

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

A. Einleitung	11
B. Aufgaben und Tätigkeit des Bundespresseamtes (BPA)	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
C. Die Öffentlichkeitsarbeit als schlichte Hoheitstätigkeit	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
D. Die Tätigkeit des Bundespresseamtes als hoheitliche „schlichte Regierungstätigkeit“	64
I. Auffassung in Lehre und Rechtsprechung zur BPA-Tätigkeit	64
1. Die Tätigkeit des Bundespresseamtes im allgemeinen	64
2. Einzelne Aspekte der „Informationstätigkeit“	65
II. Der „Bereich der Regierung“ und die Informationstätigkeit	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

Inhaltsverzeichnis

9

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
III. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung als Ausübung der „Auswärtigen Gewalt“	106
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
E. Besondere Probleme der Öffentlichkeitsarbeit	121
I. Die BPA-Tätigkeit und die Meinungs- und Informationsfreiheit ..	121
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
Schlußbemerkung	165
Literaturverzeichnis	167
Sachregister	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 1964¹ (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 Aufgaben²:

¹ Vorwort zum Einzelplan 04 — Geschäftsbereich des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes.

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