

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 7

**Informationsansprüche der Presse
gegenüber Behörden**

Von

Dr. Sabine Schröder-Schallenberg



Duncker & Humblot · Berlin

SABINE SCHRÖER-SCHALLENBERG

Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 7

Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden

Von

Dr. Sabine Schröder-Schallenberg



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schröder-Schallenberg, Sabine:

Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden / von Sabine Schröder-Schallenberg. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1987.

(Schriften zu Kommunikationsfragen; Bd. 7)

ISBN 3-428-06300-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: W. Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06300-7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat im Wintersemester 1986/87 der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität-Bochum vorgelegen und ist von ihr als Dissertationsschrift angenommen worden.

Gesetzgebung, Rechtsprechung und Schrifttum konnten im allgemeinen bis Ende 1986 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Rolf Grawert, für die Betreuung der Arbeit sowie die mir zuteilgewordenen Anregungen und hilfreichen Ratschläge. Einen besonderen Dank schulde ich auch Herrn Professor Dr. Jarass, der die Erstattung des Zweitgutachtens übernommen hat.

Für die Mithilfe beim Lesen der Korrekturen danke ich Frau Kerstin Neuwirth. Mein Dank gilt ebenso dem Verlag für die Aufnahme der Dissertation in die Reihe ‚Schriften zu Kommunikationsfragen‘.

In besonderer Weise möchte ich meinem Mann danken, der die Anfänge und vor allem die Niederschrift dieser Arbeit mit Verständnis und Nachsicht begleitet hat. Durch seinen Arbeitseinsatz ist die Erstellung der Reinschrift und Übertragung des Manuskriptes in die vorliegende Druckfassung ermöglicht worden. Ihm und meinen Eltern ist diese Arbeit gewidmet.

Lengerich, im März 1987

Sabine Schröer-Schallenberg

Inhalt

Einleitung	17
------------------	----

Erstes Kapitel

Verfassungsrechtlicher Informationsanspruch der Presse gegenüber Behörden 23

A. Informationsfreiheit (Art. 5 I S. 1, 2. HS. GG)	23
B. Pressefreiheit (Art. 5 I S. 2 GG)	26
I. Wortlaut	26
II. Sinnzusammenhang	27
III. Entstehungsgeschichte	28
IV. Zweck der Regelung	29
1. Institutionelle Bedeutung	30
2. Öffentliche Aufgabe der Presse	31
3. Grundrechte als positive Statusrechte	33
a) Verfassungsrechtlicher Hinweis	34
b) Objektivrechtlicher Gehalt des Öffentlichkeitsgebots	35

Zweites Kapitel

Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden nach den Landespressegesetzen 37

A. Auskunftsansprüche	37
I. Zweck und Bedeutung der Ansprüche	39
II. Anspruchsinhaber	40

1. Presse als „Sozialgebilde“	41
2. Materieller und gegenständlicher Pressebegriff	42
a) Druckwerk	42
b) Ergebnis	44
3. Funktioneller Pressebegriff	44
a) Grundrechtlich geschützte Tätigkeit	44
b) Funktionsbezogene Auslegung des landespresserechtlichen Informationsanspruchs	45
c) Grenzbereiche	46
4. „Zugehörigkeit“ zu einem Presseunternehmen	48
a) Publizistischer Verbreitungseffekt	48
b) „Zugangsrecht“ zur Presse	50
c) Presseunternehmen	50
d) Zuordnung zu diesem Presseunternehmen	53
aa) Keine arbeitsrechtliche Sicht	54
bb) Funktionsbezogene Betrachtung	55
cc) Legitimationsnachweis	56
dd) Keine Umgehung gesetzlicher Vorschriften	58
5. Informationsrecht des Verlegers und Herausgebers	59
6. Ergebnis	60
<i>III. Anspruchsgegner</i>	60
1. Pressegesetzgebungsverfahren in Nordrhein-Westfalen	60
2. Auslegung nach Sinn und Zweck	61
a) Funktionelle Betrachtung	61
b) Auswirkungen des „Öffentlichkeitsprinzips“	62
aa) Rechtsprechende Tätigkeit	63
bb) Gesetzgebende Tätigkeit	67
cc) Ergebnis	68
c) Unbeachtlichkeit der Organisationsform	68
d) Informationsverteilende „Stelle“	71
aa) Zuständiges Organ	71
bb) Kein Zugangsrecht zum Sachbearbeiter	73
3. Bundesbehörden	74
4. Rundfunkanstalten	74
a) Problemstellung	75
b) Meinungsstand	78
c) Auseinandersetzung und Lösungsvorschlag	79
aa) Rundfunkfreiheit	80
bb) Gebührenerhebung und Verteilung von Sendezeiten	81
cc) Finanzielle und personelle Ausstattung (Programmfinanzierung)	83
5. Kirchen	85

Inhalt	9
IV. <i>Inhalt und Gegenstand des Anspruchs</i>	86
1. Begriff der Auskunft	86
2. Gegenstand der Auskunft	96
3. Form des Auskunftsverlangens	97
V. <i>Rechtsfolge: Auskunftserteilung</i>	97
1. Inhalt	97
2. Art und Weise der Auskunftserteilung	99
VI. <i>Rechte der Presse bei der Auskunftserteilung</i>	102
VII. <i>Auskunftsverweigerungsrechte</i>	106
1. Vereitelung, Erschwerung, Verzögerung oder Gefährdung der sachgemäßen Durchführung eines schwebenden Verfahrens ...	109
a) Begriff des Verfahrens	110
aa) Auslegung des Verfahrensbegriffs nach Ausgestaltung und Zielsetzung	111
bb) Förmliche Verfahren	113
b) Schebende Verfahren	115
c) Vereitelung, Erschwerung, Verzögerung oder Gefährdung ...	116
2. Geheimhaltungsvorschriften	117
a) Geheimnisbegriff	117
b) Geheimhaltung durch Verwaltungsvorschriften	119
c) Rechtfertigungsgründe	123
aa) Gesetzliche Mitteilungspflicht	124
bb) Überwiegendes Offenbarungsinteresse	125
α) § 30 AO	125
β) § 30 VwVfG	127
d) Absolute Geheimhaltungsvorschriften	127
3. Zumutbarkeitsgrenze	129
4. Schutzwürdige private Interessen	132
a) Privates Interesse	132
b) Schutzwürdigkeit	132
c) Besondere Berücksichtigung des Datenschutzes	138
5. Überwiegendes öffentliches Interesse	139
B. <i>Presserechtlicher Anspruch auf Gleichbehandlung</i>	142
I. <i>Anspruchsberechtigter</i>	143
II. <i>Mitbewerber</i>	144

Drittes Kapitel

Pressrechtliche Informationsansprüche bei der Öffentlichkeitsarbeit des Staates	148
A. Vorbemerkung	148
B. Anspruch auf Gleichbehandlung gem. Art. 31 GG iVm Art. 51 S. 2 GG	149
I. <i>Tatbestand</i>	150
1. Berechtigter Personenkreis	150
a) Problematik	151
b) Festsetzung einer Teilnehmerzahl	151
aa) Ermessenseinräumung	151
bb) Auswahlkriterien	152
cc) Sonstige Differenzierungsmöglichkeiten zur Bestimmung der Anspruchsinhaberschaft	153
α) Häufigkeit des Erscheinens	154
β) Verbreitung	155
2. Sachlicher Geltungsbereich	156
II. <i>Ergebnis</i>	156

Viertes Kapitel

Sonstige Informationsrechte	157
A. Vorschriften der „unbeschränkten Publizität“	157
B. Vorschriften der Interessentenöffentlichkeit	158
I. <i>Rechtliches Interesse</i>	158
II. <i>Berechtigtes Interesse</i>	158
1. Begriff	158
2. Öffentliches Interesse	159
a) Meinungsstand	159
b) Restriktive Auslegung durch den Zweck des Registers	160
aa) Beispiel: § 12 GBO	161
bb) Beispiel: § 26 V StVZO	161

Inhalt	11
c) Auswirkungen auf die Presse	162
d) Kritische Auseinandersetzung	162
e) Ergebnis	163
3. Keine Einschränkung durch Datenschutz	164

Fünftes Kapitel

Rechte bei öffentlichen Veranstaltungen und Verfahren des Staates	166
--	-----

Sechstes Kapitel

Prozessuale Fragen bei der Durchsetzung des Auskunftsanspruchs der Presse	168
A. Rechtsweg	168
B. Klageart	169
I. <i>Meinungsstand</i>	170
II. <i>Auskunftserteilung als Verwaltungsrealakt</i>	171
C. Vorläufiger Rechtsschutz	173
D. Intensität des gerichtlichen Rechtsschutzes	174
I. <i>Darlegung des geltenden Rechts</i>	174
II. <i>Rechtspolitischer Vorschlag</i>	175
Ergebnis	177
Zusammenfassung	178
Literaturverzeichnis	181

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	=	anderer Ansicht
AbfG	=	Abfallbeseitigungsgesetz
abgedr.	=	abgedruckt
ABL	=	Amtsblatt
Abs.	=	Absatz, Absätze
AP	=	Archiv für Presserecht
AgAp	=	Arbeitsgruppe Alternativpresse
AK	=	Alternativkommentar
AktG	=	Aktiengesetz
Alt.	=	Alternative
amtl.	=	amtlich
Anm.	=	Anmerkung
AO	=	Abgabenordnung
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPR	=	Archiv presserechtlicher Entscheidungen (bis 1977)
Art.	=	Artikel
AV d. MS	=	Amtliche Veröffentlichungen des Ministeriums
Bad.-Württ./B.W.	=	Baden-Württembergisch/Baden-Württemberg
BAG	=	Bundesarbeitsgericht
Bay	=	Bayrisch, Bayern
BayBG	=	Bayrisches Beamtenengesetz
BayVGH	=	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
BB	=	Der Betriebsberater
BBauG	=	Bundesbaugesetz
BBG	=	Bundesbeamtenengesetz
Bd.	=	Band
BDSG	=	Bundesdatenschutzgesetz
BFH	=	Bundesfinanzhof
BHO	=	Bundshaushaltsordnung
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHZ	=	Bundesgerichtshof in Zivilsachen (amtliche Entscheidungen)
BK	=	Bonner Kommentar
Brhv (Brv.)	=	Bremerhaven
BRRG	=	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT — Drs	=	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerfGG	=	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	= Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung (amtliche Sammlung)
BVwVfG	= Bundesverwaltungsverfahrensgesetz
BW	= s. Bad.-Württ.
bzw.	= beziehungsweise
DB	= Der Betrieb
ders.	= derselbe
DGO	= Deutsche Gemeindeordnung
d. h.	= das heißt
DNG	= Die niedersächsische Gemeinde
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	= Deutsche Richterzeitung
Drs.	= Drucksache
DV	= Die Verwaltung
DVBL	= Deutsches Verwaltungsblatt
E	= Entscheidungssammlung
Einf.	= Einführung
EGGVG	= Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
Erl.	= Erläuterung
etc.	= et cetera
EuGRZ	= Europäische Grundrechtszeitung
f.	= folgende; für
FDP	= Freie Demokratische Partei
ff.	= fortfolgende
FGG	= Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
Fn	= Fußnote
FS.	= Festschrift
GBL	= Gesetzblatt
GBO	= Grundbuchordnung
gem.	= gemäß
GG	= Grundgesetz
GO	= Gemeindeordnung
GVBL	= Gesetz- u. Verordnungsblatt
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hamb.	= Hamburgisch; Hamburg
Hess.	= Hessisch; Hessen
HGO	= Hessische Gemeindeordnung
HKO	= Hessische Kreisordnung
HptA	= Hauptausschuß
Hrsg.	= Herausgeber
HS.	= Halbsatz
i. d. R.	= in der Regel
i. S.	= im Sinn
i. S. v.	= im Sinn von
iVm	= in Verbindung mit

JGG	= Jugendgerichtsgesetz
JMBL	= Justizministerialblatt
JÖR NF	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge
JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
Kap.	= Kapitel
KrO	= Kreisordnung
KrOSH	= Kreisordnung Schleswig-Holstein
KSVG	= Saarland: Kommunal selbstverwaltungsgesetz
KUG	= Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie
LMG	= Landesmediengesetz
LRG	= Landesrundfunkgesetz
LT	= Landtag
LT-NW	= Landtag Nordrhein-Westfalen
LVG	= Landesverwaltungsgericht
LVwVfG	= Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
MEG	= Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern v. 22.11.1984
MinBL	= Ministerialblatt
MG	= Mediengesetz
MRK	= Menschenrechtskonvention
MRRG	= Melderechtsrahmengesetz
m. w. Nachw.	= mit weiteren Nachweisen
Nachw.	= Nachweis; Nachweise
Nds.	= Niedersächsisch; Niedersachsen
NGO	= Niedersächsische Gemeindeordnung
Niedersächs. niedersächs.	= niedersächsisch
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
Nds. Rpf.	= Niedersächsische Rechtspflege
NStGB	= Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
NStZ	= Neue Zeitschrift für Strafrecht
NW	= Nordrhein-Westfälisch; Nordrhein-Westfalen
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OVGE	= Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
PRRG	= Presserechtsrahmengesetz
PStG	= Personenstandsgesetz
Rh.-Pf.	= Rheinland-Pfälzisch; Rheinland-Pfalz
RGBL	= Reichsgesetzblatt
Rn.	= Randnummer
RP	= Rheinland-Pfälzisch; Rheinland-Pfalz

Rpflieger	= Rechtspfleger
RPG	= Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874
RuF	= Rundfunk und Fernsehen
Saarl.	= Saarländisch, Saarland
Schles.-Hol.	= Schleswig-Holsteinisch; Schleswig-Holstein
SGB	= Sozialgesetzbuch
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
SH	= Schleswig-Holsteinisch; Schleswig-Holstein
SMBL	= Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
SoldG	= Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten. Berichte	= Stenografische Berichte
StGB	= Strafgesetzbuch
StPO	= Strafprozeßordnung
StVZO	= Straßenverkehrszulassungsordnung
u. a.	= unter anderem; unter anderen
unveröffentl.	= unveröffentlicht(e)
usw.	= und so weiter
UWG	= Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	= von; vom
Verf.	= Verfassung
VerglO	= Vergleichsordnung
VersammlG	= Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VR	= Verwaltungsrundschau
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
z. B.	= zum Beispiel
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß

Einleitung

Kenntnis ist Voraussetzung einer jeden Erkenntnis. Ohne Information läßt sich nicht werten und entscheiden. Es fehlt den am Meinungsbildungsprozeß Beteiligten das für eine rational begründete Stellungnahme unentbehrliche Diskussionsmaterial. Erst „mit zunehmender Informiertheit erkennt der Bürger Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für seine Existenz“¹. Er wird in die Lage versetzt, sich eine eigene Meinung und ein eigenes Urteil über die entscheidenden Fragen zu bilden. Deshalb ist die Information ein existentielles Bedürfnis eines eigenverantwortlichen und autonomen Menschen².

Diesem Grundanliegen trägt die Verfassung Rechnung, indem sie für das Staatshandeln eine Pflicht zur Herstellung der Öffentlichkeit statuiert. Ein Hinweis auf dieses allgemeine Öffentlichkeitsgebot ergibt sich teilweise ausdrücklich aus Normen des Grundgesetzes³, es wird aber vor allem aus den verfassungsrechtlich garantierten Staatsformbestimmungen der Demokratie und des Rechtsstaates (Art. 20 II GG)⁴ sowie aus dem Menschenbild des Grundgesetzes⁵ und den sogenannten Kommunikationsgrundrechten abgeleitet⁶.

Die Staatsgewalt wird nach dem demokratisch-parlamentarischen Regierungsprinzip vom Parlament, dem Repräsentationsorgan, ausgeübt, welches seine Legitimation durch Wahlen vom souveränen Volk erlangt⁷. Die so übertragene Staatsleitung ist Ausübung von Macht auf Zeit auf der Basis von Verantwortung, Vertrauen und Kontrolle⁸. Ohne Einblick in das staatliche

¹ BVerfGE 27, S. 71, 82.

² *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht, S. 89.

³ Vgl. etwa Art. 42 I 1 GG (Öffentliche Sitzungen des Bundestages), Art 44 I 1 GG (Öffentlichkeit für den Untersuchungsausschuß), Art. 52 III 3 GG (Öffentliche Verhandlungen des Bundesrates).

⁴ *Pieroth*, JuS 1981, S. 625, 626; *Jarass*, AfP 1979, S. 228, 230; *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht, S. 64 ff., 77 ff.; *Zacher*, VVDStRL 25 (1967) S. 308, 355; *Habermas*, Strukturwandel, S. 228 f.; *Kempen*, Grundgesetz, S. 177 ff. m. w. Nachw.

⁵ *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht, S. 90 ff.; *Windsheimer*, Information als Interpretationsgrundlage, S. 42 ff.

⁶ *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht, S. 116; *Kempen*, Grundgesetz, S. 185 f.: Öffentlichkeitsgebot und Kommunikationsgrundrechte zielen vielmehr darauf, demokratische Repräsentation normativ zu ermöglichen.

⁷ *Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, S. 604 ff. (§ 18 II 4) m. w. Nachw.

Handeln vermag der Bürger jedoch nicht zu kontrollieren⁹. Ist Demokratie nach ihrem Grundprinzip eine Sache mündiger informierter Staatsbürger, so setzt das Funktionieren dieses Staatswesens die materielle Verpflichtung der Staatsgewalt voraus, ihr Handeln dem Volke offenzulegen, um eine Kontaktbindung zwischen Staatsgewalt und Staatsvolk herzustellen¹⁰. Diese Kontaktbindung muß als dauernde Kommunikation wirken, wenn sie politische Realität bleiben will¹¹. Entscheidendes Kriterium für die demokratische Herrschaft ist die Teilhabe an der staatlichen Willensbildung, welche durch Aufklärung, Information und Diskussion gewährleistet wird. Auf diese Verpflichtung der Staatsgewalt zur Öffentlichkeit, auf die Publizität des politischen Prozesses ist der Bürger angewiesen, um seine politischen Rechte wahrnehmen zu können¹². Der nichtinformierte, der unwissende Bürger mag zwar formal im Besitz aller staatsbürgerlichen Rechte sein; die Ausübung dieser Rechte wird aber unvollkommen bleiben, wenn das Wissen als Voraussetzung der politischen Entscheidung fehlt¹³. Für den demokratischen Prozeß sind deshalb die Informations- und Kommunikationsmittel in der Tat schlechthin konstitutiv¹⁴, um den Vorgang der politischen Willensbildung nicht im Dunkeln zu lassen, sondern ihn prinzipiell an das Licht der Öffentlichkeit zu bringen¹⁵.

Ergänzt wird das von der Demokratie geforderte Öffentlichkeitsgebot durch rechtsstaatliche Publizitätstendenzen¹⁶. Die rechtsstaatliche Ordnung hat die Aufgabe, das staatliche Handeln für den Bürger berechenbar zu machen, d. h. Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu schaffen¹⁷. Sie ist die Grundlage bewußter, verantwortlicher und tätiger Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten, somit Grundbedingung des freien politischen Lebensprozesses in der Demokratie¹⁸.

⁸ BVerfGE 1, S. 11, 33; 5, S. 85, 199; 18, S. 151, 154; 20, S. 56, 113; Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 152 (S. 60); Stern, Staatsrecht, Bd. 1, S. 962 (§ 22 II 5).

⁹ Greifeld, DV 1980, S. 443, 444 m. w. Nachw.; Wenzel in Löffler, Presserecht, Bd. 1, § 4 Rn. 12; Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 138 (S. 54), Rn. 152 (S. 60).

¹⁰ Windsheimer, Information als Interpretationsgrundlage, S. 40; Jerschke, Öffentlichkeitspflicht, S. 75.

¹¹ Schnapp in v. Münch, GG, Art. 20 Rn. 30; Eckhold, Konzentration und Teilhabe im Pressewesen, S. 141.

¹² Stern, Staatsrecht, Bd. 1, S. 618 (§ 18 II 5); Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 152 (S. 60).

¹³ Genscher, ArchPR Nr. 65/1965, S. 560, S. 561.

¹⁴ Herzog in Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art 5 I, II Rn. 118; Wenzel in FS f. Löffler, S. 391, 393; Stern, Staatsrecht, Bd. 1, S. 618 (§ 18 II 5).

¹⁵ Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 152 (S. 60).

¹⁶ Jerschke, Öffentlichkeitspflicht, S. 77 ff.; Habermas, Strukturwandel, S. 91 ff. m. w. Nachw.

¹⁷ Jerschke, Öffentlichkeitspflicht, S. 81 f.

¹⁸ Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 272 (S. 104 f.).

Nur eine solch bestehende Öffentlichkeitspflicht des Staatshandelns wird dem Menschenbild des Grundgesetzes in Art. 1 I gerecht. Die Würde des Menschen gem. Art. 1 I GG betrifft nicht nur seine physische Existenz, sie schützt auch die Fähigkeit zur eigenverantwortlichen Lebensgestaltung und zur geistigen Selbstbestimmung¹⁹. Der Mensch darf nicht zum bloßen Objekt herabgewürdigt werden²⁰, sondern ihm muß — um seiner Würde willen — eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden²¹. Diese Freiheit ist aber nicht schrankenlos, sondern die Verfassung gesteht dem Individuum nur eine sozial gebundene Freiheit zu²². Das Grundgesetz hat die Spannung Individuum-Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit entschieden. Der Mensch wird nicht als isoliertes souveränes Einzelwesen, sondern als verantwortliches Glied der Gemeinschaft aufgefaßt²³. Ist der Einzelne aber für die Gemeinschaft und den Staat mitverantwortlich, dann benötigt er auch ein Maß an Informationen²⁴. Folglich wäre die Würde des Menschen tangiert, wenn der Staat durch sein Publizitätsverhalten die Mitverantwortlichkeit des Bürgers verkümmern ließe²⁵.

Diese personale Wertentscheidung für das Menschenbild des eigenverantwortlichen Bürgers findet seine Ausprägung vor allem in den Grundrechten, die nach heutigem Verständnis nicht nur Abwehrrechte des einzelnen sind, sondern in ihrer Gesamtbetrachtung Wertakzente der Verfassung erkennen lassen²⁶. Diese Wertakzente wirken sich auf die einzelnen Grundrechte aus und binden die staatliche Gewalt²⁷. So ergibt sich nicht zuletzt aus einer Zusammenschau der Grundrechte, welche „die Beziehung zu anderen und zur Gemeinschaft betreffen“, den sogenannten Kommunikationsgrundrechten²⁸, der Wertaspekt der Öffentlichkeit staatlichen Handelns²⁹. Kommunikation verlangt einen wechselseitigen Informationsaustausch. Sichert

¹⁹ Zippelius in BK, Art 1 Rn. 6, 9 f.

²⁰ BVerfGE 27, S. 1, 6 unter Hinweis auf BVerfGE 5, S. 85, 204; 7, S. 198, 205.

²¹ BVerfGE 5, S. 85, 204.

²² Jerschke, Öffentlichkeitspflicht, S. 90; ebenso Scheuner, VVDStRL 22 (1965) S. 1, 41: „Jede Freiheit ist eine Freiheit im Recht, d. h. innerhalb einer menschlichen Gemeinschaft.“

²³ BVerfGE 4, S. 7, 15 f.; 7, S. 320, 323; 8, S. 274, 329.

²⁴ Jerschke, Öffentlichkeitspflicht, S. 90; ebenso Windsheimer, Information als Interpretationsgrundlage, S. 42.

²⁵ Jerschke, Öffentlichkeitspflicht, S. 91; ebenso Zippelius in BK, Art. 1 Rn. 6.

²⁶ BVerfGE 49, S. 89, 141 f. (mit Verweis auf frühere Rspr.); Jarass, AöR 110 (1985) S. 363 ff.

²⁷ Pieroth, JuS 1981, S. 625, 631 (Prinzip der Öffentlichkeit als verpflichtendes Gebot für die Träger öffentlicher Gewalt).

²⁸ BVerfG, NJW 1970, S. 908, 909.

²⁹ Jerschke, Öffentlichkeitspflicht, S. 116.