

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Einleitung | 25 |
| <i>Kapitel 1</i> | |
| 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 |
| <i>Kapitel 2</i> | |
| 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 Rechtschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren | 106 |
| a) Kategorisierung | 106 |
| b) Der Erfahrungsbericht ÜRG 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 ÜRG | 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 ÜRG | 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 Verwaltungshandels | 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 Berichtsersuchen 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 Berichtsersuchen 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 |
| (a) 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 Berichtskompetenz | 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. Vierter 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 Berichterstattung | 324 |
| (b) Wahrung der Kompetenzordnung | 326 |
| (c) Gebot der Verhältnismäßigkeit und seine besonderen Ausprägungen im staatlichen Informationshandeln | 326 |
| (aa) Exkurs: Die objektive Bedeutung von Richtigkeit und Sachlichkeit als allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen | 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 |