

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 153

# Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse

Von

Hans-Ulrich Jerschke



Duncker & Humblot · Berlin

**HANS·ULRICH JERSCHKE**

**Öffentlichkeitspflicht der Exekutive  
und Informationsrecht der Presse**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 153**

# Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse

Von

Dr. Hans-Ulrich Jerschke



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 02428 1**

**D 29**

## *Meinen Eltern*



## Vorwort

Die Fragestellung dieser Arbeit gibt Anlaß, eine aktuelle Bestandsaufnahme des heißumstrittenen und vielbeschriebenen Presseverfassungsrechts zu versuchen und zugleich ein Anliegen der *Praxis* als Problem der *Theorie* zu sehen und zu lösen: das *Informationsrecht des Journalisten gegenüber Behörden*. Dabei ist Gelegenheit, zentrale Diskussionspunkte des öffentlichen Rechts klarzulegen und mit eigener Stellungnahme zu versehen, so die Wahrnehmung „öffentlicher Aufgaben“ durch Private, die Relevanz von „öffentlichen Interessen“ und die Dogmatik der Grundrechte in ihrem belebenden Widerspruch zwischen individueller Abschirmung und kollektiver Anteilnahme. Die Kommunikationsgrundrechte, speziell die Meinungsäußerungsfreiheit, ergeben Argumente für eine „Freiheit zum Staat“. Die publizitätsferne, gewaltenverwischende Entscheidungssituation zwischen Regierung und Parlament erfordert eine Durchleuchtung der Öffentlichkeitsgebote des Grundgesetzes für die drei Gewalten, insbesondere aus den Staatsformbestimmungen (Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat). Die daraus resultierende *Öffentlichkeitspflicht* trifft vor allem die *Exekutive*. „Öffentlichkeitsarbeit“ läßt sich so als staatserhaltende Notwendigkeit begreifen und von bloß machterhaltender Propaganda abgrenzen. Die Verfassung ist Richtschnur für das Publizitätsverhalten der Exekutive.

Die Untersuchung lag im Sommersemester 1970 der juristischen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg als Dissertation vor. Rechtsprechung und Schrifttum wurden bis Oktober 1970 ausgewertet. Die Anregung zum Thema ging von Herrn Professor Dr. *Walter Leisner* aus, der mir mit vielfachem Rat auch während der Bearbeitung stets aufgeschlossen zur Seite stand. Hierfür möchte ich ihm herzlich danken. Mein Interesse für die behandelte Problematik beruht auf journalistischen Erfahrungen bei der „Augsburger Allgemeinen“ und beim Westdeutschen Rundfunk in Köln.

Augsburg, 1. 1. 1971

*Hans-Ulrich Jerschke*





# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b>	<b>21</b>
I. Die Fragestellung .....	21
II. Der Gang der Untersuchung .....	22
<b>B. Das Publizitätsverhalten der Exekutive</b>	<b>23</b>
I. Die Exekutive im System der Gewaltenteilung .....	23
1. Die Lehre von Montesquieu .....	23
2. Die Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz .....	25
a) Ihre Bedeutung im Verfassungssystem .....	25
b) Die Exekutive als 2. Gewalt .....	26
3. Die Regierung als 4. Gewalt .....	27
4. Der Bereich der Regierung als Teil der Exekutive .....	29
a) Abgrenzung aus dem „Begriff des Politischen“ .....	29
b) Die Regierungsbegriffe .....	29
c) Differenziertes Ermessen .....	30
d) Die Exekutivorgane .....	30
5. Die Wesensmerkmale von Regierung und Verwaltung .....	31
a) Gubernative .....	31
b) Administrative .....	31
II. Die Gesetzespolitik der Exekutive .....	32
1. Die Vorbereitungsphase .....	32
a) Gesetzesinitiative durch die Regierung .....	32
b) Exekutive als Informationsgewalt .....	33
c) Der Einfluß der Verbände .....	35
2. Die Ausschußphase .....	36
a) Die Teilnahme der Beamten .....	37
b) Öffentlichkeit der Ausschüsse? .....	38
3. Ausfertigung und Verkündung .....	39
a) Die Ausfertigung .....	39
b) Die Verkündung .....	39
4. Zusammenfassung .....	40
III. Die Verordnungspolitik der Exekutive .....	40
1. Bedeutung .....	41

2. Die Entstehung der Rechtsverordnungen .....	41
a) Ihre Nicht-Öffentlichkeit .....	41
b) Publizitätseffekt durch Art. 80 GG? .....	42
3. Ausfertigung und Verkündung .....	43
4. Ergebnis .....	43
<b>IV. Die Verwaltungspolitik der Exekutive .....</b>	<b>43</b>
1. Die Eingriffsverwaltung .....	44
a) Die Funktion von Verwaltungsvorschriften .....	44
b) Kein Publikationszwang .....	45
2. Die Leistungsverwaltung .....	46
a) Gilt der „Vorbehalt des Gesetzes“? .....	46
b) Haushaltsplan als Publikationersatz? .....	47
3. Der Innenbereich der Exekutive .....	48
a) Das Haushaltsrecht .....	48
b) Das Organisationsrecht .....	48
c) Die besonderen Gewaltverhältnisse .....	49
d) Die Fiskalverwaltung .....	49
4. Ergebnis .....	50
<b>V. Die Sondergewalten .....</b>	<b>50</b>
1. Die Auswärtige Gewalt .....	50
2. Die Verteidigungsgewalt .....	51
3. Die Prüfungsgewalt .....	52
4. Ergebnis .....	52
<b>VI. Die Selbstverwaltung .....</b>	<b>52</b>
1. Die unmittelbare demokratische Legitimation .....	52
2. Gefährdung der Bürgernähe .....	53
<b>VII. Zusammenfassung .....</b>	<b>54</b>
<b>C. Das allgemeine Öffentlichkeitsgebot der Verfassung</b> .....	<b>55</b>
<b>I. Ausdrückliche Öffentlichkeitsgebote .....</b>	<b>55</b>
1. Die Parlamentsöffentlichkeit .....	55
a) Die Öffentlichkeit des Bundestages .....	55
b) Die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen .....	58
aa) Allgemeine Ausschüsse .....	58
bb) Untersuchungsausschüsse .....	59
cc) Die besonderen Ausschüsse .....	59
c) Die Öffentlichkeit des Bundesrates .....	60
d) Ergebnis .....	60
2. Die Parteienöffentlichkeit .....	61

a) Die Rechenschaftspflicht .....	61
b) Die innere Ordnung .....	61
c) Die Staatsnähe der Parteien .....	62
d) Ergebnis .....	63
3. Zusammenfassung .....	63
II. Das Öffentlichkeitsgebot in den Staatsformbestimmungen .....	64
1. Demokratie .....	64
a) Die Öffentlichkeit des Parlaments als Repräsentationsorgan	65
aa) Die Öffentlichkeit im liberalen Prinzip der Repräsentation .....	65
bb) Die Öffentlichkeit im identitären Parteienstaat .....	67
cc) Die Öffentlichkeit im Prinzip der demokratisch-parlamentarischen Repräsentation .....	68
b) Die Öffentlichkeit der Exekutive als Repräsentationsorgan	71
aa) Die Delegation der Staatsgewalt .....	72
bb) Die Verantwortung der Regierung .....	73
cc) Die Kontrolle der Regierung .....	73
dd) Die Eigenständigkeit der Regierung .....	74
c) Die Öffentlichkeit als Voraussetzung des „Staatszieles Demokratie“ .....	75
d) Die Öffentlichkeit der Justiz .....	76
e) Ergebnis .....	77
2. Rechtsstaat .....	77
a) Die Transparenz des Grundgesetzes .....	78
b) Die Publikation der Gesetze .....	78
c) Der Grundsatz der Normklarheit .....	79
d) Folgerungen aus der Rechtsschutzgarantie .....	80
e) Rechtsstaatliche Publizität in der Leistungsverwaltung .....	81
f) Das Ideal der Berechenbarkeit staatlicher Machtausübungen	82
g) Ergebnis .....	83
3. Sozialstaat .....	83
a) Die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber .....	83
b) Verhaltenspflichten für die Exekutive .....	84
c) Ergebnis .....	85
4. Zusammenfassung .....	86
III. Person und Information .....	86
1. Die personale Wertentscheidung .....	86
a) Der Mensch als Person .....	86
b) Der Mensch als sozialverschränktes Wesen .....	88
c) Das Prinzip politischer Selbst(mit)bestimmung .....	88
2. Das Menschenbild des Grundgesetzes .....	89
a) Der Mensch und die Exekutive .....	89
b) Das Bild vom „Bürger“ .....	90
c) Ergebnis .....	91

IV. Die Grundrechte als Basis des Öffentlichkeitsgebots .....	92
1. Das Grundgesetz als Wertsystem .....	92
2. Die Meinungsäußerungsfreiheit .....	93
a) Die Meinungsäußerungsfreiheit als Freiheitsrecht .....	93
b) Die Mitwirkungsfunktion .....	96
aa) Das Ende der Staatsverneinung .....	96
bb) Die Meinungsäußerungsfreiheit als Kommunikationsrecht .....	98
cc) Der „status publicus“ .....	99
dd) Die Realisierung des Mitwirkungsrechts .....	100
c) Informationsempfang als Voraussetzung der Meinungsäußerungsfreiheit .....	101
aa) Meinung als Reaktion auf Information .....	102
bb) Realisierungsfaktor: Publizität der Staatsgewalt .....	102
d) Nur Empfangsfreiheit als Annex zum „status publicus“ .....	103
e) Das Verhältnis von Empfangs- und Informationsfreiheit .....	104
f) Ergebnis .....	106
3. Die Informationsfreiheit .....	106
a) Recht auf Eröffnung staatlicher Informationsquellen? .....	107
b) Einfluß auf die Qualität der Quellen .....	109
c) Ergebnis .....	110
4. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit .....	111
a) Die Versammlungsfreiheit .....	111
b) Die Vereinigungsfreiheit .....	112
c) Der Kommunikationscharakter von Art. 8 und 9 GG .....	113
5. Das Petitionsrecht .....	113
6. Das Widerstandsrecht .....	115
7. Ergebnis: Die Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Wertaspekt des Grundgesetzes .....	115
V. Zusammenfassung .....	116
<b>D. Das Öffentlichkeitsgebot der Exekutive</b> .....	117
I. Die verfassungsrechtliche Intensität der Öffentlichkeitsverpflichtung der Exekutive .....	117
1. Die Legitimation der Exekutive durch den Staatsbürger .....	117
a) Die Wahl als Legitimationsbegründung .....	118
b) Information zur Legitimationserhaltung .....	120
2. Die Deziisionsbetroffenheit des Staatsbürgers .....	122
a) Sicherung des Bürgers .....	122
b) Erleichterung der Deziision .....	124
aa) Loyalität durch Öffentlichkeit .....	124
bb) Information als Verwaltungszweck .....	124
cc) Publizität und Planung .....	125
dd) Die kommunale Öffentlichkeit .....	127
ee) Ergebnis .....	127

3. Die Kontrolle der Exekutive .....	127
a) Die Intra-Organ-Kontrolle .....	128
b) Die Inter-Organ-Kontrolle durch die Justiz .....	129
c) Die Inter-Organ-Kontrolle durch die Legislative .....	130
aa) Kontrollrechte des Gesamtparlaments .....	130
bb) Kontrollrechte einer Parlamentsminderheit .....	131
cc) Bedeutung der Kontrollrechte .....	132
dd) Folgerungen .....	134
d) Ergebnis .....	134
4. Zusammenfassung .....	135
II. Grenzen des Öffentlichkeitsgebots .....	135
1. Das Staatsgeheimnis .....	135
a) Die Ausscheidung illegaler Staatsgeheimnisse .....	136
b) Begriffselemente des Staatsgeheimnisses .....	137
c) Dispositionsbefugnis der Staatsorgane? .....	138
2. Das Amtsgeheimnis .....	138
a) Positivrechtliche Anhaltspunkte .....	139
aa) Die Amtsverschwiegenheit .....	139
bb) Die Aussagegenehmigung .....	139
cc) Die Verrechtlichung der Geheimhaltungsinteressen .....	140
b) Das Verwaltungsinteresse als Grenze .....	141
aa) Die Funktionsfähigkeit als Verfassungsgebot .....	141
bb) Die Interessen der beteiligten Amtsträger .....	142
cc) Die Sicherung der Verwaltungseffizienz .....	143
dd) Die Form der Verwaltungspublizität .....	145
3. Der Schutz privater Interessen .....	145
a) Die Schutzbestimmungen .....	145
aa) Ausdrückliche Schweigegebote .....	145
bb) Die generelle Aussage des Grundgesetzes .....	146
b) Die erlaubte Preisgabe .....	147
c) Der Schutz organisierter Interessen .....	149
4. Ergebnis .....	150
III. Die Erfüllung des Öffentlichkeitsgebots .....	150
1. Kann die Eigeninformation das Öffentlichkeitsgebot erfüllen? ..	151
a) Die Öffentlichkeitsarbeit der Exekutive .....	151
b) Der Wert der Eigeninformation .....	154
aa) Die Authentizität .....	154
bb) Die Staatspflege .....	154
cc) Zusammenfassung .....	156
c) Mängel der Eigeninformation .....	156
aa) Nach Gegenstand .....	156
bb) Nach Form .....	158
d) Ergebnis .....	158

2. Außeninformation als Erfüllung des Öffentlichkeitsgebots .....	158
a) Funktion .....	158
b) Mängel der Außeninformation .....	159
3. Die Form der Erfüllung des Öffentlichkeitsgebots .....	159
a) Zutritt .....	159
b) Einsicht .....	160
c) Auskunft .....	160
d) Ihr gegenseitiges Verhältnis .....	161
4. Ergebnis .....	161
IV. Die Realisierung des Öffentlichkeitsgebots durch ein allgemeines Informationsrecht des Staatsbürgers gegen die Exekutive .....	161
1. Die Ablehnung aus pragmatischen Gründen .....	162
2. Die Zuerkennung eines besonderen Informationsrechts .....	162
a) Das besondere Informationsrecht im verwaltungsgerichtlichen Verfahren .....	163
b) Im Verwaltungsverfahren .....	163
c) Außerhalb des Verwaltungsverfahrens .....	164
3. Das allgemeine Informationsrecht nach dem Grundgesetz .....	164
a) Aus Art. 17 GG .....	164
b) Aus der Gewährleistung der Menschenwürde .....	165
c) Aus dem Prinzip effektiven Rechtsschutzes .....	165
d) Aus Art. 5 I GG .....	166
aa) Aus der Meinungsäußerungsfreiheit .....	166
bb) Aus der Informationsfreiheit .....	166
V. Zusammenfassung .....	166
<b>E. Das Informationsrecht des Journalisten gegen Organe der Exekutive</b>	
<b>168</b>	
I. Die Stellungnahmen zum Informationsrecht des Journalisten .....	169
1. Ablehnende Stimmen .....	169
a) Darstellung .....	169
b) Ergebnis .....	172
2. Positive Stimmen .....	172
a) Darstellung .....	172
b) Ergebnis .....	174
3. Zusammenfassung .....	174
II. Die individualrechtliche Begründung des Informationsrechts aus der Pressefreiheit .....	175
1. Die Äußerungsfreiheit als Grundlage des Informationsrechts ..	176
a) Die Lösung von Windsheimer .....	176
b) Kritik .....	176
c) Folgerungen .....	179

2. Die Eigenständigkeit der Pressefreiheit .....	179
a) Die Entstehungsgeschichte .....	180
aa) Die Berichterstattungsfunktion in den Entwürfen .....	180
bb) Die Bedeutung der Informationsvermittlung .....	181
b) Die Abgrenzung Meinung—Tatsache .....	182
aa) Die Einheitsauffassung .....	182
bb) Die schwerpunktartige Unterscheidung .....	183
c) Das Verhältnis von Pressefreiheit und Meinungsäußerungs- freiheit .....	185
aa) Die geschützten Betätigungen der Pressefreiheit .....	185
α) Meinungsäußerung S. 185 — β) Anzeigen, Unterhal- tung S. 186 — γ) Presseorganisationsfreiheit S. 187 — δ) Freiheit der Nachrichtenbeschaffung S. 188 — ε) Redak- tionsgeheimnis S. 189 — ζ) Ergebnis S. 190 .....	
bb) Die geschützten Personen .....	190
α) Der materielle Pressebegriff S. 191 — β) Die Grund- rechtsträger S. 193 — γ) Der Journalist als Grundrechts- subjekt S. 194 — δ) Das Zugangsrecht zur Presse S. 196 — ε) Ergebnis S. 197 .....	
d) Der Eigenwert der Pressefreiheit .....	197
aa) Einwand: Art. 18 GG .....	198
bb) Einwand: Inhaltliche Übereinstimmung .....	199
e) Ergebnis .....	199
3. Der „status publicus“ des Journalisten als Grundlage .....	200
4. Zusammenfassung .....	200
 III. Die Rolle der Presse im Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Volkes .....	 201
1. Der Meinungs- und Willensbildungsprozeß .....	201
a) Die Rechtsprechung .....	201
aa) Darstellung .....	201
bb) Kritische Würdigung .....	203
b) Die Faktoren der Volkswillensbildung .....	204
aa) Kirchen .....	204
bb) Verbände .....	205
cc) Parteien .....	206
dd) Der Vergleich mit der Presse .....	207
c) Der Begriff der Öffentlichkeit .....	209
aa) Die Arten von Öffentlichkeit .....	210
bb) Die hergestellte Öffentlichkeit .....	212
cc) Ergebnis .....	213
d) Die öffentliche Meinung .....	213
aa) Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung .....	214
bb) Presse und öffentliche Meinung .....	216
e) Ergebnis .....	218
2. Die Presseerzeugnisse als Informationsquellen .....	218



a) Die Informationskraft der Presse .....	218
b) Die Bedeutung für den Leser .....	220
aa) Kollektion, Translation, Transmission .....	220
bb) Der Leser als Konsument .....	220
c) Gefährdung der Informationskraft .....	221
3. Zusammenfassung .....	223
IV. Die kollektivrechtliche Begründung des Informationsrechts .....	223
1. Vollzug der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse .....	223
a) Der allgemeine Begriff der öffentlichen Aufgabe .....	224
b) Der externe Informationsanstoß als öffentliche Aufgabe ....	226
c) Die öffentliche Aufgabe der Presse .....	227
aa) Inhalt .....	227
bb) Rechtliche Irrelevanz oder Sonderbindung? .....	228
d) Begünstigungen aus der öffentlichen Aufgabe .....	229
aa) Die Informationsvermittlung als öffentliche Aufgabe der Presse .....	229
bb) Die öffentliche Aufgabe der Außeninformation als Auf- gabe der Presse.....	230
cc) Ergebnis .....	231
e) Bedenken gegen Sonderrechte aus der öffentlichen Aufgabe	231
aa) Sonderrechte als „Privilegien“? .....	232
bb) Die Fehlinterpretation von „Aufgabe“ .....	232
cc) Besteht eine Erfüllungspflicht? .....	233
dd) Die Sorgfaltspflicht der Presse .....	234
ee) Inpflichtnahme des Journalisten .....	236
ff) Ergebnis .....	237
f) Die Weite des Normsetzungsermessens .....	237
g) Zusammenfassung .....	239
2. Informationsrecht und institutionelle Garantie der Presse .....	239
a) Die Bedeutung der „institutionellen Garantie“ .....	239
aa) Die Anspruchsbewehrung .....	239
bb) Zweck: Grundrechtsverstärkung .....	240
b) Die institutionelle Garantie der Presse .....	241
c) Informationsminimum als Manipulationsvorsorge .....	242
d) Ergebnis .....	243
3. Die Durchsetzung des Informationsrechts .....	243
a) Die praktische Durchführung .....	243
b) Sanktionen .....	245

	Inhaltsverzeichnis	17
V. Zusammenfassung	.....	246
	<b>F. Schlußbemerkung</b>	<b>247</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>248</b>
	<b>Sachregister</b>	<b>268</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
Abg.	=	Abgeordneter
a. F.	=	alte Fassung
ALR	=	Allgemeines Landrecht
AO	=	Abgabenordnung
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPR	=	Archiv für Presserecht
ArchVR	=	Archiv des Völkerrechts
ARSP	=	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
BayBG	=	Bayerisches Beamtengesetz
BayGO	=	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayPrG	=	Bayerisches Gesetz über die Presse
BayVerfGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Ba-WüPrG	=	Baden-Württembergisches Gesetz über die Presse
BB	=	Der Betriebs-Berater
BBG	=	Bundesbeamtengesetz
Beschl.	=	Beschluß
BFH	=	Bundesfinanzhof
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGHSt	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	=	Bundeshaushaltsordnung
BK	=	Bonner Kommentar
BPA	=	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
BRRG	=	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT	=	Bundestag
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
BVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	=	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
E	=	Entscheidung
EDV	=	Elektronische Datenverarbeitung
FGG	=	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGO	=	Finanzgerichtsordnung

GenG	=	Gesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften
GewO	=	Gewerbeordnung
GG	=	Grundgesetz
GGO I	=	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien — Allgemeiner Teil
GGO II	=	— Besonderer Teil
GO-BRat	=	Geschäftsordnung des Bundesrats
GO-BReg	=	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO-BT	=	Geschäftsordnung des Bundestages
GVG	=	Gerichtsverfassungsgesetz
GV(O)Bl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HbDStR	=	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HDSW	=	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HessPrG	=	Hessisches Pressegesetz
HessVerf.	=	Verfassung des Landes Hessen
h. L.	=	herrschende Lehre
h. M.	=	herrschende Meinung
Hs.	=	Halbsatz
IF	=	Informationsfreiheit
insbes.	=	insbesondere
IR	=	Informationsrecht
i. S. v.	=	im Sinne von
i. V. m.	=	in Verbindung mit
jew.	=	jeweils
Jhd.	=	Jahrhundert
JIR	=	Jahrbuch für Internationales Recht
JöR	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung
l. Sp.	=	linke Spalte
Ls.	=	Leitsatz
m. ausf. Nachw.	=	mit ausführlichen Nachweisen
m. a. W.	=	mit anderen Worten
MdB	=	Mitglied des Bundestages
MDR	=	Monatsschrift für Deutsches Recht
MF	=	Meinungsausübungsfreiheit
m. w. Nachw.	=	mit weiteren Nachweisen
n. F.	=	neue Fassung
N. F.	=	Neue Folge
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	=	Oberverwaltungsgericht
ÖJZ	=	Österreichische Juristenzeitung
PartG	=	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

PF	=	Pressefreiheit
PrG	=	Pressegesetz
PVS	=	Politische Vierteljahresschrift
r. Sp.	=	rechte Spalte
RdPubl.	=	Recht der Publizistik
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt
RGSt	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RHO	=	Reichshaushaltsordnung
RiA	=	Recht im Amt
RPG	=	Reichspressegesetz
RStW	=	Recht, Staat, Wirtschaft
RV	=	Reichsverfassung
SGG	=	Sozialgerichtsgesetz
StÄG	=	Strafrechtsänderungsgesetz
std. Rspr.	=	ständige Rechtsprechung
StGB	=	Strafgesetzbuch
StGH	=	Staatsgerichtshof
StPO	=	Strafprozeßordnung
SchweizBV	=	Schweizerische Bundesverfassung
SchweizJZ	=	Schweizerische Juristenzeitung
UFITA	=	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
UWG	=	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VersG	=	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)
VerwArch	=	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
ZBR	=	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZEE	=	Zeitschrift für Evangelische Ethik
ZfP	=	Zeitschrift für Politik
Z. f. SchweizR	=	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZgesStW	=	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZPO	=	Zivilprozeßordnung
ZRP	=	Zeitschrift für Zivilprozeß
ZZP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik

## A. Einleitung

### I. Die Fragestellung

Ist die öffentliche Gewalt öffentlich? Die nur scheinbar paradoxe Frage enthüllt den Doppelsinn von „*öffentlich*“ und bezeichnet zugleich den hier auftretenden Widerspruch: Das Handeln im Interesse aller entzieht sich der Wahrnehmung aller. Ob diese Diskrepanz besteht, ob sie zu Recht besteht, wie und wie weit sie von Verfassungen wegen ausgeglichen werden muß, das soll Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein.

Dabei werden zunächst Umfang und Grenzen des Öffentlichkeitsgebots geprüft, das die Verfassung der vollziehenden Gewalt auferlegt. Die Exekutive besitzt zwar in der Dreiheit der Gewalten nach traditioneller Auffassung nur die zweite Position, macht aber in ihrer Eigenschaft als „informierte Gewalt“ den Führungsanspruch geltend. So ist die Frage berechtigt: Hat sie auch „informierende Gewalt“ zu sein?

Der *Öffentlichkeitspflicht der Exekutive* wird das *Informationsrecht der Presse* gegenübergestellt. Die Publizität der Staatsgewalt könnte auf diese Weise auch von außen her erzwungen werden. Wenn Journalisten dem Anspruch genügen, die kritischsten Leute zu sein, die es gibt, dann wäre das Informationsrecht in den richtigen Händen. Unter den Publizisten ist der Wert eines Auskunftsanspruches allerdings umstritten; sie verlassen sich mehr auf formlose Beziehungen als auf förmliche Rechte. Dennoch hat ein verfassungskräftiges Informationsrecht gerade gegenüber legalitätsgebundenen Behörden seine volle Berechtigung. Auch die Landesgesetzgeber haben den Auskunftsanspruch als wichtig genug für eine Verankerung in den Pressegesetzen angesehen. Die verfassungsrechtliche Grundlegung wird damit nicht überflüssig. Sie verleiht größere Autorität und erhält das Informationsrecht auch dann aufrecht, wenn es die einzelnen Normgeber veränderten oder abschafften. Mit der Untersuchung des Informationsrechts der Presse wird eine sinnvolle Beschränkung auf das älteste und immer noch unersetzbare Massenmedium vorgenommen, ohne entsprechende Berechtigungen der anderen Kommunikationsmittel zu leugnen.

## II. Der Gang der Untersuchung

Nach dem Publizitätsverhalten der Exekutive (Teil B) wird das allgemeine Öffentlichkeitsgebot der Verfassung untersucht (C). Dem folgt die Eingrenzung auf die Öffentlichkeitsverpflichtung der Exekutive (D), bevor in Abschnitt E. das Informationsrecht des Journalisten gegen Behörden der vollziehenden Gewalt analysiert werden kann.

## B. Das Publizitätsverhalten der Exekutive

Der Idealfall ist einfach zu schildern, aber ebenso leicht in seiner Unwirklichkeit nachzuweisen: Bei der Exekutive ist alles offen, alles sichtbar. Es wird nichts verschleiert, nichts verborgen. Die Informationen fließen ungehemmt, für jeden erfaßbar, der sie aufnehmen will. Wäre das der Fall, so wäre ein Informationsanspruch, der doch ein tatsächliches Hindernis mit rechtlicher Rückenstärkung überwinden hilft, teure, weil sinnlose Illusion. In diesem Abschnitt soll deshalb untersucht werden, wie sich die vollziehende Gewalt nach außen verhält: Zieht sie eine Mauer des Schweigens um sich oder macht sie ihre Tore auf? Die Realanalyse des Publizitätsverhaltens der vollziehenden Gewalt soll unter Berücksichtigung der ihr eröffneten rechtlichen Möglichkeiten die Frage beantworten. Vorauszugehen hat jedoch die Umgrenzung des Zielbereichs des untersuchten Anspruchs: Was ist die „Exekutive“?

### I. Die Exekutive im System der Gewaltenteilung

Das Prinzip der Gewaltenteilung, die *klassische Zuständigkeitsmaxime des Rechtsstaats*<sup>1</sup>, zeichnet den Ausgangspunkt vor: Die gesetzgebende Gewalt (*Legislative*) steht neben der vollziehenden (*Exekutive*) und rechtsprechenden Gewalt (*Judikative*). In dieser Reihenfolge gelten die Gewalten als vielbesprochene, in ihrem Umfang aber auch stark umstrittene Fixpunkte in Allgemeiner Staatslehre und Staatsrecht.

#### 1. Die Lehre von Montesquieu

Charles Montesquieu (1689—1755) hat durch sein Buch „De l'Esprit des Lois“ (1748)<sup>2</sup> die Lehre von der Gewaltenteilung formuliert, wengleich Ansätze schon bei Aristoteles, Platon und John Locke zu finden sind<sup>3</sup>. Dabei will Montesquieu kein abstraktes Modell liefern, sondern angesichts der zeitgenössischen Erfahrungen ein praktisches System schaffen, das die Balance zwischen den Gewalten herstellen und be-

---

<sup>1</sup> Isensee, J., Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968, S. 92 m. w. Nachw. in Fn. 19.

<sup>2</sup> Montesquieu, C., Vom Geist der Gesetze, In neuer Übertragung eingeleitet und herausgegeben von E. Forsthoft, Zwei Bände, Tübingen 1951.

<sup>3</sup> Nachweise bei Zippelius, R., Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., München 1970, § 20 I (S. 125 ff.).