

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

Einleitung	25
-------------------------	----

Kapitel 1

Untersuchungsgegenstand	29
--------------------------------	----

I. Definition eines Berichts	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
II. Staatliche Stellen	38
III. Bürgerbeeinflussung	39

Kapitel 2

Die Untersuchung des Berichtswesens in der Praxis	41
--	----

I. Kategorien der Berichterstattung	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
II. Vertiefte Untersuchung ausgewählter Berichte	59
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
III.	Folgerungen aus der Untersuchung der Berichtspraxis	124

Kapitel 3

	Berichte staatlicher Stellen im System staatlichen Informationshandelns	125
I.	Staatliches Informationshandeln als Verwaltungshandeln	125
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
II. Berichterstattung als Element staatlichen Informationshandelns	155
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
III.	Zwischenergebnis zur Berichterstattung staatlicher Stellen im System staatlichen Informationshandelns	195

Kapitel 4

	Die Rechtsprobleme staatlicher Berichterstattung	196
I.	Erster Problemkreis: Die Berichtsgrundlage	196
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
II. Zweiter Problemkreis: Die Berichtscompetenz	240
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
III. Dritter Problemkreis: Berichterstattung unter dem Gebot der parteipolitischen Neutralität	254
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
IV. Viertes Problemkreis: Der Bürger als Ziel und als Objekt staatlicher Berichterstattung	276
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

Rechtsschutz und Staatshaftung	339
I. Rechtsschutz unter staatlichen Stellen	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
II. Rechtsschutz privater natürlicher oder juristischer Personen	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
III. Zwischenergebnis zu Rechtsschutz und Staatshaftung	359
Fazit	360
Zusammenfassung in Thesen	362
Literaturverzeichnis	365
Stichwortverzeichnis	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-Wärmegegesetz
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 Legion¹. 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 Vollständigkeit². Das nicht umsonst „Modethema“³ genannte aktive staatliche Informationshandeln beschäftigt seit mehreren Jahrzehnten Rechtsprechung und Wissenschaft⁴, und bis heute werden fortgesetzt Monografien zu diesem Bereich staatlicher Lenkungsstätigkeit veröffentlicht⁵. 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 konzentriert⁶. 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 berichten⁷.

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

² So z. B. *Gurlit*, DVBL 2003, 1119, 1124 Fn. 54.

³ *Di Fabio*, JuS 1997, 1.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ *Maiwald*, Berichtspflichten, S. 33.

In der Bundesrepublik hat die Bedeutung allein der Berichterstattung der Bundesregierung an den Bundestag quantitativ stetig zugenommen⁸.

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 erzeugen⁹.

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 zugänglich¹⁰.

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 bestimmen¹¹. Diese Maßnahmen sind nicht selten selbst rechtserheblich¹².

Berichterstattungspflichten können praktisch jedes Thema zum Gegenstand haben. Berichte wie der Jahresabrüstungsbericht 2013¹³ befassen sich nahezu ausschließlich mit Fragen, die dem staatlichen Bereich zugeordnet werden können,

⁸ 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.

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

¹⁰ Vgl. umfassend zum Jahreswirtschaftsbericht unten Kap. 2 II. 4., S. 96.

¹¹ *Schoch*, in: HbdStR, § 37 Rn. 67.

¹² 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.

¹³ 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)¹⁴. In solchen Fällen kann die Erwähnung in einem Bericht erhebliche Nachteile für die Betroffenen haben¹⁵ 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 nehmen¹⁶. Das Berichtswesen insgesamt ist vor allem aus staatsrechtlicher Perspektive und dort mit dem Schwerpunkt der Berichte der Bundesregierung an den Bundestag betrachtet worden¹⁷. Auch liegt eine verwaltungswissenschaftliche Arbeit zum Berichtswesen vor, die sich im Schwerpunkt mit dem Bericht als Mittel der internen Verwaltungskontrolle beschäftigt¹⁸. Eine umfassende Untersuchung des Berichtswesens mit Blick auf seine Rolle im System staatlichen Informationshandelns ist aber bisher unterblieben¹⁹. 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.

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

¹⁵ Für den Verfassungsschutzbericht: *Murawiek*, 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.

¹⁶ Exemplarisch: zum Verfassungsschutzbericht: *Murawiek*, 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Monografisch *Loeser*, Berichtswesen.

¹⁹ *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.