

# Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat

Dargestellt am Beispiel des Presse- und  
Informationsamtes der Bundesregierung

Von

**Dr. Walter Leisner**

o. ö. Professor der Rechte  
an der Universität Erlangen-Nürnberg



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**WALTER LEISNER**

**Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat**



# Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat

Dargestellt am Beispiel des Presse- und  
Informationsamtes der Bundesregierung

Von

**Dr. Walter Leisner**

o. ö. Professor der Rechte  
an der Universität Erlangen-Nürnberg



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

Alle Rechte vorbehalten  
© 1966 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1966 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany

## Vorbemerkung

Die vorliegende Abhandlung versucht keine Gesamtdarstellung der Informationstätigkeit der Exekutive in Deutschland. Am Beispiel des Bundespresseamtes sollen vielmehr verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundfragen dieser neueren Erscheinungsform der Regierungstätigkeit untersucht werden. Im Mittelpunkt stehen daher ihre rechtliche Qualifizierung, ihre Grundlegung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen.

Die leitenden Beamten des Bundespresseamtes haben meine Arbeit sehr entgegenkommend unterstützt.

Meinem Assistenten Josef Isensee schulde ich Dank für seine treue und verständnisvolle Mitarbeit.

Erlangen, im September 1965

Walter Leisner



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	11
<b>B. Aufgaben und Tätigkeit des Bundespresseamtes (BPA)</b> .....	13
I. <i>Die Aufgaben des BPA</i> .....	13
1. Die Aufgaben nach dem Haushaltsplan und nach der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien .....	13
2. Die (erweiterte) Aufgabenstellung des BPA im einzelnen .....	18
II. <i>Nähere Einteilung der Öffentlichkeitsarbeit zum Zwecke ihrer rechtlichen Beurteilung</i> .....	21
1. Der Gegenstand der Information .....	21
2. Die Intensität der Öffentlichkeitsarbeit (Bericht — Propaganda) .....	26
III. <i>Die Tätigkeit des BPA</i> .....	29
1. Die Tätigkeit des BPA nach dem Geschäftsverteilungsplan .....	29
2. Die Tätigkeit des BPA und die Intensität der „Information“ ..	37
<b>C. Die Öffentlichkeitsarbeit als schlichte Hoheitstätigkeit</b> .....	41
I. <i>Die Arten der Staatstätigkeit und die Öffentlichkeitsarbeit — der öffentlich-rechtliche Charakter der BPA-Tätigkeit</i> .....	41
1. Der Begriff des „hoheitsrechtlichen Handelns“ .....	41
a) „Hoheitstätigkeit“ als „obrigkeitliches Handeln“ .....	41
b) Der enge Begriff des „hoheitlichen Handelns“ im einzelnen .....	42
2. Öffentlichkeitsarbeit als „fiskalisches Handeln“? .....	44
3. BPA-Tätigkeit als „Form des Verwaltungsprivatrechts“? .....	45
a) Das Problem des „Verwaltungsprivatrechts“ .....	46
b) Die Bedeutung des „Verwaltungsprivatrechts“ für die Beurteilung der Tätigkeit des BPA .....	47

II. Die Tätigkeit des Bundespresseamtes als „schlichte Hoheitstätigkeit“ .....	50
1. Entstehung und ursprünglicher Sinn des Begriffes „schlichte Hoheitsverwaltung“ .....	51
a) Georg Jellinek und Walther Jellinek .....	51
b) Ursprünglicher Sinn des Begriffes „schlichte Hoheitsverwaltung“ .....	52
c) Bedeutung für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ....	53
2. Die heutige Auffassung von der „schlichten Hoheitsverwaltung“	54
a) Die neuere Auffassung und die „Daseinsvorsorge“ — Öffentlichkeitsarbeit als „leistende Verwaltung“? .....	54
b) Die „schlichte Hoheitsverwaltung“ als „Ausübung öffentlicher Gewalt“ .....	58
c) Die notwendige Beziehung der schlichten Hoheitstätigkeit zum Eingriff durch Hoheitsgewalt .....	61
<b>D. Die Tätigkeit des Bundespresseamtes als hoheitliche „schlichte Regierungstätigkeit“ .....</b>	<b>64</b>
I. <i>Auffassung in Lehre und Rechtsprechung zur BPA-Tätigkeit</i> ....	64
1. Die Tätigkeit des Bundespresseamtes im allgemeinen .....	64
2. Einzelne Aspekte der „Informationstätigkeit“ .....	65
II. <i>Der „Bereich der Regierung“ und die Informationstätigkeit</i> .....	67
1. Die Gewaltenteilung und die Anerkennung eines selbständigen Regierungsbereichs in der grundgesetzlichen Ordnung .....	67
a) Die Gewaltenteilung .....	67
b) Der „Bereich der Exekutive“ im allgemeinen .....	68
2. Der „Regierungsbereich“ i. e. S. — allgemeine Bestimmungsversuche .....	69
a) Allgemeine Umschreibungen: das „(Hoch-)Politische“ .....	70
b) Regierungstätigkeit als „unbegrenzte“ Hoheitstätigkeit ....	73
c) Regierungstätigkeit als „staatsleitendes“, als „überverfassungsmäßiges“ Handeln .....	74
3. Nähere verfassungsrechtliche Bestimmungsversuche des „Regierungsbereichs“ und die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung	79
a) Die Lehre von den „Regierungsaufgaben kraft Verfassungsrecht“ .....	79
b) Insbesondere: Das Staatsziel der Demokratie und die Informationstätigkeit .....	82

4. Einzelgrundlegung der Informationstätigkeit der Regierung ..	86
a) Information als „schlichte Hoheitstätigkeit“ im Bereich der „Richtlinien der Politik“ .....	87
b) Eine mögliche Lösung: Informationsarbeit als vorbereitende und unterstützende Tätigkeit für die Regierungsarbeit in Gesetzgebung, Verwaltung und Haushaltsfragen .....	89
5. Rückgriff auf „Staatsnotwehr“? .....	103
a) Der Begriff der Staatsnotwehr und des Staatsnotstandes ...	103
b) Informationsarbeit als Existenzsicherung des Staates? .....	105
<b>III. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung als Ausübung der „Auswärtigen Gewalt“ .....</b>	<b>106</b>
1. Bisherige Stellungnahmen zur „Öffentlichkeitsarbeit nach außen“ .....	106
a) Diplomatische Akte als „gerichtsfreie Hoheitsakte“ .....	106
b) Das besondere Problem der „Sendungen für das Ausland“ ..	108
2. Die Informationsarbeit nach außen als Ausübung hoheitlicher Staatsgewalt .....	110
a) Internrechtliche Problematik der „Auswärtigen Gewalt“ ...	111
b) Völkerrechtliche Bindungen der Auswärtigen Gewalt und der Informationsarbeit .....	114
c) Bedeutung der „Information nach außen“ .....	118
<b>E. Besondere Probleme der Öffentlichkeitsarbeit .....</b>	<b>121</b>
<b>I. Die BPA-Tätigkeit und die Meinungs- und Informationsfreiheit ..</b>	<b>121</b>
1. Informationsfreiheit und „Recht auf Information“ .....	121
a) Allgemeines zur Informationsfreiheit — die „Akteneinsicht“	121
b) Insbesondere: das Auskunftsrecht der Presse .....	122
2. Informationstätigkeit und „Meinungsfreiheit des Staates“ ....	126
a) Meinungsfreiheit der Hoheitsgewalt? .....	126
b) „Persönliche Meinung“ der Träger der Hoheitsgewalt? ....	129
3. Die Meinungsfreiheit der Staatsbürger, insbesondere die Pressefreiheit, als Schranke der Informationstätigkeit .....	132
a) Die schutzwürdigen Freiheiten und ihre potentielle Gefährdung durch Informationstätigkeit .....	132
b) Bisherige Begrenzungsversuche .....	133
c) Vorschläge zu einer möglichen Abgrenzung .....	137

<i>Anhang: Die Aufklärungs- und Propagandatätigkeit während des Dritten Reiches</i> .....	141
1. Die Organisation .....	141
a) Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda ..	141
b) Die Reichskulturkammer .....	143
c) Das Schriftleitergesetz .....	144
2. Grundsätze und Geist der NS-Propagandatätigkeit .....	145
a) NS-Meinungsfreiheit .....	145
b) Das Führungsprinzip .....	146
c) Der NS-Propagandabegriff .....	147
II. <i>Öffentlichkeitsarbeit als unerlaubte Konkurrenz seitens der öffentlichen Hand</i> .....	148
1. Die Grundsätze über die Konkurrenz seitens der öffentlichen Hand — Allgemeines .....	148
2. Die Tätigkeit des Bundespresseamtes als Konkurrenz seitens des Staates und als Verschiebung der Konkurrenzsituation durch ihn .....	150
III. <i>Chancengleichheit der politischen Parteien und „Regierungsinformation“</i> .....	152
1. Information als „Prämie der Macht“ für die Regierung — Parteineutralität der Regierung? .....	152
a) Gefahr der „Parteipflege“, insbesondere durch Geheimfonds? .....	152
b) Carl Schmitt und die Lehre von der „Prämie des Machtbesitzes“ .....	153
c) Der „Verteidigungsnotstand“ der Regierung — einseitige „Parteifinanzierung“? .....	154
d) Die Regierung als „selbständiges Organ“ .....	158
2. Insbesondere: Wahlbeeinflussung durch Regierungsaufklärung .....	160
a) Auffassungen, nach denen der Akt der Stimmabgabe frei sein muß .....	160
b) Wahlfreiheit als Freiheit der „Wahlvorbereitung“ .....	161
<b>Schlußbemerkung</b> .....	165
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	167
<b>Sachregister</b> .....	174

## A. Einleitung

Eine Untersuchung der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung am Beispiel der Tätigkeit des Bundespresseamtes (BPA) sieht sich verschiedenen Schwierigkeiten gegenüber.

Die Arbeit des Amtes ist zwar schon Gegenstand parlamentarischer Auseinandersetzung wie politischer oder politisch-wissenschaftlicher Erörterung gewesen. Im rechtlichen Bereich aber fehlt es, soweit ersichtlich, völlig an zusammenfassenden Betrachtungen. Selbst einzelne, wesentliche Punkte haben noch keine eindringliche Behandlung in Deutschland gefunden. Der Standort im Verfassungs- oder Verwaltungsrecht, vor allem die Frage des hoheitlichen Charakters der Tätigkeit, ist nicht geklärt.

Ein Rückgriff auf die Vergangenheit und ihre Lösungen vermag die Schwierigkeiten kaum zu beseitigen. Die Praxis der NS-Zeit kann nur als Gegensatz dienen. In früheren Jahrzehnten aber waren die Massenmedien nicht entfernt vergleichbar entwickelt, die Öffentlichkeitsarbeit kaum erforscht und in ihren Anfängen. Vor allem aber lassen sich von verfassungsrechtlich nicht voll gleichartigen Ordnungen, wie etwa aus dem Recht der konstitutionellen Monarchie, nur mit äußerster Vorsicht Linien zu dem heutigen Verfassungszustand ziehen, dessen Besonderheiten gerade in einer eigenartigen Akzentuierung der Freiheit wie in der gewaltenteilenden Staatsorganisation liegen.

In der heutigen deutschen Rechtslage steht schließlich schon am Ausgangspunkt das Problem der immer unklarer werdenden Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht und die Vielfalt der Übergangsformen zwischen beiden. Kann hier noch eine Einreihung der BPA-Arbeit mit der relativen Überzeugungskraft herrschender Anschauungen geleistet werden, so erhebt sich dann gerade das zentrale Problem der rechtlichen Grundlegung, der keine Hoheitstätigkeit entraten kann, und ohne welche das Amt nicht vor den Erfordernissen der Legalität bestehen kann. Hier aber fehlen weitgehend rechtliche Normierungen. Es kann deshalb auf die Heranziehung allgemeiner Lehren nicht verzichtet werden. Dies erscheint systematisch schon deshalb als unumgänglich, weil sonst gerade bei dieser Materie stets die Gefahr droht, daß Einzelergebnisse aus der Sicht abweichender Allgemeinveraussetzungen leicht entwertet werden können. Eine Staatstätigkeit, die stets der Kritik von Privaten, Verbänden, Parteien ausgesetzt sein wird,

die geradezu „institutionalisierte Verbindung zur Kritik“ darstellt, bedarf umfassender Grundlegung.

Die erwähnten Schwierigkeiten bestimmen die Methode der Untersuchung. Es konnten nicht nur unmittelbare Stellungnahmen zur Sache ausgewertet werden. Wesentlich blieb stets das Aufsuchen von analogiefähigen Materien und Erörterungen, von welchen aus sodann Verbindungen zur jeweiligen Einzelfrage zu ziehen waren.

Der Aufbau geht dementsprechend von einer Analyse des zu beurteilenden Sachverhalts (BPA-Tätigkeit) aus, dessen Einzelbefunde im folgenden zugrunde gelegt werden (Teil B). Sodann wird die Tätigkeit allgemein vom fiskalischen und verwaltungsprivatrechtlichen Handeln der öffentlichen Hand abgehoben und der Form der „schlichten Hoheitstätigkeit“ zugeordnet (Teil C). Nun fragt es sich, welches Hoheitshandeln hier unterstützt wird, was eine eingehende Erörterung der Regierungstätigkeit nötig macht (Teil D). Schließlich sind besondere, vor allem grundrechtliche Probleme der Öffentlichkeitsarbeit zu untersuchen (Teil E).

## **B. Aufgaben und Tätigkeit des Bundespresseamtes (BPA)**

Das Beispiel für die Untersuchung ist die Tätigkeit des BPA. Diese muß zunächst im einzelnen dargestellt werden, und zwar bereits nach Kategorien der Öffentlichkeitsarbeit, welche sodann die Beurteilung jeder Tätigkeitsform als einer hoheitlichen gestatten. Erst wenn sie erfolgt ist, kann die Frage nach einer etwaigen speziellen gesetzlichen Grundlage oder nach der generellen Zulässigkeit der Arbeit des Amtes gestellt werden.

### **I. Die Aufgaben des BPA**

#### **1. Die Aufgaben nach dem Haushaltsplan und nach der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien**

Weder in einem (formellen und materiellen) Gesetz noch im Organisationsrecht der Errichtung des BPA sind dessen Aufgaben im einzelnen festgelegt. Ohne daß hier bereits die rechtliche Grundlegung der Informationsarbeit zu untersuchen wäre, ergeben sich doch aus dem Staatsorganisationsrecht und dem Haushaltsrecht folgende Anhaltspunkte für ihren Umfang:

a) Entsprechend Art. 65 GG stellt der Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1964<sup>1</sup> (im folgenden: Haushaltsplan) — ebenso wie die Haushaltspläne der vorhergehenden Jahre — fest:

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung, wobei er auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung in der Bundesregierung hinwirkt.

Das dem Bundeskanzler unmittelbar unterstellte Presse- und Informationsamt der Bundesregierung unter der Leitung eines Staatssekretärs hat zur Verwirklichung dieser Ziele folgende Aufgaben<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Vorwort zum Einzelplan 04 — Geschäftsbereich des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes.

<sup>2</sup> Vgl. Vorwort zu Plan 0403 — systematisch, nicht nach der Folge im Text des Haushaltsplanes geordnet.