

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 69

**Die „Information“ als Interpretationsgrundlage
für die subjektiven öffentlichen Rechte
des Art. 5 Abs. 1 GG**

Von

Hans Windsheimer



Duncker & Humblot · Berlin

HANS WINDSHEIMER

**Die „Information“ als Interpretationsgrundlage
für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 69

**Die „Information“ als
Interpretationsgrundlage für die subjektiven
öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG**

Von

Dr. Hans Windsheimer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1968 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Vorwort

„Was nützt es, eine freie Meinung zu haben, wenn man nicht weiß, was geschieht! Laßt uns erst Informationen haben, dann kommt die Meinung ganz von selbst.“

*Friedrich Sieburg*¹

Die Information ist „Anfang und Grundlage der Gesellschaft“², der „Motor des Lebens und die Essenz des spezifisch Menschlichen“³ — ein Phänomen, das in Gestalt der Informationstheorie, der Kybernetik, des Computer, der „künstlichen Intelligenz“ die Wissenschaft bewegt.

Die Bedeutung der Information für das Denken und geistige Wirken des Individuums in der Demokratie strahlt auf das Verfassungsrecht über. Die vorliegende Arbeit unternimmt daher den Versuch, die Information als verfassungsrechtliche Leitidee zu erklären und daraus allgemeine Grundsätze für das Informationsverhalten des Staates und für die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG abzuleiten. Diese „Gesamtschau“ bestätigt die individualrechtliche Konzeption des in Art. 5 Abs. 1 normierten Grundrechts und liefert, so glaubt der Verfasser, brauchbare Kriterien für die Systematik des Art. 5 Abs. 1, für den Umfang und schließlich auch für die Beschränkbarkeit seiner subjektiven öffentlichen Rechte.

Die *Axel Springer Stiftung* vormals *Stiftung Die Welt* hat die Herausgabe dieses Buches durch Gewährung eines Druckkostenzuschusses gefördert. Auch die *Stiftung Wissenschaft und Presse* (Hamburg) hat die Veröffentlichung der Arbeit unterstützt.

¹ Schwarzweiße Magie, S. 121 f.

² *Steinbuch*, Gesellschaft, S. 15.

³ v. *Randow*, Zeit, 1965, Nr. 46, S. 47.

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Das Wesen und die Bedeutung der Information	17
A. Das Wesen der Information	17
B. Der Wert der Information	18
I. Der negative Wert	18
1. Die Unterdrückung der Information	18
2. Die gezielte Information: die Propaganda	19
II. Der positive Wert	21
C. Die Bedeutung der Information in der Gegenwart	21
I. Information und Staat	22
1. Die Gleichheit	22
2. Die Sicherheit	24
3. Die Wissenschaftlichkeit	25
II. Information und intermediäre Gewalten	26
1. Die Parteien	26
2. Die Interessenverbände	27
III. Information und Presse	27
1. Mittel und Mittlerin	27
2. Die Komplizierung	28
3. Die Popularisierung	29
4. Die privatwirtschaftliche Struktur	30
IV. Ergebnis	31

Zweites Kapitel

Die Verfassungsentscheidung für die Information und ihre Wirkungen auf die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG	32
A. Die Verfassungsentscheidung für die Information	32
I. Ausgangspunkt	32
II. Positive Grundlagen in der geschriebenen Verfassung	33

1. Die Bindung des Staates aus dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 GG	33
2. Bindungen, die sich aus dem Wortlaut anderer Verfassungsnormen ergeben	34
a) Die Parlamentsöffentlichkeit	34
b) Die Öffentlichkeit der Parteien	35
3. Zusammenfassung	35
III. Die Ausformung der geschriebenen Verfassungssätze zum verfassungsmäßigen Gesamtbild der Information	36
1. Die allgemeine Zulässigkeit einer derartigen „Gesamtschau“	36
2. Gründe gegen eine isolierte Betrachtungsweise	37
a) aus Art. 42 Abs. 1	37
b) aus Art. 5 Abs. 1	38
c) Ergebnis	38
3. Die Begründung der „Gesamtschau“	39
a) aus dem Demokratieprinzip	39
b) aus dem Menschenwürdegehalt	41
4. Ergebnis	42
B. Grundsätze für das Informationsverhalten des Staates	43
I. Die staatsfreie Kommunikation	43
1. Die Form des Informationsaustausches	43
a) Die Formen der privaten Kommunikation	43
b) Die Formen der öffentlichen Kommunikation	44
2. Der Inhalt der Kommunikation	44
a) Informationen aus dem Individualbereich	45
b) Informationen aus dem intermediären Bereich	45
c) Informationen aus dem staatlichen Bereich	47
aa) Das Staatsgeheimnis	48
bb) Das Amtsgeheimnis	51
II. Die Kommunikation des Staates	52
1. Der Inhalt der Informationen	52
2. Die Form der Publizität	53
a) Die unmittelbare Öffentlichkeit	53
b) Die mittelbare Öffentlichkeit	54
3. Beispiel: Die mittelbare Justizöffentlichkeit	55
a) Die Publizität öffentlicher Verhandlungen	55
aa) Verfassung und Gerichtsverfassung	55
bb) Die Rechtsprechung	57

cc) Der Regierungsentwurf zu § 169 GVG	59
dd) Der neue § 169 GVG	59
b) Die Publizität nichtöffentlicher Verhandlungen	62
C. Grundsätze für die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG	64
I. Ausgangspunkt	64
II. Der dogmatische Hintergrund des Art. 5 Abs. 1	64
III. Folgerungen für den Inhalt der Freiheitsverbürgung	67
1. Das Grundrecht umfaßt das Geben <i>und</i> das Nehmen	67
2. Das Grundrecht umfaßt <i>alles</i> , was „gegeben“ und „genommen“ werden kann	69
3. Das Grundrecht umfaßt das Geben und Nehmen mit <i>allen</i> <i>Mitteln</i>	69
4. Die Natur des Freiheitsrechts schließt ein subjektives öffent- liches Recht <i>auf</i> Information nicht aus	70
IV. Folgerungen für die Schranken der Freiheitsausübung	70
1. Ausgangspunkt	70
2. Die individualrechtliche Zielsetzung des Art. 5 Abs. 1	71
3. Die individuelle geistige Selbstbestimmung als Kriterium der Güterabwägung	72
4. Die „Stufentheorie“ im Bereich des Art. 5 Abs. 1	74
a) Folgen für die Äußerungsfreiheit	74
b) Folgen für die Informationsfreiheit	75

Drittes Kapitel

Das Recht des freien Gebens: die Äußerungsfreiheit	77
A. Ausgangspunkt	77
I. Der Wortlaut	77
II. Die Entstehungsgeschichte	78
III. Die Literatur	78
IV. Der eigene Lösungsweg	79
B. Die formelle und die materielle Pressefreiheit	80
I. Die Begründung des Begriffspaars	80
1. Ungereimtheiten in der Literatur	80
2. Beispiel: der Zensurbegriff	81

3.	Folgerungen für den Begriff „Pressefreiheit“	83
a)	Präventive Maßnahmen sind regelmäßig unzulässig	84
b)	Repressive Maßnahmen sind regelmäßig unzulässig, soweit sie gleichzeitig präventiv wirken	84
4.	Die Begriffsverwirrung in der Literatur	86
II.	Freie Meinungsäußerung und materielle Pressefreiheit	89
1.	Die Abgrenzung der Meinung von der Tatsache	89
a)	Die grammatische Auslegung	91
b)	Die systematische Auslegung	91
c)	Die historische Auslegung	94
d)	Die teleologische Auslegung	95
2.	Die Abgrenzung „fremder“ und „unwahrhaftiger“ Meinungen	96
3.	Ergebnis	97
III.	Freie Meinungsäußerung und formelle Pressefreiheit	98
1.	Das erhöhte Schutzbedürfnis der Presse	98
2.	Ungleiche Tatbestände sind ungleich zu behandeln	99
3.	Zulässige und unzulässige Kriterien für den Pressebegriff	100
4.	Ergebnis	101
C.	Pressefreiheit und institutionelle Garantie	101
I.	Die „institutionellen“ Auffassungen	101
1.	Die institutionelle Methode: das Auslegungsergebnis	102
2.	Die Lehre von den institutionellen Garantien: der Auslegungsgegenstand	104
a)	Institutionelle Garantien und Freiheitsrechte	104
b)	Institutionelle und Institutsgarantien	104
c)	Grundrechtsbezogene Garantien	105
3.	Die Lehre von den „Quasi-Instituten“: die Gleichstellung des Ergebnisses mit dem Gegenstand der Auslegung	105
4.	Die Verselbständigung der grundrechtsbezogenen „Quasi-Institute“	106
II.	Die „Institutionalisierung“ der Pressefreiheit	107
1.	bei Carl Schmitt	107
2.	in der neueren Literatur	108
3.	Die Interpretation der institutionellen Auffassungen	110
a)	Die institutionelle Methode	110
b)	„Institutionelle“ und „formelle“ Pressefreiheit	111
c)	Die institutionelle Garantie	111

	Inhaltsverzeichnis	11
III.	Ridders „öffentliche Meinungsfreiheit“	112
IV.	Die Lehre der „Parallelgeltung“	114
	1. Der Einfluß der Lehre Carl Schmitts	114
	2. Die neue Lehre	114
	3. Die Unmöglichkeit der Parallelgeltung	115
V.	Ergebnis	116
D.	Zusammenfassung	117

Viertes Kapitel

	Das Recht des freien Nehens: die Informationsfreiheit	119
A.	Informationsfreiheit und Äußerungsfreiheit	119
	I. Der Informationsempfang als Schutzobjekt	119
	II. Die Parallelität von Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit .	119
	1. Die Außenwirkung der Äußerungsfreiheit	121
	2. Die Innenwirkung der Informationsfreiheit	121
	III. Unterschiede im Schutzbereich von Informationsfreiheit und Äuße- rungsfreiheit	122
B.	Die formelle Schutzwirkung der Informationsfreiheit	123
	I. Die Intensitätsstufen staatlicher Eingriffe	123
	1. Maßnahmen gegen Wahrnehmbarkeit und Zugänglichkeit	125
	2. Maßnahmen gegen Wahrnehmung und Zugang	125
	II. Die unmittelbare im Gegensatz zur mittelbaren Betroffenheit des Empfängers	125
	1. Beispiel: Die Beschlagnahme beleidigender oder unzüchtiger Schriften	126
	2. Beispiel: Die Beschlagnahme verfassungsfeindlicher Schriften	126
	a) Die Schutzwirkung der Äußerungsfreiheit	128
	b) Die Schutzwirkung der Informationsfreiheit	128
	3. Beispiel: Die Beschlagnahme auf dem Postweg vom Absender zum Empfänger	129
	a) Die Schutzwirkung der Äußerungsfreiheit	129
	b) Die Schutzwirkung der Informationsfreiheit	130
C.	Die Informationsquellen des Art. 5 Abs. 1	131
	I. Die restriktive Interpretation in der Literatur	131
	II. Die Kriterien der „Informationsquelle“	132

III. Die nichtöffentlichen — „individuellen“ — Informationsquellen .	134
IV. Die staatsfreien öffentlichen Informationsquellen	135
1. Presse, Film, Schallplatte	135
2. Der Rundfunk	136
3. Die Sonderstellung des Rundfunks	138
V. Die staatlichen öffentlichen Informationsquellen	138
1. Die dispositiven Informationsquellen	139
2. Die notwendigen Informationsquellen	140
VI. Ergebnis	141

Fünftes Kapitel

Das subjektive öffentliche Recht auf Information als Bestandteil der Äußerungsfreiheit	143
A. Bestandsaufnahme	143
I. Das Wesen des Informationsrechts	143
1. Das Informationsrecht im Allgemeinen	143
2. Der Auskunftsanspruch im Besonderen	144
a) Auskunft und Zusage	144
b) Auskunft und „Meinung“	144
II. Die Diskussion um das Informationsrecht	145
1. Zwei verschiedene Fallgruppen	145
2. Die Rechtsprechung	145
a) Die drei Leitsätze der Rechtsprechung	146
b) Differenzierungen innerhalb des dritten Leitsatzes	147
c) Ergebnis	149
3. Die Literatur	150
a) Differenzierungen innerhalb des dritten Leitsatzes	150
aa) Informationspflicht bei berechtigtem Interesse	150
bb) Informationsrecht bei berechtigtem Interesse	151
cc) Informationspflicht und Informationsrecht	152
dd) Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	153
b) Zweifel am zweiten Leitsatz	154
c) Zweifel am ersten Leitsatz	155
4. Vom besonderen zum allgemeinen Informationsrecht	155
B. Der Rechtsgrund des Informationsrechts	156
I. Die Informationspflicht	156

1. Das Ob der Informationspflicht	157
2. Das Wie der Pflichterfüllung	157
a) Mit den Formen unmittelbarer Publizität	157
b) Mit den Formen mittelbarer Publizität	159
c) Das Nebeneinander von unmittelbarer und mittelbarer Publizität	160
II. Das Informationsrecht	160
1. Das Informationsrecht als Bestandteil der Äußerungsfreiheit ..	161
a) Die begünstigten Interessen	161
b) Die Art der individuellen Begünstigung	162
c) Der Kreis der berechtigten Personen	164
2. Das Informationsrecht als Bestandteil der Pressefreiheit	165
a) Der Stand der Meinungen	165
b) Kritische Anmerkungen	169
C. Das Informationsrecht in der Gesetzgebung	171
I. Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers	172
1. Die Aktivlegitimation	172
2. Die Passivlegitimation	172
3. Der Inhalt	173
4. Die Form der Informationserteilung	173
5. Die Art und Weise der Informationserteilung	174
a) Der Gleichheitsgrundsatz	174
b) Sachgemäß und wahrheitsgemäß	175
II. Empfehlungen für den Bundesgesetzgeber	175
1. Der „Heidelberger“ Vorschlag	176
2. Der SPD-Entwurf	176
3. Der FDP-Entwurf	177
4. Kritische Anmerkungen	177
a) Zum „Heidelberger“ Vorschlag	177
b) Zum SPD-Entwurf	177
c) Zum FDP-Entwurf	178
d) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes	178
III. Die Landesgesetzgebung	179
1. Die erste Phase der Gesetzgebung	179
a) Baden-Württemberg	179
b) Bayern	179
c) Bremen	179

d) Hessen	180
e) Anmerkungen	180
2. Die Modellentwürfe	180
a) Der Modellentwurf 1960	181
b) Der Modellentwurf 1963	181
c) Anmerkungen	181
3. Die zweite Phase der Gesetzgebung	182
Die Ergebnisse der Untersuchung	184
Literaturverzeichnis	186

Abkürzungsverzeichnis

ALR	= Allgemeines Landrecht (Preußen)
AS	= Amtliche Sammlung
Anm.	= Anmerkung
AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge
ArchPR	= Archiv für Presserecht
AVAVG	= Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BayBezO	= Bezirksordnung für den Freistaat Bayern
BayBS	= Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BayGO	= Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayLkrO	= Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayPG	= Pressegesetz für den Freistaat Bayern
BayVfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	= Bundesbaugesetz
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	= Bundesgerichtshof
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BK	= Bonner Kommentar
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BV	= Bayerische Verfassung
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DRZ	= Deutsche Rechts-Zeitschrift
E	= Amtliche Entscheidungssammlung
E 1962	= Entwurf eines Strafgesetzbuches
FGG	= Gesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit
FN	= Fußnote
GBO	= Grundbuchordnung
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz

GeschOBR	=	Geschäftsordnung des Bundesrates
GeschOBT	=	Geschäftsordnung des Bundestages
HGB	=	Handelsgesetzbuch
JGG	=	Jugendgerichtsgesetz
JöR	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge
JR	=	Juristische Rundschau
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung
LK	=	Leipziger Kommentar
LVG	=	Landesverwaltungsgericht
MD	=	Maunz-Dürig
MDR	=	Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	=	Oberverwaltungsgericht
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt
RG St	=	Reichsgericht, amtliche Sammlung in Strafsachen
RiJGG	=	Richtlinien zum Jugendgerichtsgesetz
RiStV	=	Richtlinien für das Strafverfahren
RRG	=	Reichs-Rundfunk-Gesellschaft
RN	=	Randnummer
RPG	=	Reichspressegesetz
StGB	=	Strafgesetzbuch
StPO	=	Strafprozeßordnung
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VG	=	Verwaltungsgericht
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
VRspr.	=	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
WV	=	Weimarer Verfassung
ZBR	=	Zeitschrift für Beamtenrecht und Beamtenpolitik
ZPO	=	Zivilprozeßordnung
ZStW	=	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZV + ZV	=	Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag

Erstes Kapitel

Das Wesen und die Bedeutung der Information

A. Das Wesen der Information

Die Frage nach dem Wesen der Information ist oft gestellt worden. Information, so heißt es, ist „alles, was uns bewegt“, Information ist „das Kunstwerk, ein Angstschrei, ein Plakat, Geruch, Gestik, das Glückwunschtelegramm, Schmerz, das Licht eines Sternes, die Halluzination eines Schizophrenen, die Meldung in einer Zeitung, das Augenzwinkern . . .“⁴. Robert *Havemann* sieht die Information als „eine besondere Form, in der Wirkungen übertragen werden“⁵; Norbert *Wiener*, der Begründer der mathematischen Informationstheorie, kommt zu dem Schluß: „Information is information, no matter and no energy“⁶.

Das Verbum „informieren“ ist zusammen mit dem Substantiv „Information“ im 15. und 16. Jahrhundert aus dem lateinischen Wort „informare“ bzw. aus „informatio“ entlehnt worden⁷. Informieren heißt — wie *informare* in seiner übertragenen Bedeutung⁸ — benachrichtigen, Auskunft geben, belehren⁷; Information bedeutet daher: Nachricht, Auskunft, Belehrung⁹.

Das Wort Information bezeichnet dreierlei: den Vorgang des Informierens, das Objekt der Wahrnehmung (Erscheinung) und dessen Reflex im Subjektiven, den Begriff, die Vorstellung, das Bild, das dem menschlichen Bewußtsein vermittelt wird.

Das subjektive Resultat ist nichts als eine pathologische Reaktion, wenn ihm das Gegenstück in der realen Welt, wenn ihm das Objekt fehlt. Und die Objekte, das Kunstwerk, das Augenzwinkern, die „bewegenden“ Dinge sind nichts ohne die Bewegung, ohne den Vorgang der

⁴ v. *Randow*, *Zeit*, 1965, Nr. 46, S. 47.

⁵ *Havemann*, S. 47.

⁶ Vgl. *Havemann*, S. 48; *Steinbuch*, *Gesellschaft*, S. 37.

⁷ *Der Große Duden*, Bd. 7, S. 287.

⁸ Vgl. *Heinichen*, Bd. 1, S. 407. „Informare“ in der Bedeutung „mente formare“ oder „in animo informare“.

⁹ Informator hieß im 17./18. Jahrhundert der Hauslehrer, vgl. *der Große Brockhaus*, Bd. 5, S. 675.

Übermittlung. Information ist daher ein komplexes Geschehen, in dessen Verlauf objektive Erscheinungen als geistige Wirkungen in den Bereich des subjektiven Geistes projiziert werden: es ist die menschliche Kommunikationskette, die das wahrzunehmende Objekt, das wahrnehmende Subjekt und das Mittel der Übertragung verbindet. Der Mangel eines Gliedes dieser Kette — des Objekts (Geheimhaltung), des Subjekts (der psychische Block), des Mediums (der Druckfehler) — ist ein Mangel der Information.

B. Der Wert der Information

I. Der negative Wert

Alle Epochen in der Geschichte sind gekennzeichnet durch das Verhältnis der Herrschenden zur Information des Untertanen. Reaktionäre Regime sind immer bestrebt, „das Volk in Dummheit zu halten“¹⁰. Denn der „beschränkte Untertanenverstand“¹¹ ist willig; Belehrung und Aufklärung aber pflanzen die Dinge des Staates und der Kirche in den Geist des Volkes, nivellieren die Ebenen und rufen schließlich Auflehnung hervor.

1. Die Unterdrückung der Information

Informationen waren nicht gefährlich für den Staat, solange sie nur von Mund zu Mund verbreitet wurden. Ihre Wirksamkeit beschränkte sich auf die Person des Empfängers und erschöpfte sich in der Person des Absenders. Nachdem aber Johannes *Gutenberg* den ersten Satz gegossen und damit die „teuflische“¹² schwarze Kunst als das „plus grand événement de l'histoire“¹³ in die Welt gesetzt hatte, begann mit der Geschichte des abendländischen Pressewesens der Kampf um die freie Information.

Das gedruckte Wort, das schwarz auf weiß geschrieben stand, das unabhängig von Zeit und Ort, losgelöst von der Person seines Verfassers in Erscheinung trat, war von vornherein eine mächtige Instanz. Kirche und Staat mußten prohibieren und zensieren, wollten sie erreichen, „daß

¹⁰ *Havemann*, S. 52; Vorlesung vom 1. 11. 1963 an der Humboldt-Universität in Ostberlin, vgl. auch *Der Spiegel*, 1964, Nr. 13, S. 51.

¹¹ Nach einem Schreiben des preußischen Innenministers von Rochow vom 15. 1. 1838 an den Kaufmann J. van Riesen in Elbing; vgl. *Richard Zoosmann*, *Zitatenschatz*.

¹² *Löffler*, *Kommentar*, S. 16 (RN 12).

¹³ *Viktor Hugo*, *Notre Dame de Paris*, S. 210.

nichts Neues in Sachen des Glaubens . . . gedruckt, feilgehalten noch verkauft werde“¹⁴.

Nicht die Meinung als solche, nicht die Tatsache als solche erschien den Fürsten gefährlich, sondern die Entäußerung, die Veröffentlichung, der Empfang und das „Geräusch im Publikum“¹⁵. Weil sie den Empfang verhindern wollten, verfolgten sie die Absender: Verfasser, Drucker, Händler. Sie verboten den Druck und die „Presse“, weil sie sich den „beschränkten Untertanenverstand“ erhalten wollten. Sie schlugen den Sack, sie meinten aber den Esel.

2. Die gezielte Information: die Propaganda

Zunächst konnte man sich damit begnügen, das gedruckte Wort zu verbieten. Als sich aber Reformation und Aufklärung der neuen Erfindung bemächtigten, war es mit Verboten allein nicht mehr getan. Die Obrigkeit erkannte die Bedeutung der Information und bediente sich ihres negativen Wertes: statt Information gab sie Instruktion und Propaganda, aus ergebenen Untertanen machte sie eifernde Gefolgschaft, Menschen, die gegebenenfalls auch „zum Sterben zu berauschen“¹⁶ waren. „Lügen wie gedruckt“ wurde zum geflügelten Wort¹⁷.

Schon *Napoleon* beherrschte die Methode bis zur Meisterschaft. Er schuf mit den bureaux de l'esprit public das erste Propagandaministerium, einen Apparat, der in der Hand des Polizeiministers *Fouché* der freien Presse bald den Atem nahm. Zur Tarnung seiner politischen Ziele ließ Napoleon wahre „Pressefeldzüge“ veranstalten; selbst auf den Kriegsschauplätzen ließ er Zeitungen drucken, um durch ihre Lektüre die Truppen in Stimmung zu halten¹⁸. „Die Freiheit der Presse“, hat Napoleon auf St. Helena gesagt, „muß in der Hand der Regierung ein mächtiges Hilfsmittel werden, um in alle Enden des Reiches die gesunden Meinungen und die guten Grundsätze gelangen zu lassen. Die Presse sich selbst überlassen, heißt an der Seite einer Gefahr einschlafen. Heute ist es unmöglich, wie vor dreihundert Jahren bei der Umwandlung der Ge-

¹⁴ Der Augsburger Reichsabschied von 1530; *Löffler*, Kommentar, S. 17 (RN 15).

¹⁵ ALR Teil II, Tit. 20 § 156: „Jeder gute Untertan zeige Mängel des öffentlichen Wesens der Obrigkeit an, mache aber davon kein Geräusch im Publikum.“

¹⁶ *Adolf Hitler*, *Mein Kampf*, S. 202.

¹⁷ *Wilhelm Borchardt-Gustav Wustmann*, S. 305.

¹⁸ *Löffler*, Kommentar, S. 22 (RN 27). Nur eine freie Zeitung gab es, die ein erfahrener Publizist mit kaiserlicher Genehmigung herstellte; Napoleon war der einzige Leser (d'Estes, S. 58, *Löffler*, Kommentar a.a.O.).