

GREGOR-JULIUS OSTERMANN

Transparenz  
und öffentlicher  
Meinungsbildungsprozess

*Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht*

---

**Mohr Siebeck**

Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht

Band 41





Gregor-Julius Ostermann

# Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung

Mohr Siebeck

*Gregor-Julius Ostermann*, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaft in Bochum; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Ruhr-Universität Bochum; Rechtsreferendariat am Landgericht Dortmund; 2019 Promotion; seit 2017 Richter in der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

ISBN 978-3-16-156808-4 / eISBN 978-3-16-156809-1

DOI 10.1628/978-3-16-156809-1

ISSN 1867-8912 / eISSN 2568-745X (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

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

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum im Wintersemester 2017/2018 als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand im Juni 2018 statt. Für die Drucklegung habe ich die Arbeit auf den Stand von November 2018 gebracht.

Ein herzlicher und großer Dank gilt zunächst Herrn Professor Dr. Wolfram Cremer, an dessen Lehrstuhl ich von 2011 bis 2017 als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war. Schon seine Vorlesungen habe ich während des Studiums mit Begeisterung besucht. Meinen juristischen Werdegang hat er nachhaltig geprägt. Die zahlreichen akademischen Diskussionen mit ihm haben mir stets viel Freude bereitet; für die akademische Freiheit, die ich genießen durfte, bin ich sehr dankbar. Meinen Kolleginnen am Lehrstuhl, Frau Dr. Katharina Krisor-Wietfeld, Frau Dr. Jennifer Vogelsang, Frau Stefanie Große und Frau Annika Dippel, danke ich für viele instructive Gespräche und für eine tolle Arbeitsatmosphäre.

Für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens danke ich Herrn Professor Dr. Stefan Huster. Einen großzügigen Druckkostenzuschuss habe ich von der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung (Hamburg) erhalten.

Meine Familie hat mir einmal mehr gezeigt, dass ich stets auf sie vertrauen kann. Insbesondere meine Ehefrau Kathrin Ostermann stand mir während des Entstehungsprozesses der Arbeit mit Geduld und Liebe zur Seite. Gewidmet ist die Arbeit meinen Eltern, verbunden mit einem Dank für so vieles.

Henrichenburg, Februar 2019

Gregor-Julius Ostermann



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Teil 1. Transparenz – Zugriff auf ein undurchsichtiges Phänomen . . .	1
<i>A. Transparenz als eigenständiger legitimer Zweck von Gesetzgebung?     Zur Janusköpfigkeit eines Begriffs und seiner Assoziationen . . . . .</i>	1
<i>B. Etymologie und Wortbedeutung . . . . .</i>	7
Teil 2. Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsanlass – zugleich zur Struktur eines „Informationsmodells“ . . . . .	9
<i>A. Transparenz als Erkenntnisgegenstand . . . . .</i>	9
<i>B. Transparenz und Verbraucherschutz – zu einem vieldiskutierten     Gegenstand der Rechtswissenschaft . . . . .</i>	10
<i>C. Transparenz zur öffentlichen Meinungsbildung – ein Problemaufriss     einschließlich der Abgrenzung zur Verbraucherinformation . . . . .</i>	17
I. Einführung in die Probleme – eine assoziative Skizze . . . . .	17
1. Gentechnik-Standortregister nach § 16a GenTG – Transparenz in Bezug auf Private als rechtfertigungsfähiger Grundrechtseingriff? . . . . .	17
2. Informationsfreiheitsgesetze – Informationen über Private aus Gründen des Demokratieprinzips? . . . . .	23
3. Transparenzschaffung durch das Medium Internet – Impulse in Richtung der Verwirklichung eines demokratischen Ideals? . . . . .	26
4. Zusammenfassung . . . . .	29
II. Abgrenzung zur Verbraucherinformation . . . . .	30
<i>D. Struktur eines „Informationsmodells“ . . . . .</i>	34

Teil 3. Leitfrage und Gang der Untersuchung . . . . .	41
Teil 4. Einzelne Phänomene der Transparenzschaffung zur öffentlichen Meinungsbildung – Ansätze eines besonderen staatlichen Transparenzrechts . . . . .	45
<i>A. Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Abgeordneten . . . . .</i>	45
I. § 44a Abs. 4 S. 1 AbgG und diese Norm konkretisierende Regelungen . . . . .	45
II. Der Status des Abgeordneten sowie seine Rechte und Pflichten . . . . .	48
1. Das Prinzip der Repräsentation . . . . .	48
2. Das freie Mandat, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	51
3. Stellung, Rechte und Funktion des Abgeordneten . . . . .	52
4. Pflichten des Abgeordneten . . . . .	54
III. Die Entscheidung des BVerfG zur Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Abgeordneten . . . . .	58
1. Auffassung und Argumentationslinie der die Entscheidung tragenden Richter Broß, Osterloh, Lübke-Wolff und Gerhardt . . . . .	59
2. Abweichende Meinung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau . . . . .	61
IV. Zusammenfassung . . . . .	63
V. Erkenntnisgewinn für die vorliegende Untersuchung . . . . .	65
<i>B. Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen gesetzlicher Krankenkassen . . . . .</i>	66
I. Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen gesetzlicher Krankenkassen nach § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV . . . . .	66
II. Das System der gesetzlichen Krankenversicherung: Versicherung kraft Gesetzes und Beitragsfinanzierung . . . . .	68
III. Die Entscheidungen des BSG und des BVerfG zur Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen gesetzlicher Krankenkassen nach § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV . . . . .	69
1. Die Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 14.02.2007 . . . . .	69
2. Der Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.02.2008 . . . . .	72
IV. Zusammenfassung . . . . .	74
V. Erkenntnisgewinn für die vorliegende Untersuchung . . . . .	75
<i>C. Gentechnik-Standortregister . . . . .</i>	76
I. Das Gentechnik-Standortregister nach § 16a GenTG . . . . .	76

II.	Grundzüge des Gentechnikrechts . . . . .	81
	1. Verschiedene Gentechnikbegriffe und Rechtsgrundlagen . . . . .	81
	2. Gentechnikrecht als Risikorecht . . . . .	83
	3. Zwecke des Gentechnikgesetzes, § 1 GenTG . . . . .	86
	4. Systematik und Regelungsstrukturen des Gentechnikgesetzes . . . . .	91
III.	Die Entscheidung des BVerfG zum Standortregister nach § 16a GenTG . .	94
IV.	Kritische Würdigung der Ziele des Standortregisters unter Berücksichtigung der Entscheidung des BVerfG . . . . .	97
V.	Personenbezogene Informationen im Gentechnikrecht – Vorgaben des (sekundären) Unionsrechts . . . . .	101
VI.	Einfallstore für die öffentliche Meinung im europäischen Gentechnikrecht? .	106
	1. Die Berücksichtigung „anderer legitimer Faktoren“ bei der Zulassung gentechnisch veränderter Lebens- und Futtermittel nach der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 . . . . .	107
	2. Art. 26b n. F. der Richtlinie 2001/18/EG . . . . .	110
	a) Einfügung des Art. 26b in die Freisetzungsrichtlinie – Inhalt der Novelle und Relevanz für die Untersuchung . . . . .	110
	b) „Öffentliche Meinung“ als „zwingender Grund“ i. S. d. Art. 26b n. F. der Richtlinie 2001/18/EG? Zugleich zur Entscheidung Kommission./ Polen (C-165/08) . . . . .	114
	3. Zwischenergebnis . . . . .	117
VII.	Kontextualisierung: Metamorphose hoheitlicher Risikoentscheidungen . .	118
	1. Die gesellschaftliche Verständigung über Risiken und die Akzeptabilität derselben . . . . .	118
	2. Nicht auf der Risikokala abbildbare Faktoren – zur Berücksichtigung der öffentlichen Meinung jenseits der Risikobewertung . . . . .	121
	3. Die Idee der Responsivität . . . . .	124
VIII.	Zusammenfassung . . . . .	129
IX.	Erkenntnisgewinn für die vorliegende Untersuchung . . . . .	130
	<i>D. Ähnliche Regelungskonzepte – das Ausgreifen der Transparenzidee . .</i>	<i>132</i>
I.	Transparenz im Kohlendioxid-Speichergesetz des Bundes (KSpG) . . . . .	132
II.	Transparenz im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) . . . . .	137
	1. Entstehungsgeschichte des § 111e EnWG und gesetzgeberische Intentionen . . . . .	137
	2. Das Problem der zu veröffentlichenden Daten . . . . .	140
	3. Das Ausgreifen der Transparenzidee . . . . .	141
	<i>E. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Phänomene . . . . .</i>	<i>143</i>
I.	Verweis in BSGE 98, 129 (140) und BVerfG NJW 2008, 1435 (1436) auf das Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz, oder: Verwendung öffentlicher Mittel vs. Aktionärsschutz . . . . .	144

II.	Verweis in BSGE 98, 129 (134, 140) auf die Mittelzuflüsse an Abgeordnete, oder: exekutive vs. parlamentarische Transparenz . . . . .	149
III.	Verweis in BSGE 98, 129 (139) und BVerfG NJW 2008, 1435 (1436) auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, oder: vom Nachteil, ein Amtsträger zu sein . . . . .	152
IV.	Verweis in BSGE 98, 129 (138 f.) auf die Rechtsprechung zur Berichterstattung über Prominente, oder: Negation der Unterscheidung von Grundrechtsberechtigten und -verpflichteten? . . . . .	154
V.	Verweis in BVerfGE 128, 1 (48) auf BVerfG NJW 2008, 1435 (1436), oder: das Spezifikum des Standortregisters nach § 16a GenTG . . . . .	158
<i>F. Reduktion der Phänomene auf ihre wesentlichen Aussagen: besondere Gründe für staatliche Transparenzschaffung . . . . .</i>		163
Teil 5. Die Informationsfreiheitsgesetze – staatliches Transparenzrecht in seiner allgemeinsten Form . . . . .		165
<i>A. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und entsprechende Gesetze der Länder . . . . .</i>		165
I.	Überblick und gesetzliche Regelungssystematik . . . . .	166
II.	Entwicklung hin zu einer limitierten Transparenz als Durchbrechung der Arkantradition des Staates . . . . .	168
III.	Die Informationsfreiheitsgesetze im Kontext ähnlicher Regelungskonzepte – Gemeinsamkeiten und Unterschiede . . . . .	174
	1. Vergleich zur (beschränkten) Aktenöffentlichkeit nach § 29 VwVfG . . . . .	174
	2. Vergleich zu Publizitätsregelungen im Planfeststellungsverfahren und im Anlagenehmigungsrecht . . . . .	176
	3. Vergleich zum Umweltinformationsrecht . . . . .	179
	4. Zusammenfassung . . . . .	183
IV.	Funktionen der Informationsfreiheitsgesetze . . . . .	183
	1. Kontrollfunktion . . . . .	184
	2. Partizipationsfunktion . . . . .	192
	3. Akzeptanz staatlichen Handelns . . . . .	196
	4. Grundrechtsvoraussetzungsschutz . . . . .	203
	a) Schaffung von Voraussetzungen für die Ausübung von Grundrechten	203
	b) Eröffnung einer „allgemein zugänglichen Quelle“ i. S. d. Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG . . . . .	207
	5. Stärkung staatlicher Legitimität durch Informationsfreiheitsgesetze? . . . . .	209
	a) Legitimationsmöglichkeiten unter der Geltung des Grundgesetzes . . . . .	210
	b) Legitimationspotenzial der Informationsfreiheitsgesetze . . . . .	213
V.	Der Schutz personenbezogener Daten . . . . .	214
	1. Der Begriff des personenbezogenen Datums . . . . .	215

2. Schutz durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG . . . . .	216
3. Datenschutz und Transparenz – ein Gegensatz? . . . . .	218
4. Die Regelung in § 5 IFG zum Schutz personenbezogener Daten . . . . .	222
a) Aufbau der Norm und legislative Entscheidungen . . . . .	222
b) Problem: Gewichtung des Informationsinteresses des Antragstellers . . . . .	224
<i>B. Exkurs: Transparenz (in) der Europäischen Union . . . . .</i>	228
I. Überblick über die im Zusammenhang mit dem „Grundsatz der Offenheit“ erlassenen Regelungen . . . . .	228
II. Der Schutz personenbezogener Daten: Die Urteile Bavarian Lager sowie Schecke und Eifert . . . . .	234
 Teil 6. Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch Transparenz zur öffentlichen Meinungsbildung? . . . . .	241
 <i>A. Transparenz als Selbstzweck? Zur Frage von Transparenz als eigenständigem Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe . . . . .</i>	241
I. Unklarheiten im Kontext der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch Schaffung von Transparenz . . . . .	241
II. Anhaltspunkte für die These von Transparenz als Selbstzweck . . . . .	246
1. Gesetze und Gesetzesbegründungen . . . . .	246
2. Schrifttum . . . . .	248
3. Rechtsprechung . . . . .	251
a) Die Entscheidungen „Osho“ und „Glykol“ . . . . .	251
b) Entscheidungen zu den Phänomenen des besonderen staatlichen Transparenzrechts: schrittweise Verselbständigung von Transparenz . . . . .	255
4. Schlussfolgerung: „Transparenztheoretische Irritationen“ . . . . .	261
III. Das Problem von Transparenz als Selbstzweck im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – eine Grundlegung . . . . .	262
1. Zu Zielen als solchen . . . . .	263
a) Terminologisches . . . . .	263
b) Das Wesen eines Ziels – zugleich zur Wertbegründung durch Recht . . . . .	265
aa) Problemaufriss und Bedeutung . . . . .	265
bb) Die Beziehung zwischen erstrebtem Ziel und angewandtem Mittel . . . . .	269
c) Ziele und Abwägung in der Verhältnismäßigkeitsprüfung . . . . .	272
(1) Das Ziel im Kontext der Verhältnismäßigkeitsprüfung . . . . .	272
(2) Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn . . . . .	275
(a) Abwägung und ihre Struktur . . . . .	276
(b) Wertträger und Werte – die Konzeption Alexys . . . . .	278

(3) Abwägung und Rechtsgüter von Verfassungsrang . . . . .	280
(4) Werte und (einfaches) Recht – zur Genesis von Werten und zu ihrem Geltungsgrund . . . . .	285
(a) Das Gesetz als wertkonstituierender Akt . . . . .	286
(aa) Werte und Werterkenntnis in der Philosophie – ein zweifelhafter Impulsgeber . . . . .	286
(bb) Transformierbarkeit deontologischer in axiologische Aussagen und Identität des Geltungsgrundes von Wert und Gesetz . . . . .	289
(cc) Spezifische Ausprägung dieses Ansatzes: gesetzgeberische Freiheit zur Bestimmung strafwürdigen Unrechts – zugleich zu den strafrechtlichen Rechtsgutslehren . . . . .	297
(b) Folgen für die Rechtfertigung von Grundrechtseinschränkungen – ein Problemaufriss . . . . .	299
(c) Entgegnungen auf Einwendungen gegen diesen Ansatz . . . . .	301
(aa) Das Gesetz als Mittel gegen die freihändige Wertschau durch den Richter . . . . .	302
(bb) Der Einwand einer Relativierung der Wirkkraft der Grundrechte – eine Verteidigung . . . . .	303
(aaa) Das Grundgesetz als ein derartige Gefahren implizierendes Normwerk . . . . .	304
(bbb) Rationalisierende Wirkung und legitimierende Kraft einfacher Gesetze . . . . .	305
(ccc) Sicherung durch den Vorrang der Verfassung und die Überprüfung auf „Fehlsamkeit“ . . . . .	306
c) Zusammenfassung . . . . .	310
2. Zur Legitimität eines Ziels . . . . .	310
a) Legitime Ziele staatlichen Handelns – Vielgestaltigkeit der Formulierungen in der Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	311
b) Legitime Ziele als nicht illegitime Ziele . . . . .	312
3. Zuspitzung: Voraussetzungen für Transparenz als Selbstzweck . . . . .	316
IV. Die Unterscheidung primärer und sekundärer Rechtswerte – oder: Entzauberung eines Zauberworts . . . . .	318
1. Paralleldiskussion: Effizienz als Rechtsprinzip – zugleich zur Unterscheidung primärer und sekundärer Rechtswerte . . . . .	318
2. Übertragung auf Transparenz als Rechtsprinzip . . . . .	325
 B. <i>Öffentlicher Meinungsbildungsprozess und demokratisches Prinzip</i> . . . . .	 328
I. Historischer Hintergrund und Ideengeschichte des Öffentlichen, der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung . . . . .	332
II. Der öffentliche Meinungsbildungsprozess in der Rechtsprechung des BVerfG – zugleich eine Kontextualisierung und Besprechung . . . . .	338

1. Recht der Bürger auf „Teilhabe an der politischen Willensbildung“ – zwischen Staatsfreiheit und Informationspflicht des Staates . . . . .	338
2. Öffentlicher Meinungsbildungsprozess und Grundrechte – zugleich zur „demokratiethoretischen Aufladung“ gesellschaftlicher Diskussion . . . . .	346
III. Beförderung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses als Rechtfertigungsgrund für eine staatliche Transparenzschaffung . . . . .	353
1. A-priori-Verbot staatlicher Information zur Beförderung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses? . . . . .	354
2. Staatliche Pflicht einer Information zur Beförderung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses? . . . . .	364
a) Informationspflicht des Staates aufgrund subjektiver Rechte des Einzelnen? . . . . .	365
b) Informationspflicht des Staates als objektiv-rechtliche Verpflichtung . . . . .	370
aa) Notwendigkeit staatlicher „Öffentlichkeitsarbeit“ – zu Begriff, Reichweite und der inneren Rechtfertigung derselben sowie der Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	370
bb) Konkretisierung eines allgemeinen demokratischen Öffentlichkeitsprinzips zur Rechtsregel? . . . . .	377
(1) Das Demokratieprinzip als grundsätzlich tauglicher Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe . . . . .	378
(2) Allgemeines Öffentlichkeitsprinzip demokratischer Ordnungen resp. des grundgesetzlichen Demokratieprinzips . . . . .	380
(a) Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	380
(b) Schrifttum und eigene Analyse . . . . .	381
(c) Zusammenfassung und Fortführung . . . . .	388
(3) Konkretisierung dieses Grundsatzes zur Rechtsregel . . . . .	389
cc) Notwendigkeit staatlicher Information zur Kompensation eines Kontrolldefizits resp. zur Optimierung von Kontrolle – zugleich zur Transparenz öffentlicher Mittelverwendung . . . . .	389
(1) Der verfassungsrechtliche Kontrollgrundsatz . . . . .	389
(2) Die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel . . . . .	392
dd) Notwendigkeit staatlicher Information zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Repräsentativsystems . . . . .	395
ee) Notwendigkeit staatlicher Information zur Sicherung einer „informationellen Grundversorgung“ . . . . .	396
ff) Anwendung auf die Phänomene des besonderen Transparenzrechts . . . . .	399
(1) Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Abgeordneten . . . . .	399
(2) Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen gesetzlicher Krankenkassen . . . . .	407
(3) Das Gentechnik-Standortregister . . . . .	409
3. Zulässigkeit einer Beförderung des öffentlichen Meinungsbildungs- prozesses durch staatliche Information innerhalb des Korridors aus Ver- und Gebot . . . . .	414

a) Kategorie I: Informationen über Rechtssubjekte, die verfasster Staatlichkeit zuzuordnen sind . . . . .	416
b) Kategorie II: Informationen, die nicht dem Staat zuzuordnende Rechtssubjekte betreffen, aber Aussagen über Staatstätigkeit ermöglichen . . . . .	419
c) Kategorie III: Informationen, die nicht dem Staat zuzuordnende Rechtssubjekte betreffen und die keinen unmittelbaren Bezug zu Staatstätigkeit aufweisen . . . . .	423
aa) Kategoriefixierung und Problematik . . . . .	423
bb) Demokratietheorien als eine Lösung lediglich suggerierende Ansätze . . . . .	425
cc) Rechtsprechung zur Berichterstattung über Prominente als impulsgebender Ansatz? . . . . .	429
dd) Spiegelung der Problematik in der Frage nach dem „normativ Öffentlichen“ – zugleich eine grundlegende Weichenstellung . . . . .	435
(1) Exemplarisch: Wolfgang Martens als Vertreter eines staatszentrierten Ansatzes . . . . .	438
(2) Exemplarisch: Alfred Rinke als Vertreter eines über den Staat i. e. S. hinausweisenden Ansatzes . . . . .	439
(3) Stellungnahme: das normativ Öffentliche zwischen Staatszentrierung und Privatheit . . . . .	441
ee) Der Einzelne und das normativ Öffentliche – wann und warum der Einzelne eine staatliche Transparenzschaffung aus Gründen der öffentlichen Meinungsbildung dulden muss . . . . .	446
(1) Zur Unergiebigkeit des Kriteriums des „Politischen“ und einer Annäherung über die Dichotomie aus „öffentlich“ und „privat“ . . . . .	447
(2) Indizien für eine Tangierung des normativ Öffentlichen . . . . .	449
(a) Gemeinwohlrelevanz eines Verhaltens oder Zustandes sowie „Diskursneigung“ des Themenbereichs . . . . .	450
(aa) Der Begriff des Gemeinwohls und der Gemeinwohlrelevanz – eine erste Annäherung . . . . .	450
(bb) Konkreter Zugriff: Beispiele intuitiver Gemeinwohlrelevanz – zugleich zu weiteren konturgebenden Aspekten . . . . .	453
(cc) Zusammenführung: Grundrechtsrelevanz, Wesentlichkeitstheorie, Diskursneigung und Verursacherprinzip als normative Anhaltspunkte . . . . .	458
(b) Hineinwachsen in eine Pflichten- oder Garantenstellung, die traditionell dem Staat zukommt oder zukam . . . . .	461
(3) Argumentationslastregeln . . . . .	463
(a) Aus der Unterscheidung von Legitimationssubjekten und Legitimationsobjekten in der demokratischen Herrschaftsordnung . . . . .	464

(b) Aus verfassungsrechtlichen Armierungen gegen die Totalität des normativ Öffentlichen und der anti- totalitären Imprägnierung des Grundgesetzes . . . . .	466
(4) Kontrollüberlegung: Fallgestaltungen, in denen das normativ Öffentliche noch nicht einmal prima-facie tangiert ist . . . . .	470
ff) Zur Frage staatlicher Schutzpflichten in dieser Kategorie – zugleich zu Transparenzschaffung als Substitut demokratischer Legitimation . . . . .	471
gg) Vor diesem Hintergrund: Rechtfertigungsfähigkeit einer staatlichen Information auch in Kategorie III . . . . .	473
d) Kategorisierung als typologisierende „Drei-Stufen-Theorie demokratischer Transparenzschaffung“ . . . . .	474
e) Anwendung auf das Standortregister nach § 16a GenTG . . . . .	475
 Zusammenfassung . . . . .	 485
 Schriftumsverzeichnis . . . . .	 493
Sachregister . . . . .	527



## Teil 1

# Transparenz – Zugriff auf ein undurchsichtiges Phänomen

### A. Transparenz als eigenständiger legitimer Zweck von Gesetzgebung? Zur Janusköpfigkeit eines Begriffs und seiner Assoziationen

„Die Schaffung von Transparenz [...] leistet einen Beitrag zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess und stellt einen eigenständigen legitimen Zweck der Gesetzgebung dar“.<sup>1</sup> Auf einen ersten Blick erscheint dieser Leitsatz des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Gentechnikgesetzes<sup>2</sup> einfach und eingängig. Auf den zweiten Blick tritt jedoch ein fragender Widerspruch auf das Bedrängendste hinzu. So ist es alles andere als üblich, dass das Gericht in einem Leitsatz und somit an exponierter Stelle einer Entscheidung feststellt, der Gesetzgeber verfolge mit einer bestimmten gesetzlichen Zielvorstellung einen „eigenständigen legitimen Zweck“. Es würde Befremden auslösen, wenn das Gericht in einem Leitsatz etwa darlegte, der Schutz der menschlichen Gesundheit im Sinne von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sei ein „eigenständiger legitimer Zweck“ staatlicher Aktivität. Andererseits – und dies mag nun doch für die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht sprechen – ist Transparenz durch eine besondere, fast möchte man sagen eigenartige Ambivalenz gekennzeichnet.<sup>3</sup> Im Begriff der Transparenz ist Positives wie Negatives zu gleichen Teilen angelegt. Der Ausdruck irisiert zwischen Gegensätzen und gerinnt – nimmt man positive wie negative Facetten zugleich in den Blick – zu dissonanter Vielgestaltigkeit.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 128, 1 (3. Leitsatz; auch S. 48) – Gentechnikgesetz.

<sup>2</sup> Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz – GenTG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.12.1993, BGBl. I S. 2066, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 17.07.2017, BGBl. I S. 2421.

<sup>3</sup> „Transparenz ist [...] ein ambivalenter Begriff“; so ausdrücklich BVerfGE 118, 277 (384) – Nebentätigkeiten von Abgeordneten, abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellingerhoff* und *Landau*; die Ambivalenz des Begriffs wird z.B. auch von *Stehr/Wallner*, Transparenz: Einleitung, in: Jansen/Schröter/Stehr, Transparenz, S. 9 betont.

Soweit sich Transparenz auf den Staat und seine Einheiten bezieht, wird Transparenz als konstitutiv für den demokratischen Rechtsstaat angesehen.<sup>4</sup> Die vom Grundgesetz in Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG angeordnete Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundestages und damit die Transparenz der „Auseinandersetzung und Entscheidungssuche“<sup>5</sup> wird vom Bundesverfassungsgericht zu den „wesentliche[n] Elemente[n] des demokratischen Parlamentarismus“ gezählt.<sup>6</sup> Die parlamentarische Demokratie basiere „auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht“, sei nicht möglich.<sup>7</sup> Transparenz und Öffentlichkeit erscheinen als „Ideale des demokratischen Staats“<sup>8</sup>. Das Erfordernis einer „transparenten Verwaltung“<sup>9</sup> wird aus dem Demokratieprinzip abgeleitet,<sup>10</sup> einer „gläsernen Verwaltung“ wird eine wichtige „rechtsstaatliche Funktion“ zugewiesen.<sup>11</sup> Transparenz soll „unbeding-

<sup>4</sup> Aus der Rechtsprechung s. nur BVerfGE 70, 324 (358) – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste; 103, 44 (63) – n-tv; 119, 309 (319 f.) – Gerichtsfernsehen; 123, 39 (68) – Wahlcomputer; zur Notwendigkeit von Transparenz des Parteiverbotsverfahrens als „Waffe des demokratischen Rechtsstaats“ jüngst BVerfG NJW 2017, 611 (613, Rn. 405) – NPD-Verbot II; aus dem Schrifttum etwa *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), 344 (351 ff.) mit der Aufdeckung der demokratischen, rechtsstaatlichen und republikanischen Wurzeln von Transparenz; *Marcic*, in: FS Arndt, S. 267 (274 ff.); *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 291 ff. und S. 320 ff. mit umfangreichen Nachweisen. Im Rahmen gesetzgeberischer Aktivitäten etwa die Fraktion der SPD in ihrem Entwurf eines Gesetzes zu Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz unter Einschluss von Verbraucher- und Umweltinformationen – Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz, BT-Drs. 17/13467, S. 1. Im Hinblick auf vorgenannte Nachweise ist darauf hinzuweisen, dass Transparenz und Öffentlichkeit diesbezüglich in ähnlicher Bedeutung verwendet werden; zum Verhältnis von Transparenz und Öffentlichkeit siehe nur *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 77 ff. mit Nachzeichnung der üblichen Verwendung der Begriffe (Synonyma) und eigenem Ansatz (Öffentlichkeit als „simultane“ Transparenz, d. h. eine Transparenz in Echtzeit); in Anknüpfung daran sowie mit etwas anderer Akzentuierung *Schoch*, in: Handbuch des Staatsrechts, Band III, § 37 Rn. 140.

<sup>5</sup> BVerfGE 70, 324 (355) – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste.

<sup>6</sup> BVerfGE 70, 324 (355); 77, 1 (48) – Neue Heimat; 84, 304 (329) – PDS/Linke Liste; BVerfG NJW 2016, 2473 (2482, Rn. 173) – OMT-Programm der EZB.

<sup>7</sup> BVerfGE 40, 296 (327) – Abgeordnetendiäten; 118, 277 (353) – Nebentätigkeiten von Abgeordneten; siehe auch BVerwGE 135, 77 (85, Rn. 33) – entgeltliche Nebentätigkeit eines Abgeordneten als Rechtsanwalt.

<sup>8</sup> *Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, S. 39.

<sup>9</sup> Siehe die gleichnamigen im Rahmen der Staatsrechtslehrertagung 2003 gehaltenen Referate von *Gröschner* und *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 344 ff. und 377 ff.; vgl. auch § 18 Thüringer Gesetz über die Grundsätze von Funktional- und Verwaltungsreformen (ThürGFVG) vom 14.12.2016: „Transparentes Verwaltungshandeln ist eine notwendige Voraussetzung für eine moderne und lebendige Demokratie“.

<sup>10</sup> Statt vieler etwa *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 291 ff.

<sup>11</sup> In eben dieser Formulierung die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Drs. 13/1623, S. 5; siehe statt vieler auch *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 11.

te Voraussetzung“ für die demokratische Meinungs- und Willensbildung sein,<sup>12</sup> stellt sich als parteiübergreifend formulierte „Forderung“<sup>13</sup> dar und wird als „Verfassungsprinzip“<sup>14</sup> oder „gemeineuropäische Rechtsidee“<sup>15</sup> charakterisiert. Demokratische Transparenz wird „im 21. Jahrhundert im Verfassungsstaat westlicher Prägung“ für eine „Selbstverständlichkeit“ gehalten.<sup>16</sup> Das Unionsrecht enthält an verschiedenen Stellen<sup>17</sup> Transparenzerfordernisse, die Europäische Kommission sieht in Transparenz die Lösung<sup>18</sup> für das Problem eines verschiedentlich gerügten Demokratiedefizits der Union.<sup>19</sup> Für die Politikwissenschaft ist der „Grad der Transparenz politischer Prozesse ein Merkmal für Demokratie“.<sup>20</sup>

All diese Ansätze lassen sich ideengeschichtlich bis in die Zeit der Aufklärung und des Liberalismus zurückverfolgen. Ein geheimer Staat trug zur „informatrischen Unmündigkeit“<sup>21</sup> seiner Bürger bei, die dem aufklärerischen Ideal eines mündigen Bürgers in eminenter Weise widersprach. Die Forderung nach Publizität staatlichen Handelns als der (älteren) „Schwester“<sup>22</sup> der Transparenz war zugleich die bürgerliche Forderung nach „Öffentlichkeit“ des Staates resp. der Re-

<sup>12</sup> *Stehr/Wallner*, Transparenz: Einleitung, in: Jansen/Schröter/Stehr, Transparenz, S. 13.

<sup>13</sup> *Stehr/Wallner*, Transparenz: Einleitung, in: Jansen/Schröter/Stehr, Transparenz, S. 12.

<sup>14</sup> *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip (2004).

<sup>15</sup> *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), 344 (346).

<sup>16</sup> *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 9.

<sup>17</sup> So etwa in Art. 1 Abs. 2, 10 Abs. 3 S. 2, 11 EUV, Art. 15, 298 Abs. 1 AEUV, s. z. B. auch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 145, S. 43.

<sup>18</sup> Siehe dazu insbesondere die sog. „Transparenzoffensive“ der Kommission, KOM (2006), 194 endg.; nach *Oeter*, ZaöRV 1995, 659 (703) ist das vermeintliche Demokratiedefizit in Wirklichkeit nur ein Transparenzdefizit.

<sup>19</sup> Zum Demokratiedefizit der Union etwa *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 9 EUV Rn. 1 ff.; auch *Habermas*, Zur Verfassung Europas, S. 48 ff.; mit einer Analyse der demokratischen Legitimation der einzelnen Organe *Mross*, Bürgerbeteiligung am Rechtssetzungsprozess in der Europäischen Union, S. 65 ff.; monographisch *Tiedtke*, Demokratie in der Europäischen Union; vgl. ebenfalls das BVerfG in der Entscheidung zum Vertrag von Lissabon, in der es heißt, ein „Demokratiedefizit läge vor, wenn der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und der Grad an selbständiger Willensbildung der Unionsorgane ein der Bundesebene im föderalen Staat entsprechendes (staatsanaloges) Niveau“ erreichen würden, BVerfGE 123, 267 (364) – Vertrag von Lissabon. Den Zusammenhang zwischen Transparenz auf der Ebene der Union und der Diskussion um eine „transparente Verwaltung“ in Deutschland skizziert *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 77 f.

<sup>20</sup> *A. Schmidt*, Transparenz zur Korruptionsbekämpfung durch E-Government, in: Jansen/Schröter/Stehr, Transparenz, S. 373. Mit einem direkten Zusammenhang aus „Publizität des Staatshandelns“ und „Maß an Demokratisierung“ aus juristischer Sicht aber auch *Kloepfer*, in: Handbuch des Staatsrechts, Band III, § 42 Rn. 53.

<sup>21</sup> *Wegener*, Der geheime Staat, S. 120.

<sup>22</sup> Das Bild von Transparenz und Publizität als Geschwistern findet sich bei *Gröschner*,

gierung.<sup>23</sup> Die Denker der Aufklärung rückten Öffentlichkeit und Publizität des Staatshandelns gleichsam in die Nähe von „Wahrheit“ und ein Gerechtigkeitsideal<sup>24</sup>, womit zwangsläufig auch eine bedeutsame Aufwertung der – in der Antike eher mit Abschätzigkeit bedachten – öffentlichen Meinung verbunden war.<sup>25</sup> Vernunft sollte durch öffentlichen Diskurs verwirklicht werden, der eine Informiertheit des Publikums voraussetze.<sup>26</sup> Für *Jeremy Bentham* waren Transparenz und Öffentlichkeit die entscheidenden Wesenszüge und Sicherungen rechtsstaatlicher und demokratischer Herrschaft.<sup>27</sup> Insbesondere *Immanuel Kant* erhob

---

VVDStRL 63 (2004), 344 (346); in der Sache ebenso *Holznapel*, VVDStRL 68 (2009), 381 (383).

<sup>23</sup> *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 126. Transparenz, Publizität und Öffentlichkeit werden zumeist in gleicher oder sehr ähnlicher Weise verwendet, vgl. *Rossi*, *Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht*, S. 77 ff. *Rossi*, ebd., unterscheidet – ebenso wie *Schoch*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, § 37 Rn. 140 – zwischen Transparenz als „Durchsichtigkeit“ und Öffentlichkeit als simultanem Informationszugang in Echtzeit.

<sup>24</sup> Exemplarisch *Kant*, *Zum ewigen Frieden*, in: ders., *Werke*, Band VI, Anhang II (S. 193 [244]): „Wenn ich von aller Materie des öffentlichen Rechts [...] abstrahiere, so bleibt mir noch die Form der Publizität übrig, deren Möglichkeit ein jeder Rechtsanspruch in sich enthält, weil ohne jene es keine Gerechtigkeit (die nur als öffentlich kundbar gedacht werden kann), mithin auch kein Recht, das nur von ihr erteilt wird, geben würde“. Mit dezidiertem Nachzeichnung der Ideen *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 122 ff. und S. 130 ff.; zur Verbindung von Öffentlichkeit und Gerechtigkeit in dieser Zeit auch *Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, S. 442 f. *Smend* knüpft später an diese Ideen an, wenn er ausführt: „Ein [...] uns heute vielleicht allzu fremd gewordenes Motiv ist der Glaube an die Publizität als Vehikel und Gewähr der Wahrheit, der Sauberkeit, der Richtigkeit der Ergebnisse, die in öffentlicher Auseinandersetzung, öffentlichem Verfahren gewonnen werden (*Smend*, *Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit*, in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, S. 462 [466]); siehe auch *Wegener*, ebd., S. 377. Aus jüngerer Zeit zum Verhältnis von Demokratie und Wahrheit in essayistischer Weise *Graf Kielmannsegg*, *Erster Versuch. Demokratie und Wahrheit*, in: ders., *Die Grammatik der Freiheit – Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*, S. 11 ff. Zu den „Ursprüngen“ der Verbindung von Öffentlichkeit und Wahrheit in der Rhetorik des Aristoteles *Marcic*, *FS Arndt*, S. 267 (279 mit Fn. 23).

<sup>25</sup> *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 130. Die Meinung des Volkes wird von antiken Autoren als irrational und unberechenbar beschrieben. *Noelle-Neumann*, *Öffentliche Meinung*, S. 333 meint, schon „beim ersten Vorkommen des Begriffs, das wir bisher gefunden haben [nämlich bei *Cicero*, *Anm. G.-J.O.*], bezeichnet öffentliche Meinung kein gutes, rationales Urteil, sondern das Gegenteil“. Die öffentliche Meinung in der Antike skizziert schon *Holtzendorff*, *Wesen und Werth der Öffentlichen Meinung*, S. 133 ff. Zur öffentlichen Meinung in der Antike vgl. auch den Sammelband von *Kuhn* (Hrsg.), *Politische Kommunikation und öffentliche Meinung in der antiken Welt* (2012).

<sup>26</sup> *Di Fabio*, *JZ* 1993, 689 (691).

<sup>27</sup> *Bentham*, insb. *Principles on Judicial Procedure*, in: ders., *Works*, Band 2, S. 1 ff.; *Essay on Political Tactics*, in: ders., *Works*, Band 2, S. 299 ff.; *Rationale of Judicial Evidence*, in: ders., *Works*, Band 6, S. 189 ff. *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 149 ff. bezeichnet Publizität bei *Bentham* insoweit als „totale Ordnungsidee“.

Publizität schließlich zu einem oder gar dem Prinzip des (öffentlichen) Rechts schlechthin.<sup>28</sup>

Paradoxe Weise fällt in die gleiche Zeit, also die Aufklärung, auch die Bildung von zahlreichen Geheimbünden<sup>29</sup> und die Forderung des liberalen Bürgertums nach Privatheit und der Abwehr von Eingriffen des Staates.<sup>30</sup> In dem Verlangen nach einem Schutz der Privatgeheimnisse vor dem Zugriff des Staates ist gleichzeitig die Sorge vor einem „durchsichtigen“, einem „transparenten Bürger“ angelegt. Das von *Bentham* entworfene Panopticon<sup>31</sup>, ein runder Bau mit um einen Kontrollturm angeordneten Zellen, die von diesem aus jederzeit eingesehen werden können, ist ein effizient-perfides Modell angewandter Transparenz und zugleich das Symbol für die permanente Überwachung des Einzelnen.<sup>32</sup> Das Schreckensbild einer gläsernen und damit unter totaler Kontrolle lebenden Gesellschaft ist Gegenstand zahlreicher Dystopien. Der Roman „Wir“ von *Jewgenij Samjatin* aus dem Jahr 1920 sei an dieser Stelle als ein Beispiel unter vielen angeführt. Er beschreibt eine Welt, in der alle Gegenstände aus Glas bestehen und der Einzelne so zu jeder Zeit beobachtet wird und werden kann.<sup>33</sup> Der „gläserne Bürger“ ist indessen nicht nur eine bloße Fiktion, sondern nach Ansicht vieler das Abbild einer Wirklichkeit, die der Einzelne im Zuge technischen Fortschritts<sup>34</sup>

<sup>28</sup> *Kant*, Zum ewigen Frieden, in: ders., Werke, Band VI, Anhang II (S. 193 [244 f.]): „Nach einer [...] Abstraktion von allem Empirischen, was der Begriff des Staats- und Völkerrechts enthält [...], kann man folgenden Satz die transzendente Formel des öffentlichen Rechts nennen: ‚Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht‘“. Siehe auch *Wegener*, Der geheime Staat, S. 138 ff.; zur Position Kants im Hinblick auf Öffentlichkeit und öffentliche Meinung aus primär philosophischer Perspektive eingehend *Liesegang*, Öffentlichkeit und öffentliche Meinung, S. 53 ff.

<sup>29</sup> *Wegener*, Der geheime Staat, S. 187 ff.

<sup>30</sup> *Wegener*, Der geheime Staat, S. 192 ff.

<sup>31</sup> *Bentham*, Panopticon: or, The Inspection House (1787).

<sup>32</sup> *Han*, Transparenzgesellschaft, S. 74 ff. verwendet das Panopticon zur Skizzierung einer Kontroll- und Disziplinargesellschaft, in der die moderne Menschheit des 21. Jahrhunderts lebe; ähnlich *M. Schneider*, Transparenztraum, S. 135 ff. Insbesondere auch für *Michel Foucault* ist das Panopticon ein Ordnungsprinzip westlich-liberaler Gesellschaften, siehe *ders.*, Überwachen und Strafen, S. 256 ff.

<sup>33</sup> „Wenn man abends um 22 Uhr durch die Straßen geht, sieht man in den hellerleuchteten, durchsichtigen Glashäusern hier und dort dunkle Zimmer mit zugezogenen Gardinen, und dahinter ... Was sie dann wohl tut?“, *Samjatin*, Wir, S. 28. Siehe zu *Samjatin* und seinem Werk „Wir“ die Darstellung bei *Ottmann*, Geschichte des politischen Denkens, Band 4/1, S. 18 ff., s. ebenfalls *M. Schneider*, Transparenztraum, S. 253 ff.

<sup>34</sup> Im Kontext von Transparenz und technischer Entwicklung bestehen seit jeher gegenläufige Positionen. Betrachtet man z. B. die im Jahr 1895 von *Conrad Röntgen* entdeckte Röntgenstrahlung, so mag sie dem einen als Revolutionierung moderner Medizin erscheinen, während andere – wie etwa *Hans Castorp* in *Th. Manns* „Zauberberg“ (S. 285 ff.) – darin etwas Anstößig-Morbides erblicken. Zur Fruchtbarmachung der Eigenschaften von Röntgenstrah-

und digitaler Revolution selbst geschaffen hat<sup>35</sup> oder die sich als Folge einer Neujustierung staatlicher Sicherheitsarchitektur im 21. Jahrhundert als Reaktion auf den internationalen Terrorismus darstellt.<sup>36</sup> Im Zusammenhang mit der Aufdeckung der Abhörtätigkeiten<sup>37</sup> des amerikanischen Geheimdienstes NSA<sup>38</sup> veröffentlichten mehrere hundert Schriftstellerinnen und Schriftsteller Ende des Jahres 2013 einen Appell, in dem es heißt: „Ein Mensch unter Beobachtung ist niemals frei; und eine Gesellschaft unter ständiger Beobachtung ist keine Demokratie mehr.“<sup>39</sup> In all dem kommen die negativen Assoziationen zum Ausdruck, die mit dem Wort „Transparenz“ verbunden werden. Staatliche Transparenz stellt sich als aufklärerisches Ideal dar, der „gläserne Bürger“ als das Opfer eines menschenrechtsverletzenden Überwachungsstaats.<sup>40</sup>

Vor dem Hintergrund dieser einerseits sehr positiven und andererseits sehr negativen Assoziationen wird man die eingangs zitierte Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, Transparenz sei ein eigenständiger legitimer Zweck der Gesetzgebung, nicht nur für zulässig, sondern – angesichts der durch jene Ambivalenz bewirkten Klarstellungsbedürftigkeit – gar für geboten halten. Gleichzeitig handelt es sich bei dem apodiktischen Leitsatz des Gerichts zunächst nicht um mehr als eine Behauptung, die angesichts der skizzierten Janusköpfigkeit von Transparenz zum Widerspruch geradezu auffordert. Der Leitsatz gerät insbesondere in Erklärungsnot, wenn eine wünschenswerte staatliche Transparenz und die Schreckensvorstellung von einem „gläsernen Bürger“ in einem reflexhaften Bedingungszusammenhang stehen, mit anderen Worten: wenn der Zustand staat-

---

lung im Hinblick auf die Transparenzdiskussion innovativ und aufschlussreich *P. Kilian*, APuZ 15–16/2013, S. 8 ff.

<sup>35</sup> Siehe dazu die Werke „Transparenzgesellschaft“ (2012) und „Im Schwarm – Ansichten des Digitalen“ (2015) des Philosophen *Byung-Chul Han*.

<sup>36</sup> Siehe dazu die Beiträge in *Huster/Rudolph* (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat (2008), sowie *Prantl*, Der Terrorist als Gesetzgeber (2008) und das Werk von *Bull*, Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion? (2011). Vgl. aus jüngster Zeit nur den Beitrag mit dem Titel „Das Ende des Rechtsstaats aufgrund der digitalen Überwachung durch die Geheimdienste?“ von *Lachenmann*, DÖV 2016, 501 ff.

<sup>37</sup> Zur Vereinbarkeit der Tätigkeiten des NSA mit der amerik. Verfassung *Gärditz/Stuckenberg*, JZ 2014, 209 ff.

<sup>38</sup> National Security Agency, im Jahr 1952 zur Überwachung des Nachrichtenverkehrs geschaffen.

<sup>39</sup> „Die Demokratie verteidigen im digitalen Zeitalter“, veröffentlicht u. a. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 10.12.2013, S. 27; vgl. auch den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die sich den Appell zu eigen machte, BT-Drs. 18/182.

<sup>40</sup> Nach *Hassemer*, FS Papier, S. 237 (237) hat Transparenz – angesichts dieser Janusköpfigkeit – eine „lobende Rede“ und zugleich eine „üble Nachrede“ verdient; Lobrede und Nachrede könnten aber – und darin kommt das hier dargelegte Paradoxon zum Ausdruck – nicht „gänzlich voneinander getrennte Gegenstände sein,“ denn der Gegenstand sei „ja nur ein und derselbe“.

licher Transparenz gleichzeitig die Transparenz des Einzelnen bewirkt.<sup>41</sup> Die sehr unterschiedlichen Assoziationen und widersprüchlichen Empfindungen in Bezug auf Transparenz geraten dann in eine unauflösbare Spannungslage; die Verwirklichung des einen Verlangens scheint nur unter Preisgabe des anderen möglich zu sein.

## B. Etymologie und Wortbedeutung

So mannigfach die Konnotationen sind, die mit dem „Schlagwort“<sup>42</sup> oder gar „Zauberwort“<sup>43</sup> Transparenz verbunden werden, und so vielfältig die Kontexte, in denen „Transparenz“ in Erscheinung tritt, so schlicht ist doch die Bedeutung des Ausdrucks. Aus den Wortstämmen „trans“ (durch, über) und „parere“<sup>44</sup> (erscheinen, sichtbar sein) gebildet, tauchte das Wort erstmals im mittelalterlichen Latein auf,<sup>45</sup> wurde von der französischen Sprache entlehnt und gelangte in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts aus dem Französischen ins Deutsche.<sup>46</sup> Zunächst bezeichnete es die „Durchsichtigkeit“ von körperlichen Gegenständen, mithin deren „Eigenschaft [...], dem auf sie fallenden Lichte den Durchgang zu gestatten“.<sup>47</sup> Heute wird es vor allem und insbesondere in einem übertragenen

<sup>41</sup> *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 (410) in eben diesem Sinne: „Mehr Transparenz der Verwaltung heißt unvermeidbar auch mehr Transparenz der Gesellschaft“. Siehe auch *Reinhardt*, Verw 30 (1997), 161 (181): „Hier [im Kontext des Umweltinformationsanspruchs, Anm. G.-J. O.] wird deutlich, daß der populäre Ruf nach der gläsernen Verwaltung letzten Endes die Gefahr des gläsernen Bürgers, dessen Daten ja bei der Behörde gespeichert sind, provoziert“.

<sup>42</sup> Etwa *Maatsch/Schnabel*, Das Hamburgische Transparenzgesetz, Einl. Rn. 3; auch *Han*, Transparenzgesellschaft, S. 1 in einem erkennbar negativen Wortsinn.

<sup>43</sup> *Hassemer*, FS Papier, S. 237 (237).

<sup>44</sup> In dem Verb „parere“ ist – worauf *Han*, „Transparent ist nur das Tote“, ZEIT-ONLINE vom 12.01.2012, hinweist – bereits ein Kontrollmoment enthalten, denn im übertragenen Sinn bedeutet es „gehorschen“, „untertänig sein“, siehe *Georges*, Lateinisch-deutsches Handwörterbuch, 2. Band, S. 1477 (Stichwort „pareo“); *Petschenig*, Der kleine Stowasser, S. 358 (Stichwort „pareo“).

<sup>45</sup> „Transparere“, siehe etwa *Du Cange*, Glossarium Mediae et Infimae Latinitatis, VIII. Band unter dem gleichnamigen Stichwort. Allerdings gibt es bereits in der griechischen Antike ein gleichbedeutendes Wort, nämlich διαφανής (vgl. auch „diaphan“). Es war wohl *Albertus Magnus*, der das lat. Wort „transparens“ als Synonym für diesen Ausdruck einführte, siehe *M. Schneider*, Transparenztraum, S. 1.

<sup>46</sup> *Mackensen*, Reclams Etymologisches Wörterbuch, S. 368 (Stichwort „transparent“); *Pfeifer*, Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, M–Z, S. 1449 (Stichwort „transparent“), siehe auch Deutsches Wörterbuch von *J. und W. Grimm*, 11. Band, I. Abteilung, I. Teil, S. 1240 f. (Stichwort „transparent“). Zur Geschichte des Begriffs – umfassender – bspw. *M. Schneider*, Transparenztraum, S. 1 ff.

<sup>47</sup> So und in (ausschließlich) dieser Bedeutung Meyers Großes Konversations-Lexikon,

Sinne verstanden, nämlich im Sinne einer „Durchschaubarkeit“ und „Erkennbarkeit“ politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Vorgänge, Ereignisse, Zustände und Strukturen.<sup>48</sup>

---

5. Band von 1908, S. 301 (Stichwort „Durchsichtigkeit“; im 19. Band findet sich unter dem Stichwort „Transparenz“ ein Verweis auf den erstgenannten Begriff).

<sup>48</sup> *Duden Herkunftswörterbuch*, S. 860 f. (Stichwörter „transparent“ und „Transparenz“); *Pfeifer*, Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, M–Z, S. 1449 (Stichwort „transparent“). Zur Begriffsbestimmung auch *A. Schmidt*, Transparenz zur Korruptionsbekämpfung durch E-Government, in: Jansen/Schröter/Steher, *Transparenz*, S. 373 (371) sowie *Bröhmer*, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, S. 18 ff.

## Teil 2

# Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsanlass – zugleich zur Struktur eines „Informationsmodells“

### A. Transparenz als Erkenntnisgegenstand

Bereits der alltagssprachliche Kontext von „Transparenz“ zeigt, dass sie sich immer nur *in Bezug auf etwas* beschreiben lässt, also stets einen Bezugspunkt benötigt. Man kann zwar abstrakt von Transparenz als solcher sprechen, konkret aber nur von Transparenz im Hinblick auf ein bestimmtes Erkenntnisobjekt oder einen bestimmten Betrachtungsgegenstand. Diese Charakteristikum teilt die Transparenz mit der Nachhaltigkeit<sup>1</sup> und der Effizienz<sup>2</sup> sowie der Qualität<sup>3</sup> und der Wirtschaftlichkeit<sup>4</sup>. Darüber hinaus ist Transparenz als Leitbegriff der vorliegenden Untersuchung zunächst ein Erkenntnisgegenstand wie jeder andere auch. Dieser auf den ersten Blick banale Befund ist nicht ganz ohne methodischen Tiefgang. Das grundsätzliche Problem menschlichen Verstehens<sup>5</sup> stellt sich nämlich in Bezug auf Transparenz auch hier: Menschliches Verstehen ist „komplex und voraussetzungsvoll“<sup>6</sup>. Erkenntnisgegenstände können nicht einfach abgebildet oder unmittelbar in einem „So-Sein“ beschrieben werden.<sup>7</sup> Der Zugriff des Untersuchenden auf sein Erkenntnisobjekt und die darauf fußende Beschreibung dieser (subjektiven) Erkenntnis kann sich niemals vom Vorverständnis und dem Blickwinkel des Erkennenden lösen.<sup>8</sup> Daher – das wird von *Hassemer* eindrück-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu etwa *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip (2011); auch *Di Fabio*, Nachhaltige Entwicklung, in: Aktuelle Probleme des Umwelt- und Technikrechts (Symposium für Peter Marburger 2011), S. 95 ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu monographisch *Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip (1995).

<sup>3</sup> Vgl. im Kontext der Schule als Institution *S. Große*, Qualität des öffentlichen Schulwesens im Recht – Zugleich zum Institut schulischer Eigenverantwortung (2019).

<sup>4</sup> In Betrachtung des Merkmals der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 Abs. 2 GG siehe etwa *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetz, Band III, Art. 114 Rn. 33; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band III, Art. 114 Rn. 88; siehe auch *Schnapp*, SGB 2015, 61 (64 f.).

<sup>5</sup> Grundlegend *Gadamer*, Wahrheit und Methode (Erstaufflage 1960).

<sup>6</sup> *Hassemer*, FS Papier, S. 237 (241).

<sup>7</sup> *Gadamer*, Wahrheit und Methode, S. 128 ff. zeigt dies anhand des Erlebnisses eines Bildes.

<sup>8</sup> Damit öffnet sich freilich eine komplexe und weitreichende Diskussion, die im Kern – jedenfalls nach Ansicht *Gadamers* – den Bereich der Hermeneutik betrifft. Mit der Nennung

lich herausgestellt – kann auch Transparenz nicht unversehens als eine Eigenschaft beschrieben werden, „die den Gegenständen der Welt schon immer anhaftet oder eben nicht“.<sup>9</sup> Sie kann „nur das Ergebnis einer erkennenden Arbeit am jeweiligen Gegenstand sein“.<sup>10</sup> Insoweit scheint es geboten, nachfolgend über Transparenz ganz konkret und kontextabhängig zu sprechen, mithin einen den Zugriff ermöglichenden Ansatzpunkt zu suchen.<sup>11</sup>

## B. Transparenz und Verbraucherschutz – zu einem vieldiskutierten Gegenstand der Rechtswissenschaft

Die Diskussion um Transparenz ist namentlich aus dem Kontext der Verbraucherinformation<sup>12</sup> bekannt. In diesem Zusammenhang geht man allerdings gemeinhin davon aus, dass die Herstellung von Transparenz für den Verbraucher – selbstverständlich – ein eigenständiger legitimer Zweck von Gesetzgebung ist. So stellt etwa niemand die Frage danach, ob das Verbraucherinformationsgesetz des Bundes (VIG)<sup>13</sup>, das der Schaffung von Transparenz für Verbraucherinnen und

---

dieses Begriffs nimmt man zwangsläufig Bezug auf mehrere Jahrtausende (europäischer) Geistesgeschichte; bereits bei *Platon* und namentlich bei *Aristoteles* finden sich Ausführungen zu einer hermeneutischen Methode. Wenn an dieser Stelle von Hermeneutik die Rede ist, dann meint sie nicht bloß eine „heuristische Vorstufe für die logische Rekonstruktion von Theorie-sinn“ – wie von einem analytisch-positivistischen Lager angenommen wird (Wiedergabe nach *Geldsetzer*) – sondern im Sinne *Gadamer*s einen universalistischen Ansatz, der menschliches (insbesondere auch geisteswissenschaftliches) Verstehen in toto beschreibt. Überblick bei *Geldsetzer*, in: Rehfus, Handwörterbuch Philosophie, Stichwort „Hermeneutik“ sowie – einleitend zum Verständnis *Gadamer*s – *Lessing*, ebd., unter „Gadamer“.

<sup>9</sup> *Hassemer*, FS Papier, S. 237 (241).

<sup>10</sup> *Hassemer*, FS Papier, S. 237 (241).

<sup>11</sup> Jenseits der Frage, in welchen Kontexten Transparenz auftaucht, mag man zwischen verschiedenen Arten von Transparenz unterscheiden. Eine Einteilung findet sich etwa bei *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 19 ff. Er differenziert zwischen Ergebnis-, Verfahrens-, Verantwortungs- und inhaltlicher Transparenz. Ergebnistransparenz betrifft danach das „Resultat eines Entscheidungsprozesses“, Verfahrenstransparenz die „Art und Weise des Zustandekommens der Entscheidung“. Inhaltliche Transparenz bezieht sich auf die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit einer Entscheidung, während Verantwortungstransparenz die Dursichtigkeit von Verantwortungszuordnungen meint. Diese Unterscheidung ist nachfolgend ohne Bedeutung.

<sup>12</sup> Zum Begriff der Verbraucherinformation etwa *Philipp*, Staatliche Verbraucherinformation im Umwelt- und Gesundheitsrecht, S. 1 ff.; die staatliche Verbraucherinformation stellt einen Unterfall der staatlichen Publikumsinformation dar, *Schoch*, NJW 2010, 2241. Zum Begriff der Publikumsinformation – soweit ersichtlich erstmals – *Gramm*, Der Staat 30 (1991), 51 (53 f.); siehe z. B. auch *Schoch*, NJW 2012, 2844 ff. Monographisch zu Transparenz und Verbraucherschutz aus jüngster Zeit *Abbé*, Verbraucherschutz durch Transparenz? (2017).

<sup>13</sup> Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (VIG) in der

## Sachregister

- Abgeordneter
- Entscheidung des BVerfG zur Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte 58 ff., 255 f.
  - Freies Mandat 51 f.
  - Mittelpunktregelung 54 ff.
  - Repräsentationsprinzip 48 ff., 399 ff.
  - Status, Rechte und Pflichten 48 ff.
  - Verfassungsrechtliche Pflicht zur Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte 399 ff.
- Abwägung in der Verhältnismäßigkeitsprüfung 276 ff.
- Akteneinsichtsrecht 174 ff.
- Akzeptanz, Akzeptabilität 110, 118 ff., 132 ff., 141 f., 196 ff., 213
- Anbau gentechnisch veränderter Organismen, Begriffsdefinition 76 f.
- Anlagenregister nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2014/2017 137 ff., 392
- Apothekenurteil 273 f., 313, 474 f.
- Argumentationslastregeln 463 ff.
- Arkantradition des Staates 168 ff., 174 ff., 332 ff.
- Axiologische Begriffe und Aussagen 289 ff.
- Basisrisiko im Gentechnikrecht 85 f., 98, 119, 478
- Bavarian Lager-Entscheidung des EuGH 234 ff.
- Berichterstattung über Prominente 154 ff., 351 ff., 429 ff.
- Bewertungsgegenstände und Bewertungskriterien 278 ff.
- Budgetöffentlichkeit 380, 393
- CCS-Richtlinie 2009/31/EG 134 ff.
- Chancengleichheit politischer Parteien 361 ff.
- Daten, Schutz personenbezogener 214 ff., 234 ff.
- Demokratie, demokratische Ordnung
- Akzeptanz staatlichen Handelns 196 ff., 213
  - Demokratietheorien 425 ff.
  - Demokratieprinzip als Rechtfertigungsgrund 378 f.
  - Europäische Union 228 ff.
  - und Grundrechte in der Rechtsprechung des BVerfG 346 ff.
  - und Internet 26 ff.
  - Kontrolle des Staates durch das Volk 190 ff.
  - Legitimation 210 ff.
  - Öffentlichkeitsprinzip in demokratischen Ordnungen 380 ff.
  - Partizipation und Information 34 ff., 192 ff.
  - und Strafrecht 297 ff.
  - als Wettbewerbsordnung 38 f., 427 f.
  - und Zulässigkeit staatlicher Information über Grundrechtsträger 328 ff.
- Deontologische Begriffe und Aussagen 289 ff.
- Diskursneigung als Kriterium 457 ff.
- Drei-Stufen-Theorie demokratischer Transparenzschaffung 474 f.
- Drittwirkung der Grundrechte, mittelbare 349 ff., 461 ff.
- Dualismus von Staat und Gesellschaft 340, 466 ff.

- Effizienz als Rechtsprinzip 318 ff.  
 Einheit der Verfassung 282 f.  
 Energiewirtschaftsgesetz, Transparenz im 137 ff.  
 Entscheidung in eigener Sache 150 ff., 405 f.  
 Europäische Union und Transparenz 228 ff.
- Fehlsamkeitsformel 295, 306 ff., 327  
 Fiskalische Interessen 314 f.  
 Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen  
 – Begriffsdefinition 76 f.  
 – und Inverkehrbringen 91 ff.  
 Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG 82, 87 f., 101 ff., 110 ff.
- Gemeinschaftsgebundenheit des Einzelnen und informationelle Selbstbestimmung 220 ff.  
 Gemeinschaftsinteressen, absolute und relative 294 f., 303  
 Gemeinwohlrelevanz 450 ff.  
 Gentechnik, Begriff 81  
 Gentechnikgesetz  
 – Entscheidung des BVerfG zu dessen Verfassungsmäßigkeit 94 ff.  
 – Europarechtliche Einflüsse 81 ff., 87 f., 101 ff., 106 ff.  
 – Fassungen und Änderungen 81 ff.  
 – Systematik und Regelungsstrukturen 91 ff.  
 – Zwecke 86 ff.  
 Gentechnikrecht 81 ff.  
 Gentechnikrecht als Risikorecht 83 ff., 108 ff., 475 ff.  
 Gentechnik-Standortregister  
 – Ausgestaltung und Funktionsweise 76 ff.  
 – Europarechtliche Vorgaben 101 ff.  
 – Verfassungsmäßigkeit 409 ff., 475 ff.  
 – Ziele 80, 95 f., 97 ff., 158 ff.  
 Gerichtsöffentlichkeit 385 f., 419 ff.  
 Gesetz als wertkonstituierender Akt 286 ff.  
 Glykol-Entscheidung (des BVerfG) 11 ff., 36 f., 254 ff.  
 Grundrechtsvoraussetzungsschutz 203 ff.
- Hamburgisches Transparenzgesetz 171 ff.  
 Handwerksbeschluss 294 f., 308
- Information, Begriff der 35  
 Informationelle Grundversorgung 396 ff.  
 Informationelle Selbstbestimmung, Grundrecht auf 216 ff.  
 Informationsfreiheit, grundgesetzliche 207 ff., 365 ff.  
 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Informationsfreiheitsgesetze der Länder  
 – als Ausdruck eines Spannungsverhältnisses 23 ff.  
 – Entwicklung und Genese 168 ff.  
 – Funktionen 183 ff.  
 – Regelungssystematik 166 ff.  
 – Schutz personenbezogener Daten 222 ff.  
 – Vergleich mit ähnlichen Regelungskonzepten 174 ff.  
 Informationsinteresse  
 – als anthropologischer Begriff 433  
 – Gewichtung im Rahmen von § 5 IFG 224 ff.  
 – Kommunikationsgrundrechte 348 ff., 429 ff.  
 Informationsmodell 34 ff.  
 – Stufenfolge 37, 243 ff., 270 ff.  
 – und Verhältnismäßigkeitsprüfung 39 f., 269 ff.  
 Informationsparadigma 14 ff., 34 ff.  
 Informationspflicht des Staates 342 ff., 364 ff.  
 Integrationslehre 373 f.  
 Internet 26 ff., 168  
 Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen 91 ff.
- Kanon von Werten 280 ff.  
 Kernbereich privater Lebensgestaltung 228  
 Koexistenzprinzip 80, 87 f., 97 ff.  
 Kohlendioxid-Speichergesetz des Bundes 132 ff.  
 Kollektive Güter 320 ff.  
 Kollisionsgesetz 279  
 Kommunikationsgrundrechte, Doppelfunktion 348 f.  
 Konkurrenzschutz 313  
 Kontrolldefizite als Transparenzgebote 389 ff.  
 Kontrollgrundsatz, verfassungsrechtlicher 389 ff.

- Kontrollfunktion der Informationsfreiheitsgesetze 184 ff.
- Krankenversicherung, System der gesetzlichen 68 f.
- Lebens- und Futtermittelverordnung (EG) Nr. 1829/2003 107 ff.
- Legitimation, demokratische 210 ff.
- Legitimität
- Stärkung staatlicher Legitimität durch Informationsfreiheitsgesetze 209 ff.
  - von Zielen 310 ff.
- Leitbild des Durchschnittsverbrauchers 15 ff.
- Leitbild- und Kontrastfunktion von Prominenten 352
- Lüth-Urteil 349 f., 431 f., 444 f.
- „Marktplatz der Ideen“ 29, 427 f.
- Marktstammdatenregister 137 ff.
- Meinungsbildungsprozess, öffentlicher *siehe öffentlicher Meinungsbildungsprozess*
- Meinungsbildungsprozess, privater 32 ff., 359 ff.
- Metaziel 243 ff., 271
- Neutralitätsgebot 313 f., 360 ff.
- Offenheit, Grundsatz der 228 ff.
- Öffentlich
- Ideengeschichte des Öffentlichen 332 ff.
  - das normativ Öffentliche 435 ff.
- Öffentliche Meinung
- Funktion für die bürgerliche Öffentlichkeit 335
  - als Tatbestandsmerkmal 127 f.
  - als „zwingender Grund“ i. S. d. Art. 26b der Freisetzungsrichtlinie 2011/18/EG 114 ff.
- Öffentlicher Meinungsbildungsprozess
- Abgrenzung zum privatwirtschaftlichen Meinungsbildungsprozess 30 ff.
  - Begriffsbestimmung 328 ff., 338 ff.
  - und Grundrechte 346 ff.
  - Mündigkeit 344 ff.
  - als Rechtfertigungsgrund 353 ff.
  - Staatsfreiheit 341 f., 347 f., 354 ff.
- Öffentlichkeit
- des gerichtlichen Verfahrens 385 f., 419 ff.
  - parlamentarische 50 f., 384 f.
  - im Planfeststellungsverfahren und Anlagengenehmigungsrecht 176 ff.
  - der Verwaltung 168 ff., 387 f.
  - der Wahlen 383 f.
- Öffentlichkeitsarbeit des Staates 370 ff.
- Öffentlichkeitsprinzip in demokratischen Ordnungen 377 ff.
- Opt-out-Klausel in der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG 110 ff.
- Osho-Entscheidung (des BVerfG) 251 ff.
- Partizipationsfunktion der Informationsfreiheitsgesetze 192 ff.
- Paternalismus 314 ff.
- Pflichten- und Garantstellung 461 ff.
- Prinzipientheorie 278 ff.
- Prinzipien und Werte 289 ff.
- Privatautonomie 32 ff.
- „Politisch“ als Kategorie 447 f.
- Politische Meinungs- und Willensbildung 338 ff.
- „Privat“ als Kategorie 448 f.
- Publizität *siehe Öffentlich, Öffentlichkeit*
- Rechtsgüter von Verfassungsrang 280 ff.
- Rechtswerte, primäre und sekundäre *siehe Werte*
- Reflexionsgebot 460 ff.
- Repräsentation 48 ff., 124 ff.
- Funktionsfähigkeit des Repräsentativsystems 395 f.
  - und Öffentlichkeit 50 f.
- Responsivität 124 ff.
- Reziprozitätsprinzip 403
- Risiko
- Begriff 83 ff.
  - Risikobewertung und -management 108 f.
  - Risikoentscheidungen, Metamorphose hoheitlicher 118 ff.
  - Gesellschaftliche Verständigung über ein Risiko 118 ff., 413, 475 ff.
- Schecke und Eifert-Entscheidung des EuGH 237 ff.
- Schutzprinzip im Gentechnikrecht 86 f.

- Sozio-ökonomische Aspekte einer Risikoentscheidung 106 ff., 121 ff.
- Sphärentheorie 227 f.
- Staatsfreiheit von Presse und Rundfunk 355 ff.
- Staatspflege 372 f.
- Staatszielbestimmungen 268, 305 f.
- Staatszwecke 267 f.
- Standortregister *siehe Gentechnik-Standortregister*
- Strafrechtliche Rechtsgutslehren 297 ff.
- Strukturwandel der Öffentlichkeit 333 ff.
- Stufenfolge von Zielen 37, 243 ff., 270 ff.
- Transparenz, *siehe auch Öffentlich, Öffentlichkeit*
- Europäische Union 228 ff.
  - als Erkenntnisgegenstand 9 f.
  - Etymologie und Wortbedeutung 7 f.
  - limitierte Transparenz 167
  - und Datenschutz 218 ff.
  - und der „gläserne Bürger“ 5 ff.
  - als Selbstzweck 241 ff., 316 ff.
  - im Verbraucherschutzrecht 10 ff.
  - als Verfassungsprinzip 249 f., 327
  - und das Zeitalter der Aufklärung 3 ff.
- Transparenzinitiative, europäische 233 f.
- Transparenzrecht
- allgemeines staatliches 165 ff.
  - besonderes staatliches 45 ff.
- Transparenzverordnung, europäische 232 f., 235 ff.
- Unsicherheit im Rahmen hoheitlicher Entscheidungen 118 ff.
- Unterhaltung, bloße 470 f.
- Umwelteinformationsrecht 179 ff.
- Verbraucherinformation 10 ff., 30 ff.
- Verbraucherinformationsgesetz 10 ff.
- Verbraucherdemokratie 33 f., 123
- Verbraucherschutzrecht 10 ff.
- Verfassungsgüter 280 ff.
- Verhaltensregeln des Bundestages 46 f.
- Verhältnismäßigkeitsprüfung 262 ff.
- im engeren Sinne 275 ff.
  - Ziele und Zwecke 263 f.
- Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Abgeordneten 45 ff.
- Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen gesetzlicher Krankenkassen 66 ff.
- Verursacherprinzip 458 ff.
- Volkswillensbildung und Staatswillensbildung 339 f.
- Vorrang der Verfassung 306 ff.
- Vorrangrelation 279, 283 f., 322 f.
- Vorsorgeprinzip im Gentechnikrecht 86 f.
- Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz 144 ff.
- Werte
- Geltungsgrund 294
  - primäre und sekundäre Werte 318 ff.
  - und Prinzipien 289 ff.
  - und Strafrecht 297 ff.
  - Wertbegründung durch einfaches Gesetz 285 ff.
  - Wertbegründung von Recht 285 f.
  - Wertethik in der Philosophie 286 ff.
  - Wertträger und Werte 278 ff.
- Ziele staatlichen Handelns
- und Abwägung in der Verhältnismäßigkeitsprüfung 272 ff.
  - Beziehung zwischen Zielen und Mitteln 269 ff.
  - als faktisch-reale Zustände 272 ff.
  - Illegitimität eines Ziels 312 ff.
  - Legitimität eines Ziels 310 ff.
  - subjektive und objektive Ziele 264, 302 f.
  - Wesen eines Ziels 265 ff.
  - Ziele und Zwecke 263 f.
- Zugänglichkeit, allgemeine Zugänglichkeit einer Informationsquelle und Informationsfreiheitsgesetze 207 f.
- Zwischenziel 243 ff., 270 f.