

# Inhaltsübersicht

<b>A. Parlamente im Fokus von Informationsansprüchen</b>	15
I. Transparenz und „Transparenzgesellschaft“	15
II. Antiparlamentarismus als Katalysator der Transparenzforderung	24
III. Forschungsziel	30
IV. Forschungsstand	34
<b>B. Begriffliche Vorüberlegungen und Untersuchungsgegenstand</b>	37
I. Information	37
II. Anspruch auf Information	39
III. Anspruchsgegner Deutscher Bundestag	42
<b>C. Informationsansprüche der Bürger gegen den Deutschen Bundestag</b>	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
<b>D. Informationsansprüche der Medien gegen den Deutschen Bundestag</b>	168
I. Zugang zu und Verwertung öffentlicher Sitzungen	168
II. Auskunftsanspruch gegen Parlamente	177
<b>E. Grenzen der Ausforschung des Parlaments</b>	215
I. Verfassungsimmanente parlamentarische Arkanbereiche	216
II. Einfachgesetzliche Grenzen von Informationsansprüchen	258
III. Ergebnis	273
<b>F. EMRK-Konformität der Ergebnisse</b>	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
<b>G. Schluss</b>	287
I. Zusammenfassung	287
II. Fazit	291
III. Ausblick: Parlamentarismus in der Transparenzgesellschaft	293
<b>Literaturverzeichnis</b>	299
<b>Stichwortverzeichnis</b>	331

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Parlamente im Fokus von Informationsansprüchen</b> .....	15
I. Transparenz und „Transparenzgesellschaft“ .....	15
II. Antiparlamentarismus als Katalysator der Transparenzforderung .....	24
III. Forschungsziel .....	30
IV. Forschungsstand .....	34
<b>B. Begriffliche Vorüberlegungen und Untersuchungsgegenstand</b> .....	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) Abgeordnetenentschädigung .....	46
bb) Immunität und Durchsuchungen .....	50
cc) Nebentätigkeiten und Spenden .....	51
b) Fraktionsdaten .....	52
<b>C. Informationsansprüche der Bürger gegen den Deutschen Bundestag</b> ..	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
<b>D. Informationsansprüche der Medien gegen den Deutschen Bundestag ..</b>	<b>168</b>
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 Parlaments- autonomie .....	211
(3) Scheinlösung „Doppeltürmodell“ .....	212
cc) Ergebnis: Keine verfassungsunmittelbaren Auskunftsansprü- che .....	214
3. Ergebnis: Kein Auskunftsanspruch gegen Bundesorgane .....	214
<b>E. Grenzen der Ausforschung des Parlaments .....</b>	<b>215</b>
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) Schutzpflicht .....	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
<b>F. EMRK-Konformität der Ergebnisse .....</b>	<b>274</b>
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) Gerechtfertigter Eingriff .....	282
2. Konventionskonforme Informationsansprüche gegen die Verwaltung	285
3. Ergebnis: EMRK-Konformität der deutschen Rechtsordnung .....	286
<b>G. Schluss</b> .....	287
I. Zusammenfassung .....	287
II. Fazit .....	291
III. Ausblick: Parlamentarismus in der Transparenzgesellschaft .....	293
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	299
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	331