

ROLF GROSS

Das Informationsrecht der Presse als Gebot der Demokratie

Die rechtliche Sicherung des Auskunftsrechts der Presse gegenüber staatlichen Stellen läßt klar erkennen, welche Bedeutung ein Staatswesen einer freien Presse beimißt. Denn der presserechtliche Auskunftsanspruch steht im Spannungsfeld zwischen dem Erfordernis grundsätzlicher Offenlegung staatlicher Tätigkeit und der Geheimhaltungsbedürftigkeit gewisser Vorgänge im Interesse höherrangiger Rechtsgüter. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Ausgestaltung des Informationsrechts der Presse bei den Beratungen über den von der Ständigen Konferenz der Innenminister am 10. Januar 1963 beschlossenen Modellentwurf für ein Landespressegesetz¹⁾, der in den einzelnen Bundesländern verabschiedet werden soll, im Mittelpunkt der Diskussion stand. Inzwischen ist die Diskussion durch die parlamentarische Erörterung der Bundespresserechtsrahmengesetzentwürfe der FDP²⁾ und SPD³⁾ weiter belebt worden. Auch der Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit behandelte am 30./31. Oktober 1964 auf seiner 16. Arbeitstagung in Nürnberg den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber den Behörden.⁴⁾ Zweifellos haben diese Erörterungen mit dazu beigetragen, die Berechtigung des Auskunftsanspruchs zu verdeutlichen. Gleichwohl scheint es erforderlich, die Bedeutung des Auskunftsanspruchs in einem demokratischen Staatswesen nochmals zu unterstreichen, herrscht doch bisweilen in der staatlichen Bürokratie die Auffassung vor, dem Auskunftsanspruch könnten nicht genug Schranken gezogen werden.

1) Der Text des Modellentwurfs ist abgedruckt bei Reh-Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, Anhang.

2) Initiativgesetzentwurf vom 8. Januar 1964 (BT-Drucks. IV/1814 der 4. Wp. = Arch Pr. Nr. 58, 1964 S. 425).

3) Initiativgesetzentwurf vom 20. Januar 1964 (BT-Drucks. IV/1849 der 4. Wp. = Arch Pr. Nr. 58, 1964 S. 427).

4) Vgl. den Bericht von Löffler in NJW 1964/2291 f.

Das Grundgesetz bekennt sich zur Volkssouveränität, die wesensnotwendig zur Demokratie gehört. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht die Staatsgewalt vom Volk aus. Durch Wahlen und Abstimmungen nimmt das Volk (gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) Einfluß auf die Staatsgewalt. Die Ausübung dieser staatsbürgerlichen Befugnisse wie die Mitwirkung im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung setzt voraus, daß das Volk über die Ausübung der staatlichen Gewalt orientiert ist.⁵⁾

Allerdings kann jedermann auf Grund der Öffentlichkeit der Sitzungen der Parlamente (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) und Gerichte (§ 169 GVG) sich über die Ausübung der staatlichen Gewalt im Bereich der gesetzgebenden und rechtsprechenden Gewalt unterrichten. Aber an diesen Sitzungen kann nur ein verschwindend kleiner Teil der Staatsbürger teilnehmen, so daß von vornherein nahezu die Gesamtheit des Volkes auf die Unterrichtung durch die Massenkommunikationsmittel, insbesondere die Presse, angewiesen ist. Die mittelbare Öffentlichkeit auf dem Weg der Information durch die Presse muß deshalb, nimmt man das Prinzip der Volkssouveränität ernst, gesichert werden. Das geschieht zwar schon teilweise dadurch, daß wahrheitsgetreue Berichte über die Sitzungen der Parlamente und Gerichte von jeder Verantwortung frei bleiben (Art. 42 Abs. 3 GG; § 12 StGB) und eine Gegendarstellungspflicht insoweit nicht besteht.

Sowohl die unmittelbare wie die mittelbare Öffentlichkeit der Sitzungen der Parlamente und Gerichte erleiden jedoch dadurch Einschränkungen, daß die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann oder in gewissen Fällen ausgeschlossen werden muß. Im übrigen ist nur die Sitzung öffentlich, nicht das gesamte Verfahren. Außerdem gibt es eine Vielzahl gerichtlicher Verfahren, die keine Sitzungen kennen (z. B. das Ermittlungsverfahren, das schriftliche Verfahren im Zivilprozeß und die meisten Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit). Immerhin ist im Bereich der gesetzgebenden und rechtsprechenden Gewalt wenigstens eine partielle Publizität gewährleistet, auch wenn der Presse von staatlicher Stelle keine Auskunft zuteil wird und sie allein auf die Teilnahme an den öffentlichen Sitzungen beschränkt ist. Anders ist es jedoch im Bereich der Exekutive. Die Verfahren der Verwaltung sind grundsätzlich behördeninterne Vorgänge. Eine Kontrolle durch das Volk ist somit ausgeschlossen, wenn nicht die Verwaltung Auskunft erteilt. Die Auskunft kann selbstverständlich nicht jedem Staatsbürger erteilt werden. Die Interessen der Bürger wahrzunehmen, ist vielmehr Aufgabe der Massenkommunikationsmittel, deren bedeutendstes auf Grund seiner breiten Streuung die Presse ist.

Der Grundgesetzgeber hat die öffentliche Aufgabe der Presse, durch Nachrichtendienst wie durch Kommentierung und Glossierung des Zeitgeschehens das Bundesvolk in den Stand zu setzen, seine staatsbürgerlichen Rechte wahrzunehmen, erkannt. Die Presse ist neben den durch Art. 21 GG zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung aufgerufenen Parteien einer der Eckpfeiler des demokratischen Staates. Daraus erklärt sich die Institutionalisierung der Presse in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.⁶⁾ Die Pressefreiheit ist nicht nur ein Individualgrundrecht wie andere Grundrechte — mag sie auch ursprünglich ein typisch liberales Grundrecht gewesen sein, dessen Inhalt es war, die Freiheit der Presse vor dem Staat zu sichern.

Da die Presse ihren Informationsauftrag nur erfüllen kann, wenn sie selbst informiert ist, muß das Auskunftsrecht der Presse als essentieller Bestandteil der Presse-

5) Groß, Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten und Informationsrecht der Presse, 1964, S. 23 ff.; vgl. auch Heinemann in NJW 1963/4 ff. (6).

6) Vgl. Ridder, Meinungsfreiheit, in Neumann — Nipperdey — Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 2, 1959, S. 250 ff.; Scheuner, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in Recht — Staat — Wirtschaft (1953) IV S. 106 f.; Reh-Groß, Hessisches Pressegesetz, Anm. 2 zu Vorbem. zu §§ 1 ff.; BVerfGE 10/121 und 12/125; a. A. Forsthoft in DöV 1963/633 ff.

freiheit angesehen werden.⁷⁾ Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält daher nicht lediglich einen Auftrag an den Gesetzgeber, den Auskunftsanspruch zu regeln. Die Pressefreiheit hat vielmehr auch insoweit unmittelbare Rechtswirkungen.

Da der Auskunftsanspruch der Presse sich unmittelbar aus der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten Pressefreiheit ergibt, kann er auch nicht, wie gelegentlich behauptet wird, auf die sog. „seriöse“ Presse beschränkt werden. Denn der Grundgesetzgeber hat zwar die Institutionalisierung wegen des öffentlichen Auftrags der Presse vorgenommen. Der öffentliche Auftrag war jedoch nur Motiv der Sicherung der Pressefreiheit in Art. 5 GG. Deshalb kann man nicht aus diesem Motiv eine immanente Schranke der Pressefreiheit dergestalt konstruieren, daß die Pressefreiheit nur für solche Tätigkeiten in Anspruch genommen werden könne, deren Vornahme im Rahmen der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse bleibt. Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist umfassend und unteilbar.

Der Auskunftsanspruch kann auch nicht etwa nur der inländischen Presse vorbehalten werden. Die Grundrechtsverbürgung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist ein Menschenrecht. Seine Beschränkung auf die inländische Presse würde es in unzulässiger Weise auf ein Bürgerrecht reduzieren. Im übrigen kann man kaum bezweifeln, daß auch ausländische Presseerzeugnisse im Inland mit dazu beitragen, die öffentliche Aufgabe der Presse zu erfüllen. Selbst dann, wenn die Pressefreiheit von einem ausländischen Presseorgan zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgenutzt wird, geht das betreffende Presseorgan des Auskunftsanspruchs nicht verlustig, solange nicht ein Spruch des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 18 GG vorliegt. Etwas anderes kann auch nicht aus § 1 Abs. 1 Satz 2 des Baden-Württembergischen und des Schleswig-Holsteinischen Pressegesetzes gefolgert werden. Die Aussage dieser gesetzlichen Bestimmungen — „die Presse dient der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ — soll keine Schranke des Auskunftsanspruchs sein; denn beide Gesetze knüpfen bei der Regelung des Auskunftsanspruchs in keiner Weise an diese Bestimmung an. Das schließt natürlich nicht aus, daß ein Auskunftsrecht dann nicht in Anspruch genommen werden kann, wenn die verlangte Auskunft im konkreten Fall zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung benutzt werden soll. Dieser Gedanke kommt in Art. 17 der Hessischen Verfassung deutlich zum Ausdruck, der anordnet, daß derjenige sich auf das Recht der freien Meinungsäußerung nicht berufen kann, der mit der Äußerung den verfassungsmäßigen Zustand angreift oder gefährdet.

7) Groß, a. a. O., S. 24 f.

Das allgemeine Verlangen nach einer Antwort, einer allgemeinen, das oft so vorwurfsvoll, oft so rührend ertönt, vielleicht ist es doch nicht so ehrlich, wie der Verlangende selber meint. Jede menschliche Antwort, sobald sie über die persönliche Antwort hinausgeht und sich eine allgemeine Gültigkeit anmaßt, wird anfechtbar sein, das wissen wir, und die Befriedigung, die wir im Widerlegen fremder Antworten finden, besteht dann darin, daß wir darüber wenigstens die Frage vergessen, die uns belästigt — das würde heißen: wir wollen gar keine Antwort, sondern wir wollen die Frage vergessen. Um nicht verantwortlich zu werden.

Als Stückeschreiber hielte ich meine Aufgabe für durchaus erfüllt, wenn es einem Stück jemals gelänge, eine Frage dermaßen zu stellen, daß die Zuschauer von dieser Stunde an ohne eine Antwort nicht mehr leben können — ohne ihre Antwort, ihre eigene, die sie nur mit dem Leben selber geben können.

Max Frisch