

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1429

Staatsinformationsqualität

De- und Rekonstruktion
des verfassungsgerichtlichen Leitbilds
öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit
und der entsprechenden Gebote

Von

Tobias Mast



Duncker & Humblot · Berlin

TOBIAS MAST

Staatsinformationsqualität

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1429

Staatsinformationsqualität

De- und Rekonstruktion
des verfassungsgerichtlichen Leitbilds
öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit
und der entsprechenden Gebote

Von

Tobias Mast



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung
des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT

Die Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahr 2019 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
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15876-8 (Print)
ISBN 978-3-428-55876-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Meiner Mutter

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg im Sommersemester 2019 als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Medienforschung – Hans-Bredow-Institut. In vielfältiger Weise hat dieses Buch von der juristischen und medienwissenschaftlichen Expertise am Institut profitiert. Mein tiefer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Schulz, der mich aus einigen Sackgassen manövrierte und viele wertvolle Denkanstöße gab. Sein interdisziplinärer Blick und sein Gespür für tatsächliche Problemlagen haben mich inspiriert. Herrn Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute danke ich herzlich für die Erstellung des Zweitgutachtens und die anregende Diskussion im Rahmen meiner Disputation.

Ich hatte das große Glück, Freundinnen und Freunde, Kolleginnen und Kollegen zu haben, die keine Mühen scheuten, meine Gedanken auf ihre Plausibilität abzutasten, mir Unzulänglichkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten meiner Arbeit aufzuzeigen und das Manuskript kritisch Korrektur zu lesen. Alle Mängel, welche die Schrift noch aufweist, habe ich allein zu verantworten. Besonderen Dank schulde ich insoweit Stephan Dreyer, Anne-Kristin Polster, Lennart Elsaß, Markus Oermann, Sascha Hölig, Claudia Lampert, Jan-Hinrik Schmidt, Sören Stirn, Florian Wittner, Verena Heil und Friedrich-Asmus Matzen. Nicht zuletzt haben Felix Krupar, Florian Seitz, Lennart Ziebarth, Jannik Domroes, Kevin Dankert, Amélie Pia Heldt und Martin Lose zu der großartigen Zeit am Institut beigetragen.

Der Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT übernahm die Druckkosten der Arbeit, auch hierfür bin ich überaus dankbar.

Hamburg, Februar 2020

Tobias Mast

Inhaltsverzeichnis

Einführung	29
Methodische Herangehensweise	31

1. Teil

Hintergründe und Typologie öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit	41
A. Verfassungsgerichtliches Verständnis öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit ..	41
I. Entscheidungen	41
1. Badenfrage (1974)	41
2. Verfassungsschutzbericht (1975)	42
3. Öffentlichkeitsarbeit (1977)	43
4. Glykol und Osho (2002)	44
5. Junge Freiheit (2005)	45
6. Fall Löw (2010)	46
7. Verfassungsfeindlichkeitserklärung (2012)	46
8. Spinner und Schwesig (2014)	46
9. Wanka/Rote Karte (2018)	47
10. § 40 Ia LFGB (2018)	48
II. Vorläufige Würdigung	48
1. Unterscheidung staatlicher und gesellschaftlicher Informationstätigkeit	49
a) Verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft	49
b) Zwischenbereiche und Nuancierungen statt rigidem Dualismus	49
aa) Vorgabe unterschiedlicher Rationalitäten durch die verfassungsrecht-	
liche Staatsorganisation	50
bb) Faktische Zwischenbereiche	52
c) Fazit	54
2. Von der Staatsfreiheit zur Teilhabe am Meinungsbildungsprozess	54
a) Unterscheidung von Volkswillensbildung und Staatswillensbildung	54
b) Verfassungs- und Realitätswidrigkeit eines prinzipiell staatsfreien öffent-	
lichen Diskurses	55
aa) Verfassungskonzeption repräsentativ-parlamentarischer Demokratie	56
bb) Vergleich zu dem funktionalen Verständnis der Staatsferne im Rund-	
funkverfassungsrecht	57

cc) Informationstätigkeit als Verfassungsverwirklichung und Freiheitsförderung	58
dd) Einfachgesetzliche Bestimmbarkeit des Umfangs staatlicher Diskursteilnahme	59
ee) Realitätsadäquate Verfassungsinterpretation	59
c) Extensiveres Informationsverhalten als Folge des veränderten Realbereichs	60
d) Fazit	60
3. Rezipientenbild und Wirksamkeit	61
a) Ideal eigenverantwortlicher, autonomer Rezipienten	61
b) Amtsautorität und Bürgererwartung	62
c) Fazit	63
4. Staatliche Informationsrolle und Informationsqualität	63
a) Tatsächlicher Wissensvorsprung?	65
b) Unterschiedliche verfassungsrechtliche Konzeptionen von Informationstätigkeit	67
aa) Gegenüberstellung grundrechtlicher Freiheit und bürokratisch-administrativer Aufgabenerledigung	67
(1) Äußerungsfreiheit und Äußerungspflicht	68
(2) Äußerungsgestaltung	68
bb) Relative Freiheit politisch-repräsentativer Akteure im Staat	70
c) Qualitätsabsicherung durch normative Vorgaben	71
5. Fazit	72
B. Charakteristika öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit	73
I. Daten, Information und Wissen	73
1. Begriffe und Konzepte	73
a) Prominente Informationsverständnisse	73
b) Untauglichkeit einfachgesetzlicher Informationsbegriffe	75
c) Hier vertretenes Verständnis	75
2. Wirkungsebenen	77
a) Wirkungsvoraussetzung: Rezeption	77
b) Vermittlung von Faktenwissen	78
c) Relevanzwahrnehmung	78
d) Einstellungsbildung und -änderung	78
e) Handlungsimpulse	79
f) Fazit	80
3. Irreversibilität	80
II. Staat und Massenkommunikation	82
1. Realbereich des informierenden Staates	83
a) Kontinuität und Wandel im staatlichen Umgang mit Information	83

b) Informations- und Wissensgesellschaft als Handlungsrahmen moderner Staatlichkeit	84
c) Reaktion auf die Fortentwicklung der Informationstechnologien	87
aa) Mediatisierung	90
bb) Disintermediation	91
2. Auswahl- und Gestaltungslogik	94
a) Berücksichtigung durch staatliche Akteure	94
b) Kritik	95
3. Reduzierte Wirkungseinschätzbarkeit	97
a) Disperses Publikum	98
b) Erwartungen und Intentionsinterpretation	99
c) Aufgreifen durch Dritte	99
d) Systemspezifik	100
e) Fazit	101
4. Wirkungsannahmen	101
a) Gatekeeping	101
b) Öffentliche Themenagenda	102
c) Framing	104
d) Priming	106
e) Schweigespirale	107
f) Fazit	108
5. Besondere Wirkmacht staatlicher Informationstätigkeit?	109
a) Gesteigerte Rezeptionschance?	110
b) Vertrauensvorschuss?	112
c) Fazit	113
C. Umriss des Phänomenbereichs öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit	114
I. Funktionen	114
1. Demokratische Funktion	114
a) Klassisches Verständnis	115
b) Modernes Verständnis	115
aa) Öffentlichkeit als gewaltenübergreifendes Prinzip	116
bb) Selbstdarstellung und Diskursaktivierung	118
cc) Defizite und Gefahren aktiver Öffentlichkeit	119
c) Fazit	120
2. Rechtsstaatliche Funktion	120
3. Sozialstaatliche Funktion	122
4. Grundrechtliche Schutzfunktion	124
5. Prangerfunktion	125
6. Aktivierungsfunktion	126
7. Wirtschaftliche Funktion	126

II. Erscheinungsformen	128
1. Öffentlichkeitsarbeit	129
2. Serviceinformationen	132
3. Online-Datenbanken	132
4. Warnungen und Empfehlungen	134
5. Unterrichtung, Hinweis und Aufklärung	136
6. Berichterstattung	137
7. Kollaboratives und mittelbares Informationshandeln	138
8. Mischformen	140

2. Teil

Inhaltliche Gebote	141
A. Übergeordnete Fragestellungen der Gebotsinterpretation	141
I. Regelungsebene der Verfassung	141
II. Orientierung an staatlichen Akteuren als Äußerungssubjekten	142
III. Wirkungsorientierung als Interpretationsaspekt	143
1. Orientierung am faktisch Möglichen	143
2. Blickfelderweiterung: Interdisziplinarität und Gesamtheit handlungsanleitender Faktoren	144
IV. Gebote als Regelnormen	145
V. Gebote als Mindestvorgaben	146
VI. Ausnahmen und Niveauunterschiede	147
B. Übergeordnete Funktionen der Gebote	148
I. Funktionssicherungsfunktion	148
1. Gelingensbedingungen erfolgreicher Kommunikation	149
2. Verfassungsrechtliche Rationalitätspflicht	149
3. Übertragung anerkannter Verfassungserwägungen	150
4. Steigerung der Qualitätschance	152
II. Rechtliche Schranken, Vorgaben und Leitbild	153
1. Reduzierung informationeller Defizite und Gefahren	155
2. Irritation massenkommunikativer Logiken	155
III. Institutionelle Absicherung staatlicher Informationstätigkeit	156
1. Verfassung als langfristiges Konzept	156
2. Rezeptionswilligkeit als nicht garantierbare Voraussetzung	158
3. Aufbau und Wahrung von Vertrauenswürdigkeit	159
a) Idealisierte „Schauseite“ als Medium der Selbsterhaltung?	161
b) Legitimierung durch Qualitätsvorgaben	163
aa) Glaubhafte Vermittlung eines Leitbilds und entsprechenden Verhaltens	163

- bb) Vermeidung von Spannungen zwischen den Vertrauenselementen 164
- c) Dilemma fehlender Trennschärfe zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Informationstätigkeit 165
- d) Fazit 166
- C. Oberbegriff öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit 167
 - I. Maßgeblichkeit für die Gebotsgeltung 167
 - II. Begriffsabgrenzung zur Publikumsinformation 168
 - III. Definitionselemente öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit 171
 - 1. Inhaltlich nicht vollständig determiniert 171
 - 2. Öffentlich 172
 - a) Abgrenzung von Binnenkommunikation 173
 - b) Abgrenzung von individuell-reaktiver Kommunikationsbeziehung 173
 - c) Notwendig (pro-)aktives Informationshandeln? 175
 - 3. Kommunikator 176
 - a) Abgeordnete? 176
 - aa) Staatlichkeit und Mandatsfreiheit 177
 - bb) Indemnität als Kristallisationspunkt verfassungsrechtlichen Politikverständnisses 178
 - b) Fraktionen 180
 - c) Parlament 181
 - d) Regierung(smitglieder) 181
 - e) Bundespräsident 183
 - f) Kommunale Wahlbeamte 184
 - aa) Unschärfen zwischen Staat, Politik und Gesellschaft auf kommunaler Ebene 184
 - bb) Kommunale Wahlbeamte zwischen Politik und Verwaltungsaufgabe 185
 - g) Privatrechtlich organisierte Verwaltungseinheiten 186
 - h) Gerichtsverwaltung 187
 - i) Formen mittelbarer und kollaborativer Informationstätigkeit 187
 - aa) Geltungsbestimmung anhand der Figur des Zu-eigen-Machens 188
 - bb) Abgleich mit den Rationalitäten staatlicher Informationstätigkeit 189
 - cc) Beispiele 190
 - (1) Publikationen der Bundeszentrale für politische Bildung 190
 - (2) Lebensmittelklarheit.de 191
 - (3) Lost Art-Datenbank 191
 - (4) Online-Jobbörse 192
 - (5) AOK-Arztnavigator 192
 - dd) Fazit 192

D. Etablierte Gebote	192
I. Staatliche Werturteile und Sachlichkeitsgebot	193
1. Staatliche Werturteile	193
a) Unanwendbarkeit des Art. 5 I 1 GG	193
b) Zulässigkeit staatlicher Meinungsäußerungen	194
aa) Verfassung als Wertordnung	195
bb) Ständige Bezugnahme auf Entscheidungen und Bewertungen	196
cc) Vielfältige Kompetenzen zur Werturteilsäußerung	197
2. Sachlichkeitsgebot	198
a) Herleitung	198
aa) Geltung für jegliches Staatshandeln	198
bb) Geltung für öffentliches Informationshandeln	198
(1) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	198
(2) Willkürverbot	199
(3) Rechtsstaatsprinzip	200
(4) Demokratieprinzip	200
b) Allgemeiner Inhalt	201
aa) Abgrenzung vom notwendigen Aufgabenbezug	201
bb) Erfasste Äußerungsformen	202
(1) Lediglich Werturteile?	203
(2) Einbezug auch anderer Äußerungsarten	204
(3) Übergeordnete Mäßigungs- und Sachgerechtigkeitsvorgabe	205
cc) Gradulierbarkeit der Sachlichkeit	207
dd) Niveaureduzierung	208
(1) Äußerungsobjekt?	208
(2) Äußerungssubjekt	209
(a) Politische Amtsträger und Organe	210
(b) Hoheitsferne Staatsunternehmen	212
(3) Verwendetes Medium, Äußerungsform und -kontext?	214
(4) Situativer Sonderbereich: Recht zum Gegenschlag?	215
(a) Meinungskampfrhetorik	216
(b) Aspekt der Abwägung	216
(c) Effektivitätsvoraussetzung	217
(5) Zwischenergebnis und Auswirkungen	219
c) Spezifische Gehalte	220
aa) Enthaltene Neutralitätsgebot?	220
bb) Verbot widersprüchlicher Äußerungen	221
cc) Vorgaben an die Verwendung von Bildern, Symbolen und Filmen	222
(1) Die Macht der Bilder	223
(2) Anwendungsfälle des Sachlichkeitsgebots	224

(3) Abstrakte Beurteilung oder Einzelfallprüfung?	225
dd) Vorgaben an Sprachstil und Darstellungsform	226
(1) Kritik	227
(2) Erwidern	228
(a) Unterscheidung zwischen Gebotsvorgaben und Effektivitätser-	
wartung	228
(b) Erfolgsfaktoren in sozialen Medien	229
(c) Sonderrolle statt Diskursholismus	231
(d) Sachlichkeit als Aushängeschild der Sonderrolle	231
(3) Vorgabenniveau	232
(a) Auswirkungen des Niveauunterschieds	232
(b) Medien- und äußerungsformbezogene Niveaureduzierung	233
ee) Verbot überwiegenden Unterhaltungscharakters	234
d) Zusammenfassung	235
II. Richtigkeitsgebot	236
1. Herleitung	236
a) Vergleichbare Regelungen in anderen Rechtsgebieten	236
aa) Vergleich zu reaktiv-individueller Informationstätigkeit	236
(1) Zugang zu tatsächlich vorhandenen Datenbeständen statt zielge-	
richteter Publikation	237
(2) Annäherung bei proaktiven Informationsfreiheitsgesetzen	238
bb) Sonstige rechtliche Vorgaben	238
b) Geltung für öffentliches Informationshandeln	240
aa) Verhältnismäßigkeitsprinzip	240
bb) Willkürverbot	241
cc) Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip	241
2. Allgemeiner Inhalt	244
a) Verhältnis der Begriffe Richtigkeit und Wahrheit	244
b) Abgrenzung von rechtsstaatlichen Verfahrensorderungen	244
aa) Amtsermittlung	245
(1) Keine allgemeingültigen Aussagen über das nötige Aufklärungs-	
maß	246
(2) Umgang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen	248
bb) Anhörung Betroffener	249
cc) Vergleich mit Vorgaben des BVerfG	252
c) Richtigkeitspflicht	253
aa) Abgrenzung von der Aufgabenerfüllung	253
(1) Erstes Beispiel: Vermittlung von Faktenwissen	253
(2) Zweites Beispiel: Risikokommunikation	254
(3) Drittes Beispiel: Persuasives Informationshandeln	254

(4) Fazit	255
bb) Eigenständige Gebotsvorgabe	255
(1) Umfassende Vorgabe objektiver Richtigkeit?	255
(a) Soziologische Kritik	256
(b) Impraktikabilität	256
(c) Notwendige Würdigung objektiver Richtigkeit	257
(d) Divergierende Rezipientenerwartung	258
(e) Widerspruch zum übergeordneten Gebotsverständnis	259
(2) Vorgabe eines Mindestbestands an Tatsachen?	259
(3) Umfassende Vorgabe subjektiver Richtigkeit	260
d) Recht zur Lüge	260
aa) Meinungsstand	261
bb) Mögliche Bereiche staatlicher Lüge	262
cc) Schutz der Menschenwürde und des Lebens als fundamentale Staatsaufgabe	263
dd) Dilemma der Vertrauenswürdigkeit?	265
3. Spezifische Gehalte	267
a) Offenlegung des unabgeschlossenen Erkenntnisstandes	267
aa) Grundsätzliche Pflicht zur Offenlegung	267
bb) Ort/Stelle des offenlegenden Hinweises	269
b) Richtigstellung nachträglich als unrichtig erkannter Tatsachen?	270
c) Vorgaben an die Verwendung von Bildern, Symbolen und Filmen	271
d) Modifizierung zu Übernahmerrichtigkeit	273
4. Zusammenfassung	274
III. Vollständigkeitsgebot	274
1. Herleitung	275
a) Vergleich mit Begründungspflichten	275
b) Geltung für öffentliches Informationshandeln	276
2. Allgemeiner Inhalt	277
a) Eigenständiges Gebot oder Unterfall der Richtigkeit?	277
aa) Abhängigkeit vom Gebotsverständnis	277
bb) Eigenständige Vollständigkeitsvorgabe	278
(1) Hinreichende Kontextualisierung	278
(2) Unterscheidung rechtspolitischer Forderungen von Verfassungsvorgaben	279
(3) Inverhältnissetzung der Äußerung zum konkreten Wissensbestand	279
(4) Unterschied zum Verständnis bei reaktiv-individueller Informationsgewährung	280
cc) Vollständigkeit als Wertung	281

- b) Maßstab 281
 - aa) Keine allgemeine Vollständigkeit 282
 - bb) Durchschnittsbürger? 283
 - cc) Adressatenkreis 283
 - (1) Bestimmung bei einfachgesetzlicher Aufgabenzuweisung 284
 - (2) Bestimmung in sonstigen Fällen 284
 - (3) Durchschnittsvertreter oder besonders schutzbedürftiger Vertreter? 285
 - c) Niveaureduzierung 286
 - aa) Äußerungssubjekt 286
 - (1) Demokratieimmanenz strategischen Sprachgebrauchs 287
 - (2) Auswirkungen 287
 - bb) Medium und Äußerungsform 288
 - (1) Unterschiedliche Bedeutsamkeit der Gebotsfunktionen 288
 - (2) Mediennutzungsverbot bei Unterschreiten einer absoluten Grenze 289
 - d) Möglichkeit gebotswidriger Normen 289
- 3. Spezifische Gehalte 290
 - a) Geheimnisschutz unterliegende Informationen 290
 - b) Unvollständigkeit aufgrund unabgeschlossenen Erkenntnisprozesses 291
 - c) Modifizierung zu Übernahmevervollständigung 291
 - d) Ausgewogenheitselement: Bewusstes Verschweigen von Gegenargumen-
ten 292
- 4. Sonderproblem des „information overload“ 293
- 5. Zusammenfassung 294

E. Anerkennung weiterer Gebote 295

- I. Klarheitsgebot 295
 - 1. Herleitung 296
 - a) Vergleichbare Regelungen in anderen Rechtsgebieten 296
 - aa) Gebot der Normenklarheit 296
 - bb) Sonstige Normen 297
 - b) Geltung für öffentliches Informationshandeln 297
 - aa) Effektivitätserwägungen 298
 - bb) Ideal eigenverantwortlicher, autonomer Rezipienten 298
 - 2. Allgemeiner Inhalt 299
 - a) Begriff der Klarheit 299
 - aa) Deutungen in der Philosophie 300
 - bb) Verständnis der Rechtsordnung 300
 - cc) Zwischenergebnis 301
 - b) Abgrenzung zur Aufgabenerfüllung 301
 - c) Unterscheidung von Unverständlichkeit und Komplexität 302

d)	Klarheitsvorgabe	302
aa)	Klarheit als Bedingung gelingender Kommunikation	302
bb)	Idealtypische Unterscheidung von Sprachspielen und Rationalitäten	304
(1)	Verwaltungssprache als Fachsprache	304
(2)	Politische Sprache als strategische Sprache	305
(a)	Indirekte, ausweichende, unscharfe Sprache	305
(b)	Bezeichnungs- und Bedeutungskonkurrenz	305
(3)	Format- und zweckbedingt unterschiedliche Rationalitäten	306
cc)	Unterscheidung rechtspolitischer Forderungen von Verfassungsvorgaben	307
dd)	Maßstab	308
(1)	Bestimmung bei einfachgesetzlicher Aufgabenzuweisung	309
(2)	Bestimmung in sonstigen Fällen	309
(3)	Insbesondere: Leichte Sprache als Element der Barrierefreiheit	310
ee)	Niveaureduzierung	312
(1)	Äußerungssubjekt	312
(2)	Äußerungsform	313
(3)	Niveaunabhängige Möglichkeit der Erläuterung statt Aufbereitung	314
e)	Keine Abwägbarkeit	314
3.	Spezifische Gehalte	316
a)	Vorgaben für Visualisierungen sowie Oberflächen- und Layoutgestaltung	316
aa)	Insbesondere: Bilder und Symbole	316
bb)	Unterscheidung rechtspolitischer Forderungen von Verfassungsvorgaben	317
b)	Verbot unterschwelliger und manipulativer Informationstätigkeit	318
aa)	Definition	318
bb)	Beispiele	318
cc)	Überschnidungen mit dem Konzept des „Nudging“	320
c)	Modifizierung zu Übernahmeklarheit	321
4.	Verhältnis zum Vollständigkeitsgebot	322
5.	Zusammenfassung	323
II.	Kommunikatorklarheit	324
1.	Herleitung	324
a)	Anwendungsfelder verdeckter Informationstätigkeit	324
aa)	Beispiele	324
bb)	Gesteigertes Bedrohungspotential im Internet	325
b)	Andere Wertung für verdeckte Äußerungen Privater	327
aa)	Grundsätzliche Zulässigkeit	327
bb)	Sektorspezifische Einschränkungen	328

c)	Geltung für öffentliches Informationshandeln des Staates	329
aa)	Verantwortlichkeit als Teil des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips	330
bb)	Vorgaben der Meinungsfreiheit und des Demokratiegebots an den Prozess öffentlicher Meinungsbildung	332
(1)	Vergleich mit dem medialen Trennungsgebot	333
(2)	Gesteigertes Unterscheidbarkeitsbedürfnis bei staatlichem Informationshandeln	334
(3)	Fazit	335
2.	Allgemeiner Inhalt	336
a)	Grundlegendes	336
aa)	Klarheit hinsichtlich der Staatlichkeit und des konkreten Akteurs	336
bb)	Unmöglichkeit der Vorgabe konkreter Maßnahmen	337
cc)	Pflicht zur eindeutigen Sphärenzuordnung für politische Amtsträger?	338
dd)	Insbesondere: Verbot journalistisch-redaktioneller Angebote?	339
(1)	Eindruck journalistischen Anspruchs	340
(2)	Journalistisch-redaktionelles Erscheinungsbild	340
b)	Einheitliches oder divergierendes Niveau?	342
aa)	Äußerungssubjekt?	342
bb)	Relevanz für den Meinungsbildungsprozess?	343
cc)	Journalistisch-redaktionelles Erscheinungsbild	344
dd)	Folgen	344
(1)	Erkennbarkeit „auf den ersten Blick“ bei gesteigertem Gebotsniveau	344
(2)	Leichte Erkennbarkeit in sonstigen Fällen	345
c)	Recht zu verdeckter Informationstätigkeit	346
3.	Spezifische Gehalte	347
a)	Auftreten in Privatrechtsform und Zusammenarbeit mit bzw. Finanzierung privater Organisationen	347
b)	Tätigkeit als Werbeträger	348
c)	Plattformtätigkeit	349
4.	Zusammenfassung	350
III.	Zeitgerechtigkeitsgebot?	350
1.	Keine allgemeine Verfassungsvorgabe	350
a)	Unterschiedlicher Anknüpfungspunkt	351
b)	Unterschiedlicher Zielwert	352
c)	Allgemeine Aktualitätspflicht als Überforderung	353
d)	Regulierung durch einfache Gesetze und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	353
2.	Datum- und Hinweispflicht	354
IV.	Neutralitätspflichten	355
1.	Allgemeines informationelles Neutralitätsgebot?	355
a)	Kein allgemeines Wertungsverbot	356

b) Keine allgemeine Mäßigungspflicht aus einem Neutralitätsgebot	357
c) Anderweitige Beschränkung	357
d) Spezifische Vorgaben aus Einzelnormen	358
e) Keine Deutung als unabwägbare Regelnorm	359
f) Fazit	360
2. (Partei-)politische Neutralität	360
a) Herleitung	360
b) Inhalt	362
aa) Parteinahme für sich selbst und die Verfassung?	362
(1) Eigenwerbung	362
(2) Grundkonsens	364
(3) Fazit	365
bb) Identifikation mit gesellschaftlichen/politischen Kräften	366
cc) Inaussichtstellung rechtlicher oder tatsächlicher Sanktionen	366
dd) Sabotage und Boykottaufwurf	366
ee) Kritik an gesellschaftlichen/politischen Kräften	367
ff) Niveaudivergenz	368
(1) Äußerungssubjekt	369
(2) Konkrete Äußerungsfunktion?	370
(3) Recht zum Gegenschlag?	372
(4) Äußerungsform und Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen	373
(5) Zeitliche Nähe zur Wahl	374
gg) Auswirkungen des Niveauunterschieds	375
c) Verhältnis zum Sachlichkeitsgebot	375
3. Zusammenfassung	376
F. Zusammenfassende Schlussbemerkung zum Verhältnis von Gesellschaft und Staat im öffentlichen Diskurs	377
G. Tabellarische Darstellung der Ergebnisse	380

3. Teil

Möglichkeiten der Absicherung und Steigerung der Informationsqualität	384
A. Wirksamkeitsdefizit rechtlicher Informationsgebote	384
I. Unterscheidung zwischen rechtlicher Geltung und tatsächlicher Wirkung	384
II. Blickfelderweiterung	385
B. Verfassungsrechtliche Gesetzgebungspflicht und gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit	385
I. Verfassungsbindung des Gesetzgebers aus Art. 20 III GG	386
II. Verpflichtender Charakter des Gesetzgebungsmonopols	386

III. Gesetzgebungspflicht aus konkreten Verfassungsvorgaben	387
1. Abgleich mit dem dargelegten Gebotsverständnis: Gesetzgeber als Adressat?	388
2. Momentan unrealistisches Eintrittsszenario	388
3. Gestaltungsfreiheit zur Konkretisierung verfassungsrechtlicher Mindestvorgaben	389
C. Wechselwirkungen unterschiedlicher normativer Faktoren	389
D. Darstellung der normativen Struktur mittels eines Governance-Ansatzes	391
I. Kognition und Motivation	392
1. Informationskultur und Fachwissen	392
a) Aus- und Fortbildung	393
b) Amts- und Dienstleid	394
c) Exekutivische Selbstprogrammierung	396
aa) Motivations- und Bewusstseinsaspekte	396
bb) Ordnungs-, Speicher- und Entlastungsfunktion	396
2. „Harte“ rechtsförmige Sanktionen	397
a) Disziplinarrecht	398
b) Strafrecht	398
c) Staatshaftungsrecht	398
3. „Weiche“ positive und negative Anreize	399
a) Berichterstattung und Rügemöglichkeit	399
b) Beförderungen, Auszeichnungen, Gratifikationen	400
c) Kritische Öffentlichkeit	401
II. Materielles Informationsrecht	403
1. Verfassungsrechtliche Gebote der Informationsqualität	403
2. Einfachgesetzliche Normierung	403
a) Gestaltungsfragen und Problemlagen	405
b) Zu erwartende Vorteile	407
3. Exekutivische Selbstprogrammierung	409
III. Prozedurale Vorgaben im weiteren Sinne	410
1. Einfachheit, Zweckmäßigkeit, Zügigkeit	411
2. Untersuchungsgrundsatz und Anhörung Betroffener	412
3. Institutionalisierung der Forschungs- und Empirienutzung	413
4. Fortlaufende Beobachtung der Medien- und Rezipientenreaktionen	414
5. Institutionalisierung eines Berichtwesens	414
6. Mindestmaß an Kooperation und Koordination	415
a) Einfachgesetzliche Regelungsmöglichkeiten	416
b) Verfassungsrechtliche Institute	417
aa) Amtshilfe als Informationshilfe	417
bb) Kooperationsprinzip	418

cc) Organ- und Bundestreue bzw. Interorganrespekt	418
(1) Mögliche Anwendungsfelder	418
(2) Verbot erheblicher Kompetenzbeeinträchtigung	419
dd) Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur	421
IV. Strukturrahmen der Informationstätigkeit	421
1. Kontrollstrukturen	422
2. Institutionalisierung eines Beauftragten für Informationsqualität	423
3. Informationstechnologie	425
4. Übergreifendes Wissensmanagement	427
E. Schlussbemerkung	428
Literaturverzeichnis	429
Sachwortverzeichnis	484

Verzeichnis der benutzten Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGLMBG	Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes
Alt.	Alternative
	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BauGB	Baugesetzbuch
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Inneren
bpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BSiG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DRiG	Deutsches Richtergesetz

DVO	Durchführungsverordnung
DWDG	Gesetz über den Deutschen Wetterdienst
ebd.	ebendort
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Erwägungsgrund
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGovG	E-Government-Gesetz
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GemO	Gemeindeordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
GeoZG	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
h.M.	herrschende Meinung
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung/Form
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IfSchG	Infektionsschutzgesetz
insg.	insgesamt
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LPG	Landespressegesetz
LSG	Landessozialgericht
MarkenG	Markengesetz
MDSStV	Staatsvertrag über Mediendienste
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

Nr.	Nummer
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
PostG	Postgesetz
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien
S.	Satz bzw. Seite
SeeAufgG	Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt
SGB	Sozialgesetzbuch
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StGB	Strafgesetzbuch
stopp	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StrVG	Strahlenschutzvorsorgegesetz
Tab.	Tabelle
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
TranspG RP	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
TransplantationsG	Transplantationsgesetz
TV	Television
u. a.	unter anderem
UBAG	Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamts
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VO	Verordnung
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WWW	World Wide Web
z. B.	zum Beispiel
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
ZPO	Zivilprozessordnung

Im Übrigen wird auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Aufl., Berlin 2015, verwiesen.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Publikationen

AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CR	Computer & Recht
CSCW	Proceedings of the Conference on Computer-Supported Cooperative Work & Social Computing
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EuR	Zeitschrift Europarecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GewArch	Gewerbearchiv
GreifRecht	Greifswalder Halbjahresschrift für Rechtswissenschaft
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
Hermes	Zeitschrift für klassische Philologie
HStR	Handbuch des Staatsrechts
JA	Juristische Arbeitsblätter
JÖR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (neue Folge)
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KommJur	Kommunaljurist
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
K&R	Kommunikation & Recht
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen
LMIV	Lebensmittel-Informationsverordnung
LMuR	Lebensmittel & Recht
MMR	MultiMedia und Recht
MPI for Research on Collective Goods	Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods
M&K	Medien & Kommunikationswissenschaft
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht

NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RuP	Recht und Politik
RW	Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VM	Verwaltung & Management
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staats- rechtslehrer
VwGerichtstag	Dokumentation Deutscher Verwaltungsgerichtstag
WD Bundestag	Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfRS	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZRS	Zeitschrift für Schweizer Recht
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einführung

Die öffentliche Informationstätigkeit des Staates differenziert sich in ihren Funktionen und Erscheinungsformen aus. Das führt in mehrerer Hinsicht zu Entgrenzungserscheinungen: Der Staat beschränkt sich längst nicht mehr auf einen Kernbereich amtlicher Verlautbarungen und Mitteilungen, sondern konkurriert in vielen Bereichen mit gesellschaftlichen Akteuren um Aufmerksamkeit. Er weist auf Handlungsoptionen hin, warnt, empfiehlt, stellt seine Dokumentenbestände bereit und Dritte an den Pranger. Dafür begibt er sich zunehmend in die sozialen Medien, welche es ihm ermöglichen, auch ohne die Vermittlung klassischer Massenmedien ein breites Publikum zu erreichen. In der Folge nähert sich seine Informationstätigkeit gesellschaftlichen Angeboten in Aufmachung, Stil und Erscheinungsbild an. Internet und Digitalisierung erleichtern und verändern aber nicht nur tradierte Kommunikationsformen, sie ermöglichen auch gänzlich neue. So stellen staatliche Akteure etwa auch Kommunikationsplattformen für Private bereit und werden damit selbst medial tätig.

Die thematische, stilistische und funktionale Annäherung an gesellschaftliche Kommunikation lädt dazu ein, sich der Verfassungsvorgaben an staatliche Informationstätigkeit zu vergewissern. Die vorliegende Arbeit versucht entsprechende Gebote für deren Inhalt zu bestimmen.¹ Sie unterbreitet einen Vorschlag zur Herleitung, Inhaltsbestimmung und Systematisierung derjenigen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Qualität öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit, die unabhängig von einem Grundrechtseingriff sowie akteurs- und themenübergreifend gelten. Den Ausgangspunkt der Betrachtung bildet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu staatlicher Informationstätigkeit, in der das Leitbild einer besonderen Rolle und Qualität entwickelt wird. Informationstätigkeit des Staates unterscheidet sich hiernach in ihrer Legitimität und Legalität grundlegend von den Äußerungen gesellschaftlicher Akteure. Einige der Gebote, in denen sich dieses Leitbild manifestiert, sind zwar inzwischen in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft anerkannt (Sachlichkeit, Richtigkeit, in Ansätzen auch die Vollständigkeit), sie werden aber meist nur kurz und schlagwortartig angesprochen. Dabei offenbaren schon die wenige Zeilen langen Ausführungen ein mitunter grundlegend unterschiedliches Verständnis. Eine Vielzahl von allgemeinen und Detailfragen sind

¹ Wenn im Folgenden also von inhaltlichen Geboten gesprochen wird, sind nicht rein materielle Vorgaben gemeint, sondern allgemein solche, die auf den Inhalt der Informationstätigkeit einwirken.

ungeklärt.² Hierin spiegelt sich eine defätistische Grundhaltung, die die Unregelmäßigkeit von Information apostrophiert und die Vielgestaltigkeit der thematisch behandelten Lebensbereiche staatlichen Informationshandelns als Grund dafür anführt,³ auf dogmatische Durchdringung weitestgehend zu verzichten.⁴ Dem vielfältigen und im Wandel begriffenen Tätigkeitsbereich steht eine meist themen- und erscheinungsformspezifische rechtswissenschaftliche Behandlung gegenüber,⁵ die übergeordnete Konzepte vermissen lässt und nachbarwissenschaftliche Erkenntnisse nur selten berücksichtigt. Dass es auch anders geht, demonstriert das antragsabhängige, reaktive Informationsrecht. Dort gelingt es der Rechtswissenschaft zunehmend, eine übergeordnete Dogmatik herauszuarbeiten.⁶

Der Zuschnitt der Forschungsfrage bedingt, dass der Großteil der Normen, die auf staatliches Informationshandeln einwirken, ihm Vorgaben erteilen und dessen Rahmen abstecken, ausgegrenzt oder nur am Rande der Arbeit behandelt werden. Genannt seien etwa Zuständigkeits- und Kompetenznormen, Grundrechte, Datenschutz- und Immaterialgüterrecht, Dienstordnungen, Amtsverschwiegenheitspflichten und einfachgesetzliche Spezialvorgaben. Ebenfalls ausgespart werden die durch die Osho- und Glykol-Rechtsprechung des BVerfG aufgeworfenen Grundrechtsfragen der Eingriffsqualität⁷ und der Geltung des Vorbehalts des Gesetzes⁸

² Deswegen kann keine Rede davon sein, die inhaltlichen Anforderungen an staatliches Informationshandeln seien „weitestgehend konsentiert“, wie *Bumke* meint, *Die Verwaltung* 37 (2004), 3 (21); zutreffend für staatliche Internetnutzung dagegen *Guckelberger*, in: Hill/Schliesky, *Die Vermessung des virtuellen Raums*, S. 94, 118; *Spiecker gen. Döhmann*, in: Hecker/Hendler/Proelß/Reiff, *Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz*, S. 185; dem folgend *Zott*, *Aktive Informationen des Staates im Internet*, S. 277; vgl. auch *Möstl*, in: Uhle, *Information und Einflussnahme*, S. 80: „Die aktuelle Lage zwingt uns jedoch, die bisher geleistete Kriterienbildung nachzuschärfen“.

³ So BVerfGE 105, 279 (304).

⁴ Für Teilbereiche des staatlichen Informationsrechts wird an der Steuerungswirkung des Rechts gezweifelt. So sagt etwa *Ingold*, *Desinformationsrecht*, S. 102 hinsichtlich gezielter staatlicher Desinformationstätigkeit, er habe „defätistische Zweifel daran, dass die (verfassungs-)rechtlichen Bindungen in der Praxis als Kriterien überhaupt wahrgenommen werden“. Vgl. auch *Schürmann*, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, S. 196 ff.; *Bumke*, *Die Verwaltung* 37 (2004), 3 (20); *Degenhart*, *APf* 2009, 207 (215). Das ist aber kein Spezifikum des Informationsrechts, sondern ein generelles Problem notwendig abstrakt gehaltener Gebote, vgl. *Kunig*, *Das Rechtsstaatsprinzip*, S. 233 ff.; für das Bestimmtheitsgebot *Papier/Möller*, *AöR* 122 (1997), 177 (178, 197); für das Gebot der Normenklarheit *Towfigh*, *Der Staat* 48 (2009), 29 (59).

⁵ Daher wird hier auch sektorspezifische Fachliteratur, etwa aus dem Lebensmittelrecht oder der Internetkommunikation, herangezogen. Die dortigen Gedanken sind oft verallgemeinerbar.

⁶ Ein Beispiel für gesetzesübergreifende Systematisierungsversuche aus der Rechtswissenschaft bildet *Jaus*, *Öffentliche Belange als Schranken von Informationszugangsansprüchen*; Besprechung bei *Mast*, *APf* 2017, 183 f.

⁷ Hierzu etwa *Schulte*, *DVB1* 1988, 512 ff.; *Gröschner*, *DVB1* 1990, 619 ff.; *Brandt*, *Umweltaufklärung und Verfassungsrecht*, S. 40 ff.; *Di Fabio*, *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat*, S. 424 ff.; *ders.*, *JZ* 1993, 689 (694 ff.); *Schoch*, *DVB1* 1991, 667 f.; *Leidinger*, *DÖV* 1993,

sowie die Frage der Einordnung staatlichen Informationshandelns in die verwaltungsrechtliche Handlungsformenlehre.⁹

Zunächst soll die methodische Herangehensweise geklärt werden, bevor auf Hintergründe und Typologie öffentlicher staatlicher Informationshandelns (1. Teil), die inhaltlichen Gebote (2. Teil) und abschließend kursorisch darauf eingegangen wird, wie deren Wirksamkeit durch Mechanismen und Vorkehrungen gewährleistet werden kann (3. Teil).

Methodische Herangehensweise

Weil die vorliegende Arbeit mitunter dogmatisch schwach ausgearbeitete Bereiche betrifft und Vorgaben aus abstrakten Verfassungsvorgaben ableitet, ist es ratsam, einige methodische Ausführungen und Klarstellungen voranzustellen. Sie betreffen die Leitbildsetzung des BVerfG, das Verhältnis der Rechtswissenschaft zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Fragen der Interdisziplinarität und der Ableitung von

925 ff.; *Spaeth*, Grundrechtseingriff durch Information, S. 79 ff.; *Murswiek*, DVBl 1997, 1021 (1022 ff.); *Gusy*, NJW 2000, 977 (982 ff.); *Huber*, JZ 2003, 290 (293 f.); *R. Schmidt*, Staatliches Informationshandeln und Grundrechtseingriff, S. 29 ff.; *Sachs*, in: Festschrift Selmer, S. 216 ff.; *Bunke*, Die Verwaltung 37 (2004), 3 (17 f., 22 ff.); *Kahl*, AöR 131 (2006), 579 (600, 609 ff.); *Lenski*, ZJS 2008, 13 ff.; *Becker/Blackstein*, NJW 2011, 490 (491); *Ossenbühl*, NVwZ 2011, 1357 (1359 f.); *Kümper*, JZ 2015, 1660 (1662 f.); *Knebel/Schoss*, DÖV 2016, 105 (107 f.); *Möstil*, in: Uhle, Information und Einflussnahme, S. 63 ff.; kurzer Überblick bei *Vofßkuhle/Kaiser*, JuS 2018, 343 (344 f.); neuerdings aus der Perspektive staatlicher Neutralitätspflichten *Gärditz*, NWVB 2015, 165 (166 f.); *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 (544 ff.).

⁸ Hierzu etwa *Kloepfer*, Informationsrecht, § 3, Rn. 116; *Murswiek*, DVBl 1997, 1021 (1030); *Lege*, DVBl 1999, 569 (574); *Brandt*, Umweltaufklärung und Verfassungsrecht, S. 74 ff.; *Spaeth*, Grundrechtseingriff durch Information, S. 171 ff.; *Gusy*, NJW 2000, 977 (984 f.); *Gurlit*, DVBl 2003, 1119 (1125); *Huber*, JZ 2003, 290 (294 f.); *Bunke*, Die Verwaltung 37 (2004), 3 (18 ff.); *Klement*, DÖV 2005, 507 (510 f.); *Sachs*, in: Festschrift Selmer, S. 223 ff.; *Schoch*, in: HStR III, § 37 Rn. 73; *ders.*, VBIBW 2014, 361 (366 f.); *Degenhart*, AfP 2009, 207 (212); *Ossenbühl*, NVwZ 2011, 1357 (1360); *Becker/Blackstein*, NJW 2011, 490 (491 f.); *Martini/Kühl*, Jura 2014, 1221 (1222 ff., 1226); *Kümper*, JZ 2015, 1660 (1661 f.); *Knebel/Schoss*, DÖV 2016, 105 (106 f.); *Papier/M. Schröder*, DVBl 2017, 1 (6 f.).

⁹ Hierzu etwa *Di Fabio*, in: Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, S. 61 ff.; *Heintzen*, in: Becker-Schwarze, S. 167 ff.; *ders.*, NuR 1991, 301 ff.; *Schulte*, DVBl 1988, 512 ff.; *ders.*, Schlichtes Verwaltungshandeln, S. 183 ff.; *Nützi*, Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information, S. 64 ff.; *Kloepfer*, Staatliche Information als Lenkungsmittel, S. 16, 35; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15 Rn. 11; *Albers*, in: Jantke/Lottermoser/Reinhardt/Rothe/Stöver, Nachhaltiger Konsum, S. 189 Fn. 79; *Bunke*, Die Verwaltung 37 (2004), 3 (31 ff.); *Zott*, Aktive Informationen des Staates im Internet, S. 76 f.; *Kühn*, Bürgerbeeinflussung durch Berichterstattung staatlicher Stellen, S. 142 ff.; *Fehling*, in: GVwR II, § 38 Rn. 31; allgemein zur verwaltungsrechtlichen Handlungsformenlehre *Ossenbühl*, JuS 1979, 681 ff.; *Schmidt-Aßmann*, DVBl 1989, 533 ff.; *Pauly*, in: Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, S. 25 ff.; *Hoffmann-Riem*, in: GVwR II, § 33 Rn. 1 ff.; *Schulte*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 334; vgl. auch *Lüdemann*, Edukatorisches Staatshandeln, S. 86 f.