament und Verwaltung	45
4. Daten der Abgeordneten und ihrer Fraktionen	46
a) Abgeordnetendaten	46
aa) Abgeordnetenschädigung	46
bb) Immunität und Durchsuchungen	50
cc) Nebentätigkeiten und Spenden	51
b) Fraktionsdaten	52
C. Informationsansprüche der Bürger gegen den Deutschen Bundestag	54
I. Parlamentsspezifischer Informationsanspruch	54
1. Kein verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch	54
2. Aktivierung der Informationsfreiheit im Staat-Bürger-Verhältnis	57
a) Informationsfreiheit als begrenztes normgeprägtes Leistungsrecht	57
b) Systematik der normgeprägten Informationsfreiheit	62
aa) Eingriff und Schranken	62
bb) Reichweite der Aktivierung	63
c) Informationsfreiheit als Informationsanspruch	67
3. Subjektivierung der Öffentlichkeitsvorschriften des Deutschen Bundestages	69
a) Verfassungsrechtliche Subjektivierung	69
aa) Verhandlungen des Deutschen Bundestages (Art. 42 Abs. 1 GG)	70
(1) Anwendungsbereich	70
(2) Reichweite der Öffentlichkeitsanordnung	73
(3) Datenübermittlungen an den Deutschen Bundestag, Protokolle und Drucksachen	74

bb) Beweisaufnahme der Untersuchungsausschüsse (Art. 44 Abs. 1 GG)	77
b) Einfachgesetzliche Subjektivierung	80
c) Binnenrechtliche Subjektivierung	82
aa) Möglichkeit einer Grundrechtsprägung	82
bb) Subjektivierung im Einzelfall	85
II. Petitionsrecht ohne Informationsanspruch	88
III. Freiheit der Wahl und Zugang zu wahlrelevanten Daten	91
1. Anspruch auf wahlrelevante Daten?	91
2. Widersprüchliche Argumentationskette	93
a) Abwahl – Rechtlich nicht konstruierbare politische Realität	94
b) Wahlrelevanz als entgrenztes Kriterium	96
3. Freiheit vor staatlichen Wahldaten als verfassungsrechtlicher Nor- malfall	97
4. Systematik der Bereitstellung wahlrelevanter Daten unter dem Grundgesetz	101
a) Verfassungsrechtlich angeordnete Wahlrelevanz	101
b) Medien	103
c) Intransparenz der Wahlbewerber	103
IV. Informationsanspruch aus dem Informationsfreiheitsgesetz	104
1. Anwendungsbereich des IFG	105
a) Funktioneller Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 IFG	105
b) Konkretisierung des Behördenbegriffes	106
aa) Positive Verwaltungsdefinition	107
bb) Negative Verwaltungsdefinition	108
cc) Pragmatische Lösung	112
c) Positiv umrissener Anwendungsbereich im parlamentarischen Raum	113
aa) „Soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr- nehmen“ – Bedingung statt Grenze	113
bb) Widersprüchliche Gesetzesmaterialien	114
(1) Gesetzesbegründung	115
(2) Sonstige Materialien aus dem Gesetzgebungsverfahren	117
cc) Effektive Auslegung der Bereichsausnahmen	118
dd) Transparenz als Gesetzgebungsziel?	119
ee) Schutz von Parlamentsautonomie und freiem Mandat	121
ff) Ergebnis: Positiver Verwaltungsbeispiel	122
2. Bestimmung von Verwaltungshandeln des Parlaments	123
a) Bedeutung des Direktorenschreibens	123
b) Unzulässiger Schluss von der Institution auf die Tätigkeit	127
c) Parlamentarische Daten der Verwaltung	128
aa) Bundestagsverwaltung	129
bb) Exkurs: Sonstige Behörden	130

d) Kein Schluss von Ausschlussgründen auf Anwendungsbereich	134
3. Anwendung des IFG auf den Deutschen Bundestag	134
a) Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages	136
b) Durchführung der Verhaltensregeln und Abgeordnetenüberprüfung.	140
c) Politikfinanzierung	141
d) Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste	143
e) Normerlass	144
aa) Gesetzgebung	144
bb) Untergesetzliche Regelungen	146
(1) Verordnungen	147
(2) Binnenrecht	148
f) Wahrnehmung verfassungsrechtlicher parlamentarischer Pflichten durch die Bundestagsverwaltung	149
4. Sperrwirkung anderer Zugangsregime (§ 1 Abs. 3 IFG)	151
a) Abgeordneten- und Parteiengesetz	154
b) Untersuchungsausschussgesetz	156
c) Geschäftsordnungsrecht	156
d) Archivrecht	159
5. Zusammenfassung: Restriktive Anwendung auf den Deutschen Bundestag	161
V. Informationsanspruch aus § 3 Umweltinformationsgesetz	161
1. Anwendung auf Parlamente	163
2. Informationspflicht durch Zeitablauf?	165
3. Vorrang parlamentarischen Binnenrechts	166
VI. Einsicht in das Parlamentsarchiv	167
D. Informationsansprüche der Medien gegen den Deutschen Bundestag	168
I. Zugang zu und Verwertung öffentlicher Sitzungen	168
1. n-tv-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	168
2. Aufnahmen von Plenarsitzungen	171
a) Zugangsregeln aus parlamentarischem Binnenrecht	171
b) Medienöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 GG	171
3. Aufnahmen der Beweiserhebung im Untersuchungsausschuss	174
a) § 13 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz – Verbot von Medienöffentlichkeit	174
b) Art. 44 Abs. 1 GG – Keine Medienöffentlichkeit geboten	175
4. Aufnahmen sonstiger Sitzungen und in Räumlichkeiten des Bundestages	176
5. Ergebnis: Zugang zu allgemein zugänglichen Quellen	177
II. Auskunftsanspruch gegen Parlamente	177
1. Auskunftsanspruch aus Presse- und Rundfunkfreiheit	178
a) Auskunftsanspruch	178

aa) Pressefreiheit als Leistungsrecht?	179
bb) Anspruchsberechtigte	185
cc) Anspruchsinhalt	185
b) Anwendbarkeit auf den Deutschen Bundestag	186
aa) Parlamentsangelegenheiten	186
(1) Argument aus dem Prinzip der Gewaltenteilung	186
(2) Wirksamer Ausschluss der Öffentlichkeit	188
(3) Keine „Flucht ins Parlament“	189
(4) Ergebnis: Keine Anwendung auf parlamentarisches Handeln	191
bb) Anwendung auf Verwaltungshandeln des Parlaments	191
2. Anspruchsgrundlage des Auskunftsanspruches	192
a) Landespressegesetze und Rundfunkstaatsvertrag	192
aa) Bundeskompetenz	192
bb) Anwendung von Landesrecht auf Bundesorgane	193
cc) Keine Anwendung von Landesrecht auf den Deutschen Bundestag	194
b) Informationsfreiheitsgesetze	196
c) Parlamentarisches Binnenrecht	198
d) Grundgesetz	199
aa) Gewaltenteilung	199
(1) Vorrang spezieller Zugangsregime	199
(2) Ablehnung von Gesetzentwürfen	201
bb) Eingriffskonstellationen	203
(1) Grundrechtliche Eingriffsermächtigungen?	204
(2) Eingriffe in das freie Mandat und in die Parlamentsautonomie	211
(3) Scheinlösung „Doppeltürmodell“	212
cc) Ergebnis: Keine verfassungsumittelbaren Auskunftsansprüche	214
3. Ergebnis: Kein Auskunftsanspruch gegen Bundesorgane	214
E. Grenzen der Ausforschung des Parlaments	215
I. Verfassungsimmanente parlamentarische Arkanebereiche	216
1. Ausschluss der Öffentlichkeit	216
a) Plenum (Art. 42 Abs. 1 GG)	217
b) Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuss (Art. 44 Abs. 1 GG)	217
2. Würde des Parlaments	220
3. Ausforschungsfreie parlamentarische Kernbereiche	224
a) Kernbereiche staatlicher Organe	224
aa) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	224
bb) Schutzzweck von Kernbereichen	227

b) Abgeschirmte parlamentarische Kernbereiche	228
aa) Ansätze parlamentarischer Kernbereichslehre	229
bb) Organadäquater Kernbereichsschutz	231
cc) Raum parlamentarischer Planung, Beratung und Abwägung	233
(1) Status der Öffentlichkeit oder Kernbereichsschutz aus dem Abgeordnetenmandat	234
(2) Parlamentarische Entscheidungsfreiheit	236
(3) Raum parlamentarischer Planung und Informationsgewinnung	237
(4) Kernbereiche der Fraktionen	239
(5) Sonstige innerparlamentarischen Kontakte	242
dd) Schutz parlamentarischer Aufgabenerfüllung	243
(1) Selbstorganisation	243
(2) Regierungskontrolle	244
(3) Kernbereich parlamentarisch-präsidialer Eigenverantwortung	246
c) Eingeschränkter Schutz	248
aa) Freiwilligkeit	248
bb) Zeitablauf	249
cc) Missbrauch	251
d) Schutzrichtung parlamentarischer Kernbereiche	252
aa) Informationszugangsschranke	252
bb) Begrenzung der Parlamentsautonomie	254
cc) Schutzwicht	254
4. Parteienfreiheit	258
II. Einfachgesetzliche Grenzen von Informationsansprüchen	258
1. Schutz des Mandats (§ 5 Abs. 2 IfG)	259
a) Personenbezogene Daten	259
b) Verbindung zum Mandat	261
2. Beeinträchtigung von Beratungen und Verfahren	264
3. Angeordnete Geheimhaltung (§ 3 Nr. 4 Var. 1 IfG)	265
a) Einfachgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften	265
b) Binnenrechtliche Vertraulichkeitsvorschriften	267
4. Besondere Amtsgeheimnisse (§ 3 Nr. 4 Var. 4 IfG)	269
5. Schutz der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2 IfG)	272
III. Ergebnis	273
F. EMRK-Konformität der Ergebnisse	274
I. Informationsanspruch aus Art. 10 Abs. 1 EMRK	275
1. Literatur und Rechtsprechung bis 2016	275
2. Helsinki Komitee gegen Ungarn – Informationsanspruch aus der EMRK	277
II. Keine erweiterten Ansprüche der Bürger aus der EMRK	279

III. EMRK-konformer deutscher „Wachhund“-Anspruch	280
1. Konventionskonformer Ausschluss des Parlaments	280
a) Informationsanspruch gegen Parlament aus Art. 10 Abs. 1 EMRK	281
b) Gerechtfertiger Eingriff	282
2. Konventionskonforme Informationsansprüche gegen die Verwaltung	285
3. Ergebnis: EMRK-Konformität der deutschen Rechtsordnung	286
G. Schluss	287
I. Zusammenfassung	287
II. Fazit	291
III. Ausblick: Parlamentarismus in der Transparenzgesellschaft	293
Literaturverzeichnis	299
Stichwortverzeichnis	331

A. Parlamente im Fokus von Informationsansprüchen

I. Transparenz und „Transparenzgesellschaft“

Transparenz lautet die Losung der Zeit. Das Kriterium der Transparenz wird immer mehr zum Maßstab zwischen Gut und Böse.¹ Sie übernimmt die Position wegbrechender anderer moralischer Instanzen.² Prozesse und Ergebnisse des Wirtschafts- und Privatlebens, insbesondere aber der Politik, sehen sich vor einer ersten inhaltlichen Bewertung zunächst einer kritischen Begutachtung auf Transparenz ausgesetzt. Beim Zurückdrängen von Intransparenz darf allerdings das Recht nicht aus den Augen verloren werden. Es gilt, Transparenz nicht zum Überargument, zum Dogma oder zum Axiom zu erheben. Folge dieser *a priori* vorgenommenen Wertung wäre eine unübersichtliche Vermischung rechtlicher und politischer Argumente und das Aufstellen nicht mehr hinterfragbarer Rechtfertigungszwänge.

Die aktuelle Ausprägung der Gesellschaft lässt sich auch als Transparenzgesellschaft³ bezeichnen. Beschleunigt durch die Verfügbarkeit „neuer Medien“ und sozialer Netzwerke wird Privatheit ein immer selteneres Gut. Durch eine öffentliche Darstellung von Gedanken und Positionen und den im Internet hinterlassenen „Fußabdruck“ sind Rückschlüsse auf die Persönlichkeit möglich. Sie wird dadurch transparent und zur Währung in der digitalen Gesellschaft. Bei der verbreiteten kostenlosen Nutzungsmöglichkeit digitaler Angebote wird indirekt mit der Preisgabe eigener Daten bezahlt. Auch das Recht erkennt Transparenz langsam als Mittel der Bezahlung für digitale Dienstleistungen an.⁴ Der Bürger übt sich in Transparenz und erwartet Entsprechendes auch von Staat und Unternehmen. So werden auch die Wirtschaftsakteure von der Transparenzerwartung erfasst. Während Veröffentlichungspflichten bei Kapitalgesellschaften zunächst nur die Sicherheit des

¹ *Monath*, Der Tagesspiegel 10.06.2016, S. 10; vgl. auch *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, ²1926, S. 48.

² *Han*, Transparenzgesellschaft, ⁵2017, S. 79.

³ Begriff nach *Han*, Transparenzgesellschaft, ⁵2017; siehe hierzu *Bernsteiner*, in: *Ortner/Pfuttscheller u. a. (Hrsg.)*, Datenflut und Informationskanäle, 2014, S. 131, 135 ff.

⁴ Siehe etwa Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte vertragsrechtlich Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte vom 9. Dezember 2015, COM (2015) 634 final; *Schweitzer*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 24.03.2017, S. 18; *Specht*, JZ 2017, S. 763.

Rechtsverkehrs erhöhen sollten, die Kehrseite der Haftungsbeschränkung bildeten beziehungsweise wettbewerbsverzerrenden Informationsasymmetrien entgegenwirkten,⁵ werden immer weiter gehende Veröffentlichungen erwartet und auch geliefert.

Zunächst wird Transparenz zunehmend als Verhaltenssteuerungsinstrument eingesetzt. Einige Fälle seien hier beispielhaft erwähnt: Das politische Ziel der Erhöhung des Frauenanteils in den Führungsgremien in Unternehmen soll unter anderem durch eine Berichtspflicht nach § 76 Abs. 4 Aktiengesetz in Verbindung mit § 289f Abs. 4 Handelsgesetzbuch (HGB) für börsennotierte und mitbestimmungspflichtige Unternehmen über ihre Zielgrößen für einen Frauenanteil und deren Erreichen gefördert werden.⁶ Als Maßnahme zur Erreichung von Entgeltgleichheit wurde mit § 10 Entgeltransparenzgesetz ferner ein individueller Auskunftsanspruch über Gehaltsstrukturen normiert.⁷ Darüber hinaus besteht beispielsweise nach der Corporate Social Responsibility (CSR) Richtlinie⁸ und der darauf aufbauenden Regelung in § 289b HGB für Unternehmen von öffentlichem Interesse die Pflicht, einen sogenannten Transparenzbericht vorzulegen. Dieser muss gemäß § 298c HGB Angaben zu Umwelt-, Arbeitnehmer- und Sozialbelangen sowie Achtung der Menschenrechte und Bekämpfung von Korruption und Bestechung enthalten.⁹ Zum Teil schaffen die Unternehmen auch selbst Transparenz. Große Internetkonzerne etwa stellen freiwillig sogenannte Transparenzberichte zur Verfügung, die insbesondere Auskunft über staatliche Lösch- und Auskunftsersuche geben.¹⁰

Hauptadressat der Transparenzforderung ist allerdings der Staat. „Der Staat muss transparenter werden“¹¹ – eine verbreitete Forderung, die aller-

⁵ Siehe nur *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 54 f. m. w. N.

⁶ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Quote für mehr Frauen in Führungspositionen: Privatwirtschaft, 05.05.2017 (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/quote-privatwirtschaft/quote-fuer-mehr-frauen-in-fuehrungspositionen--privatwirtschaft/78562?view=DEFAULT>) (geprüft am 11.10.2018).

⁷ Siehe dazu nur *Bauer/Romero*, NZA 2017, S. 409.

⁸ Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014.

⁹ Siehe dazu nur *Holzmeier/Burth/Hachmeister*, IRZ 2017, S. 215.

¹⁰ *Google*, Übersicht Transparenzberichte (<https://transparencyreport.google.com/user-data/overview>) (geprüft am 11.10.2018), mit Verweisen auf andere Unternehmen. Siehe hier aber auch *Wewer*, KritV 2015, S. 462, 474, zu den eigennützigen wirtschaftlichen Motiven.

¹¹ Vgl. *Leipziger Volkszeitung*, „Mehr staatliche Transparenz wäre besser für alle“, 29.01.2016 (<http://www.lvz.de/Thema/Specials/Campus-Online/Koepfe/Mehr-staatliche-Transparenz-waere-besser-fuer-alle>) (geprüft am 11.10.2018); ein ähnlicher Slogan „Demokratie braucht Transparenz“ wurde 2016 an die Reichstagsfassade ge-

dings die wesentlichen Fragen offen lässt. Schon der Begriff Transparenz ist unscharf und eignet sich daher nur für schlagwortartige Debatten. Die Forderung nach ihr wird zur inhaltslosen Hülle.¹² Derartige leere Begriffe dürfen nicht Ausgangspunkt rechtlicher Schlussfolgerungen sein. Staatliche Transparenz ist kein rechtliches Argument, sondern eine politische Forderung. Richtig ist: Demokratische Staaten können sich im Gegensatz zu Bürgern nicht auf Privatheit berufen.¹³ Aus dieser Feststellung lässt sich allerdings noch nicht schließen, staatliche Vorgänge hätten per se öffentlich zu sein. Dafür bedürfte es weiterer Begründungsschritte.

Das Grundgesetz kennt den Begriff der Transparenz nicht.¹⁴ Ebenso fehlt eine Legaldefinition.¹⁵ Gleichwohl wird Transparenz regelmäßig als Schlagwort verwendet, was sich auch mit seiner Unschärfe begründen lässt. Jürgen Bröhmer stellt seiner Habilitationsschrift „Transparenz als Verfassungsprinzip“ vier Definitionen voran. Ergebnistransparenz liege vor, wenn, etwa bei Kammerentscheidungen nach § 93d Abs. 1 S. 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG), lediglich die Entscheidung ohne jede weitere Begründung veröffentlicht wird. Parlamentarische Gesetzgebung nach Art. 76 ff. GG gewährleiste darüber hinaus Verfahrenstransparenz. Dort beziehe sich Transparenz auf das Ergebnis (Gesetz) sowie Art und Weise des Zustandekommens. Inhaltliche Transparenz sei gegeben, wenn staatliche Entscheidungen ferner noch inhaltlich nachvollziehbar seien. Als vierten Unterfall von Transparenz nennt er die Verantwortungstransparenz. Durch Wahlen werden Personen bestimmt, die Entscheidungen zu treffen und zu verantworten haben. Insofern setzte das demokratische System eine klare Zuordnung von Verantwortung voraus.¹⁶ Als Konsequenz dieser Definition kann etwas transparent und intransparent zugleich sein. Wären alle staatlichen Daten für jedermann verfügbar, würden einige dies als Sieg der Transparenz bezeichnen. Doch nach einem Blick in diesen „Datenschatz“ liegen noch lange nicht sämtliche vermeintlich benötigte Informationen vor. Das Maß an Verfahrens- und Verant-

strahlt, hierzu *Rhein*, DÖV 2018, S. 360. Zum älteren Credo „Das Öffentliche soll öffentlich sein“ siehe *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 50 ff.

¹² In anderem Zusammenhang *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 53 f.

¹³ *Brocke*, „Lux in arcana“, 2014, S. 35.

¹⁴ Anders als beispielsweise das Europarecht. Hier verwenden unter anderem Art. 11 Abs. 2,3 EUV und Art. 15 Abs. 3 AEUV den Begriff der Transparenz. Zum Stand der Transparenzdiskussion im Europarecht vgl. die Nachweise bei *Gusy*, in: *Dix/Franßen/Kloepfer u.a. (Hrsg.)*, Informationsfreiheit und Informationsrecht, 2016, S. 1; *Kafsack*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 29.09.2016, S. 16.

¹⁵ Interessant wird daher die gerichtliche Auslegung von § 3 Abs. 1 S. 1 Netzwerk-durchsetzungsgesetz, welches die fehlende Bereitstellung eines „transparenten“ Be-schwerdesystems sanktioniert.

¹⁶ *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 19 ff.; siehe auch *Dam-ler*, Rechtsästhetik, 2016, S. 306 ff.