

# 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 Berichtersteller .....	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. 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. 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>	<b>196</b>
<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. Vierter 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