

**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*<sup>1</sup>

Die Information ist „Anfang und Grundlage der Gesellschaft“<sup>2</sup>, der „Motor des Lebens und die Essenz des spezifisch Menschlichen“<sup>3</sup> — 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.

---

<sup>1</sup> Schwarzweiße Magie, S. 121 f.

<sup>2</sup> *Steinbuch*, Gesellschaft, S. 15.

<sup>3</sup> v. Randow, *Zeit*, 1965, Nr. 46, S. 47.



# Inhaltsverzeichnis

## *Erstes Kapitel*

<b>Das Wesen und die Bedeutung der Information</b>	<b>17</b>
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*

<b>Die Verfassungsentscheidung für die Information und ihre Wirkungen auf die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG</b>	<b>32</b>
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*

<b>Das Recht des freien Gebens: die Äußerungsfreiheit</b> .....	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 „unwahrhafter“ 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

	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	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*

	<b>Das Recht des freien Nehmens: die Informationsfreiheit</b>	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*

<b>Das subjektive öffentliche Recht auf Information als Bestandteil der Äußerungsfreiheit</b>	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
<b>Die Ergebnisse der Untersuchung .....</b>	<b>184</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>186</b>

## 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 . . .“<sup>4</sup>. Robert *Havemann* sieht die Information als „eine besondere Form, in der Wirkungen übertragen werden“<sup>5</sup>; Norbert *Wiener*, der Begründer der mathematischen Informationstheorie, kommt zu dem Schluß: „Information is information, no matter and no energy“<sup>6</sup>.

Das Verbum „informieren“ ist zusammen mit dem Substantiv „Information“ im 15. und 16. Jahrhundert aus dem lateinischen Wort „informare“ bzw. aus „informatio“ entlehnt worden<sup>7</sup>. Informieren heißt — wie *informare* in seiner übertragenen Bedeutung<sup>8</sup> — benachrichtigen, Auskunft geben, belehren<sup>7</sup>; Information bedeutet daher: Nachricht, Auskunft, Belehrung<sup>9</sup>.

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

---

<sup>4</sup> v. *Randow*, *Zeit*, 1965, Nr. 46, S. 47.

<sup>5</sup> *Havemann*, S. 47.

<sup>6</sup> Vgl. *Havemann*, S. 48; *Steinbuch*, *Gesellschaft*, S. 37.

<sup>7</sup> *Der Große Duden*, Bd. 7, S. 287.

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

<sup>9</sup> 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“<sup>10</sup>. Denn der „beschränkte Untertanenverstand“<sup>11</sup> 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“<sup>12</sup> schwarze Kunst als das „plus grand événement de l'histoire“<sup>13</sup> 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

---

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

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

<sup>12</sup> *Löffler*, *Kommentar*, S. 16 (RN 12).

<sup>13</sup> *Viktor Hugo*, *Notre Dame de Paris*, S. 210.

nichts Neues in Sachen des Glaubens . . . gedruckt, feilgehalten noch verkauft werde“<sup>14</sup>.

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“<sup>15</sup>. 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“<sup>16</sup> waren. „Lügen wie gedruckt“ wurde zum geflügelten Wort<sup>17</sup>.

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 halten<sup>18</sup>. „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-

---

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

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

<sup>16</sup> *Adolf Hitler*, *Mein Kampf*, S. 202.

<sup>17</sup> *Wilhelm Borchardt-Gustav Wustmann*, S. 305.

<sup>18</sup> *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.).