

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 261

**Grundgesetz,  
amtliche Öffentlichkeitsarbeit und  
politische Willensbildung**

**Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht,  
Verfassungspraxis und Verfassungstheorie**

Von

**Otto Ernst Kempfen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**OTTO ERNST KEMPEN**

**Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit  
und politische Willensbildung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 261**

# Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung

Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht,  
Verfassungspraxis und Verfassungstheorie

Von

Dr. Otto Ernst Kempen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany

ISBN 3 428 03329 9

## Vorwort

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um meine von den Professoren Helmut Ridder und Christoph Sasse betreute Dissertation. Das Manuskript wurde im Januar 1973 abgeschlossen. Später erschienene Literatur konnte nur ausnahmsweise berücksichtigt werden.

Den Gießener Hochschullehrern, Kollegen und Freunden, die meine Arbeit durch ihr Verständnis und ihre kritische Anteilnahme gefördert haben, möchte ich auch an dieser Stelle danken.

*Otto Ernst Kempen*



# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b>	11
-------------------	----

## DARSTELLENDER TEIL

<b>Amtliche Öffentlichkeitsarbeit in der BRD</b>	19
--	----

<i>Kapitel I: Methoden amtlicher Öffentlichkeitsarbeit</i> .....	19
--	----

A. Information und Informationspolitik .....	20
--	----

B. Methoden mittelbarer Öffentlichkeitsarbeit .....	25
---	----

C. Methoden unmittelbarer Öffentlichkeitsarbeit .....	25
---	----

<i>Kapitel II: Die Öffentlichkeitsarbeit von Justiz, Legislative und Exekutive in der BRD</i> .....	27
---	----

A. Justiz .....	27
-----------------	----

B. Legislative .....	32
----------------------	----

C. Exekutive .....	38
--------------------	----

I. Allgemeines .....	38
----------------------	----

II. Die Öffentlichkeitsarbeit auf Gemeinde-, Kreis- und Landes- ebene .....	38
--	----

1. Mittelbare Öffentlichkeitsarbeit .....	39
---	----

2. Unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit .....	40
---	----

3. Die Rundfunkanstalten der Länder .....	44
---	----

<i>Kapitel III: Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung</i> .....	48
---	----

A. Allgemeines .....	48
----------------------	----

B. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung .....	49
--	----

I. Entwicklung des BPA .....	49
------------------------------	----

II. Rechtscharakter und Aufgaben .....	49
--	----

III. Organisation und Haushaltsmittel des BPA .....	53
---	----

1. Organisation .....	53
-----------------------	----

2. Haushaltsmittel des BPA .....	54
----------------------------------	----



IV. Die mittelbare Öffentlichkeitsarbeit des BPA im Inland .....	55
V. Die unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit des BPA im Inland .....	62
VI. Zum Selbstverständnis der Regierungssprecher .....	76
VII. Pläne für einen Ausbau und die Neuorganisation des BPA ....	77
C. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien .....	81
D. Die Bundeszentrale für politische Bildung .....	83
<i>Kapitel IV: Vergleichende Betrachtung der Öffentlichkeitsarbeit in Judi- kative, Legislative und Exekutive</i> .....	85

## VERFASSUNGSRECHTLICHER TEIL

<i>Kapitel I: Fragestellung</i> .....	95
<i>Kapitel II: Amtliche Öffentlichkeitsarbeit und „Meinungsfreiheit des Staates“</i> .....	103
<i>Kapitel III: Öffentlichkeitsarbeit als Regierungstechnik (Darstellung und Kritik der bisherigen Diskussion)</i> .....	106
A. Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe integrierender Staatsleitung .....	106
I. Öffentlichkeitsarbeit als „Staatspflege“ (Herbert Krüger) .....	108
II. Öffentlichkeitsarbeit als staatsleitende Regierungstätigkeit (R. Smend und U. Scheuner) .....	110
1. Darstellung .....	110
2. Kritik .....	118
III. Öffentlichkeitsarbeit als Instrument effizienter „Demokratizität“ (W. Leisner) .....	125
1. Darstellung .....	125
2. Kritik .....	132
IV. Legitimation durch loyales Vertrauen. Zur verfassungstheore- tischen Einordnung der Diskussion .....	144
B. Die Lehre von der „staatsfreien“ politischen Willensbildung des Volkes	156
I. Darstellung .....	156
II. Kritik .....	159
III. Legitimation durch demokratische Meinungsbildung. Zur ver- fassungstheoretischen Einordnung der Diskussion .....	169
C. Zwischenergebnis .....	176

<i>Kapitel IV: Demokratische Willensbildung und amtliche Öffentlichkeitsarbeit</i> .....	177
A. Die Funktion demokratischer Publizität im demokratischen Willensbildungsprozeß .....	179
I. Zur Weimarer Diskussion (C. Schmitt, G. Leibholz, R. Smend) ..	179
II. Die Funktion parlamentarischer Verhandlungspublizität unter dem Grundgesetz .....	184
III. Folgerungen für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit amtlicher Öffentlichkeitsarbeit .....	200
B. Parlamentarische Exekutivkontrolle als Informationsvermittlung ....	202
I. Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung .....	202
II. Informierende Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Exekutive .....	208
C. Die demokratische Publizitätspflicht der Exekutive .....	214
I. Zur verfassungsrechtlichen Begründung exekutivischer Publizitätspflichten .....	214
II. Zum subjektiven Recht auf Information .....	221
D. Der Funktionsverlust des Parlaments und die Tendenz zur Ausschaltung parlamentarischer Publizität .....	225
I. Die Exekutive als Steuerungszentrum im „organisierten Kapitalismus“ .....	225
II. Konsequenzen für die Funktion amtlicher Öffentlichkeitsarbeit	239
1. Das Technokratie-Konzept .....	240
2. Legitimation durch Verfahren und Legitimation der Verfahren .....	242
3. Parlamente und Presseämter als Institutionen zur Sicherung von Massenloyalität .....	246
E. Verfassungsrechtliche Grenzen exekutivischer Öffentlichkeitsarbeit ..	252
I. Die Verfassungswidrigkeit amtlicher Werbung .....	252
1. Amtliche Werbung als Konsequenz „demokratischer Eigenständigkeit“ der Regierung? .....	252
2. Tatsacheninformation als funktionales Äquivalent zur Parlamentspublizität .....	257
3. Staatliche Finanzierung oppositioneller Öffentlichkeitsarbeit als Konsequenz des sog. Parteienstaates? .....	262
4. Ergebnisse und Abgrenzungen .....	265
II. Über institutionelle Alternativen zur exekutivischen Öffentlichkeitsarbeit .....	268



## Einleitung

Die ständig intensivierte Öffentlichkeitsarbeit amtlicher Stellen, insbesondere im Bereich von Regierung und Verwaltung, wird in der gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskussion zunehmend als problematisch empfunden.

*Jürgen Habermas* beschreibt den Zwang zur „Beschaffung von Legitimation“ für den Staat im „entwickelten Kapitalismus“ als das „wichtigste Systemproblem“ der Epoche<sup>1</sup>.

Tatsächlich hat der wirtschaftsplanende Staat einen ungleich höheren Bedarf an Konsens und Folgebereitschaft seitens seiner Bürger als der klassische Nationalstaat, weil die von ihm übernommene Verantwortung für den gesamtwirtschaftlichen Prozeß (vgl. Artikel 109 GG) dazu zwingt, wirtschaftliche und soziale Erschütterungen aufzufangen, die bei zunehmender Kapitalkonzentration immer fundamentaler werden. Diese durchgreifende Verantwortlichkeit verlangt deshalb eine entsprechend umfassende staatliche Steuerungsmacht gegenüber divergierenden Einzelinteressen. Die hierfür notwendige beschränkte Autonomie des Staates ruht, wie vor allem *Claus Offe* hervorgehoben hat<sup>2</sup>, weitgehend auf manipulierter, d. h. disponibler Unterstützung und Anpassung der Massen<sup>3</sup>.

Da die Willensbildungskapazität der hierdurch strukturell überforderten Parlamente diesen wachsenden Legitimationsbedarf des Staates nicht länger deckt, nimmt die Verwaltung das Motivationsmanagement mehr und mehr in eigene Regie, indem sie die Bevölkerung durch werbende Öffentlichkeitsarbeit planvoll loyalisiert, mobilisiert oder abwiegelt. Unter solchen Umständen setzen politische Entscheidungen „langfristig angelegte Strategien der Aufklärung und Bewußtseinsbildung“<sup>4</sup> durch administrative Loyalitätssteuerung, also amtliche Öffentlichkeitsarbeit, voraus.

---

<sup>1</sup> *Theorie und Praxis*, S. 14.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. *Das politische Dilemma der Technokratie*.

<sup>3</sup> Vgl. dazu *P. v. Oertzen*, *Thesen zur Strategie und Taktik des demokratischen Sozialismus in der Bundesrepublik Deutschland*, *Die neue Gesellschaft* 1974, S. 166 f.

<sup>4</sup> *F. W. Scharpf*, *Reformpolitik im Spätkapitalismus*, S. 142.

Der angedeutete Befund einer „politischen Legitimationskrise“<sup>5</sup>, die durch strategisch eingesetzte „Meinungspflege“ aufgefangen werden soll, ist auch von konservativer Seite festgestellt worden<sup>6</sup>.

Er gilt überdies nicht nur für den bundesdeutschen Bereich, sondern — weil strukturbedingt — auch für die anderen westlichen Industriesysteme<sup>7</sup>.

Während das Problem amtlicher Öffentlichkeitsarbeit also in der politikwissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Literatur durchaus erkannt worden ist, konnte aus verfassungsrechtlicher und verfassungstheoretischer Sicht hier bis vor kurzem noch ein „echter Fall von Literaturlücke“ festgestellt werden<sup>8</sup>.

Möglicherweise haben sich die noch immer vorwiegend begrifflich und nicht wirklichkeitswissenschaftlich orientierten Juristen irreführen lassen durch die Bezeichnung „Öffentlichkeitsarbeit“, die den Zweck der hierunter verstandenen meinungslenkenden Aktivitäten eher verdeckt. So wird diese Tätigkeit von *Albert Oeckl*, einem „Lehrbeauftragten für Öffentlichkeitsarbeit“, höchst diffus beschrieben als „das bewußte, geplante und dauernde Bemühen, gegenseitiges Verständnis und Vertrauen in der Öffentlichkeit aufzubauen und zu pflegen“<sup>9</sup>. Nach *Hans Hämmerlein*<sup>10</sup> wird dabei allerdings weder öffentlich noch im Dienste der Öffentlichkeit gearbeitet, sondern ausschließlich im Auftrag bestimmter Interessen die Öffentlichkeit „bearbeitet“.

Bei all diesen vieldeutigen Erklärungsversuchen geht es „um die öffentliche Benennung und Bezeichnung“ von Institutionen, deren Ziel der öffentliche Einfluß und der Einfluß auf die öffentliche Meinung ist<sup>11</sup>.

Die von *Oeckl* angedeutete „Vertrauenspflege“ bedeutet dann: „erwünschte Meinungen entstehen zu lassen und unerwünschte zu verhindern suchen“<sup>12</sup>. Öffentlichkeitsarbeit wäre dann eine in diesem Sinne gezielte Einflußnahme auf die Meinung einer unbestimmten Anzahl von Menschen, der sog. „Öffentlichkeit“ über das Objekt dieser Tätigkeit. Solche Öffentlichkeitsarbeit betreiben staatliche Stellen in mannigfacher Form. Ihre Tätigkeit wird zwar häufig formell nicht als Öff-

<sup>5</sup> Dazu *J. Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S. 96 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *E. Forsthoff*, Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, Merkur 1968, S. 407 ff.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. *R. Miliband*, Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft, S. 244 f., 307; *M. Duverger*, Demokratie im technischen Zeitalter, S. 151.

<sup>8</sup> *H. Ridder*, AöR 1968, S. 402.

<sup>9</sup> *A. Oeckl*, Handbuch der Public Relations, S. 42 f.

<sup>10</sup> Öffentlichkeit und Verwaltung, S. 70.

<sup>11</sup> *W. Mühlbradt*, Handbuch für Öffentlichkeitsarbeit Teil I, S. 5.

<sup>12</sup> *R. Wassermann*, „Justiz und Public Relations“ DRiZ 1963, 294 ff., 296.

fentlichkeitsarbeit bezeichnet, sondern tritt unter Haushaltstiteln wie „Aufklärung“ oder „Information“ der Bevölkerung auf, doch handelt es sich materiell stets um Öffentlichkeitsarbeit im beschriebenen Sinn. Methoden und Grenzen solcher Tätigkeit lassen sich dem Begriff der Öffentlichkeitsarbeit nicht entnehmen<sup>13</sup>.

Gerade diese Neutralität ermöglicht es aber, die ganze „Bandbreite“ verschiedener Einflußmöglichkeiten auf die öffentliche Meinung von der reinen Tatsachenmitteilung bis zur Propaganda als der „bewußt betriebenen Beeinflussung von Glaubensweisen, Wertschätzungen, Einstellungen und schließlich des Handelns besonders mit Mitteln der Massenkommunikation“<sup>14</sup> als Öffentlichkeitsarbeit zu bezeichnen und dadurch eine treffendere, aber möglicherweise decouvrierende Benennung (z. B. Propaganda) zu vermeiden.

Das Wort Propaganda würde nicht nur unerwünschte Assoziationen an das „Ministerium für Volksaufklärung und Propaganda“ des nationalsozialistischen Staates hervorrufen, sondern — ebenso wie der Begriff „Werbung“ — in den Angesprochenen möglicherweise das Gefühl wecken, überredet anstatt überzeugt zu werden. Besonders staatliche Stellen bedienen sich deshalb gern der neuen Bezeichnung<sup>15</sup>.

Immerhin deuteten aber die Sprecher der Bundesregierung, *Diehl* und *Ahlers*, im Frühjahr 1968 an, daß der Staat in einigen Jahren zu den „Mitteln der Propaganda“ greifen werde<sup>16</sup>. Mit der „modernen Benennung“ mag eine gewisse Tendenz weg vom „agitatorischen Moment der Propaganda“ und hin „zur Darstellung verlässlicher, wahrheitsorientierter Informationen“<sup>17</sup> verbunden sein, doch sind vielfach nur die Methoden der Beeinflussung subtiler geworden. So antwortete der damalige Sprecher der Bundesregierung, *von Hase*, auf die Frage, welche Methoden er anwende, wenn er Öffentlichkeitsarbeit betreiben

<sup>13</sup> Dies gilt übrigens auch für das anglo-amerikanische Wort „public relations“, so daß es kein „Mißbrauch“ dieses Begriffes wäre, die „mit unsauberen Mitteln betriebene Propaganda, Agitation oder Meinungsmanipulation“ als public relations zu bezeichnen. So aber *H. Löckenhoff*, „Public relations“, Diss. Bln. 1958.

<sup>14</sup> *E. Baumgarten*, Stichwort „Propaganda“, Sp. 535. Vgl. *K. Löwenstein*, Verfassungslehre, S. 359: Unter „Propaganda“ versteht man gewöhnlich die Benutzung von „Personen, Worten, Gegenständen, Symbolen oder anderen Repräsentationstechniken, um die Psyche und damit die Verhaltensweisen derer, an die sie wenden, auf die Ziele derjenigen zu lenken, die sich ihrer bedienen“.

<sup>15</sup> So enthielt z. B. der Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1969 zwar mehrere Titel für „Öffentlichkeitsarbeit“ (z. B. Kap. 0403 Titel 309) und „public relations“ (z. B. Erläuterungen zu Kap. 0403 Titel 300) jedoch keinen für „Propaganda“.

<sup>16</sup> *C. Ahlers*, Leserbrief in SZ v. 1./2. 3. 1968, S. 86; *G. Diehl*, BT, Sten. Ber., 5. Wahlperiode, 177. Sitzung v. 29. 5. 1968, S. 1513 A.

<sup>17</sup> Vgl. *E. Baumgarten*, Stichwort „Propaganda“, Sp. 536.