

JÜRGEN BRÖHMER

Transparenz
als Verfassungsprinzip

Jus Publicum

106

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 106



Jürgen Bröhmer

Transparenz als Verfassungsprinzip

Grundgesetz und Europäische Union

Mohr Siebeck

Jürgen Bröhmer, geboren 1961; Studium der Rechtswissenschaft in Mannheim; Studium Europäische Integration, Europa-Institut, Universität des Saarlandes; 1995 Promotion; 2002 Habilitation; Privatdozent Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

978-3-16-157976-9 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148420-7

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Für
Yvette
Andreas
und
Christian-Michael
als kleiner Dank
für tägliche Freuden und
tägliches Glück!

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Rechts-und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes im Juli des Jahres 2002 als Habilitationsschrift angenommen worden.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat durch ihre materielle Hilfe den Druck dieses Buches ermöglicht. Der dafür gebührende Dank sei mit der Anregung verbunden, den Entscheidungsprozess zu verkürzen – acht Monate sind zu lang.

Zu danken habe ich meinem Doktorvater und akademischen Lehrer Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress, der nicht nur diese Habilitationsschrift angeregt und erstbegutachtet hat, sondern mich überhaupt dazu bewogen hat, eine akademische Laufbahn einzuschlagen.

Großen Dank schulde ich auch Professor Dr. Torsten Stein, der das Zweitgutachten außerordentlich schnell angefertigt hat und es damit ermöglichte, dass der Habilitationsvortrag noch im Sommersemester 2002 stattfinden konnte, was über den zeitlichen Gewinn hinaus für mich von großem Vorteil war.

Zu danken habe ich auch dem Nachfolger von Professor Ress, Professor Dr. Werner Meng. Er ließ mir nicht nur die nötige Ruhe, um diese Arbeit beenden zu können, sondern half auch ganz entscheidend dabei mit, dass die Übergangszeit danach zu meinem Vorteil gestaltet werden konnte.

Man mag es bedauern, aber es ist eine Tatsache, dass juristische Monographien letztlich „Einzelkämpferakte“ sind. Um so wichtiger ist es, dass man in einem angenehmen und anregenden Umfeld als solcher agieren kann. Das ist im Europa-Institut der Universität des Saarlandes ohne Einschränkung der Fall. Man fühlt sich dort einfach wohl und findet allerbeste Arbeitsbedingungen vor. Dafür danke ich allen Kollegen, allen voran Dr. Michael Hahn für die vielen anregenden Gespräche.

Habilitations- und ähnliche Schriften entstehen nicht während tariflicher Arbeitszeiten. Darunter leidet die Familie. Meinen Kindern Andreas und Christian-Michael und meiner Frau Yvette ist dieses Buch daher gewidmet.

Saarbrücken, im November 2003

Jürgen Bröhmer

Inhaltsübersicht

A. <i>Einleitung</i>	1
I. <i>Transparenz als Topos der aktuellen politischen Diskussion</i>	2
II. <i>Transparenzforderungen als Reaktion auf die sich verändernde Rolle des Staates?</i>	8
III. <i>Gang und Methodik der Untersuchung</i>	15
IV. <i>Der Begriff der Transparenz</i>	18
V. <i>Transparenz in anderen Bereichen des Rechts</i>	29
B. <i>Transparenz im Grundgesetz</i>	33
I. <i>Einführung</i>	34
II. <i>Transparenz und Demokratieprinzip</i>	38
III. <i>Transparenz und Rechtsstaatsprinzip</i>	146
IV. <i>Transparenz und Grundrechte</i>	196
V. <i>Transparenz und Judikative</i>	249
VI. <i>Transparenz und Bundesstaatsprinzip</i>	298
C. <i>Transparenz und internationale Verflechtung der Staaten</i>	313
I. <i>Transparenz und völkerrechtliche Verträge</i>	314
II. <i>Transparenz in der Europäischen Union</i>	319
D. <i>Schlußfolgerungen und zusammenfassende Thesen</i>	371
I. <i>Schlußfolgerungen</i>	372
II. <i>Zusammenfassende Thesen</i>	376
Literaturverzeichnis	390
Sachregister	413

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
A. Einleitung	1
I. Transparenz als Topos der aktuellen politischen Diskussion	2
II. Transparenzforderungen als Reaktion auf die sich verändernde Rolle des Staates?	8
1. Die Verlagerung von staatlichen Aufgaben	8
2. Die Steuerung der Gesellschaft durch nichtstaatliche Instrumente	11
3. Vom politisch-gestaltenden zum moderierenden Staat?	13
III. Gang und Methodik der Untersuchung	15
IV. Der Begriff der Transparenz	18
1. Einführung	18
2. Begriffliche Annäherung	19
a) Ergebnistransparenz	19
b) Verfahrenstransparenz	20
c) Inhaltliche Transparenz	21
d) Verantwortungstransparenz	22
e) Das Gegenteil von Transparenz: Intransparenz und Geheimhaltung	23
(1) Zum Begriff der Intransparenz	23
(2) Geheimhaltung	25
f) Berechtigte und Verpflichtete des Transparenzgebots	26
V. Transparenz in anderen Bereichen des Rechts	29
B. Transparenz im Grundgesetz	33
I. Einführung	34
II. Transparenz und Demokratieprinzip	38
1. Die Eckpfeiler der grundgesetzlichen Demokratie	38
2. Demokratische Legitimation	41

a) Einführung	41
b) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zum Erfordernis der demokratischen Legitimation	43
c) Demokratische Legitimation in der Europäischen Union	44
d) Das Transparenz- und Legitimationsproblem im Art. 23 GG	46
e) Repräsentative und direkte Demokratie	48
f) Ergebnis	49
3. Gleichheit der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten	50
a) Einführung	50
b) Das Wahlsystem und die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 GG)	50
(1) Das Wahlsystem	50
(2) Die Wahlrechtsgrundsätze	51
(a) Die Geheimheit der Wahl	51
(b) Die Unmittelbarkeit der Wahl	52
(c) Die Gleichheit der Wahl	54
c) Die Koalitionsdemokratie	59
d) Die Rolle der Parteien	61
(1) Einführung	61
(2) Organisatorische und programmatische Transparenz	62
(3) Innerparteiliche Transparenzpflichten: Der Zugang zur Mitglieder- datei	63
(4) Die Parteischiedsgerichte	66
e) Transparenz und Politikfinanzierung	69
(1) Die Politikfinanzierung im Überblick	69
(2) Die Rechenschaftspflicht der Parteien (Art. 21 Abs. 1 S.4 GG)	70
(a) Inhalt und Zweck der Rechenschaftspflicht	70
(b) Rechenschaftspflicht für Abgeordnete	73
(c) Durchsetzung und Sanktionierung der Rechenschaftspflicht	74
(d) Das Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 13. Februar 2002	76
(e) Voraussetzungen und Grenzen des Transparenzgebots	79
(3) Die Fraktionsfinanzierung	80
(4) Die parteinahen Stiftungen	84
(5) Ergebnis	88
(6) Die Bezahlung der Mandats- und Funktionsträger	89
(a) Einführung	89
(b) Abgeordnetenentschädigung und Verfahrenstransparenz	89
(c) Die Offenlegungspflichten der Abgeordneten (der „gläserne“ Abgeordnete)	91
f) Der Zugang zu den öffentlichen Ämtern	93
4. Die parlamentarische Öffentlichkeit	97
a) Einführung	97
b) Das Öffentlichkeitsprinzip im Art. 42 Abs. 1 GG	99
c) Plenum und Ausschüsse – Die Problematik der grundsätzlich nichtöffentlichen Ausschusssitzungen	104
d) Einflussnahme durch Interessenvertreter (Lobbyismus)	109
e) Das Verfahren im Vermittlungsausschuß	111

f) Die Öffentlichkeit der Untersuchungsausschüsse	113
g) Die Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union	120
h) Der Gemeinsame Ausschuss	123
i) Die Öffentlichkeitsfunktion parlamentarischer Fragerechte . .	125
j) Das freie Mandat als Voraussetzung für funktionierende Parlamentsöffentlichkeit	130
k) Die Berichtsbefugnisse des Wehrbeauftragten	131
l) Die Verantwortungsfreiheit der Parlamentsberichterstattung nach Art. 42 Abs.3 GG	132
m) Fazit	133
5. Das Mehrheitsprinzip	134
6. Öffentlichkeitsarbeit	138
a) Funktionen von Öffentlichkeitsarbeit	138
b) Probleme	139
c) Staatliche Warnungen	141
III. Transparenz und Rechtsstaatsprinzip	146
1. Transparenzrelevante Aspekte des Rechtsstaatsprinzips	146
2. Das Gesetz als Steuerungsinstrument zur Herstellung von Transparenz	147
a) Die Herrschaft des Gesetzes: Vorrang der Verfassung, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	147
b) Exkurs: Verdeckte Ermittlungen im Strafverfolgungs- und Polizeirecht	151
c) Das Gesetzgebungsverfahren: Ausfertigung und Verkündung .	153
d) Rechtssicherheit als Transparenzgebot	159
(1) Bestimmtheitsgebot und Normenklarheit	159
(2) Rechtsstaatliche Probleme im Steuerrecht	169
(3) Exkurs: Das Bestimmtheitsgebot in der Rechtsprechung von EGMR und EuGH	171
(4) Das Zitiergebot (Art. 19 Abs.1 S.2 GG)	172
(5) Die Verweisung	174
(a) Zur Zulässigkeit von statischen und dynamischen Verweisungen	174
(b) Verweisungen als Mittel der Umsetzung von EG-Richtlinien .	178
(c) Blankettnormen – Verweisungen im Strafrecht	181
(d) Fazit	186
(6) Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Rückwirkung von Gesetzesnormen	186
e) Die Verordnungsermächtigung im Art. 80 Abs.1 GG	192
(1) Das delegationsrechtliche Bestimmtheitsgebot	192
(2) Das delegationsrechtliche Zitiergebot	193
IV. Transparenz und Grundrechte	196
1. Einführung	196
2. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	196

3. Transparenz und Gleichheitssatz	199
4. Transparenz und die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG	206
a) Einführung	206
b) Kommunikationsfreiheiten und Geheimnisschutz	207
c) Kommunikationsfreiheiten und Persönlichkeits- und Ehren- schutz	208
d) Kommunikationsfreiheiten und informationelle Selbst- bestimmung	211
e) Die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG	212
f) Insbesondere: Medienrechtliche Informationsansprüche	214
(1) Rechtsgrundlagen, Inhalt und Grenzen medienrechtlicher Informationsansprüche	214
(2) Das rundfunkrechtliche Kurzberichterstattungsrecht	218
(3) Zugang zu Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	219
g) Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG	222
(1) Der Schutzbereich der Informationsfreiheit	222
(2) Der Begriff der Allgemeinzugänglichkeit	223
(a) Das objektive Element der Allgemeinzugänglichkeit	223
(b) Das subjektive Element der Allgemeinzugänglichkeit und das Problem der Verfügungsgewalt	224
(c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2001	224
(3) Das Problem der Informationsbestände in der Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand	225
(4) Konsequenz für die Auslegung der Merkmale der Allgemein- zugänglichkeit	229
(5) Die leistungsrechtliche Seite der Informationsfreiheit	231
(a) Grundsätzliche Bedenken gegen Grundrechte als Leistungs- rechte	231
(b) Die Informationsfreiheit als mit objektivrechtlichen Pflichten angereichertes Abwehrrecht	232
(c) Die Informationsfreiheit als subjektives Recht auf Zugang zu bestehenden Informationsbeständen des Staates	235
(d) Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.2. 1997	237
(6) Ergebnis	241
5. Transparenz und Effektivität des Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG)	242
a) Allgemeines	242
b) Artikel 10 Absatz 2 GG	243
c) Das verwaltungsgerichtliche „in-camera“-Verfahren zur Durchsetzung von Akteneinsichtsansprüchen	244
6. Die Unterrichtungspflicht aus Art. 104 Abs. 4 GG	247
V. Transparenz und Judikative	249
1. Transparenz und die Bestellung der Richter	249

a) Einführung	249
b) Die Richter des Bundesverfassungsgerichts	250
(1) Die Rechtslage de lege lata	250
(2) Kritik	251
(3) Ergebnis	257
c) Die Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes	259
d) Die ehrenamtlichen Richter	262
2. Transparenz und (Gerichts-)verfahren	264
a) Einführung	264
b) Der Grundsatz der Gerichtsöffentlichkeit	264
(1) Begriff und rechtliche Grundlage	264
(2) Rundfunkberichterstattung aus mündlichen Verhandlungen – § 169 Satz 2 GVG, § 17a BVerfGG	267
(3) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2001	270
(4) Kritik	273
c) Beratungsgeheimnis, Sondervoten und richterliche Unabhängigkeit	275
(1) Das Beratungsgeheimnis	275
(2) Die Zulässigkeit von Sondervoten	286
(3) Sondervoten bei EuGH und EGMR	292
(4) Andere Möglichkeiten zur Einschränkung des Beratungs- geheimnisses	294
(5) Ergebnis	296
VI. Transparenz und Bundesstaatsprinzip	298
1. Einführung	298
2. Die Bundestreue	298
3. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen der Außenbeziehungen	300
a) Art. 23 GG	300
b) Art. 32 GG	303
c) Fazit	304
4. Maßstäbe für einen transparenten Finanzausgleich	304
5. Bundesstaatliche Kompetenzordnung, Verantwortlichkeit und Transparenz	309
C. Transparenz und internationale Verflechtung der Staaten . . .	313
I. Transparenz und völkerrechtliche Verträge	314
II. Transparenz in der Europäischen Union	319
1. Primär- und sekundärrechtliche Grundlagen im Recht der EU . . .	319
a) Entwicklung des Transparenzgebots im Recht der Europäi- schen Union	319
b) Neuerungen seit dem Amsterdamer Vertrag	322

(1) Art. 1 Absatz 2 EUV und Art. 255 EGV: Programm- oder Rechtssätze?	324
(2) Justitiabilität des Art. 1 Absatz 2 EUV	327
2. Der Begriff der Transparenz im Kontext der EU	330
a) Einführung	330
b) Die Öffentlichkeit des Rechtsetzungsverfahrens im Rat	331
c) Der Zugang zu Dokumenten	340
(1) Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 255 Abs. 1 EGV	340
(a) Das Zugangsrecht als subjektives Recht	340
(b) Berechtigte und Verpflichtete	341
(c) Begriff des Dokuments	344
(d) Urheberregel und der Schutz Dritter	346
(e) Interne Dokumente	350
(f) Dokumente, die auf der Grundlage von Bestimmungen verfasst wurden, die der Jurisdiktion des EuGH entzogenen sind	352
(2) Verfahren	353
(a) VO 1049/2001	353
(b) Rechtsprechung	354
(3) Die Einschränkungen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten in Art. 255 Abs. 2 EGV	358
(a) Die Regelung in VO 1049/2001	358
(b) Die bisherige Rechtsprechung zu den Ausnahmen	360
(4) Dokumentenregister	364
d) Mehr Transparenz durch redaktionelle und technische Verbesserungen	366
3. Transparenz im Staatenverbund und Transparenz im Staat	369
 D. Schlußfolgerungen und zusammenfassende Thesen	 371
I. Schlußfolgerungen	372
II. Zusammenfassende Thesen	376
 Literaturverzeichnis	 390
Sachregister	413

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
ABl. L oder C	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abl.	Amtsblatt
AfP	Archiv für Presserecht
AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Sammlung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Sammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar
BR	Bundesrat
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich demokratische Union
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DIN	Deutsche Industrienorm
DJT	Deutscher Juristentag
Dok.	Dokument
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung

Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuG	Europäischer Gerichtshof – Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift (Zeitschrift)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EuV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GOBVerfG	Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts
GO-EP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GO-GA	Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses
GO-Rat	Geschäftsordnung des Rates (der Europäischen Union)
GS	Gedächtnisschrift
GTE	von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Kommentar zum EUV/EGV)
GVBl.	Gesetz- und Verkündungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts (herausgegeben von Isensee/Kirchhof)
i.V.m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JurPC	Internet-Zeitschrift für Rechtsinformatik
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft ((Zeitschrift)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MK	Münchener Kommentar

NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OLGR	Sammlung der Entscheidungen des Oberlandesgerichts in Zivilsachen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PGO	Parteigerichtsordnung
PUAG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)
RL	Richtlinie (der EG)
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
s. a.	siehe auch
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz
Sec.	Section
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des EuGH
SPD	Sozialdemokratische Partei
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	streitig
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
UIG	Umweltinformationsgesetz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verw	Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung der EG
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien

ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfV	Zeitschrift für Versicherungswesen
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZLR	Zeitschrift für Lebensmittelrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

A. Einleitung

I. Transparenz als Topos der aktuellen politischen Diskussion

Ziel des im Dezember 2000 vorgelegten Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes soll es sein, das Verwaltungshandeln *transparenter* zu machen, in dem den Bürgern der voraussetzungslose Zugang zu behördlichen Informationen des Bundes ermöglicht wird. Ein solches Gesetz stärke die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger.¹ Dieser Gesetzentwurf ist der vorläufige Höhepunkt einer Entwicklung, die auch das Resultat der fortschreitenden europäischen Integration ist und dem damit einhergehenden wachsenden Einfluss ausländischer Rechtssysteme und Ideen auf das deutsche Rechtssystem.² Der rechtliche Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die E(W)G-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt³ und deren – verspätete – Umsetzung in das deutsche Recht durch das Umweltinformationsgesetz.⁴ Der Umweltinforma-

¹ S. Vorblatt des Entwurfs vom 20. Dezember 2000, im Internet abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix_28349.htm; s. dazu auch *Kloepfer, Michael* (Hrsg.), *Die transparente Verwaltung*, 2003.

² Dazu ausführlich *Schoch, Friedrich*: Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: *Verw 35* (2002), S. 149ff.

³ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. L 158/56. Vgl. dazu z.B. *Ericksen, Hans Uwe*: Planung und Umweltinformationen nach europäischem und deutschem Recht, in: *Erbguth, Wilfried* (Hrsg.), *Planung – Festschrift für Werner Hoppe*, 2000, S. 927ff. Diese Richtlinie wurde zwischenzeitlich durch die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41/26 (2003) ersetzt. Die neue Richtlinie bezieht sich in den Begründungserwägungen ausdrücklich auf den durch die ursprüngliche Richtlinie eingeleiteten RWandlungsprozess hinsichtlich der Art und Weise, in der Behörden mit Offenheit und Transparenz umgehen“ (2. Begründungserwägung) und damit auf die Schrittmacherfunktion der ursprünglichen Richtlinie. Die neue Richtlinie soll für Kompatibilität mit dem am 25. 6. 1998 durch die Europäische Gemeinschaft unterzeichneten Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus“) sorgen (5. Begründungserwägung) und Probleme aus der Praxis mit der ursprünglichen Richtlinie beseitigen (z.B. Begründungserwägung 4, 7ff.). Auf eine bloße Änderung der ursprünglichen Richtlinie wurde Rim Interesse größerer Transparenz“ und um Rden Betroffenen einen einheitlichen, klaren und zusammenhängenden Rechtstext“ vorlegen zu können, bewusst verzichtet (6. Begründungserwägung). Zur neuen Richtlinie s. *Butt, Mark*: Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen – Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, in: *NVwZ* 2003, S. 1071ff.

⁴ Umweltinformationsgesetz (UIG), BGBl. I, 1994, S. 1490. Dazu z.B. *König, Doris*: Das Umweltinformationsgesetz – ein Modell für mehr Aktenöffentlichkeit?, in: *DÖV* 2000, S. 45ff. Ei-

tionsrichtlinie zeitlich nach folgte die Brandenburgische Verfassung von 1992⁵, welche in Art. 21 Abs. 4 ein allgemeines Recht auf Informationszugang fest schreibt. Brandenburg hat als erstes Bundesland dieses Recht 1998 durch ein allgemeines Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz⁶ konkretisiert. Zwischenzeitlich sind die Länder Berlin⁷, Schleswig-Holstein⁸ und Nordrhein-Westfalen⁹ mit ähnlichen Gesetzen nachgezogen¹⁰ und in weiteren Bundesländern existieren Gesetzentwürfe mit allerdings unterschiedlichen Erfolgsaussichten.¹¹ In allen diesen Gesetzen geht es um die Schaffung eines *voraussetzungslosen*, d. h. weder an ein berechtigtes Interesse noch an ein bestimmtes Verwaltungsverfahren oder eine irgendwie geartete Beteiligung gebundenen Rechtes auf Zugang zu be-

nen Überblick über die Rechtsprechung zu diesem Gesetz findet sich bei *Wegener, Bernhard W.*: Freischwimmen für die Informationsfreiheit – Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, in: ZUR 2001, S. 93ff.

⁵ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992, GVBl. I, S. 298, im Internet unter <http://www.brandenburg.de/land/mi/recht/lverf/index.htm>. Der Text der Vorschrift lautet: „Jeder hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.“

⁶ AIG, GVBl. I, S. 46. Dazu *Breidenbach, Rolf/Palenda Bernd*: Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg – Ein Vorbild für die Rechtsentwicklung in Deutschland!, in: NJW 1999, S. 1307ff. und – kritisch – *Partsch, Christoph J.*: Brandenburgs Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) – Vorbild für Deutschland?, in: NJW 1998, 2559ff.

⁷ Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15. Oktober 1999, GVBl. Berlin, S. 561 (1999).

⁸ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH) vom 9. Februar 2000, GVOBl. Schl.-H. 4/2000, S. 166. Vgl. dazu *Köster, Birthe*: Erfahrungen mit dem schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetz, in: DuD 2003, S. 36ff. mit den wesentlichen Ergebnissen einer vom Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein durchgeführten Behördenumfrage zur bisherigen (Februar 2000 bis Mai 2002) Anwendung des Gesetzes.

⁹ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW) vom 27. 11. 2001, GVBl. NRW, S. 806 (2000). Dazu *Stollmann, Frank*: Das Informationsfreiheitsgesetz NRW (IFG NRW), in: NWVBl. 2002, S. 216ff.; *Axler, Birgit*: Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW), in: CR 2002, S. 847ff.; *Zilkens, Martin*: Zur Bedeutung des neuen Informationsfreiheitsgesetzes NRW für die kommunale Rechtspraxis – Eine kritische Betrachtung, in: RDV 2002, S. 300ff.

¹⁰ Vergleichend zu den Gesetzen in diesen Ländern *Stollmann, Frank*: Informationsfreiheitsgesetze in den Ländern, in: VR 2002, S. 309ff.

¹¹ Z. B. in Hessen (Hessischer Landtag, Drs. 15/1474 v. 17. August 2000), Niedersachsen (Niedersächsischer Landtag, Drs. 14/2191), Bayern (Entwurf der Fraktion SPD vom 14. März 2001, Drs. 14/6034; Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 22. März 2001, Drs 14/6180. Beide Entwürfe wurden am 10. Oktober 2001 in zweiter Lesung abgelehnt), Baden-Württemberg (Landtag Baden-Württemberg, Drs. 12/5776 v. 30. November 2000. Der Entwurf der Republikaner wurde jedoch am 31. Januar 2001 abgelehnt) und Bremen (Bremische Bürgerschaft, Drs. 15/768 v. 4. Juli 2001).

hördlicherseits schon vorhandenen Informationsbeständen.¹² Der verbesserte Informationszugang soll vor allem den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess fördern. Beteiligung im Sinne einer kritischen Begleitung der Staatsaktivitäten durch die Bürger setzt nach dieser Konzeption voraus, dass der Bürger Zugang zu denselben Informationsbeständen wie die staatlichen Stellen hat.¹³ Diese demokratiestärkende Funktion¹⁴ erlaube gleichzeitig eine effektivere Kontrolle der Verwaltungstätigkeit¹⁵ und könnte darüber hinaus auch eine stärkere Akzeptanz staatlicher Entscheidungen bewirken, wiewohl zu beachten ist, dass oftmals nicht eine unvollständige Informationslage, sondern Unterschiedlichkeiten in der Bewertung bekannter Informationen Ursache von Meinungsverschiedenheiten sein dürften.

Die in diesen Gesetzen bzw. Gesetzgebungsvorhaben zum Ausdruck kommende Abkehr vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit wird als bahnbrechendes Ereignis gewertet. Ein neuartiges Verständnis von dem Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung“ liege dem zugrunde und man müsse die Frage stellen, inwieweit die Öffentlichkeit in die Kontrolle der Verwaltung einbezogen werden kann und wo die Grenzen zu ziehen sind“.¹⁶ Diese Fragestellung bedeutete in der Tat einen Paradigmenwechsel, hat man doch bisher den verfassungsrechtlichen Grundkonflikt mehr in der Verteidigung der Sphäre des Bürgers gegenüber dem Zugriff des Staates und in der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Staatsebenen und -organe verstanden, nicht jedoch umgekehrt in der Verteidigung des Staates gegen den Kontrollzugriff seiner Bürger. Eine wichtige Frage geht dahin, wieweit dieser Paradigmenwechsel durch das Verfassungsrecht geprägt oder durch eine neuarartige Interpretation auf der Grundlage des Begriffs der Transparenz sogar geboten ist.

Auch in der EG hat die Forderung nach Transparenz nicht nur als politisches Petition, sondern als rechtlicher Leitbegriff erheblich an Einfluss gewonnen. Die Entwicklung seit dem Vertrag von Maastricht kulminierte primärrechtlich in Art. 1 Absatz 2 EUV und Art. 255 EGV und sekundärrechtlich in der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.¹⁷ In der Europäischen Union

¹² Der häufig gebrauchte Begriff der Aktenöffentlichkeit ist, weil viel zu kurz greifend, eher verwirrend.

¹³ Vgl. den Entwurf der Bundesregierung für ein Informationsfreiheitsgesetz (Fn. 1), S. 11f.

¹⁴ König (Fn. 4), DÖV 2000, 45 (50) spricht insoweit von der Legitimationsfunktion.

¹⁵ Ggf. auch im Wege von Schadensersatzansprüchen, wie die Entscheidung des OVG NRW v. 19. 6. 2002 zeigt (Az 21 B 589/02, NVWBl. 2002, S. 441ff.). Dort hat ein von Straßenbaumaßnahmen betroffener und in diesem Zusammenhang Amtshaftungsansprüche geltend machender Apotheker zur Substantiierung dieser Ansprüche auf der Grundlage des IFG NRW Einsicht in die Bautagebücher der handelnden Bauunternehmer begehrt.

¹⁶ König (Fn. 4), DÖV 2000, 45 (51).

¹⁷ ABl. L 145/43 (2001). Die Entwicklung auf Gemeinschaftsebene wird nachgezeichnet bei Kröger, Detlef: Informationsfreiheit im Gemeinschaftsrecht – eine Perspektive für den deutschen Gesetzgeber, in: DuD 2003, S. 29ff. Dazu auch ausführlich unten .

geht es nicht nur um den Zugang zu Informationen, sondern auch um transparentere Beschlussverfahren im allgemeinen und um ein transparenteres Gesetzgebungsverfahren im besonderen.

Auffällig ist, dass die Forderungen nach mehr Transparenz sowohl innerstaatlich als auch im Gemeinschaftsrahmen einher geht mit einer fast schon grundsätzlich erscheinenden Kritik an den jeweiligen politischen Systemen. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der Europäischen Union – und darüber hinaus auch in anderen Staaten – gibt es Anzeichen für eine verbreitete Politikverdrossenheit im weitesten Sinne.¹⁸ Um was genau es sich dabei im einzelnen handelt, ob um eine eher allgemeine Staatsverdrossenheit (Rückzug ins Private), um eine Parteienverdrossenheit¹⁹ oder gar um eine Demokratieverdrossenheit²⁰, ist nicht klar. Diese Phänomene haben sicherlich vielschichtige Ursachen. Als eine mögliche (Haupt-) Ursache werden jedoch Defizite im demokratisch-politischen Prozess angeführt. Die Bürger fühlten sich Politik und Bürokratie hilflos und ohne wirkliche Einflussmöglichkeiten ausgesetzt. Im Bereich der Europäischen Union ist von einem Demokratiedefizit die Rede.²¹ Ein Mangel an Führung wird beklagt, es werde zu viel ge- und zerredet und zu wenig entschieden und geführt.²² Dieser Befund der Real existierenden Demokratie des GG“ deutet darauf hin, dass ein Kommunikationsdefizit besteht oder doch von vielen subjektiv wahrgenommen wird und zwar zwischen denen, die die Entscheidungen treffen und denen, die davon be-

¹⁸ *Welzel, Christian*: Politikverdrossenheit und der Wandel des Partizipationsverhaltens – Zum Nutzen direktdemokratischer Beteiligungsformen, in: ZParl 1995, S. 141ff.; *Hill, Hermann*: Politikverdrossenheit – auch durch schlechte Gesetzgebung?, in: Für Recht und Staat 1994, S. 513ff.; *Ehrhardt, Christof/Sandschneider, Eberhard*: Politikverdrossenheit – Kritische Anmerkungen zur Empirie, Wahrnehmung und Interpretation abnehmender politischer Partizipation, in: ZParl 1994, S. 441ff.; *Zippelius, Reinhold*: Politikverdrossenheit, in: ZRP 1993, S. 241ff.; kritisch *Lösche, Peter*: Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler, in: ZParl 1995, S. 149ff.

¹⁹ Vgl. z.B. *Leisse, Gerd*: Das systemimmanente Siechtum der parlamentarischen Vielparteiendemokratie, in: *Köbler, Gerhard* u.a. (Hrsg.), Festschrift für Alfred Söllner, 2000, S. 669ff.; *Zeschmann, Philip*: Mitgliederbefragungen, Mitgliederbegehren und Mitgliederentscheide – Mittel gegen Politiker- und Parteienverdrossenheit – Zugleich eine Replik auf einen Beitrag von Stefan Schieren in der Zeitschrift für Parlamentsfragen, in: ZParl 1997, S. 698ff.; *Rieger, Günther*: Parteienverdrossenheit und Parteienkritik in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZParl 1994, S. 459ff.

²⁰ Vgl. *Lösche, Peter*: Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler, in: ZParl 1995, S. 149ff.

²¹ *Bleckmann, Albert*: Das europäische Demokratieprinzip, in: JZ 2001, S. 53ff.; *Doehring, Karl*: Demokratiedefizit in der Europäischen Union?, DVBl. 1997, S. 1133ff.; *Ress, Georg*: Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, in: GS Geck, 1989, S. 625ff.

²² Vgl. die Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog im Hotel Adlon am 26. April 1997 (auch Berliner Rede genannt), in der der Bundespräsident die politisch-gesellschaftlichen Zustände kritisiert und u.a. ein Führungsdefizit beklagt. Die Rede ist im Internet verfügbar unter http://www.bundespraesident.de/dokumente/Rede/ix_15154.htm.

troffen sind. Vielen Menschen erscheint der politische Prozess undurchschaubar, *intransparent*. Das gilt für den Entscheidungsprozess selbst, aber auch für die Ergebnisse dieses Prozesses, das Recht, welches den Bürgern meist in der Gestalt von Gesetzen gegenüber tritt. Gesetze können nur befolgt werden und damit ihren Steuerungszweck erfüllen, wenn sie von den Adressaten verstanden werden (können). Das ist aber – man betrachte z.B. das Steuerrecht – nicht mehr uneingeschränkt der Fall, und schon überhaupt nicht aus der Sicht des juristisch nicht geschulten Normalbürgers.²³

Demokratie ist aber auf die Mitarbeit der Bürger angewiesen; sie braucht interessierte und informierte, d.h. mündige Bürger. In diesem Sinne kann Demokratie nur funktionieren, wenn ein gewisses Maß an Transparenz im weitesten Sinne, also an Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit der Prozesse, vorhanden ist. Es verwundert daher nicht, dass alle Vorschläge zur Verbesserung der real existierenden Demokratie auf ein Mehr an Bürgerbeteiligung abzielen. Die im GG schwach ausgeprägten Elemente direkter Demokratie²⁴ müssten ausgebaut werden, damit die Bürger Entscheidungen unmittelbar treffen könnten.²⁵ Das bloße turnusmäßige Wahlrecht der Bürger (Art. 20 Abs. 2, 38 GG) sei als alleinige Beteiligungsform der Bürger nicht ausreichend. Dem wohnt auch ein Transparenzgedanke inne, weil unmittelbar vom Volk getroffenen Entscheidungen vermeintlich ohne „Rpolitisches Gemauschel im Hinterzimmer“ auskommen, bei dem unsichtbar bleibt, wie und warum die letztlich getroffenen Entscheidung zustande kam. Es ist allerdings durchaus fraglich, ob das Volksabstimmungsergebnisse wirklich „Rtransparenter“ zustande kommen, weil auch dabei die ergebnisrelevanten Faktoren nur schwer zu überblicken sind. Vor allem im Kontext der Europäischen Union spielt der Begriff der Bürgernähe eine Rolle und damit auch Transparenz-erwägungen, weil die engere räumliche Verzahnung von Entscheidungsfindung und Entscheidungsauswirkung den Prozess für die Betroffenen nachvollziehbarer machen soll. Für die Europäische Union wurde die Bürgernähe durch den Vertrag von Amsterdam sogar vertraglich in Art. 1 Absatz 2 EUV festgeschrie-

²³ Vgl. den Kommentar von *Rupp, Hans Heinrich*: Zur Transparenz der Gesetze, in: WM 1993, 1503.

²⁴ Zum historischen Hintergrund vgl. *Wehr, Matthias*: Direkte Demokratie – von der Weimarer Verfassung zum Grundgesetz, in: JuS 1998, S. 411 ff.; *Gusy, Christoph*: Das Demokratieprinzip der Weimarer Reichsverfassung, in: Jura 1995, S. 226ff.

²⁵ *Arnim, Hans Herbert v.*: Demokratie vor neuen Herausforderungen, in: ZRP 1995, S. 340ff.; *Wassermann, Rudolf*: Von Bonn nach Berlin – Chance für die Demokratie? – Zur Überwindung der Krise des Parteienstaates, in: Recht u Politik 1994, S. 63ff.; Kritisch allerdings *Nafsmacher, Hiltrud*: Keine Erneuerung der Demokratie von unten – Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren, in: ZParl 1997, S. 445ff.; einen Überblick auch über den Ausbau plebiszitärer Elemente auf Länderebene gibt *Jung, Otmar*: Direkte Demokratie – Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995, in: ZParl 1995, S. 658ff.; s.a. *Dambeck, Martin*: Die Diskussion um direkte Demokratieelemente in den Rneuen Bundesländern“, in: Recht u Politik 1994, S. 208ff.

ben.²⁶ Es ist daher auch kein Zufall, dass Art. 1 Abs. 2 EUV die Bürgernähe und das Prinzip der Offenheit in einem Atemzug nennt. Auch zum Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV²⁷ bestehen insoweit Querverbindungen. Wie eingangs geschildert haben sowohl die nationalen als auch der Gemeinschaftsgesetzgeber auf diese Forderungen mit der Schaffung von Informationszugangsrechten reagiert. Das wirft die Frage auf, ob die Schaffung von mehr Transparenz vermeintliche oder tatsächliche Demokratiedefizite kompensieren soll oder kann.

Das Grundgesetz kennt den Begriff der Transparenz nicht. Dennoch ist evident, dass das Grundgesetz als Verfassung der deutschen Demokratie in viel-schichtiger Form Gebote und Verbote enthält, deren primärer Zweck jedenfalls auch die Sicherung von Transparenz im weitesten Sinne ist. Man denke nur an die Regelung des Gesetzgebungsverfahrens. Allerdings ist der Begriff Transparenz isoliert betrachtet wenig aussagekräftig und zunächst ein bloßes Schlagwort, welches gut klingt und geeignet ist, Zustimmung zu erheischen. Was aber bedeutet Transparenz im Kontext des GG genau? Inwieweit ist Transparenz tatsächlich Bedingung eines demokratischen Verfassungsstaats und inwieweit trägt das GG diesen Anforderungen Rechnung?

Versteht man Transparenz im weitesten Sinne als ein Gebot der umfassenden Offenheit mit Blick auf Entscheidungsprozesse, vom Zustandekommen der Entscheidungen, über die informatorischen Grundlagen der Entscheidung bis hin zum Entscheidungsergebnis, welches für den Beobachter durchschaubar und nachvollziehbar sein soll, so ist selbstverständlich, dass zwischen der Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes, der eines Gerichtes und der des Bundestages nicht nur evidente, sondern auch inhärente und zwingende Transparenzunterschiede bestehen. Genau wie Demokratie kein Selbstzweck ist, kann auch Transparenz kein Selbstzweck sein. Daher ist zu fragen, warum verschiedene Bereiche staatlichen Handelns in höchst unterschiedlicher Weise transparent ausgestaltet sind, inwieweit solche Unterschiede gerechtfertigt oder gar geboten sind. Es ist die Frage zu stellen, ob aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen allgemeinere Folgerungen für die Frage abgeleitet werden können, in welchen Fällen und inwieweit staatliches Handeln Transparenzgeboten bzw. Transparenzverboten unterliegt.

²⁶ Vgl. z.B. *Stein, Torsten*: Subsidiarität, Transparenz und Bürgernähe, in: *Hummer, Waldemar* (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, 1998, S. 141 ff.; *Steindorff, Ernst*: Mehr staatliche Identität, Bürgernähe und Subsidiarität in Europa?, in: *ZHR* 163 (1999), S. 395 ff.; *Blanke, Hermann-Josef/Kuschnick, Michael*: Bürgernähe und Effizienz als Regulatoren des Widerstreits zwischen Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union – Die Regierungskonferenz 1996/97 vor der Herausforderung der Süd-/Osterweiterung; in: *DÖV* 1997, S. 45 ff.; Probleme der Transparenz in der Europäischen Union werden in einem eigenen Kapitel ausführlich dargestellt (s.u. S. 319 ff.).

²⁷ Dazu *Calliess, Christian*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 2. Aufl. 1999.

II. Transparenzforderungen als Reaktion auf die sich verändernde Rolle des Staates?

1. Die Verlagerung von staatlichen Aufgaben

Das Aufkommen des Transparenzthemas in der öffentlichen Diskussion hat auch zu tun mit einer zu beobachtenden Veränderung der Rolle des – westeuropäischen – Staates. Der Staat verliert zunehmend seine Rolle als prinzipale politische Gestaltungsinstanz. Noch vor wenigen Jahrzehnten waren die territoriale Begrenztheit des Staates und die von den Staaten zur Erfüllung der Staatszwecke erkannten und ausgeübten Regelungsbedürfnisse im wesentlichen deckungsgleich. Die Territorialstaaten waren politisch autonom, sie konnten in ihrem Territorium die Dinge politisch so und ohne Rücksicht auf andere Territorialstaaten gestalten, wie sie es für erforderlich hielten und wie es die internen Machtverhältnisse zuließen. Diese politische Autonomie ist für viele grundlegende Fragen verloren gegangen, mit der Folge, dass in ganz wesentlichen Fragen eine politische Gestaltungsfähigkeit der Staates nicht oder nur noch sehr eingeschränkt besteht.¹

Staaten sind kein Selbstzweck, sondern sie verfolgen bestimmte Zwecke und Ziele.² Zu diesen sog. Staatszwecken oder Staatszielen kann man die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit zählen, die Herstellung und Sicherung der Wohlfahrt der Staatsbürger (was sowohl die materielle Grundsicherung, als auch die natürlichen Lebensgrundlagen umfasst³) und die Sicherung und Gewährleistung von bestimmten grundrechtlichen Freiheiten. Die grundlegenden

¹ Vor diesem Hintergrund wird die Rolle des Nationalstaats als Organisationsverband grundsätzlich in Frage gestellt oder auch das völkerrechtliche Konzept der Souveränität. Dazu aus dem neueren Schrifttum *Oeter, Stefan*: Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: *Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann* (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts – Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 259ff.; *Esser, Josef*: Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der „Globalisierung“, in: *Döring, Diether* (Hrsg.), Sozialstaat in der Globalisierung, 1999, S. 117ff.

² Vgl. dazu *Ress, Georg*: Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, in: *VVDStRL 48* (1989), S. 56ff.

³ Unabhängig vom neuen Art. 20a GG und aller Detail- und Streitfragen kann kein Zweifel daran bestehen, dass auch der Erhalt der existenziellen natürlichen Lebensgrundlagen ebenso zu den grundlegenden Staatszwecken eines jeden Staates zählen muss, wie etwa die innere und äußere Sicherheit oder die Freiheitssicherung, weil diese Lebensgrundlagen menschliches Leben erst möglich machen und der Erhalt der existenziellen Grundlagen Voraussetzung für alles andere ist. Dazu grundlegend *Calliess, Christian*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 85ff.

Staatsziele können von den territorial begrenzten Staaten zunehmend weniger autonom beeinflusst werden.

Was das Staatsziel Sicherheit betrifft, können jedenfalls die westeuropäischen Staaten sowohl die äußere als auch die innere Sicherheit nur noch eingeschränkt autonom gewährleisten. Bei der äußeren Sicherheit zeigt sich das an der Mitgliedschaft in Verteidigungsbündnissen und an den neuen Anforderungen und Aufgaben der Sicherheitspolitik, Stichwort Krisenmanagement, die nur noch im Verbund mit anderen Staaten in Angriff genommen werden können (kollektive Sicherheit). Auch bei der inneren Sicherheit gehen die Probleme teilweise über das hinaus, was territorial begrenzte Staaten leisten können, so dass auch hier eine Internationalisierung zu beobachten ist, wie sich etwa an dem Problem der internationalen organisierten Kriminalität und an der im stärkeren Zusammenarbeit z. B. der Staaten der Europäischen Union auch auf diesem Gebiet zeigt.⁴

Das Staatsziel Wohlfahrtssicherung umfasst, was den Schutz der existentiellen natürlichen Lebensgrundlagen betrifft, den Umweltschutz und damit ein Ziel, welches in augenfälliger Weise von den Nationalstaaten nicht mehr alleine erreicht werden kann und zwar gerade mit Blick auf die existentiellen Lebensgrundlagen Luft, Klima, Meeresschutz, z. T. auch Wasser und Boden. Konsequente Folge ist daher eine Regionalisierung und Internationalisierung der Umweltpolitik, wie sie sich z. B. etwa in der EG-Umweltpolitik oder in den Weltklimakonferenzen zeigt, auf denen Entscheidungen getroffen werden, die die nationale Politik in erheblichem Maße determinieren. Aber auch in dem Bereich der Umweltpolitik, der den Staaten verbleibt, kommt es zu faktischen Beschränkungen der möglichen Handlungsinstrumentarien. Marktwirksame Instrumente der Umweltpolitik, etwa die Verteuerung des Energieverbrauchs durch erhöhte Abgaben, sind national wegen der zu befürchtenden Reaktion der mobilen Produktionsfaktoren schwer durchsetzbar bzw. auf die weniger mobilen Verbraucher beschränkt. Marktwirtschaftliche Liberalisierungen z. B. im Energiesektor über den nationalen Binnenbereich hinaus können z. B. eine Antiatomkraftpolitik erschweren bzw. ad absurdum führen, weil z. B. die einheimische konventionelle Energie marktwirtschaftlich dem eingeführten Atomstrom unterlegen ist.

Das Staatsziel Wohlfahrtssicherung umfasst daneben natürlich auch den Bereich Wirtschaft im weitesten Sinne. Hierauf bezieht sich im wesentlichen das allgegenwärtige Stichwort von der Globalisierung, zumal wenn man den Bereich der Kommunikation und insbesondere das Internet dem Bereich der Wirtschaft zuordnet. Auch hier ist eine autonome staatliche und damit nach dem alten Muster demokratisch legitimierte Politikgestaltung nur noch teilweise möglich. Die Regulierung des Marktgeschehens erfolgt in Europa weitestgehend auf supranationaler Ebene im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Weltweit schränken z. B. die Regeln der WTO die Dispositionsbefugnis der Staaten erheblich ein.

⁴ Vgl. die Art. 29ff. EUV.

Beide, das regionale und das globale, Regime zeichnen sich dadurch aus, dass sie in querschnittsartiger Weise ein weites Feld staatlicher Gesetzgebung tangieren und insoweit die Dispositionsbefugnis des nationalen Gesetzgebers beschneiden.

Zu konstatieren ist nach alledem eine zunehmende Reduktion der staatlichen Politikgestaltungsmöglichkeiten. Die Anforderungen an die Politikgestaltung stimmen nicht mehr mit der territorialen Begrenztheit des staatlichen Handelns überein. Viele zu regelnde Fragen und Probleme sind nicht mehr nur territorial-bezogen lösbar, sondern nur noch auf überstaatlicher Ebene. Der auf begrenztem Territorium grundsätzlich allzuständige Staat wird zunehmend machtloser. An seine Stelle treten in zunehmendem Maße inter- und supranationale Organisationen ganz verschiedener Art, alle mit mehr oder minder weit reichenden, jedenfalls aber begrenzten Zuständigkeiten.

Damit einher geht ein Verlust von Transparenz. Soweit politische Entscheidungen in die Lebensumstände des einzelnen Bürgers eingreifen, können diese nicht mehr klar zugeordnet werden. Die Regierungen mögen zwar für politische Entscheidungen formal verantwortlich bleiben, die materiell-inhaltliche Verantwortung kommt ihnen aber, wenn überhaupt, nur noch über den Umweg ihrer Beteiligung in den Beschlussgremien der inter- bzw. supranationalen Organisationen zu, was besonders problematisch ist, wenn man, wie in den Europäischen Gemeinschaften, dort überstimmt werden kann. Dieses Problem bildet den Hintergrund zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Maastrichter Vertrag. Die von dem Gericht gezogene Grenze der Übertragbarkeit von Kompetenzen an die Gemeinschaften bzw. an die Europäische Union beruht letztlich auf der These, dass demokratische Legitimation zum jetzigen Zeitpunkt nur über die nationalen Parlamente vermittelt werden könne und das Europäische Parlament zu einer durchgreifenden demokratischen Legitimation aufgrund fehlender „vorrechtlicher“ Umstände, nicht in der Lage sei.⁵ Man kann das als Versuch werten, den Staat als politisch gestaltende Einheit und als zentralen Anker einer demokratischen Herrschaftsausübung zu bewahren und damit einen Zustand, in dem Entscheidungen klar zurechenbar bleiben und eine unmittelbar nachvollziehbare, offene Verantwortbarkeit für diese Entscheidungen durch demokratische Wahlen besteht.

In diesen Zusammenhang lässt sich auch die Verlagerung politischer Entscheidungen in den Bereich der Judikative einordnen. Insbesondere das Bundesverfassungsgericht⁶, aber z. B. auch die Arbeitsgerichte⁷, treten vermehrt als eine Art Er-

⁵ BVerfGE 89, 155 (185). Zu diesen vorrechtlichen Voraussetzungen gehört laut BVerfG u. a. auch, „dass die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind, und ebenso, dass der wahlberechtigte Bürger mit der Hoheitsgewalt, der er unterworfen ist, in seiner Sprache kommunizieren kann.“

⁶ Vgl. *Scholz, Rupert*: Das Bundesverfassungsgericht – Hüter der Verfassung oder Ersatzgesetzgeber?, in: *ParBeilage* 1999 (16), S. 3ff.

Stichwortverzeichnis

- Abgeordnete, s. Bundestagsabgeordnete
- Abgeordnetenentschädigung 89ff.
 - Diätenurteil des BVerfG 89
 - Koppelungsverbot bei Regelung der 90
 - mitteilungspflichtige Einkünfte 92
 - Parlamentsvorbehalt 90
 - und Normenklarheit 90
 - und Verfahrenstransparenz 89ff
- Abweichende Meinung, s. Sondervotum
- Abhören 151f.
- Abschluss völkerrechtlicher Verträge 303
- Akteneinsichtsrecht
 - Anspruch auf Akteneinsicht 228
 - des unterlegenen Konkurrenten 95
 - Gerichtsentscheidungen 239
 - im Verwaltungsprozess 244ff.
 - in-camera Verfahren 244ff.
 - Verweigerung der Akteneinsicht 242f.
- Aktenöffentlichkeit 4
 - Prinzip der beschränkten 4
- Aktuelle Stunde 126
- Allgemeine Geschäftsbedingungen 29
 - überraschende Klauseln 29
- Allgemeine Rechtsgrundsätze
 - im Gemeinschaftsrecht 172
- Allgemeinheit der Wahl 50, 52
 - und Briefwahl 52
 - und Geheimheit der Wahl 52
- Allgemeinzugänglichkeit
 - Begriff der 223ff., 229ff.
 - beschränkende Ausgestaltung der 230
 - Verfügungsgewalt über Informationsbestände 226
- Amsterdamer Vertrag s. Vertrag von Amsterdam
- Ämterpatronage 40
- Amtsverschwiegenheit 277
- Analphabetismus 24
- Angelegenheiten der EU 301
- Arbeitskampfrecht 191
- Atomrechtliches Genehmigungsverfahren 163
- Ausländer 24
 - Zuwanderung von 24
- Ausländerwahlrecht 43
- Ausschüsse, s. Bundestagsausschüsse
- Außenbeziehungen 300ff.
- Außenwirtschaftsrecht 183f.
- Außenwirtschaftsverordnung 183f.
- Aussiedler 157
- Bacon, Francis 159
- Beamtenrechtliche Ernennung 94
 - Akteneinsichtsrecht des unterlegenen Konkurrenten 95
 - Amtshaftungsanspruch des unterlegenen Konkurrenten 96
 - Irreversibilität 94
 - Konkurrentenklage 95
 - Mitteilungspflichten 94f.
 - Rechtsschutz des Konkurrenten 94ff.
 - Schadenersatzansprüche des Konkurrenten 96
 - Schadenersatz des Konkurrenten aus öffentlich-rechtlicher Sonderverbindung 96
- Befragung der Bundesregierung 126
- Beratungsgeheimnis 275ff.
 - als Qualitätssicherungsinstrument 283
 - am Reichsgericht 277
 - Ausschusssitzungen im Bundestag 284f.
 - Dauer der Beratung 282
 - Einheit des Richterkollegiums 280ff.
 - elektronische Spracherkennung 295
 - Geheimhaltungspflicht 277
 - Kopplungsverbot 284
 - Pflicht zur Amtsverschwiegenheit 277
 - Protokollierung der Beratung 295
 - und Sondervoten 275, 280
 - und Urteilsbegründung 278
 - Zweidrittelmehrheit im Richterkollegium 280
- Beratungsgeheimnis
 - in Parlamentsausschüssen 107
- Berlin 3
 - Informationsfreiheitsgesetz 3

- Beschlussverfahren 5
 - transparentes 5
- Bestimmtheitsgebot 34, 51, 147, 159ff., 198
 - Cannabis-Beschluss des BVerfG 163f.
 - delegationsrechtliches 192f.
 - im Strafrecht 161, 164f.
 - in der Rechtsprechung des EGMR u. EuGH 171ff.
 - Notwendigkeitstest 167f.
 - und atomrechtliches Genehmigungsverfahren 163
 - und Verweisungen 174ff.
 - und Volkszählungsurteil 165f., 198
- Betäubungsmittelgesetz 163f.
- Bezüge
 - anderer Amts- und Mandatsträger 21
 - der Parlamentsabgeordneten 21, 89ff.
 - s.a. Abgeordnetenentschädigung
- Bilanzsteuerrecht 203
- Blankett(straf-)normen 181
 - im Umweltstrafrecht 184f.
- Bork, Robert 256
- Brandenburg 3
 - Akteneinsichts- u. Informationszugangsgesetz 3
- Brandenburgische Verfassung 3
- Bremen 299
- Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis 26, 36, 243f.
- Budgetrecht 42
- Bundesflagge 214
- Bundesimmissionsschutzgesetz 185
- Bundeskanzler 42, 60, 97
 - konstruktives Misstrauensvotum 97
 - Richtlinienkompetenz 60
 - Wahl des 42, 102f.
- Bundesländer
 - Beteiligung in EU-Entscheidungsprozessen 46
 - Mitwirkungsrechte der 47
- Bundesnachrichtendienst 7, 165
- Bundespräsident 154
- Bundesrat 46f., 301
 - vom Bundesrat zu benennender Vertreter der Länder 46f.
 - Europakammer 301
- Bundesrechnungshof 83, 85
- Bundesregierung
 - Angelegenheiten der EU 301, 338
 - Antwortpflicht der 128
 - Befragung der 126, 129
 - Kabinettsitzung 129
 - ressortübergreifende Datenbanken 302
- Bundesstaatsprinzip 34, 298ff.
 - Außenbeziehungen 300ff.
 - Bundestreue 298ff.
 - bundes-/länderfreundliches Verhalten 298, 300
 - Bundesergänzungszuweisungen 299
 - Gemeinschaftsaufgaben 310
 - Gleichbehandlung aller Länder 299
 - Haushaltsnotlage 299
 - Lindauer Abkommen 298, 303
 - Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme 300
 - Rahmengesetzgebung 298, 311
 - und Kompetenzordnung 309ff.
 - unitaristisch-kooperativer Bundesstaat 309
 - Verantwortungstransparenz 309f., 312
- Bundestag 83, 97ff.
 - Aktuelle Stunde 126
 - als Anwalt der Öffentlichkeit 134
 - Aufklärungs- und Bildungsfunktion 98
 - Ausschluss der Öffentlichkeit 100ff.
 - Befragung der Bundesregierung 126, 129
 - Berichterstattungsöffentlichkeit 99
 - Besuchergruppen 99
 - Beteiligung in EU-Angelegenheiten 120ff.
 - Fraktionen als Untergliederung 83
 - Große Anfrage 126f.
 - Kleine Anfrage 126f.
 - konstruktives Misstrauensvotum 97
 - Öffentlichkeitsprinzip 99ff.
 - Parlamentsberichterstattung 132f.
 - Parlamentsöffentlichkeit 97f.
 - Sitzungsöffentlichkeit 99f.
 - Untersuchungsausschüsse 98
 - Wehrbeauftragter 99
- Bundestagsabgeordnete 21
 - als Vertreter des ganzen Volkes 130
 - Anspruch auf gleiche finanzielle Ausstattung 91
 - Bezüge (Diäten) 21, 89ff.
 - „gläserner“ Abgeordneter 91
 - imperatives Mandat 130
 - Indemnität 133
 - mitteilungsspflichtige Einkünfte 92
 - Offenbarungspflichten 37, 91ff.
 - Mandatsfreiheit 103, 130ff.
 - Rechenschaftspflicht 73ff.
 - Spenden an 73ff.
 - Status der 91
 - Unabhängigkeit der 91
 - und Politikfinanzierung 73ff.
 - Verhaltensregeln 73, 91, 110
 - Durchsetzung der Rechenschaftspflicht 74ff.

- Bundestagsausschüsse 21
 - Ausschuss für Angelegenheiten der EU 120ff., 339
 - Beratungsgeheimnis 107, 284
 - erweiterte öffentliche Ausschussberatung 105ff.
 - Gemeinsamer Ausschuss, 123ff.
 - Kopplungsverbot 284
 - nichtöffentliche Sitzung 21, 104ff., 284f.
 - öffentliche Anhörung von Sachverständigen 104
 - plenareretzende Beschlüsse 122f.
 - Hearings 104
 - parlamentarische Untersuchungsausschüsse 113ff.
 - und Plenum 104ff.
 - Vermittlungsausschuss 111f.
- Bundestagspräsident 102f.
- Bundestreue 298ff.
- Bundesverfassungsgericht
 - Rundfunkaufnahmen bei Verfahren des 269
- Bundesverfassungsrichter 249, 250ff.
 - Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Wahl der 252
 - Befangenheit 255f.
 - öffentliche Anhörung 253, 255
 - Reformvorschläge 253ff.
 - Verschwiegenheitspflicht 252
 - Wahl der 250ff.
 - Wahlausschuss 250ff.
 - Zweidrittelmehrheit 252
- Bundeswahlleiter 63
- Bürgerbeteiligung 6
- Bürgernähe 6, 7, 323, 343, 348

- Cannabis-Beschluss des BVerfG 163f., 168
- Concurring Opinion, s. Sondervotum

- Datenerhebung 197
- Demokratie
 - als Staatsfundamentalprinzip 38
 - Bürgerbeteiligung 6, 49
 - Bürgernähe 6
 - direkte 6, 48f.
 - Legitimationskette 38f., 41ff.
 - mündige Bürger 6
 - partizipative 324
 - repräsentative 39, 48f.
 - Rückbindung von Herrschaft 39
 - unmittelbare 48f.
 - Wahlrecht 6
 - und Volkssouveränität 38
- Demokratiedefizit 5, 45
- Demokratiemotiv 16, 35, 38ff., 266
- Demokratiereife 5
- Demokratische Legitimation 41ff.
 - unmittelbare 42
 - in der EU 44ff.
- Deutsche Sprache 156
 - als Amtssprache 157
 - Verkündung von Gesetzen 156ff
- Diäten, s. Bezüge
- Dissenting Opinion, s. Sondervotum
- Doppelte Staatsbürgerschaft 76f.

- EG-Freizügigkeit 180
- EGMR 153, 292ff.
 - Elfte Zusatzprotokoll 293
 - s.a. EMRK
 - Sondervoten 292
 - als völkerrechtliches Gericht 293
- Ehe- und Familie 202
- Ehrenamtliche Richter 262ff.
 - historische Entwicklung 262
 - in der Strafrechtspflege 263
 - in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit 263
 - Schöffen 263
 - Vorschlagslisten 263
- Einbürgerung 44
- Einspruchsgesetz 111
- Einzelfallgerechtigkeit 170
- Einzelfallgerechtigkeit 199
- Elektronische Register
 - Gesetz über 30
- Elfes-Urteil 149, 271
- EMRK 153, 171ff. 266f., 314
 - EGMR 153
 - und Bestimmtheitsprinzip 171ff.
 - und Gerichtsöffentlichkeit 266f.
- Erfolgswertgleichheit, s. Wahlrechtsgleichheit
- Ergebnistransparenz, s. Transparenz
- EuGH 292ff.
 - Generalanwalt 294
 - Sondervoten 292ff.
 - strenges Beratungsgeheimnis
- Europäische Menschenrechtskonvention, s. EMRK
- Europäische Union
 - allgemeine Rechtsgrundsätze 329, 344
 - als Staatenverbund 44
 - Außen- und Sicherheitspolitik 335
 - Ausschuss der ständigen Vertreter 333
 - Begründung von Rechtsakten 319

- Beteiligung des Bundestages in -Angelegenheiten 120ff.
- Bürgerbeauftragter/Ombudsmann 320
- demokratische Legitimation in 44ff.
- Erklärungen zur Stimmabgabe 332
- Europäisches Parlament 330
- Gebot der Offenheit und Bürgernähe 323, 343, 348
- Gesetzgebungsverfahren im Rat 330, 331ff.
- Geschäftsordnung des Rates 329, 320, 339
- Komitologieausschüsse 349
- Mitentscheidungsverfahren 332, 335
- Nichtigkeitsklage 329, 341
- Parlamentsöffentlichkeit 330
- polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit 322, 336, 353
- Protokollerklärung 334f.
- Transparenz in 319ff.
- Umweltschutz 325f.
- unmittelbare Anwendbarkeit 325f.
- Veröffentlichung von Rechtsakten 319
- Verordnung 1049/2001 321, 327, 353ff.
- Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 319, 330, 340ff.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, s. EGMR
- Europäisches Parlament 45
 - Beteiligung des 45
- Europol-Übereinkommen 361
- Existenzminimum 204
- Existenzminimum 232

- Faires Verfahren 265, 269
 - subjektives recht auf 269
- Fernmeldeanlagen(-gesetz) 182
- Fernsehberichterstattung, s. Rundfunkberichterstattung
- Fernsehrichtlinie
 - Urteil des BVerfG zur 47, 298, 300f.
- Feuerwehrbeitrag 202
- Filmfreiheit, s. Kommunikationsfreiheiten
- Finanzausgleich 204, 304ff.
 - Bestimmtheitsgebot 307f.
 - Finanzausgleichsgesetz 304
 - Länderfinanzausgleich 204
 - Maßstäbe(-gesetz) 304ff.
- Finanzmarkt 11
- Fragerecht, s. Parlamentarisches Fragerecht
- Fraktionsfinanzierung 80ff.
 - Aufgaben der 81
 - Öffentlichkeitsarbeit 81
 - Abgrenzung von Parteiarbeit 81f.
- Rechenschaftspflicht 82f.
- Frauenförderung 93
- Freies Mandat, s. Mandatsfreiheit
- Freiheitsentziehung 247f.
 - Unterrichtungspflicht nach Art. 104 Abs. 4 GG 247f.

- Geheime Beratung 20
- Geheimhaltung 25f.
- Geheimheit der Wahl 26, 51f.
 - als Pflicht des Wählers 52
 - und Briefwahl 52
 - und Allgemeinheit der Wahl 52
- Geheimnisschutz 207f., 216
- Geheimverträge 26
- Gelöbnis 214
- Gemeinsamer Ausschuss 123ff.
 - Nichtöffentlichkeit der Beratungen 124
 - Notstandsverfassung 123
 - Verteidigungsfall 124
- Gemeinschaftsaufgaben 310
- Gerichtsentscheidungen, Zugang zu 237ff.
- Gerichtsverfahren 224f., 264ff.
 - Abschluss der elektronischen Medien 270ff.
 - Beratungsgeheimnis 275ff.
 - Bundesverfassungsgericht 269f.
 - Geheim- und Kammerjustiz 265f.
 - Öffentlichkeitsgrundsatz 227, 264ff.
 - Poollösung 274
 - Rundfunkberichterstattung 267ff.
 - Saalöffentlichkeit 270ff.
 - Schwurgerichtsverfahren 267
 - sitzungspolizeiliche Maßnahmen 268, 274
 - Zugang elektronischer Medien zu 224f.
- Gerichtsverhandlung, s. Gerichtsverfahren
- Geringe Menge 163
- Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich 31
- Gesetze
 - Steuerungszweck 6
- Gesetzesvorbehalt, s. Vorbehalt des Gesetzes
- Gesetzgebungsverfahren 5, 7, 153ff.
 - Ausfertigung und Verkündung 154ff.
 - Bundespräsident 154
 - Haushaltsplan 155
 - Rechtsverordnungen 155f.
 - transparentes 5
 - Verkündung in deutscher Sprache 156ff.
 - Verweisungen 155
- Gesetzgebungsverfahren im Rat 330, 331ff., 339
 - Öffentlichkeitsdefizit 340

- Gesetzlicher Richter 35
 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 42
 Gesundheitsreformgesetz 189
 Gewalt
 – Begriff der 164f., 167f.
 Gewaltenteilung 146, 160
 Gewaltenverschränkung 79
 – horizontal und vertikal 79
 Gewerbesteuerrecht 203
 Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte 40
 Gleichheit der Wahl, s. Wahlrechtsgleichheit
 Gleichheitssatz 36, 170, 196, 199ff.
 – im Steuerrecht 199f.
 – und Systemgerechtigkeit 200
 Glykolweinfluss, s. staatliche Warnungen
 Große Anfrage 126
 Großer Senat für Strafsachen 151
 Grundmandatsklausel 55, 57ff., 202
 – und Systemtreue 57
 – und 5%-Sperrklausel 58
 – Systemwidrigkeit der 58
 – und effektive Integration des Staatsvolks 59
 Grundrechte
 – als Leistungsrechte 231 ff.
 – als Programmsätze 232
 – Ehe- und Familie 202
 – Gleichheitssatz 199ff.
 – informationelle Selbstbestimmung 26, 64, 165, 196ff.
 – Informationsfreiheit 222ff.
 – Kommunikationsfreiheiten 206ff.
 – Kunst- und Wissenschaftsfreiheit 212ff.
 – Rechtsschutz 242ff.
 – Transparenz und 196ff.
 Grundsatz der Folgerichtigkeit 203

 Haushaltsplan 155
 Hearings, s. Parlamentsausschüsse
 Herrschaft des Marktes 11
 Herrschaft des Volkes 34
 Hessischer Staatsgerichtshof 76f.
 Hyperlink 178

 Imperatives Mandat 130
 In dubio pro reo 246, 280
 In-camera Verfahren 244ff.
 – im Verwaltungsprozess 244ff.
 – im Strafprozess 246
 Indemnität 133
 Informationelle Selbstbestimmung 26, 64, 165, 196ff., 211f., 272

 Informationsansprüche
 – medienrechtliche 214ff
 – Geheimnisschutz 216
 Informationsfreiheit 196, 222ff.
 – Allgemeinzugänglichkeit, Begriff der 223ff., 273
 – als Abwehrrecht 224
 – als Leistungsrecht 231ff.
 – Anspruch auf Akteneinsicht 228
 – Bekanntgabe von Verwaltungsvorschriften 228
 – Informationsvorsorge 234
 – objektivrechtliche Pflichten 232ff.
 – publizistische Gleichbehandlung 240
 – Recht auf Zugang zu bestehenden Informationsbeständen 235ff.
 – Schutzbereich der 222
 – und Rundfunkberichterstattung 267ff
 – Verfügungsgewalt über Informationsbestände 226
 – Zugang zu Gerichtsentscheidungen 237ff.
 – Zugang zu Gerichtsverhandlungen 224f., 267ff.
 Informationsfreiheitsgesetz 2
 – Berlin 3
 – Brandenburg 3
 – Nordrhein-Westfalen 3
 – Schleswig-Holstein 3
 Internet 178
 Interpellationsrecht, s. Parlamentarisches Fragerrecht
 Intransparenz, s. Transparenz

 Judikative 10
 – Verlagerung politischer Entscheidungen zur 10
 Jugendsekten 127

 Kanzlerkandidat 258
 Kapitalgesellschaften 203
 Kapitalgesellschaften 30
 – Rechnungslegung 30
 Kapitalmarkt 11
 Klarheitsgebot, s. Bestimmtheitsgebot
 Kleine Anfrage 126
 Koalitionsdemokratie 59ff.
 – und Wahlsystem 60f.
 Koalitionsfreiheit 13
 Koalitionsvereinbarungen 61
 – Transparenz der 61
 Koalitionsverhandlungen 60f.
 – Koalitionsvereinbarungen 61
 Kohl, Helmut 221

- Kommunikationsdefizit 5
 Kommunikationsfreiheit(en) 206ff.
 – medienrechtliche Informationsansprüche 214ff.
 – und Geheimnisschutz 207f., 216
 – und Gerichtsöffentlichkeit 267, 270
 – und informationelle Selbstbestimmung 211f.
 – und Informationsfreiheit 222ff.
 – und Mehrheitsprinzip 135f.
 – und Persönlichkeits- und Ehrensenschutz 208ff.
 Kompetenzabgrenzung 35, 148, 309ff.
 – Angleichung der Lebensverhältnisse 310
 – Kompetenzverflechtung 310
 – zwischen Bund und Ländern 35
 – zwischen Exekutive und Legislative 148
 Kompetenzordnung 176
 Konkurrentenklage 95
 – beamtenrechtliche 95
 Konstruktives Misstrauensvotum 97
 Krankengeldanspruch 189
 Kunst- und Wissenschaftsfreiheit 212ff.
 – Beschlagnahme eines Buches 213
 Kurzberichterstattungsrecht 218f.
- Länderfinanzausgleich, s. Finanzausgleich
 Länderfinanzausgleich, s. Finanzausgleich
 Legislative
 – Verhältnis zur Exekutive 27
 Legitimationskette 38f., 41ff.
 – Rückbindung von Herrschaft 39
 – ununterbrochene 42
 – parlamentsunmittelbare 42
 Legitimität und Legalität 150
 Liechtenstein 76
 Lindauer Abkommen 298, 303
 Lobbyismus 109f., 351
 Lüth-Urteil 206
- Maastricht-Entscheidung des BVerfG, s. Vertrag von Maastricht
 Maastrichter Vertrag, s. Vertrag von Maastricht
 Mandatsfreiheit 103, 130ff.
 Markt
 – als Steuerungsinstrument 11
 – Herrschaft des 11
 Maßstäbe(-gesetz) 304ff.
 Mecklenburg-Vorpommern 166
 – Verfassungsgericht 166
 – Sicherheits- und Ordnungsgesetz 166f.
 Medien
 – pluralistische 79
 Mediendemokratie 97
 Medienfreiheit, s. Kommunikationsfreiheiten
 Mehrheitsprinzip 41, 134ff.
 – Fünf-Prozent Klausel 136
 – Funktionsfähigkeit des Parlaments 136
 – Kommunikationsfreiheit als Voraussetzung 135f.
 – Reduktion von Komplexität 136
 – und Mehrheitsbildung 135
 – Verfahrensregeln als Voraussetzung 135
 Mehrheitswahl 43
 Ministerrat 45
 – Mehrheitsentscheidung im 45
 – Vertretung Deutschlands im 46
 Misstrauensantrag 102
 Mitentscheidungsverfahren 46
 Mündige Bürger 6
 Mündiger Bürger 79
- Nationalhymne 213
 Nemo-tenetur Grundsatz 152
 Nordrhein-Westfalen 3
 – Informationsfreiheitsgesetz
 Normenklarheit, s. Bestimmtheitsgebot
 Normenkontrolle 148
 – durch das BVerfG 148
 Nötigung 164f.
 Notstandsverfassung 123
 Notwendigkeitstest
 – Bestimmtheitsprinzip 167f.
 Nulla crimen sine lege 34, 181
 Nulla poena sine lege 34, 181
 Numerus-Clausus-Urteil des BVerfG 231
- Offenheit
 – Prinzip/Gebot der 7
 Öffentliche Ämter
 – Frauenförderung 93
 – gleicher Zugang 40, 50, 93ff., 242
 Öffentlichkeit
 – Begriff der 19
 – Berichterstattungs- 99
 – im gerichtlichen Verfahren 35, 264ff.
 – parlamentarische 21, 99ff.
 – und Verfahren vor den Parteischiedsgerichten 66ff.
 – von Ausschusssitzungen 21, 104ff., 284f.
 Öffentlichkeitsarbeit 138ff.
 – staatliche Warnungen, s. dort
 – und Kompetenzordnung 140
 – und Wahlwerbung 139f.

- Parlament 42
 - Bestandsschutz eines gewählten 78
 - Budgetrecht des 42
 - Funktionsfähigkeit des 136
- Parlamentarischer Untersuchungsausschuss 98, 113ff.
 - Ausschluss der Öffentlichkeit 116f.
 - Beweisanträge/-aufnahme 115
 - Bild und Tonübertragungen 118
 - Geheimhaltung 116
 - Grundmandat in 115
 - Kontrollfunktion des 114f.
 - Minderheitsvotum 116
 - Missstandsquote 118
 - Öffentlichkeit des Verfahrens 115
 - Recht auf informationelle Selbstbestimmung 116
 - Untersuchungsrecht 114
- Parlamentarisches Fragerecht 125ff.
- Parlamentsberichterstattung 132f.
 - Freiheit der 132
 - Schutz der 132
 - Vollständigkeit der 133
- Parteien
 - als „Transmissionsriemen“ 61“
 - Außentransparenz 63
 - Binnentransparenz 63f.
 - CDU-Bundesparteigericht 64ff.
 - Durchsetzung der Rechenschaftspflicht 74ff.
 - Maastricht-Entscheidung des BVerfG 61f.
 - Mitgliederversammlung 63f., 68
 - Offenlegung der Finanzverhältnisse 36
 - Organstreitfähigkeit 62
 - Parteiausschluss 68
 - Parteiprogramm 62f.
 - Parteienfinanzierung, s. dort
 - Rechenschaftspflicht der 61
 - Rolle im demokratischen Prozess 62
 - Satzung 63
 - Schiedsgerichte der 62, 66ff.
 - Spenden an 71ff., 79
 - Transparenzpflichten der 62ff.
 - und repräsentative Demokratie 61
 - verfassungsrechtlicher Status der 62
 - Vorstand(-smitglieder) 63f.
 - Mitgliederdatei 62, 64f.
- Parteienfinanzierung 36
 - Einnahme-, Ausgaben- und Vermögensrechnung 71
 - Mitgliedsbeiträge 71
 - Publizitätsgrenze für Großspenden 72
 - Rechenschaftspflicht 70ff.
 - Sachverständigenkommission 88
 - Spenden 71ff., 79
 - staatliche Teilfinanzierung 71
 - und Fraktionsfinanzierung 80ff.
- Parteienverdrossenheit 5
- Parteischiedsgerichte 62, 66ff.
 - Grundsatz der Parteiöffentlichkeit 66
 - Öffentlichkeit des Verfahrens 66f., 68
 - Parteiöffentlichkeit 68
 - Unabhängigkeit der Schiedsrichter 66
- Parteistiftungen 70, 83, 84ff.
 - Bildungsarbeit 84ff.
 - Globalzuschüsse für 84
 - (fehlendes) Stiftungsfinanzierungsgesetz 85
 - Kontrolle durch Rechnungshof 85
 - Parteaußenpolitik 84
 - Rosa Luxemburg Stiftung 87
 - Stiftungsentscheidung des BVerfG 86
- Pershing-Urteil des BVerfG 318
- Personalrat 43
 - Mitbestimmung des 43
- Persönlichkeits- und Ehrenschutz 208ff.
 - Beleidigung 209
 - Caroline von Monaco 209
 - und Gerichtsöffentlichkeit 272
 - Schmähhkritik 210
 - Spiegel-Entscheidung des BVerfG 207f., 211
 - Soldaten sind Mörder 208ff.
- Politikfinanzierung 69ff.
 - s. a. Parteienfinanzierung
 - s. a. Parlamentsabgeordnete
 - s. a. Fraktionsfinanzierung
 - s. a. Parteistiftungen
- Politikverdrossenheit 5
- Politische Parteien, s. Parteien
- Politische Stiftungen, s. Parteistiftungen
- Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit 322, 336
- Polizeirechtliche Generalklausel 162
- Pool-Lösung 119
- Pressefreiheit, s. Kommunikationsfreiheiten
- Privatisierung 13
- Privatsphäre
 - Recht auf 153
- Race to the bottom 12
- Rahmengesetzgebung 298, 311
 - Beamtenrechtsrahmengesetz 311
 - Grundsatzgesetzgebung 311
 - Hochschulrahmengesetz 311
- Rat der Europäischen Union/Gemeinschaften, s. Ministerrat

- Rechenschaftspflicht
 - der Parteien 62, 70ff.
 - Durchsetzung der 74ff.
 - Sanktionen bei Verletzung der 74ff.
 - Vorlage eines unrichtigen 77f.
- Recht am eigenen Bild 269
- Recht am gesprochenen Wort 269
- Rechtliches Gehör 244f., 265, 283
- Rechtsschutz(-garantie) 242ff
 - bei der Ernennung und Beförderung von Beamten 242f.
 - Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis 243f.
 - Effektivität des 242ff.
 - G-10 243f.
- Rechtssicherheit 159, 186ff.
 - und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 187
- Rechtsstaatsprinzip 16, 34, 146ff., 266
 - und Bestimmtheitsprinzip 159ff.
 - und Rechtssicherheit 186ff
 - und Rückwirkungsverbot 186ff.
 - und Vertrauensschutz 186ff.
- Rechtsverordnungen 192ff.
 - delegationsrechtliches Bestimmtheitsgebot 192f.
 - fehlende Publizität des Verordnungsgebungsverfahrens 195
 - Zitiergebot 193ff.
- Reduktion von Komplexität 19, 136, 148, 150
- Regierungserklärung 35
- Reichsgericht 277
- Richter auf Probe 285
- Richter
 - Berufsrichter 259
 - der obersten Gerichtshöfe des Bundes 259ff.
 - ehrenamtliche 249, 262ff.
 - hauptamtliche 249
 - Laienrichter 249
 - Richterwahlausschuss 259
 - Richterwahlgesetz 249, 260
- Richterwahlausschuss 259
 - nichtöffentliche Tagung des 260
 - Verschwiegenheitspflicht 252
- Richterwahlgesetz 249, 260
- Richtlinienkompetenz, s. Bundeskanzler
- Rückwirkung(-sverbot) 19, 147, 186ff.
 - absolutes 187
 - echte (retroaktive) Rückwirkung 187
 - Durchbrechung des 189
 - im Steuerrecht 190f.
 - tatbestandliche Rückanknüpfung 188ff.
 - unechte (retrospektive) Rückwirkung 187
- Rundfunkberichterstattung 267ff.
- Rundfunkfreiheit, s. Kommunikationsfreiheiten
- Russland-Deutsche 157
- Saalöffentlichkeit 270ff.
- Saarland 299
- Sächsisches Polizeigesetz 198
- Schleswig-Holstein
 - Informationsfreiheitsgesetz 3
 - Wahl der Gerichtspräsidenten 261
- Schweigerecht 151
- Schweiz 276, 342
- Schweizerisches Bundesgericht
 - öffentliche Beratungen am 276, 295
- Schwurgerichtsverfahren 267
- Sondervotum 20, 275, 286ff.
 - beim BVerfG 20
 - beim EGMR 292ff.
 - beim EuGH 292ff.
 - Befriedungsfunktion von Urteilen 290
 - Beratungsgeheimnis 275, 280
 - Deckert-Entscheidung 290
 - Separatvotum 287
 - Spiegel-Urteil 287
 - Verfahrensdauer 291
 - Vorhersehbarkeit der Rechtsprechung 289
 - Zulässigkeit von 286ff.
- Sozialpartner 13
- Sozialplan 176
- Sozialstaatsprinzip 232
- Sozialsystem
 - Gestaltung des 12
 - Missbrauch des 199f.
- Special interests 27
- Spiegel-Entscheidung des BVerfG 207f., 211, 287
- Staat
 - als Gestaltungsinstanz 8
 - als moderierender Staat 14
 - politische Gestaltungsfähigkeit 8
 - Rolle des 8
 - Rückzug des 13
- Staatliche Warnungen 141ff.
 - administratives Handeln 144
 - als staatsleitende Aufgabe 142, 145
 - Berufsfreiheit 143
 - Glykolweinflall 143f.
 - Handeln in Regierungsfunktion 144
 - staatliche Schutzpflichten 143

- Religionsfreiheit 143
- und Kompetenzordnung 142f.
- vor Sekten und Jugendreligionen 141ff.
- vor gefährlichen Lebensmitteln 141ff.
- Staatsangehörigkeit
 - Diskriminierung aus Gründen der 216
- Staatsangehörigkeitsgesetz 157
- Staatsbürger
 - Gleichheit der 50
 - -schaft, doppelte 76f.
- Staatsgeheimnis 26
- Staatsicherheitsdienst 219ff.
 - Bundesbeauftragter für die Unterlagen des 220
 - Kohl, Helmut 221
 - Person der Zeitgeschichte 221f.
 - Stasi-Unterlagengesetz 219ff.
- Staatsverdrossenheit 5
- Staatsvolk 40, 156
 - als Träger der Staatsgewalt 40
 - deutsche Sprache 156
- Staatsziele 8
 - Sicherheit 9
 - Wohlfahrtssicherung 9
 - Umweltschutz 9
- Staatszwecke 8
- Stand der Wissenschaft und Technik 163
- Standortwettbewerb 13
- Stare decisis 191
- Stasi, s. Staatsicherheitsdienst
- Status activus 40
- Steuererklärung 169
- Steuergeheimnis 217
- Steuerhinterziehung 199
- Steuerrecht 21, 169ff.
 - Abschreibungsvergünstigungen bei Schiffen 190
 - als Lenkungsinstrument 171
 - als Teil der Eingriffsverwaltung 21
 - Bilanzsteuerrecht 203
 - Ehe- und Familienschutz 202, 204
 - Existenzminimum 204
 - Gewerbesteuerrecht 203
 - Kapitalgesellschaften 203
 - und Rückwirkungsverbot 190f.
 - Transparenzdefizit 169ff.
 - Veranlagungszeitraum 190
 - Verbrauchssteuern 170
 - Verschonungssubvention 191
- Steuerstrafrecht 169
- Steuersystem
 - Gestaltung des 12
 - Vereinfachung des 200
- Stiftungen, s. Parteistiftungen
- Strafprozess 246
- Subsidiaritätsprinzip 309
- Supreme Court (USA) 20
 - certiorari-Verfahren 20
- Systemgerechtigkeit 171, 196, 199ff.
 - Grundsatz der Folgerichtigkeit 203
- Systemintransparenz, s. Transparenz
- Thomas, Clarence 256, 258
- Totalvorbehalt 148
- Transparenz
 - als Instrument zur Verhaltenssteuerung 80
 - Begriff der 18
 - Ergebnistransparenz 19f., 98, 164
 - Geheimhaltung 25f.
 - im Gesundheitswesen 31
 - in der EU 4, 319ff.
 - inhaltliche 21
 - Intransparenz 23ff.
 - rechtliche Grundlagen im Unionsrecht 330f.
 - System(in-)transparenz 22, 171 und Bundesstaatsprinzip 298ff.
 - und Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen 192ff.
 - und Demokratieprinzip 38ff.
 - und Einzelfallgerechtigkeit 170
 - und Gerichtsverfahren 264ff.
 - und Grundrechte 196ff.
 - internationale Verflechtung der Staaten 313ff.
 - und Judikative 249ff.
 - und Rechtsstaatsprinzip 146ff.
 - und Steuerrecht 169ff., 190f.
 - Verantwortungstransparenz 22f., 309f., 312
 - Verfahrenstransparenz 20f., 89ff.
 - völkerrechtliche Verträge 315ff.
- Transparenzrichtlinie EG 31
- Überhangmandate 36, 53, 55ff.
 - als Direktmandate 55ff.
 - als Listenmandate 55ff.
- Umweltinformationsgesetz 2
- Umweltinformationsrichtlinie 2
- Umweltschutz 9
 - als Staatsziel 9
- Umweltstrafrecht
 - und Blankettstrafnormen 184
 - Verwaltungsakzessorietät 185
- Unabhängigkeit der Gerichte 266, 275, 285f.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe 161, 165

- Unionsbürger 49
- Unmittelbarkeit der Wahl 52ff., 57
 - Nachfolge für Wahlkreisabgeordneten 53
 - Nachrücken 53
- Untersuchungsausschuss, s. parlamentarischer Untersuchungsausschuss
- US-Senat 257

- Verantwortungstransparenz, s. Transparenz
- Verbotsirrtum 25
- verdeckte Ermittlungen 151, 171
- Verdeckte Stimmzettel 102f
- Verfahrenstransparenz, s. Transparenz
- Verfassungsbeschwerde 20
- Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 166
- Verfassungsinterpretation 15
- Verhältniswahl, s. Wahlsystem
- Vermittlungsausschuss 111
 - Geschäftsordnung des 111f.
 - Nichtöffentlichkeit der Sitzungen 112
 - Sitzungsprotokoll 112
- Vernehmung 151
- Verordnung 1049/2001 321, 327, 353ff.
- Verordnungsermächtigung 192ff.
- Verpackungssteuer 205
- Versicherungsrecht 30
- Verteidigungsausschuss 132
- Verteidigungsfall 124
- Vertrag von Amsterdam 6, 322
- Vertrag von Maastricht 4, 16, 120, 301
 - Entscheidung des BVerfG 10, 16, 44, 61f., 120, 315, 338
 - Erklärung Nr. 17 343
- Vertrag von Nizza 323
- Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa 323
- Vertrauensfrage 102
- Vertrauenspersonen („V-Leute“) 151
- Vertrauensschutz 19, 147, 186ff.
 - in höchstrichterliche Entscheidungen 191
- Verunglimpfung von Staatssymbolen 213
- Verwaltungsakzessorietät
 - des Umweltstrafrechts 185
- Verwaltungsvorschriften
 - Bekanntgabe von 228
- Verweisungen
 - Binnenverweisung 174
 - Blankettnormen 181
 - dynamische Verweisung 175, 179, 180
 - Gebot der vollständigen Verkündung 175
 - gesetzestechnische Vereinfachung 175, 185
 - im Strafrecht 181ff.
 - im Umwelt- und Technikrecht
 - statische Verweisungen 175
 - und Außenwirtschaftsrecht 183f.
 - und Bestimmtheitsprinzip 175
 - und EG-Richtlinien 178ff.
 - und Kompetenzordnung 175
 - und Weinrecht 184
 - Zulässigkeit von 155, 174ff.
- Video-Überwachung 152
- V-Leute, s. Vertrauenspersonen
- VO 1049/2001 4
- Völkerdemokratie 45
- Völkerrechtliche Verträge 314ff.
 - authentische Vertragsauslegung 314, 316, 318
 - EMRK 314
 - Fortbildung völkerrechtlicher Verträge 317
 - Gründungsverträge internationaler Organisationen 315
 - hochpolitische Verträge 315
 - NATO 315
 - Pershing-Urteil des BVerfG 318
 - spätere Praxis 318
 - WEU 315
 - Wiener Vertragsrechtskonvention 314
- Volksdemokratie 45
- Volksouveränität 15, 38, 50
- Volksvertretung, s. Parlament
- Volkszählungsgesetz 166, 196
- Volkszählungsurteil 165, 196
- Vorbehalt des Gesetzes 34, 42, 147ff.
 - im Strafrecht 34
 - nulla crimen sine lege 34
 - nulla poena sine lege 34
- Vorrang der Verfassung 146ff.
- Vorrang des Gesetzes 34, 42, 147ff.

- Wahlanfechtung 78
- Wahlen
 - Integrationsfunktion 51
 - Ungültigkeit von 77ff.
- Wahlkampffinanzierung 36
- Wahlrecht 6, 202
- Wahlrechtsgleichheit 36, 40, 50, 54ff., 202
 - als formale Gleichheit 54
 - Erfolgswertgleichheit 36, 54
 - Grundmandatsklausel 55, 57ff., 202
 - Überhangmandate 36, 55ff.
 - Zählwertgleichheit 40, 54
- Wahlrechtsgrundsätze 50ff.
 - Allgemeinheit der Wahl 50, 52
 - Geheimheit der Wahl 51f.

- Gleichheit 54ff.
- Unmittelbarkeit 52ff., 57
- Wahlssystem 36, 50f.
- (personalisierte) Verhältniswahl 37, 43, 60
- Mehrheitswahl 43, 60
- Zweiparteiensystem 60
- Wallraff-Entscheidung des BVerfG 212
- Wechselwirkungstheorie 210
- Wehrbeauftragter des Bundestags 99, 103, 131f.
- Bericht des 131f.
- Kontrollfunktion des 131
- Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht 131
- Weinrecht 184
- Weltklimakonferenz 9
- Wertpapiere 29
- Emission von 29
- Prospekt 29
- Wesentlichkeitstheorie 148, 160
- Willenserklärung 29
- Wohlfahrtssicherung 9
- als Staatsziel 9
- WTO 9
- Würde des Menschen 244

- Zählwertgleichheit, s. Wahlrechtsgleichheit
- Zeugnisverweigerungsrecht 26
- Zitiergebot 172ff., 193ff.
- delegationsrechtliches Zitiergebot 193ff.
- Nichtgeltung bei vorkonstitutionellen Gesetzen 173
- salvatorische Zitierklauseln 173
- Transparenzfunktion des 173
- Zitierrecht 125f.
- Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EU 319ff., 330, 340ff.
- amtliche Kodifizierung 367
- anderer Institutionen 343
- als subjektives Recht 361
- als Verfassungs-/Rechtsgrundsatz 343
- Ausnahmen 358ff., 363
- Begriff des Dokuments 344ff.
- Begründungserfordernis 354ff.
- Beweislast 363f.
- des Rates, EP und Kommission 342
- Darlegungslast 363f
- Dokumente von Drittstaaten 348
- Dokumentenregister 364f.
- Dumpingverfahren 349
- Erstantrag 354
- Fristversäumnis 354
- Grundsatz der engen Auslegung von Ausnahmen 361
- interne Dokumente 350ff.
- Kartellverfahren 349
- Kommissionsbeschluss betr. den 359, 362
- konsolidierte Rechtsakte 368
- mitgliedstaatliche Dokumente 347
- öffentliche Sicherheit 361f.
- Parlamentsbeschluss betr. den 359
- Ratsbeschluss betr. den 359, 361
- Rechte Dritter 346f.
- redaktionelle und technische Verbesserungen 366ff.
- und Schutz der Privatsphäre 347f.
- Urheberregel 346ff.
- Verfahren 353ff.
- Verhaltenskodex für den 319, 345, 359
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 356
- Vertragsverletzungsverfahren 362
- Verordnung 1049/2001 321, 327, 353ff.
- vorbereitende Dokumente 350
- Zweit Antrag 354
- Zugang zu Gerichtsentscheidungen 237ff.
- Zugang zu Informationsbeständen 235ff.
- polizeiliche oder militärische 241
- Zustimmungsgesetz 111
- Zweiparteiensystem, s. Wahlssystem

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Bröhmer, Jürgen*: Transparenz als Verfassungsprinzip. 2004. *Band 106*.
- Brüning, Christoph*: Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Butzer, Hermann*: Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Callies, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100*.
- Cremer, Wolfram*: Freiheitsgrundrechte. 2003. *Band 104*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Dörr, Oliver*: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Fisahn, Andreas*: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61*.
- Gröpl, Christoph*: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Grzeszick, Bernd*: Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.

Jus Publicum – Beiträge zum Öffentlichen Recht

- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Hohmann, Harald*: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89*.
- Holznagel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Hufeld, Ulrich*: Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102*.
- Huster, Stefan*: Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Kaufmann, Marcel*: Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91*.
- Kingreen, Thorsten*: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97*.
- Kischel, Uwe*: Die Begründung. 2002. *Band 94*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Koriath, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelman, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Langenfeld, Christine*: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99*.
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Möstl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Müller-Franken, Sebastian*: Maßvolles Verwalten. 2004. *Band 105*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.

Jus Publicum – Beiträge zum Öffentlichen Recht

- Oeter, Stefan: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. Band 33.
- Pache, Eckhard: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. Band 76.
- Pauzy, Walter: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. Band 7.
- Pielow, Johann-Christian: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. Band 58.
- Poscher, Ralf: Grundrecht als Abwehrrechte. 2003. Band 98.
- Publ, Thomas: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. Band 15.
- Reinhardt, Michael: Konsistente Jurisdiktion. 1997. Band 24.
- Remmert, Barbara: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. Band 95.
- Rodi, Michael: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. Band 52.
- Rossen, Helge: Vollzug und Verhandlung. 1999. Band 39.
- Rozek, Jochen: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. Band 31.
- Ruffert, Matthias: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. Band 74.
- Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. Band 53.
- Šarčević, Edin: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. Band 55.
- Schlette, Volker: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. Band 51.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. Band 38.
- Schroeder, Werner: Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. Band 86.
- Schulte, Martin: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. Band 12.
- Sobota, Katharina: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. Band 22.
- Sodan, Helge: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. Band 20.
- Sommermann, Karl-Peter: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. Band 25.
- Stoll, Peter-Tobias: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. Band 101.
- Storr, Stefan: Der Staat als Unternehmer. 2001. Band 78.
- Trute, Hans-Heinrich: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. Band 10.
- Uerpmann, Robert: Das öffentliche Interesse. 1999. Band 47.
- Unruh, Peter: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. Band 82.
- Wall, Heinrich de: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. Band 46.
- Wolff, Heinrich Amadeus: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. Band 44.
- Volkmann, Uwe: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. Band 35.
- Voßkuhle, Andreas: Das Kompensationsprinzip. 1999. Band 41.
- Weiß, Wolfgang: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. Band 88.
- Ziekow, Jan: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. Band 21.

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*