

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 611

Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung

Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen
eines informalen Instruments der Staatsleitung

Von

Frank Schürmann



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK SCHÜRMAN

Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 611

Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung

Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen
eines informalen Instruments der Staatsleitung

Von

Dr. Frank Schürmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schürmann, Frank:

Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung : Strukturen,
Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments
der Staatsleitung / von Frank Schürmann. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 611)

Zagl.: Bonn, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07325-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07325-8

Dieu même a besoin de cloches
Alphonse de Lamartine

Vorwort

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit steht seit jeher bei ihrer Zielgruppe, der sie mit ihren Steuermitteln finanzierenden Öffentlichkeit, naturgemäß bei der Opposition, aber auch bei den Regierungsparteien und nicht zuletzt mitunter selbst bei Regierungsmitgliedern, im Hautgout einer — je nach Perspektive — nicht immer ganz legalen oder verspielten „Prämie auf den legalen Machtbesitz“. Für die Rechtsprechung hat sich der Blick lange Zeit nur auf die Wahlkampfproblematik verengt. Nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1977 zur Abgrenzung von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Wahlwerbung der Bundesregierung sind zwar noch eine Reihe weiterer verfassungs- und verwaltungsgerichtlicher Judikate zu diesem Problemkreis ergangen, die aber nur wenig zur Orientierung beigetragen haben. Erst neue mediale Handlungsformen der Exekutive, insbesondere ihr verstärkter Griff zu Warnungen, Appellen und Empfehlungen, haben die Diskussion belebt und — nicht zuletzt vor dem Hintergrund kostenintensiver Social-Marketing-Kampagnen in der jüngeren Vergangenheit — nachhaltig die Notwendigkeit einer modernen Analyse des Instrumentariums und seiner Legitimationsgrundlagen unterstrichen. Bekanntlich gehört die Öffentlichkeitsarbeit zur nicht immer sehr geordneten Kategorie des „informalen“, nach traditioneller Betrachtungsweise schlicht-hoheitlichen Staatshandelns.

Angeregt zu der Untersuchung hat mich meine Tätigkeit als Referent im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Sie hat mir vor allem den nötigen Überblick über das umfangreiche Faktenmaterial ermöglicht. Den ersten Anstoß gab mir Herr Ministerialrat a. D. Paul Boekers, mit dem ich die Informationskampagne zur Volkszählung im Jahre 1987 vorbereiten konnte. Dennoch versteht es sich von selbst, daß die Bearbeitung keine Amtsmeinung wiedergibt, sondern die persönliche Auffassung des Verfassers.

Die Arbeit wurde im Sommersemester 1991 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation angenommen. Dem Erstgutachter, Herrn Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, bin ich dankbar für die Freiheit, die er mir bei der Gestaltung gewährte, Herrn Prof. Dr. Wolfgang Löwer für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens und dem Bundesminister des Innern für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses. Dank schulde ich auch Frau Anne-Kirsten Wohlleben für ihre tatkräftige Unterstützung bei den Korrekturen und nicht zuletzt all denjenigen Freunden und Kollegen, die mich in zahlreichen Gesprächen immer wieder zu einer Auslotung meiner Standpunkte gezwungen oder auch nur in Zeiten besonderer Anspannung mit Geduld ertragen

haben. Ich widme die Arbeit meinen Eltern, die mit ihrer stetigen Unterstützung den größten Anteil daran haben, daß sie überhaupt geschrieben wurde.

Das Manuskript wurde im Januar 1991 abgeschlossen. Später veröffentlichte Judikatur, insbesondere die Glykolwein-Urteile und die Jugendsekten-Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, sowie im Anschluß daran erschienenes Schrifttum wurden — soweit möglich — berücksichtigt. Auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Oktober 1991 zur Wahleinwirkung einer Kampagne der Landesregierung zum Umweltschutz konnte in einigen Verweisen noch verarbeitet werden.

Bonn, im Dezember 1991

Frank Schürmann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
I. Zum Selbstverständnis staatlicher Selbstdarstellung	19
II. Anlaß der Untersuchung und Problemstellung	25
III. Zum Untersuchungstableau	27
1. Teil	
Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Spiegel der Judikatur	28
<i>1. Kapitel</i>	
Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Legitimation regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit	28
I. Das Erste Fernsehurteil vom 28. Februar 1961	28
II. Das Erste Parteienfinanzierungsurteil vom 19. Juli 1966	28
III. Das Urteil zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf vom 2. März 1977	30
IV. Das Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983	30
V. Der AIDS-Beschluß vom 28. Juli 1987	32
<i>2. Kapitel</i>	
Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Staatsfreiheit“ der politischen Willensbildung und zur Chancengleichheit der Parteien	33
I. Der Beschluß über den Volksentscheid zur Badenfrage vom 2. April 1974	33
II. Der Beschluß zum Verfassungsschutzbericht 1973 vom 29. Oktober 1975	34
III. Das erste Urteil zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf vom 2. März 1977	35
1. Sondervoten der Richter Dr. Geiger und Hirsch	39
2. Sondervotum des Richters Dr. Rottmann	40
IV. Die zweite Entscheidung zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf vom 23. Februar 1983	41

3. Kapitel

**Die Anschlußjudikatur der Landesverfassungs- und
-verwaltungsgerichte sowie des Bundesverwaltungsgerichts
zur Abgrenzung von Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung** 43

I. Inhaltlich unbeanstandete Maßnahmen	44
II. Inhaltlich unbeanstandete, aber dennoch nicht wettbewerbsneutrale Maßnahmen	46
III. „Offenkundige“ Grenzüberschreitungen	47
IV. Die hinreichende Gewichtigkeit	47

4. Kapitel

Öffentlichkeitsarbeit und Grundrechtseingriff 50

Ergebnis 51

2. Teil

Grundlagen 53

1. Kapitel

Gibt es einen Rechtsbegriff „Öffentlichkeitsarbeit“? 53

I. Der Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ im Schrifttum	53
II. Der Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ in der Judikatur	56
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	56
2. Die sonstige verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Judikatur	59
3. Zwischenergebnis	60
III. Normative Annäherungen an den Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“	61
1. Bundeshaushaltsrecht	61
2. Sonstige Bundes- und Landesgesetze	64
3. Sonstige Rechtsquellen	66
a) Der Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 18. Januar 1977	66
b) Der Erlaß des Bundesministers der Verteidigung vom 1. November 1977	66
4. Zwischenergebnis	67
IV. Abgrenzung zum Begriff „Propaganda“	67
1. Der allgemeine Sprachgebrauch	67
2. Die Gesetzessprache	71
3. Verwendung des Propagandabegriffs in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	72
4. Bewertung	72
V. Ergebnis	73

2. Kapitel

Organisationsstrukturen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit	75
I. Die ressortspezifische Öffentlichkeitsarbeit	75
II. Die ressortübergreifende Öffentlichkeitsarbeit des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung	77
1. Aufgaben	77
2. Organisation	80
a) Das Bundespresseamt als Organ	80
b) Das Bundespresseamt als Behörde	82
c) Stellung des Bundespresseamtes im System der Bundesverwaltung	82
d) Amt und Funktion des Regierungssprechers	90
aa) Der Regierungssprecher als beamteter Staatssekretär	90
aaa) Dienstrechtliche Probleme	90
bbb) Funktionale Probleme	91
bb) Der Regierungssprecher als Parlamentarischer Staatssekretär ...	93
cc) Der Regierungssprecher als Bundesminister für besondere Aufgaben	94
e) Die Binnenstruktur des Bundespresseamtes	98
aa) Leitungsebene	98
bb) Abteilungsebene	99
III. Koordinierung der Außeninformation der Bundesregierung	101

3. Kapitel

Die Erscheinungsformen regierungsamtlicher Informationsmaßnahmen in der gegenwärtigen Praxis 103

I. Differenzierung nach dem Kommunikationsinhalt	104
1. Tatsacheninformation	104
2. Bewertung	105
3. Empfehlungen, Appelle, Warnungen	105
II. Differenzierung nach dem Kommunikationsmittel	106
1. Die unmittelbare bezahlte Öffentlichkeitsarbeit	106
a) Broschüren und andere Druckschriften	106
b) Beteiligung an Publikationen Dritter	108
c) Informations- und Pressedienste	108
d) Materndienste	109
e) Anzeigen, Beilagen, Beihefter	109
f) „Redaktionelle“ Anzeigen und Beilagen	110
g) Plakate	110
h) Direktwerbung	110
i) Elektronische Medien	111
j) Mobile Maßnahmen	111
k) Die Vertriebsorganisation	111
2. Die unmittelbare unbezahlte Öffentlichkeitsarbeit	112
3. Die mittelbare bezahlte Öffentlichkeitsarbeit	113

4. Die mittelbare unbezahlte Öffentlichkeitsarbeit (Pressearbeit)	113
a) Allgemeine Pressekonferenzen	113
b) Hintergrundgespräche, Interviewpolitik	117

3. Teil

Kompetenzgrundlagen der Regierung zur Öffentlichkeitsarbeit	118
--	------------

1. Kapitel

Die Verfassungskompetenzen der Regierung zur Öffentlichkeitsarbeit	119
---	------------

I. Kein Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG	120
II. Die Ableitung aus der Aufgabenkompetenz	122
1. Der Ansatz in der Literatur	122
2. Position der Rechtsprechung	124
III. Die Ableitung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Regierung zur Öffentlichkeitsarbeit	125
1. Die Ableitung aus dem Demokratieprinzip	125
a) Der Prozeß der politischen Willensbildung	126
aa) Das Volk als kreatives Staatsorgan	126
bb) Das Volk als Mitautor der öffentlichen Meinung	128
b) Das Gebot der Publizität des Regierungshandelns	130
c) Die Pflicht der Regierung zum Ausgleich gesellschaftlicher Kommunikationsstörungen	132
aa) Die Kommunikationsordnung des Grundgesetzes	133
bb) Die Organisation der Massenkommunikation in den Medien ...	137
cc) Die Effektivität des Informationshandelns und ihre Abhängigkeit von der tatsächlichen Konsensfähigkeit und Aufnahmebereitschaft der Bürger	141
d) Die Mitbestimmung der öffentlichen Meinung durch regierungsamtl. Öffentlichkeitsarbeit	147
2. Die Ableitung des Informationsgebotes aus dem Rechtsstaatsprinzip ...	156
a) Das Rechtsstaatsprinzip als Verfassungsgrundsatz	157
b) Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips mit Blick auf das Informationsgebot	158
aa) Das rechtsstaatliche Gebot der Verbreitung und Verständlichmachung von Rechtsnormen	158
bb) Das Informationsgebot aus Art. 19 Abs. 4 GG	161
cc) Das Informationsgebot aus den Grundrechten	163
dd) Der Vorrang sprachlicher vor tatsächlicher Gewalt	164
c) Die Reichweitenbestimmung der rechtsstaatlichen Informationspflicht durch den Zustand der Gesetzgebung	165
3. Ergebnis	169

2. Kapitel

**Sonderbefugnisse der Regierung zur
Meinungsäußerung und Verlautbarung 171**

I. Das parlamentarische Redeprivileg	171
II. Das Verlautbarungsrecht	173
1. Der rundfunkrechtliche Standort des Verlautbarungsrechts	174
a) „Verlautbarungen“ in den Programmen des ZDF und der Rundfunk- anstalten des Bundes	175
b) „Verlautbarungen“ in den Landesrundfunkanstalten	176
c) „Verlautbarungen“ im ARD-Gemeinschaftsprogramm	177
d) „Verlautbarungen“ im privaten Rundfunk	177
2. Die Verfassungsmäßigkeit der Verlautbarungsvorschriften	179
a) Der Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks	179
b) Allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG	179
c) Auslegung der Verlautbarungsvorschriften im Lichte der Wechsel- wirkungslehre	181

4. Teil

Öffentlichkeitsarbeit und Parlamentsvorbehalt 187

1. Kapitel

Inhalt und Grenzen des Parlamentsvorbehalts 187

I. Die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts	187
II. Grenzen des Gesetzesvorbehalts	190

2. Kapitel

**Öffentlichkeitsarbeit als Bestandteil des zugriffsfesten
Kernbereichs der Exekutive 191**

I. Der Regierungsbegriff	192
II. Öffentlichkeitsarbeit als Staatsleitung	194
III. Die Regelungsfeindlichkeit der Materie	196
IV. Die Wahrung der Kontrollfunktion des Parlaments durch die etatzgesetzliche Bereitstellung der Mittel	198
V. Gewaltenübergreifende Öffentlichkeitsarbeit	200
VI. Ergebnis	201

5. Teil

Ansprüche gegen die Regierung auf Information 202*1. Kapitel***Das subjektive Informationsrecht des Bürgers** 202

- I. Der Zugang zu Informationen im internationalen Vergleich 202
- II. Verankerung eines subjektiven Rechts des Bürgers auf Information im Völkerrecht 205
- III. Der verfassungsrechtliche Informationsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG 206
 - 1. Übersicht über den Meinungsstand 206
 - a) Befürworter 206
 - b) Gegner 207
 - c) Vermittelnde Ansicht 209
 - 2. Stellungnahme 210
 - 3. Ergebnis 215

*2. Kapitel***Der Rechtsanspruch der Presse auf regierungsamtliche Information** 215

- I. Der verfassungsrechtliche Informationsanspruch der Presse aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG 215
 - 1. Die Position der Rechtsprechung 216
 - 2. Die Position der Literatur 218
 - 3. Stellungnahme 220
- II. Informationsansprüche der Presse nach den Landespressegesetzen 223
 - 1. Anspruch auf Auskunft auf Verlangen 224
 - 2. Kein Anspruch auf selbsttätige Unterrichtung durch die Bundesregierung 225
- III. Derivative Teilhabeansprüche der Presse aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz 226
 - 1. Beschränkung des Kreises der Berechtigten 228
 - a) Das Auswahlkriterium des politischen Standortes 228
 - b) Das Auswahlkriterium der fachlichen Qualifikation 229
 - c) Das Auswahlkriterium der Raumkapazität 230
 - d) Das Auswahlkriterium der Kommunikationseffizienz 230
 - e) Sonstige Ausschlußgründe 231
 - 2. Beschränkungen bei Zeit, Inhalt und Umfang 232
- IV. Zur Zulässigkeit von Nachrichtensperren 232
 - 1. Begriffliche Abgrenzung 232
 - 2. Rechtfertigung von Nachrichtensperren 234

6. Teil

Modale Schranken regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit 240

1. Kapitel

Die Wahrung der Aufgaben- und Verbandskompetenz 240

I. Das „ureigene verfassungsmäßige Recht“ der Bundesregierung zur politischen Meinungsäußerung	242
II. Tatsacheninformationen und Erläuterungen in der Vorbereitungs- und Planungsphase	244
III. Öffentlichkeitsarbeit zur gezielten Vorbereitung oder Begleitung einer bereits getroffenen Entscheidung	244
1. Die Vielfalt der Annexverbindungen	245
2. Die Systemimmanenz der Überschneidung von Informationszuständigkeiten	248
3. Informationskooperation zwischen Bund und Ländern	251
4. Politik durch Öffentlichkeitsarbeit — Gefahrenabwehr und Gefahrenprävention	252
IV. Ergebnis	257

2. Kapitel

Grundrechte als Schranken der Öffentlichkeitsarbeit 258

I. Information und Grundrechtseingriff	262
1. Die Bestimmung des thematischen Schutzbereichs	262
a) Schutzbereichsbestimmung	263
b) Der Dissens innerhalb der Schutzbereichsdogmatik	268
2. Zur Eingriffsqualität staatlichen Informationshandelns	272
a) Der traditionelle „diagnostische“ Eingriffsbegriff	272
b) Der moderne Eingriffsbegriff	277
c) Die Skalierung des Eingriffstatbestandes	280
aa) Das eingriffsneutrale Informationshandeln	281
bb) Warnungen und Empfehlungen	283
cc) Der gezielte, vollzugsgleiche Informationseingriff	284
II. Zur Rechtfertigung des Informationseingriffs	285
1. Die verfassungsunmittelbare Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch Information, Aufklärung und Warnung zum Zwecke der Staatsleitung	287
2. Die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch Aufgabenzuweisungsnormen	295
3. Die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch Befugnisnormen	300
III. Ergebnis	301

3. Kapitel

Sonstige allgemeine Schranken	302
I. Das Neutralitätsgebot	302
1. Die Pflicht der Regierung zu parteipolitischer Neutralität	302
2. Die Pflicht der Regierung zu weltanschaulich-religiöser Neutralität	306
3. Die Pflicht der Regierung zur Meinungsneutralität	307
II. Zur Zulässigkeit werblicher Öffentlichkeitsarbeit	307
III. Das Sachlichkeitsgebot	312
IV. Die Relevanz des Grundsatzes der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“	313
V. Zur Zulässigkeit staatseigener Medien	315
1. Eigenpublikationen	315
a) Zeitungähnliche Publikationen	318
b) Broschüren und Bücher	320
2. Der Zugang der Bundesregierung zu den elektronischen Medien	322
a) Teilhabe der Regierung am Kabelrundfunk zur Verbreitung von Tatsacheninformationen	326
b) Programmungebundene Teilhabe an rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten	328
aa) Videotext	328
bb) Bildschirmtext	329
VI. Presserechtliche Schranken	331
VII. Das Hindernis des entgegenstehenden Willens des Empfängers bei aufgedrängter Information	334

7. Teil

Grenzen im Wahlkampf	336
-----------------------------	-----

1. Kapitel

Die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Abgrenzungskriterien	338
I. Die Schranke der Verbandskompetenz	338
II. Historischer Exkurs: Grenzziehung durch Wahltermine in der DDR?	340
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	341
2. Der Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972	342
3. Ergebnis	344
III. Das Neutralitätsgebot in seiner Ausformung als Verbot des Hineinwirkens in den Wahlkampf	344
IV. Die von der Rechtsprechung entwickelten Abgrenzungskriterien	347
1. Der Zeitfaktor „Vorwahlzeit“	347

2. Die Indizwirkung des Werbekonzepts	351
a) beim Inhalt	351
b) bei der äußeren Form	353
c) bei der Vertriebsweise	354
d) bei der Frequenz	355
3. Das Erheblichkeitsmerkmal der „ins Gewicht fallenden Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen“	356
a) Evidenz der Grenzüberschreitung	359
b) Gewichtigkeit	360
c) Häufung und/oder Massivität	361
4. Wettbewerbsneutrale Öffentlichkeitsarbeit	362
5. Aktivitäten von Regierungsmitgliedern	365

2. Kapitel

Kritik an der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts 367

I. Das Gefahrenverdachtsmoment und seine Begründetheit	369
1. Die Schlußfolgerung des Bundesverfassungsgerichts aus der Sicht der Medienwirkungsforschung	371
2. Vorsorge unterhalb der Schwelle der Wahrscheinlichkeit	383
II. Das Abwägungsdefizit bei der Herstellung praktischer Konkordanz	384
1. Die Beeinträchtigung staatlicher Publizität	385
2. Die Dämpfung des politischen Diskurses	387
3. Die Fremdbestimmung des „mündigen Bürgers“	388
III. Die Unzulänglichkeit der Kontrollmaßstäbe zur Konkretisierung des Gefahrenverdachts durch zeitliche und formelle Abgrenzung	392
1. Der fehlsame Kontrollmaßstab der äußeren Aufmachung	392
2. Die Willkür des zeitlichen Interlokuts	393
3. Zwischenergebnis	395
4. Lösungsweg: Das Verbot kollusiven Zusammenwirkens zwischen Regierung und Parteien	396

3. Kapitel

Die Bindungswirkung der einschlägigen bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur 397

I. Der Umfang der Bindungswirkung nach § 31 BVerfGG	397
II. Grenzen der Bindungswirkung	400
1. Die Möglichkeit abweichender gesetzlicher Regelung	400
2. Die Möglichkeit des „Zuwiderhandelns auf Probe“	401

8. Teil

Zusammenfassung der Ergebnisse 403**Literaturverzeichnis** 411**Anhang**

Teil 1 — Dokumente und Tabellen	453
A Organisationsplan des BPA	nach 454
B Schreiben des BMI an den BMJ vom 10. Januar 1963	455
C Merkblatt des BPA für Bezug und Verteilung von Informationsmaterial der Bundesregierung	458
D Chronologischer Überblick über Wahltermine in der Bundesrepublik Deutschland von 1985 - 1990	460
E Berichte, die dem Deutschen Bundestag von der Bundesregierung vorzulegen sind (Auswahl)	461
Teil 2 — Periodika	463
Teil 3 — Anzeigen	475
Sach- und Personenverzeichnis	485

Abkürzungsverzeichnis

AA	= Auswärtiges Amt
AEMR	= Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AfK	= Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung
AfP	= Archiv für Presserecht
AöR	= Archiv für öffentliches Recht
AtomG	= Atomgesetz
BBesG	= Bundesbesoldungsgesetz
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BHO	= Bundeshaushaltsordnung
BK	= Bonner Kommentar
BImSchG	= Bundes-Immissionsschutzgesetz
BKAmt	= Bundeskanzleramt
BMA	= Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
BMBau	= Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMBW	= Bundesminister für Bildung und Wissenschaft
BMF	= Bundesminister der Finanzen
BMFT	= Bundesminister für Forschung und Technologie
BMI	= Bundesminister des Innern
BMJ	= Bundesminister der Justiz
BMJFFG	= Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
BML	= Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMPT	= Bundesminister für Post und Telekommunikation
BMU	= Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	= Bundesminister für Verkehr
BMVg	= Bundesminister der Verteidigung
BMWi	= Bundesminister für Wirtschaft
BPA	= Bundespresseamt
BR	= Deutscher Bundesrat
BReg	= Bundesregierung
BRH	= Bundesrechnungshof
BSeuchenG	= Bundesseuchengesetz
BT	= Deutscher Bundestag
BW	= Baden-Württemberg
BWV	= Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
ChefBK	= Chef des Bundeskanzleramtes
DJT	= Deutscher Juristentag
DtZ	= Deutsch-Deutsche-Rechts-Zeitung
EMRK	= Europäische Menschenrechtskonvention

ESVGH	= Amtliche Entscheidungssammlungen der Verwaltungsgerichtshöfe
EuGRZ	= Europäische Grundrechte - Zeitschrift
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FN	= Fußnote
GGO I	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBI	= Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesministerien
GO	= Gemeindeordnung
GOBReg	= Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBTag	= Geschäftsordnung des Bundestages
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
IPBPR	= Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
JWG	= Gesetz zur Jugendwohlfahrt
KritV	= Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrO	= Kreisordnung
LMedienG	= Landesmediengesetz
LPG	= Landespressegesetz
LRG	= Landesrundfunkgesetz
M/D/H/Sch	= Maunz / Dürig / Herzog / Scholz, Kommentar zum Grundgesetz
n. v.	= nicht veröffentlicht
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	= NVwZ Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NW	= Nordrhein-Westfalen
NWVB1	= Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
PartG	= Parteiengesetz
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	= Randnummer
Saarl	= Saarland
SchlH	= Schleswig-Holstein
Sten. Ber.	= Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages
StGH	= Staatsgerichtshof
StVO	= Straßenverkehrsordnung
UVP-Richtlinie	= Richtlinie des Europäischen Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
WUR	= Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZLR	= Zeitschrift für Lebensmittelrecht
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZUM	= Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht / Film und Recht

Im übrigen wird Bezug genommen auf Kirchner, Hildebert / Kastner, Fritz, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl., Berlin / New York 1983

Einleitung

I. Zum Selbstverständnis staatlicher Selbstdarstellung

Selbstdarstellung ist „ein notwendiges Element einer jeden Staatlichkeit“¹. Schon für Aristoteles war das Maß der Größe eines staatlichen Gemeinwesens von der Reichweite der Stimme seines Herolds bestimmt². Solange es Staaten gibt, bemühen sich diese im Rahmen ihrer ideologischen, politischen, rechtlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten um die richtige Selbstdarstellung³ als Mittel oder Werkzeug zur Präsentation und Durchsetzung ihrer staatspolitischen Ziele und nutzen, wie schon Max Weber vermerkte, „prosaische Schallwellen und Tintentropfen“ als „physische Träger des leitenden (politischen und militären) Handelns“⁴. Absolutistische und totalitäre Regime tun es, Monarchien tun es, demokratisch-republikanische Staaten tun es — aus freilich immer anderen Motiven heraus. Kennzeichnend ist das jeweilige Verhältnis zur Presse: Napoleon I. tat es, weil er einem bekannten, ihm zugeschriebenem Wort zufolge „drei Zeitungen mehr als tausend Bajonette“ fürchtete, Bismarck tat es, indem er sich die Presse gefügig machte, um so ihren unkontrollierten Einfluß auf die öffentliche Meinung zu unterbinden⁵, die nationalsozialistische Diktatur tat es im Wege der Gleichschaltung der Presse zum Zwecke der „geistigen Einwirkung auf die Nation“⁶, die Regierung im demokratischen Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland schließlich tut es — und darin liegt eine Eigenheit des republikanischen Staates — zur Erfüllung einer Verfassungspflicht gegenüber dem Staatsvolk und der freien Presse⁷.

Die Bürger in der Bundesrepublik Deutschland haben von staatlicher Selbstdarstellung und staatlichem Selbstbewußtsein zumindest in der Zeit vor der Wiedervereinigung lange nichts mehr wissen wollen. Demzufolge ist auch der Auf- und Ausbau des staatlichen Informationswesens, welches nicht nur mit der Vermittlung reiner Information, sondern auch mit dem befaßt ist, was man als „Staatspflege“ umschreiben mag⁸, bis heute stark belastet mit den Erinnerungen an eine

¹ Stern, Staatsrecht I, S. 282.

² Aristoteles, Politik, Siebentes Buch, 4. Kapitel, nach 1326b.

³ Quaritsch, Herbert, Vorwort, in: ders., Die Selbstdarstellung des Staates, S. 3.

⁴ Max Weber, Staatssoziologie, S. 79.

⁵ Fischer-Fraundienst, S. 17.

⁶ Präambel der Verordnung über die Bildung des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda vom 30. 6. 1933, RGBl. I, S. 449.

⁷ S. dazu unten 3. Teil, 1. Kapitel zu II. und III.

⁸ Krüger, Staatslehre, S. 214 ff.

Periode staatlich vollkommen beherrschter Informationspolitik, deren Ziel die Okkupation der menschlichen Sinne und die Inszenierung einer emotional fesselnden Scheinwelt war. Im politischen Streit wie im wissenschaftlichen Disput um staatliche Öffentlichkeitsarbeit wird immer wieder der Finger auf diese von der dunkelsten Epoche deutscher Geschichte geschlagene Wunde gelegt. Drei Beispiele mögen dies verdeutlichen:

Als der Deutsche Bundestag am 26. Juni 1968 über die Informationspolitik der Bundesregierung debattierte — eher unvorbereitet, denn es ging um die kurz zuvor bekannt gewordene, angeblich geplante Gründung einer „Bundeszentrale für politische Aufklärung“ — erschöpfte sich dies im wesentlichen in der Diskussion über die befürchtete Wiederbelebung eines „Propagandaministeriums“⁹ — zweifelsohne auch eine Folge eines allzu verkürzten Blickes auf die Geschichte staatlicher Presse- und Informationspolitik.

Nicht unähnlich lauteten die Kommentare, als der Bundesminister für besondere Aufgaben, Hans Klein, am 13. April 1989 in sein Amt als Regierungssprecher eingeführt wurde¹⁰. Ehmke erteilte im Pressedienst der SPD vom gleichen Tage den Hinweis: „Das hat es in der zweiten deutschen Demokratie bisher so wenig gegeben wie in der ersten“. Gemeint war der Ministerrang des Ernannten, unterschwellig wurde jedoch der Regierungssprecher und seine Behörde — wieder einmal — in die Nähe zum Goebbelschen „Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda“ gerückt.

Schließlich wurde Scholz als Verfechter der gegenüber kartellrechtswidrig agierenden Unternehmen schonungslosen Veröffentlichungspraxis des Bundeskartellamtes über seine Bußgeldverfahren¹¹ im Rahmen erbitterter Kontroverse die „Begünstigung totalitärer Staatsformen“ vorgeworfen¹².

Jede am Nationalsozialismus ausgerichtete Argumentation muß sich jedoch mit dem Einwand auseinandersetzen, „daß es nicht angeht, eine grundlegende staatsrechtliche Idee an die Begriffswelt eines bestimmten Zeitabschnitts zu binden, dem damit eine normative Rolle gegeben wird“¹³. Einige Spotlights auf die Historie mögen die gleichsam natürliche Verzahnung von Staatsaufgabenerfüllung und Staatspflege belegen:

Schon im Römischen Reich nutzte der Staat Informationsboten als probates Mittel, sich durch geeignete Nachrichten die Verbundenheit der Provinzen zu sichern¹⁴. Friedrich der Große gründete zwei eigene Staatszeitungen, lancierte

⁹ S. Sten.Ber. der 183. Sitzung, S. 9901-9919.

¹⁰ Zur organisationsrechtlichen Problematik dieser Ernennung s. oben 2. Teil, 2. Kapitel zu II.2.d)cc).

¹¹ Scholz, NJW 1973, 481.

¹² So Heinemann / Marx, DB 1973, 1220 (1223 in FN 61).

¹³ Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, S. 226; ähnlich derselbe, Verfassung, S. 182 f.

¹⁴ Vgl. etwa Altschull, S. 21.

positive Nachrichten und unterdrückte die negativen, verfaßte gelegentlich auch eigene Pressekommentare unter dem Titel „Tagebuch eines preußischen Offiziers“. In diese Fußstapfen trat Napoleon I., zu dessen ersten Amtshandlungen es gehörte, die erst kurz zuvor befreite Presse wieder zu einem Organ staatlicher Autorität zu formen in der Erkenntnis: „Wenn ich der Presse die Zügel locker ließe, würde ich keine drei Monate im Besitz der Macht bleiben“¹⁵. Sein Bureau de l'esprit war das erste Propagandaministerium seiner Art und erdrosselte in der Hand des Polizeiministers Fouché alsbald die freie Presse¹⁶. 1815 veröffentlichte der preußische Staatsrat Varnhagen van Ense eine Denkschrift über die Notwendigkeit, die öffentliche Meinung nicht ohne die Mitwirkung der Stimme der Regierung zu lassen: Die vorsichtige Lenkung der öffentlichen Meinung sei das einzige Mittel der Regierung, um das größte Gut des Staates, die öffentliche Meinung, nicht zu dessen größtem Übel werden zu lassen¹⁷. Friedrich Wilhelm IV. stellte 1841 in einer Kabinettsordre fest, heilsamer als jede Zensur sei das Bemühen der Behörden, „durch rechtzeitige Mittheilung auszuführender Maaßregeln, durch leitende Artikel in den inländischen Zeitungen und vornehmlich in der Staatszeitung der anständigen Diskussion über Zweck und Tendenzen der Verwaltung selbst Richtung zu geben und ihr dann ein angemessenes Feld freier Bewegung zu gestatten“¹⁸. Die pressepolitische Meisterschaft Bismarcks in der Steuerung subventionierter Blätter und „Preßagenten“, vor allem in der Nutzung des 1849 privat gegründeten und 1867 in die preußische Pressepolitik nahtlos und monopolistisch eingebundenen Telegraphen- und Korrespondenzenbüros von Bernhard Wolff, ist allgemein bekannt¹⁹. Sein Nachfolger im Amt des Reichskanzlers, Caprivi, erkannte die Unerläßlichkeit von Informationspolitik erst nach einigen außenpolitischen Mißerfolgen. Mit Erlaß vom 23. Dezember 1893 trug er zur Konzentrierung des „Preßdienstes“ den obersten Reichsbehörden auf, alle Mitteilungen politischen Charakters, die für die Presse bestimmt waren, dem „Literarischen Büro“ im Auswärtigen Amt unter der Leitung Otto Hammanns zur Bearbeitung und Weiterleitung zuzuleiten²⁰. Unter Hammann wurde auch das Hindergrundgespräch mit handverlesenen Pressevertretern institutionalisiert, das mehr als 50 Jahre später in Adenauers „Teegesprächen“ wieder aufleben sollte. Pläne, die Pressepolitik in der Reichskanzlei zu zentralisieren, blieben indessen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges unerledigt. Die erste Demokratie auf deutschem Boden holte dies nach und fügte zum 1. Oktober 1919 die bis dahin bestehende Pressestelle der Reichskanzlei mit Teilen der Propagandaabtei-

¹⁵ Zitiert nach Sängler, S. 12 bei FN 13.

¹⁶ Windsheimer, S. 19.

¹⁷ Vgl. Sängler, S. 13.

¹⁸ Zitiert nach Sängler, S. 13 f.; Krueger, S. 1014 f.; zu Staatszeitungen im 19. Jahrhundert s. Plenge, S. 15 ff.

¹⁹ Vgl. insbes. die kommunikationshistorische Monographie von Basse, S. 8 ff.; Fischer-Fraudienst, passim (insbes. S. 50 ff., 76 ff.); Sängler, S. 15 f.; Krueger, S. 1015; Kordes / Pollmann, S. 11.

²⁰ S. dazu Hense, Kommunikationsobservanz, S. 155 ff.