

# Inhaltsübersicht

Dank . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XI
Abkürzungs- und Rechtsaktverzeichnis . . . . .	XXI
Einleitung . . . . .	1
<b>ERSTER TEIL: Die demokratische Bedeutung der Parlamentsfunktionen . . . . .</b>	<b>3</b>
§ 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
<b>ZWEITER TEIL: Die Informationsfunktion von Parlamenten . . . . .</b>	<b>51</b>
§ 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. Legitimationeinspeisung 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) Kreationenfunktion . . . . .	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. Kurationsfunktion . . . . .	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.	Fragerechte . . . . .	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