

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. Antiparlementarismus 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 Normalfall	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 wahrnehmen“ – 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 Verwaltungsbegriff	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 Bundes- tages	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) Landespressgesetze 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 verfassungsunmittelbaren Auskunftsansprüche	214
3. Ergebnis: Kein Auskunftsanspruch gegen Bundesorgane	214
E. Grenzen der Ausforschung des Parlaments	215
I. Verfassungsimmanente parlamentarische Arkanbereiche	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

Inhaltsverzeichnis

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)	Gerechtfertigter 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