

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1369

# Bürgerbeeinflussung durch Berichterstattung staatlicher Stellen

Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik  
des staatlichen Informationshandelns

Von

Marcel Kühn



Duncker & Humblot · Berlin

MARCEL KÜHN

Bürgerbeeinflussung durch Berichterstattung  
staatlicher Stellen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1369

# Bürgerbeeinflussung durch Berichterstattung staatlicher Stellen

Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik  
des staatlichen Informationshandelns

Von

Marcel Kühn



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät  
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn hat diese Arbeit  
im Jahre 2017 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-15372-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-55372-3 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85372-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern  
Sonja und Walter Kühn*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten für die Veröffentlichung bis November 2017 berücksichtigt werden.

Mein erster und besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M. Er hat das Promotionsvorhaben von Beginn an mit vielen hilfreichen Anregungen und großem Enthusiasmus gefördert, mir aber zugleich alle wissenschaftliche Freiheit belassen. Eine bessere Betreuung hätte ich mir nicht wünschen können.

Herrn Prof. Dr. Heiko Sauer danke ich für die Übernahme und die rasche Fertigstellung des Zweitgutachtens.

Die Erstellung der Arbeit wurde durch ein Promotionsstipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung gefördert. Hierfür und für die vielen persönlichen Impulse, die ich durch die ideelle Förderung erhalten habe, bleibe ich der Konrad-Adenauer-Stiftung in Dankbarkeit verbunden.

Meinen Freunden Jonas Jossen und Martin Thelen, LL.M, die mit mir Freude und Sorgen des Doktorandenlebens geteilt haben, danke ich für die vielen spannenden Diskussionen und die schöne gemeinsame Zeit. Andrea Gröne danke ich für ihre Hilfe bei der sprachlichen Korrektur der Dissertationsschrift.

Meiner Freundin Julia Gröne-Tietz danke ich für ihre Ermutigung, die immerwährende Unterstützung und ihr Verständnis bei der Anfertigung der Dissertation. Vor allem aber danke ich ihr für ihre Liebe, die mir in den vergangenen Jahren mehr Kraft gegeben hat, als sie selbst vermutlich weiß.

Mein letzter Dank gilt meinen Eltern Sonja und Walter Kühn, die mich vom ersten Tag an auf meinem Ausbildungsweg begleitet und mich immer ermutigt haben, auf diesem Weg weiterzugehen. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Bonn, im November 2017

*Marcel Kühn*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	25
-------------------------	----

## *Kapitel 1*

<b>Untersuchungsgegenstand</b>	29
--------------------------------	----

<b>I. Definition eines Berichts</b> .....	29
1. Bericht im Verständnis der Alltagssprache .....	29
2. Der Bericht aus Sicht der Rechtswissenschaft .....	30
a) Der historisch-juristische Berichtsbegriff des Reichsgerichts .....	30
b) Impressionen aus der Betriebswissenschaft .....	32
c) Modifikationen der vorgestellten Berichtsverständnisse .....	33
aa) Der zeitliche Faktor .....	33
bb) Der wertungsoffene Tatsachenbegriff? .....	34
cc) Der Faktor der Regelmäßigkeit? .....	35
d) Der Bericht im Sinne des § 75 GO BT .....	37
3. Ergebnis der Berichtsdefinition .....	37
<b>II. Staatliche Stellen</b> .....	38
<b>III. Bürgerbeeinflussung</b> .....	39

## *Kapitel 2*

<b>Die Untersuchung des Berichtswesens in der Praxis</b>	41
--	----

<b>I. Kategorien der Berichterstattung</b> .....	42
1. Die Berichtsgrundlage .....	42
2. Der Berichtsgegenstand .....	43
a) Gesamt-, Ressort- und Maßnahmenberichte .....	43
b) Arten des Berichtsgegenstands .....	44
aa) Der Tätigkeitsbericht .....	44
bb) Der Wissensbericht .....	45
cc) Der Erfahrungsbericht .....	45
3. Der Berichterstatter .....	46
4. Die Adressierung des Berichts .....	48
5. Die Periodizität .....	49
6. Die Funktionen von Berichterstattung .....	50

a) Informationsfunktion .....	51
b) Folgefunktionen .....	51
aa) Handlungsvorbereitung und Bewusstseinsbeeinflussung .....	51
(1) Handlungsvorbereitung für staatliche Stellen .....	52
(2) Beeinflussende Wirkung beim Bürger .....	52
(a) Aufklärungsfunktion .....	53
(b) Warnfunktion .....	54
(c) Prangerfunktion .....	55
bb) Kontroll- und Rechtfertigungsfunktion .....	55
(1) Kontrolle und Rechtfertigung gegenüber staatlichen Stellen .....	56
(2) Mittel der Selbstdarstellung gegenüber der Öffentlichkeit .....	56
cc) Evaluationsfunktion .....	57
dd) Planungsfunktion .....	58
<b>II. Vertiefte Untersuchung ausgewählter Berichte .....</b>	<b>59</b>
1. Der Verfassungsschutzbericht .....	60
a) Kategorisierung .....	60
b) Der Verfassungsschutzbericht 2013 .....	63
aa) Aufbau .....	63
bb) Text .....	64
cc) Gestaltung .....	66
dd) Verbreitung .....	67
c) Die Rechtsprobleme der Verfassungsschutzberichterstattung .....	68
aa) Die Problematik des Eingriffs durch Berichterstattung .....	68
bb) Die Problematik der Verdachtsberichterstattung .....	70
d) Erkenntnisse aus der Untersuchung des Verfassungsschutzberichts .....	71
2. Der Umweltzustandsbericht .....	71
a) Kategorisierung .....	71
b) Der Umweltzustandsbericht 2010 .....	73
aa) Aufbau .....	73
bb) Text .....	73
cc) Gestaltung .....	75
dd) Verbreitung .....	76
c) Rechtsprobleme der Umweltzustandsberichterstattung .....	77
aa) Normative Vorgaben für die Umweltzustandsberichterstattung .....	77
bb) § 11 UIG als Ermächtigungsgrundlage für einen Grundrechtseingriff .....	80
d) Erkenntnisse aus der Untersuchung der Umweltzustandsberichterstattung .....	82
3. Der Bericht des BfDI zum Datenschutz .....	82
a) Kategorisierung .....	82
b) Der Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2011 und 2012 .....	85
aa) Aufbau .....	85

bb) Text .....	85
cc) Gestaltung .....	87
dd) Verbreitung .....	88
c) Rechtsprobleme der Berichterstattung zum Datenschutz .....	88
aa) Warnungs- und Prangerberechtigung für den BfDI? .....	88
(1) Lösung nach dem geltenden BDSG .....	89
(2) Perspektive DSGVO .....	93
bb) Berichterstattung unter Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht .....	94
d) Erkenntnisse aus der Untersuchung des Berichts des BfDI zum Datenschutz .....	96
4. Der Jahreswirtschaftsbericht .....	96
a) Kategorisierung .....	96
b) Der Jahreswirtschaftsbericht 2014 .....	97
aa) Aufbau .....	97
bb) Text .....	97
cc) Gestaltung .....	99
dd) Verbreitung .....	100
c) Rechtsprobleme der Jahreswirtschaftsberichterstattung .....	100
d) Erkenntnisse aus der Untersuchung der Jahreswirtschaftsberichterstattung .....	101
5. Der Jahresbericht des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe .....	101
a) Kategorisierung .....	101
b) Der Jahresbericht 2013 .....	102
aa) Aufbau .....	102
bb) Text .....	102
cc) Gestaltung .....	104
dd) Verbreitung .....	105
c) Rechtsprobleme der Jahresberichterstattung des BBK .....	105
d) Erkenntnisse aus der Untersuchung der Jahresberichterstattung des BBK .....	106
6. Der Erfahrungsbericht über die Anwendung des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren .....	106
a) Kategorisierung .....	106
b) Der Erfahrungsbericht ÜGRG vom 17.10.2014 .....	107
aa) Aufbau .....	107
bb) Text und Darstellung der Evaluierung .....	108
cc) Gestaltung .....	109
dd) Verbreitung .....	110
c) (Rechts-)Probleme des Erfahrungsberichts ÜGRG .....	110
aa) Zulässigkeit der Erweiterung des Berichtsgegenstands .....	110

bb)	Selbstverpflichtung der Bundesregierung durch Abgabe einer Zusage	111
(1)	Einhaltung der Zusicherung im konkreten Fall	111
(2)	Rechtliche Verbindlichkeit einer verfassungsrechtlichen Zusage	112
cc)	Insignifikantes statistisches Material	112
d)	Erkenntnisse aus der Untersuchung des Erfahrungsberichts zum ÜGRG	113
7.	Der Bericht über die Ergebnisse der Evaluation des VIG	113
a)	Kategorisierung	113
b)	Der Erfahrungsbericht VIG	114
aa)	Aufbau	114
bb)	Text und Darstellung	115
cc)	Gestaltung	116
dd)	Verbreitung	116
c)	Rechtsprobleme des Erfahrungsberichts VIG	117
aa)	Die Rechtsverbindlichkeit eines Bundesratsbeschlusses	117
bb)	Eingriff in die Rechte der DUH e. V.	117
d)	Erkenntnisse aus der Untersuchung der Berichterstattung über die Ergebnisse der VIG-Evaluation	118
8.	Exkurs Europäische Berichterstattung: Der Bericht zur Umsetzung der UI-RL	119
a)	Kategorisierung	119
b)	Der Erfahrungsbericht UI-RL	120
aa)	Text und Darstellung	120
bb)	Gestaltung und Verbreitung	122
c)	Übertragbarkeit des Leitfaden-Modells auf deutsche Erfahrungsberichte?	122
d)	Erkenntnisse aus der Untersuchung der europäischen Erfahrungsberichterstattung	123
<b>III.</b>	<b>Folgerungen aus der Untersuchung der Berichtspraxis</b>	<b>124</b>

### *Kapitel 3*

	<b>Berichte staatlicher Stellen im System staatlichen Informationshandelns</b>	<b>125</b>
<b>I.</b>	<b>Staatliches Informationshandeln als Verwaltungshandeln</b>	<b>125</b>
1.	Die Formenlehre im Verwaltungsrecht	125
a)	Nutzen und Grenzen einer Formenlehre	125
b)	Verwaltungshandeln, Handlungsformen, Rechtsformen	128
2.	Schlichtes Verwaltungshandeln und Informelles Verwaltungshandeln	129
a)	Das schlichte Verwaltungshandeln	130
b)	Das informelle Verwaltungshandeln	132
aa)	Die Merkmale des informellen Verwaltungshandelns	133
(1)	Rechtliche Unverbindlichkeit	133

(2) Das Fehlen einer ausdrücklichen Normierung .....	133
(3) Alternativitätsverhältnis zur tradierten Rechtsform .....	136
(4) Das Kooperationsverhältnis .....	137
(5) Zwischenergebnis .....	139
bb) Das Verhältnis des informellen Verwaltungshandelns zum schlichten Verwaltungshandeln .....	139
3. Einordnung des staatlichen Informationshandelns .....	142
a) Staatliches Informationshandeln als Publikumsinformation .....	142
b) Staatliches Informationshandeln als schlichtes Verwaltungshandeln ....	144
c) Staatliches Informationshandeln als informelles Verwaltungshandeln ...	145
aa) Die fehlende rechtliche Normierung .....	146
bb) Die Alternativität zu den regelnden Handlungsformen .....	146
cc) Das Kooperationsverhältnis .....	147
dd) Weitere Argumente gegen eine Zuordnung zum informellen Verwaltungshandeln .....	152
4. Zwischenergebnis zum staatlichen Informationshandeln als Verwaltungshandeln .....	155
<b>II. Berichterstattung als Element staatlichen Informationshandelns .....</b>	<b>155</b>
1. Die Typen staatlichen Informationshandelns nach der herrschenden Lehre ..	155
a) Informationen über Staatstätigkeit – Öffentlichkeitsarbeit im engeren Sinn .....	156
b) Informationen zur Erfüllung von Staatsaufgaben – Aufklärung, Empfehlung, Warnung .....	158
aa) Aufklärung .....	159
bb) Empfehlung .....	160
cc) Warnung .....	161
2. Berichterstattung als Typus staatlichen Informationshandelns? .....	162
a) Berichterstattung als eigene Kategorie staatlichen Informationshandelns? ..	163
aa) Berichterstattung als reines Mittel der Informationsvermittlung ....	163
(1) Berichte als multifunktionales Mittel in der staatlichen Informationspraxis .....	165
(2) Steuerungswirkung reiner Tatsachenmitteilung .....	168
bb) Die normative Anlegung des Typs Bericht durch den Gesetzgeber? ..	170
cc) Zwischenergebnis .....	174
b) Berichterstattung als Unterfall eines anderen Typus staatlichen Informationshandelns .....	174
c) Berichterstattung als Typensammlung? .....	175
d) Zwischenergebnis zur Einordnung der Berichterstattung .....	176
3. Rückschlüsse aus der Berichterstattungspraxis für die Typisierung staatlichen Informationshandelns? .....	176
a) Besonderheit staatlicher Berichterstattung als Gegenargument .....	176

b) Kritik an der Struktur der Informationen zur Erfüllung von Staatsaufgaben .....	177
aa) Warnung und Empfehlung .....	177
bb) Warnung/Empfehlung und Aufklärung .....	181
c) Kritik an der Differenzierung Informationen über Staatstätigkeit/Informationen zur Erfüllung von Staatsaufgaben .....	184
aa) Die Abgrenzung anhand des Informationsgegenstands .....	184
bb) Die Trennung von Bewusstseins- und Verhaltensbeeinflussung .....	186
cc) Differenzierung anhand der informierenden staatlichen Stelle .....	188
dd) Zwischenergebnis .....	188
d) Folgen für die Differenzierung von staatlichen Informationshandlungen ..	189
aa) Die rechtliche Relevanz der Unterscheidungen nach diesem Modell	189
bb) Das Argument normativer Anlegung eines differenzierten Modells ..	191
cc) Begrenzung des Modells auf eine reine Typisierung ohne rechtsdogmatische Aussagekraft .....	193
<b>III. Zwischenergebnis zur Berichterstattung staatlicher Stellen im System staatlichen Informationshandelns .....</b>	<b>195</b>

#### *Kapitel 4*

<b>Die Rechtsprobleme staatlicher Berichterstattung</b>	196
<b>I. Erster Problemkreis: Die Berichtsgrundlage .....</b>	<b>196</b>
1. Die Rechtsverbindlichkeit der Berichtsgrundlage .....	196
a) Die Verbindlichkeit von Berichtersuchen durch Gesetz .....	196
aa) Zulässigkeit einfachgesetzlicher Regelungen im verfassungsrechtlichen Inter-Organverhältnis von Bundestag und Bundesregierung ..	197
bb) Verfassungsrechtliche Informationsansprüche als Grundlage gesetzlicher Berichtspflichten .....	200
cc) Zwischenergebnis .....	201
b) Die Verbindlichkeit von Berichtersuchen durch Beschluss .....	201
aa) Beschlüsse des Bundestages .....	201
(1) Rechtsnatur, Zulässigkeit und Verbindlichkeit von allgemeinen Parlamentsbeschlüssen .....	202
(2) Bundestagsbeschlüsse als Ausprägung eines verfassungsrechtlichen Informationsanspruchs .....	205
(a) Verfassungsrechtliche Informationsansprüche des Bundestags gegen die Bundesregierung .....	205
(aa) Das Zitierrecht des Bundestages .....	206
(bb) Das Frage- und Interpellationsrecht des Bundestages ..	207
(b) Berichtsbeschlüsse als Ausprägung eines verfassungsrechtlichen Informationsanspruchs .....	211

(aa) Berichtsbeschlüsse als Ausprägung des Zitierrechts? ..	212
(bb) Berichtsbeschlüsse als Ausprägung des Frage- und Interpellationsrechts? .....	214
(α) Kein abgeschlossener Katalog von Interpellationsrechten .....	214
(β) Strukturelle Unterschiede zwischen Berichtsbeschlüssen und Interpellation? .....	215
(γ) Zwischenergebnis .....	220
(3) Problem der Diskontinuität für Berichtsbeschlüsse .....	220
(4) Zwischenergebnis .....	226
bb) Beschlüsse des Bundesrates .....	227
(1) Informationsansprüche des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung .....	227
(2) Berichtsbeschlüsse des Bundesrates als Ausprägung von Art. 53 GG .....	229
cc) Der Adressatenkreis verbindlicher Berichtsbeschlüsse .....	230
c) Zwischenergebnis .....	230
2. Normative Vorgaben für die Berichterstattung aus der Berichtsgrundlage ..	231
a) Beispiele für normative Vorgaben der Berichtsgrundlage .....	231
aa) Vorgaben über die Periodizität .....	231
bb) Vorgaben über die Berichtsform, -veröffentlichung und -ausgestaltung .....	232
cc) Vorgaben über den Berichtsinhalt .....	232
b) Grenzen der Verbindlichkeit von normativen Vorgaben aufgrund der Art der Berichtsgrundlage .....	233
aa) Verbindliche Vorgaben über den Inhalt in Beschlüssen .....	234
bb) Verbindliche Vorgaben über die Periodizität in Beschlüssen .....	234
cc) Differenzierung bei Vorgaben über Ausgestaltung, Verbreitung und Form in Beschlüssen .....	235
c) Ausgestaltung normativer Vorgaben durch den Berichterstatter .....	236
d) Normative Vorgaben als inhaltliche Grenze der Berichterstattung .....	238
aa) Grenzen der Ergänzung des Berichtsgegenstands .....	238
bb) Grenzen der Erweiterung des Berichtsgegenstands .....	239
3. Zusammenfassung zum ersten Problemkreis .....	240
<b>II. Zweiter Problemkreis: Die Berichtskompetenz .....</b>	<b>240</b>
1. Das Recht zur Berichterstattung als Teil der staatlichen Kompetenzordnung	241
2. Kompetenz zur Berichterstattung aufgrund von Gesetzen .....	242
3. Kompetenz zur Berichterstattung aufgrund von Beschlüssen .....	243
4. Kompetenz zur Berichterstattung aus eigener Initiative .....	245
a) Der Informationsgegenstand als Ausgangspunkt der herrschenden Lehre	245
aa) Information über Staatstätigkeit .....	246

bb) Information zur Erfüllung von Staatsaufgaben .....	246
b) Das Problem der Überschneidung aufgrund der Multifunktionalität von Berichten .....	246
c) Informationskompetenz ermitteln: Das Beispiel der Staatsleitung als zuständigkeitsbegründende Norm für die Bundesregierung .....	250
aa) Die Staatsleitung als Grundlage einer Informationskompetenz für die Bundesregierung .....	250
bb) Die Mängel einer Informationskompetenz der Staatsleitung .....	251
cc) Folgen für die staatliche Berichterstattung .....	253
5. Zusammenfassung zum zweiten Problemkreis .....	253
<b>III. Dritter Problemkreis: Berichterstattung unter dem Gebot der parteipolitischen Neutralität .....</b>	<b>254</b>
1. Gebote staatlicher Neutralität im Recht .....	254
2. Das Gebot der parteipolitischen Neutralität .....	255
a) Anwendungsbereich .....	257
b) Die vier Grenzen der politischen Neutralität .....	258
aa) Absolute Grenzen .....	258
(1) Absolut-formelle Grenze .....	258
(2) Absolut-inhaltliche Grenze .....	259
bb) Temporäre Grenze .....	260
(1) Temporär-quantitative Grenze .....	261
(2) Temporär-qualitative Grenze .....	262
c) Ausnahmen .....	263
aa) Sachliche Information aus akutem Anlass .....	263
bb) Bereichsausnahme für Information zur Erfüllung von Staatsaufgaben? .....	264
cc) Zufälliger Zusammenfall von Wahlkampf und Berichterstattung .....	268
(1) Umgehung durch parlamentarische Behandlung von Berichten? .....	269
(2) Umgehung durch kollusives Schaffen von Berichtspflichten in der Vorwahlzeit .....	271
dd) Zugang zu Berichten im Internet .....	273
3. Zusammenfassung zum dritten Problemkreis .....	276
<b>IV. Viertes Problemkreis: Der Bürger als Ziel und als Objekt staatlicher Berichterstattung .....</b>	<b>276</b>
1. Der Bürger als Ziel staatlicher Berichterstattung .....	277
a) Die negative Informationsfreiheit .....	277
b) Die Meinungsbildungsfreiheit und der Grundsatz der staatsfreien Willensbildung .....	278
c) Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht .....	280
d) Zwischenergebnis zur Zulässigkeit der Adressierung von Bürgern .....	281
2. Der Bürger als Objekt staatlicher Berichterstattung .....	281

a) Private in der staatlichen Berichterstattung .....	281
b) Einfach-rechtliche Grenzen .....	282
aa) Datenschutzrecht .....	282
(1) Das BDSG als Grenze im Rahmen der Erstellung von Berichten .....	285
(2) Das BDSG als Grenze im Rahmen der Erstattung von Berichten .....	287
(3) Perspektive DSGVO .....	291
(a) Die wesentlichen Aussagen der DSGVO .....	291
(b) Ein neues BDSG – Lösung der Veröffentlichungsproblematik? .....	294
bb) Bereichsspezifische Geheimhaltungsvorschriften .....	295
(1) Allgemeine Geheimhaltungsvorschriften .....	296
(2) Geheimhaltungsvorschriften in Berichtsgesetzen .....	297
cc) Zwischenergebnis zu den einfach-rechtlichen Grenzen der Berichterstattung .....	298
c) Verfassungsrechtliche Grenzen: Die Grundrechte .....	299
aa) Glykol und Osho – Eine „Kurskorrektur“ in der Grundrechtsdogmatik? .....	299
(1) Der Gewährleistungsbereich – Deutung eines grundrechtsdogmatischen Begriffs .....	301
(2) Das funktionale Äquivalent – mittelbar faktische Belastung – moderner Eingriffsbegriff? .....	302
(3) Eine Korrektur der Kurskorrektur des BVerfG? .....	304
(a) Inkonsistenz der Rechtsprechung .....	304
(b) Verkürzung des Grundrechtsschutzes .....	307
(c) Dogmatische Fragwürdigkeit eines überdifferenzierten Grundrechtskonzepts .....	309
(4) Ablehnung der BVerfG-Judikatur .....	311
bb) Lösung durch eine großzügigere Annahme eines funktionalen Äquivalents .....	311
(1) Das funktionale Äquivalent in der Rechtsprechung des BVerwG .....	312
(2) Mittelbare Abkehr vom zweistufigen Modell des BVerfG .....	313
cc) Die verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Berichterstattung im Einzelnen .....	313
(1) Das funktionale Äquivalent und staatliche Berichterstattung .....	314
(a) Die Finalität als zentrales Kriterium eines funktionalen Äquivalents .....	314
(b) Berichte als funktionales Äquivalent .....	316
(2) Anforderungen an die Rechtfertigung .....	317
(a) Vorbehalt des Gesetzes .....	318
(aa) Die Geltung des Vorbehalts des Gesetzes für staatliches Informationshandeln .....	318

(bb) Unentbehrlichkeit einer einfach-gesetzlichen Regelung – Keine verfassungsunmittelbare Befugnis aus der Kompetenz der Staatsleitung .....	321
(cc) Der Vorbehalt des Gesetzes für staatliche Berichterstat- tung .....	324
(b) Wahrung der Kompetenzordnung .....	326
(c) Gebot der Verhältnismäßigkeit und seine besonderen Aus- prägungen im staatlichen Informationshandeln .....	326
(aa) Exkurs: Die objektive Bedeutung von Richtigkeit und Sachlichkeit als allgemeine Rechtmäßigkeitsvorausset- zungen .....	329
(bb) Gebot der Richtigkeit .....	329
(cc) Gebot der Sachlichkeit .....	331
(d) Pflicht zur vorherigen Anhörung .....	332
3. Zusammenfassung zum vierten Problemkreis .....	337

### *Kapitel 5*

<b>Rechtsschutz und Staatshaftung</b>	339
<b>I. Rechtsschutz unter staatlichen Stellen</b> .....	339
1. Abwehr staatlicher Berichterstattung durch andere staatliche Stellen .....	339
2. Durchsetzung staatlicher Berichterstattung durch andere staatliche Stellen ..	341
3. Verwaltungsprozessuale Durchsetzung und Abwehr von Berichten durch staatliche Stellen .....	342
<b>II. Rechtsschutz privater natürlicher oder juristischer Personen</b> .....	344
1. Die präventive Abwehr staatlicher Berichterstattung .....	345
2. Die Restitution nach Veröffentlichung eines Berichts .....	348
3. Die Kompensation für veröffentlichte Berichterstattung .....	351
a) Der Amtshaftungsanspruch .....	351
b) Weitere Kompensationsansprüche des Staatshaftungsrechts .....	355
<b>III. Zwischenergebnis zu Rechtsschutz und Staatshaftung</b> .....	359
<b>Fazit</b> .....	360
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	362
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	365
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	391

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AbfallR	Recht der Abfallwirtschaft
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Archiv für Presserecht
ALG	Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte
AltPflG	Altenpflegegesetz
AMG	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
ARegV	Anreizregulierungsverordnung
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AuA	Arbeit und Arbeitsrecht
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBL	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BBK	Bundesamt für Bevölkerungs- und Katastrophenschutz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BDSG-Entwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BerBiFG	Berufsbildungsförderungsgesetz
BfD	Bundesbeauftragter für den Datenschutz

BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (Amtliche Sammlung)
BGleiG	Bundesgleichstellungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
Biokraft-NachV	Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung
BK-Grundgesetz	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMG	Bundesmeldegesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BörsG	Börsengesetz
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BRH	Bundesrechnungshof
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWahlG	Bundeswahlgesetz
ContStifG	Conterganstiftungsgesetz
dpa	Deutsche Presse-Agentur
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRIZ	Deutsche Richterzeitung
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
Dt. VerwR	Deutsches Verwaltungsrecht
DuD	Datenschutz und Datensicherung
DUH e. V.	Deutsche Umwelthilfe e. V.

DV	Deutsche Verwaltung
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaften
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
Erg.-Band	Ergänzungsband
ErwGr.	Erwägungsgrund
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
FIUUG	Flugunfall-Untersuchungs-Gesetz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GewerbeG	Gewerbegesetz
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GG	Grundgesetz
GGK	Grundgesetz-Kommentar
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO LT	Geschäftsordnung des Landtags
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hb.	Handbuch
HbdGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
HdWUR	Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts
HebG	Hebammengesetz
HeimG	Heimgesetz
HK	Handkommentar
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz

i. E.	im Ergebnis
i. e. S.	im engeren Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jb.	Jahrbuch
Jb. UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen-Zeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KrPflG	Krankenpflegegesetz
KSpG	Kohlendioxid-Speicherungsgesetz
KVG	Kommunalvermögensgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
lit.	Buchstabe
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LPresseG	Landespressegesetz
LSG	Landessozialgericht
MAD	Militärischer Abschirmdienst
M/K/S	Mangoldt/Klein/Starck
MüKo-StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
NK-StGB	Nomos Kommentar Strafgesetzbuch
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NuR	Natur und Recht
NVerfSchG	Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz
NVWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVWZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
Öff.	Öffentliches
OVG	Oberverwaltungsgericht

PartG	Parteiengesetz
PKGrG	Kontrollgremiumgesetz
PUAG	Untersuchungsausschussgesetz
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
SächsDSG	Sächsisches Datenschutzgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGleiG	Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
SpkG	Sparkassengesetz
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Sten. Berichte	Stenografische Berichte
StGB	Strafgesetzbuch
StUG	Stasi-Unterlagen-Gesetz
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
s. u.	siehe unten
SUG	Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetz
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TrinkwV	Trinkwasserverordnung
u.	und
u. a.	und andere
UA	Unterabsatz
UBAG	Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes
UBWV	Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung
ÜGRG	Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren
UIG	Umweltinformationsgesetz
UI-RL	Umweltinformationsrichtlinie
UmweltR	Umweltrecht
Urt.	Urteil
v.	vom, von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfSchR	Verfassungsschutzrecht
Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht

VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VuR	Verbraucher und Recht
VVDSTRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwAT	Allgemeines Verwaltungsrecht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBeauftrG	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WM	Wertpapiermitteilungen
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDG	Zivildienstgesetz
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHG	Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR N. F.	Zeitschrift für Schweizerisches Recht – Neue Folge
zust.	zustimmend

## Einleitung

Die Abhandlungen zu aktivem staatlichem Informationshandeln sind Legion<sup>1</sup>. In der Literatur kommt es bisweilen vor, dass einer Zusammenstellung der einschlägigen Beiträge eine Art Vorwort vorangestellt wird, die Zahl der Beiträge sei nicht mehr überschaubar und die folgende Liste erhebe daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit<sup>2</sup>. Das nicht umsonst „Modethema“<sup>3</sup> genannte aktive staatliche Informationshandeln beschäftigt seit mehreren Jahrzehnten Rechtsprechung und Wissenschaft<sup>4</sup>, und bis heute werden fortgesetzt Monografien zu diesem Bereich staatlicher Lenkungsstätigkeit veröffentlicht<sup>5</sup>. Bedarf es da wirklich noch weiterer Untersuchungen?

Aus zwei Gründen muss die Antwort auf die Frage ja lauten. Einerseits sind nach wie vor viele Problembereiche staatlichen Informationshandelns trotz aller Bemühungen von Rechtsprechung und Wissenschaft ungeklärt und strittig. Andererseits hat sich die Diskussion um staatliches Informationshandeln häufig auf einzelne Elemente des Informationshandlungsspektrums konzentriert<sup>6</sup>. Diese Untersuchung möchte ein Mittel staatlichen Informationshandelns betrachten, welches bisher allenfalls am Rande Aufmerksamkeit erhalten hat: Die Berichterstattung durch staatliche Stellen.

Die Erstattung von Berichten staatlicher Stellen ist kein neues Phänomen. Im parlamentarischen Bereich etwa enthält schon die US-Verfassung vom 17.09.1787 in Art. 2 Abschnitt 3 eine geschriebene Pflicht des US-Präsidenten dem Kongress Informationen zu übermitteln, mit anderen Worten ihm zu berichten<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. die Literaturübersicht bei *Bumke*, DV 37 (2004), 3, 4 Fn. 5.

<sup>2</sup> So z. B. *Gurlit*, DVBL 2003, 1119, 1124 Fn. 54.

<sup>3</sup> *Di Fabio*, JuS 1997, 1.

<sup>4</sup> Frühe Beiträge sind etwa *Kloepfer*, Information als Intervention; *Ossenbühl*, Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen; *Philipp*, Staatliche Verbraucherinformationen; *Ossenbühl*, in: Jb. UTR 3 (1987), 27; *Lübbe-Wolff*, NJW 1987, 2705.

<sup>5</sup> Z. B.: *Wegmer*, Staatshaftungsrechtliche Relevanz behördlicher Informationstätigkeit; *Boddenberg*, Negative Produktinformation; *Abbé*, Verbraucherschutz durch Transparenz; *Honegg*, Verwendung von staatlicher Verbraucherinformation; *Vogt*, Informationstätigkeit des BRH; *Schneider*, Staatliche Informationstätigkeit.

<sup>6</sup> Gegenwärtig scheint die Beschäftigung mit dem Bereich der Verbraucherinformation im Vordergrund zu stehen, vgl. aktuell etwa *Boddenberg*, Negative Produktinformation; *Honegg*, Verwendung von staatlicher Verbraucherinformation; *Abbé*, Verbraucherschutz durch Transparenz; *Schoch*, NJW 2012, 2844; *Ossenbühl*, NVWZ 2011, 1357.

<sup>7</sup> *Maiwald*, Berichtspflichten, S. 33.

In der Bundesrepublik hat die Bedeutung allein der Berichterstattung der Bundesregierung an den Bundestag quantitativ stetig zugenommen<sup>8</sup>.

Durch das staatliche Berichtswesen wird eine Fülle von Informationen verarbeitet, komprimiert und weitergegeben. Diese Informationsverwaltung hat aus mehreren Gründen hohe rechtliche Relevanz.

Dies betrifft zum einen die unmittelbare Wirkung der gezielten Informationsveröffentlichung mit der Öffentlichkeit als Hauptadressat. Exemplarisch zeigt sich dies etwa an den Berichten des BFV, die gemäß § 16 BVerfSchG explizit der Unterrichtung der Öffentlichkeit dienen. In solchen Fällen werden bewusst Informationen von Staatsseite in der Form des Berichts an die Öffentlichkeit weitergegeben, was letztlich auch der Verhaltensbeeinflussung dient, um z. B. gesellschaftliche Ablehnung zu erzeugen<sup>9</sup>.

Zum anderen haben auch Berichte, die an andere staatliche Stellen adressiert sind, eine unmittelbare Informationswirkung durch regelmäßige Veröffentlichung. Der Jahreswirtschaftsbericht etwa wird gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 StabG dem Bundestag und dem Bundesrat von der Bundesregierung erstattet. Seine Informationen sind aber durch die Parlamentsöffentlichkeit, die Veröffentlichung in den Bundestagsdrucksachen, die gezielte Verbreitung als eigenständige Publikation sowie die Abrufbarkeit im Internet allgemein zugänglich<sup>10</sup>.

Nicht zuletzt bilden Berichte oft die Grundlage für weiteres staatliches Handeln. Berichte sind dabei regelmäßig die Basis, um Erforderlichkeit, Art und Umfang weiterer Maßnahmen zu bestimmen<sup>11</sup>. Diese Maßnahmen sind nicht selten selbst rechtserheblich<sup>12</sup>.

Berichterstattungspflichten können praktisch jedes Thema zum Gegenstand haben. Berichte wie der Jahresabrüstungsbericht 2013<sup>13</sup> befassen sich nahezu ausschließlich mit Fragen, die dem staatlichen Bereich zugeordnet werden können,

---

<sup>8</sup> Die erste Legislaturperiode von 1949 bis 1953 verzeichnete neun Berichte der Bundesregierung an den Bundestag. In der vierten Legislaturperiode von 1961 bis 1965 waren es schon 110, für die 16. Legislaturperiode von 2005 bis 2009 wurden mittlerweile 308 Berichte verzeichnet; vgl. *Schindler*, Datenhandbuch Bundestag 1949 bis 1990 Bd. I, S. 1268–1269 sowie *Feldkamp*, Datenhandbuch Bundestag 1990 bis 2010, S. 625. Hiervon wird eine Vielzahl von Berichten nicht erfasst, z. B. der Verfassungsschutzbericht.

<sup>9</sup> *Murswiek*, NVWZ 2004, 769, 771; ausführlich zum Verfassungsschutzbericht unten Kap. 2. II. 1., S. 60.

<sup>10</sup> Vgl. umfassend zum Jahreswirtschaftsbericht unten Kap. 2 II. 4., S. 96.

<sup>11</sup> *Schoch*, in: HbdStR, § 37 Rn. 67.

<sup>12</sup> Z. B. Gesetzesänderungen in Folge von Evaluierungsberichten. In Begründungen zu Gesetzentwürfen wird nicht selten auf staatliche Berichte Bezug genommen, z. B. im 25. BaFöG-Änderungsgesetzentwurf, BT-Drucks. 18/2663, 1. Es ist nicht unüblich, dass staatliche Berichte selbst konkrete rechtlich relevante Maßnahmen vorschlagen, vgl. etwa den Bericht über die Auswirkungen des ProstG, BT-Drucks. 16/4146, 44.

<sup>13</sup> BT-Drucks. 19/933.

anders formuliert berichtet der Staat hier über sich selbst, nämlich über seine Abrüstungspolitik. Andere Berichte wie der Umwelt- oder der Sozialbericht beschäftigen sich mit Gegenständen, die sowohl staatlichen als auch gesellschaftlichen Bezug haben. Nicht zuletzt gibt es Berichte, die sich schwerpunktmäßig mit gesellschaftlichen Phänomenen beschäftigen und hier bis zur Nennung konkreter Einzelpersonen und Unternehmen gehen, so etwa der Verfassungsschutzbericht oder der Bericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)<sup>14</sup>. In solchen Fällen kann die Erwähnung in einem Bericht erhebliche Nachteile für die Betroffenen haben<sup>15</sup> und Grundrechtseingriffe beinhalten.

Trotz der rechtspraktisch erheblichen Relevanz hat das Berichtswesen des Staates rechtswissenschaftlich bisher nur wenig Aufmerksamkeit erfahren. Zu nennen sind hier zunächst vereinzelt Analysen einzelner Berichte, die aber das Phänomen der Berichterstattung nicht insgesamt in den Blick nehmen<sup>16</sup>. Das Berichtswesen insgesamt ist vor allem aus staatsrechtlicher Perspektive und dort mit dem Schwerpunkt der Berichte der Bundesregierung an den Bundestag betrachtet worden<sup>17</sup>. Auch liegt eine verwaltungswissenschaftliche Arbeit zum Berichtswesen vor, die sich im Schwerpunkt mit dem Bericht als Mittel der internen Verwaltungskontrolle beschäftigt<sup>18</sup>. Eine umfassende Untersuchung des Berichtswesens mit Blick auf seine Rolle im System staatlichen Informationshandelns ist aber bisher unterblieben<sup>19</sup>. Diese Lücke will diese Untersuchung schließen, indem sie einerseits fragt, ob es sich bei Berichterstattung staatlicher Stellen um eine eigene Handlungsform im System staatlichen Informationshandelns handelt, und andererseits die zentralen Rechtsprobleme staatlicher Berichterstattung aufarbeitet.

---

<sup>14</sup> Zu diesen Berichten ausführlich unten Kap. 2 II. 1., S. 60 und Kap. 2 II. 3., S. 82.

<sup>15</sup> Für den Verfassungsschutzbericht: *Murswiek*, NVWZ 2004, 769; für den Bericht des Datenschutzbeauftragten: VG Köln, Beschluss v. 11.03.1999 – Az. 20 L 3757/98 –, zitiert aus juris. Für Berichte des Bundeskartellamts *Kloepfer*, Information als Intervention, S. 20–21 m.w.N.

<sup>16</sup> Exemplarisch: zum Verfassungsschutzbericht: *Murswiek*, NVWZ 2004, 769; *Doll*, NVWZ 2005, 658; zum Subventionsbericht aus auch ökonomischer Perspektive: *Dickertmann/Diller*, WiSt 1986, 601; zum Monitoring-Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zur gewerblichen Sammlung von Abfällen: *Petersen/Hermanns*, AbfallR 2014, 138; zu Schulinspektionsberichten: *Winkler*, JZ 2012, 762.

<sup>17</sup> Monografisch *Maiwald*, Berichtspflichten; *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, S. 297–300; *Linck*, DÖV 1979, 116; *Waechter*, ZG 1996, 84; aus politologischer Sicht *Ismayr*, ZParl 21 (1990), 553.

<sup>18</sup> Monografisch *Loeser*, Berichtswesen.

<sup>19</sup> *Schoch*, in: HbdStR, § 37 Rn. 65, 67 bezeichnet das Berichtswesen insgesamt als „rechtswissenschaftlich weitgehend unerforscht“ und hält dieses „Forschungsdefizit“ für erstaunlich. Freilich konstatiert er an anderer Stelle, das Berichtswesen weise kaum Probleme auf, vgl. *Schoch*, VBIBW 2014, 361, 364. Ob dies zutreffend ist, wird die Untersuchung zeigen.