

schen Willen zum Erhalt der aktuellen Tagespresse und einer entsprechenden finanziellen Ausstattung (auch aus Mitteln der regionalen Wirtschaftsförderung), eine tragfähige Basis für eine erfolgreiche Bibliotheksarbeit bilden können. Wären sich die Bundesländer ihrer kultu-

rellen Aufgaben in diesem Bereich bewußt, und würden sie sie ähnlich effektiv wahrnehmen, wäre die Überlieferung der Tagespresse hier wie in Skandinavien gesichert.

WILBERT UBBENS

## Behördliche Auskünfte und Warnungen gegenüber der Öffentlichkeit

67. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit in Konstanz

Die Bilder sind noch gut in Erinnerung: Berichte über ekelerregende Herstellungsmethoden von Nudelprodukten, die vor allem durch die Beimengung angebrühter Eier Aufsehen erregten, gingen vor wenigen Jahren durch die Medien. Im Hintergrund stand eine Pressemitteilung des Regierungspräsidiums Stuttgart, die die Öffentlichkeit vor dem Genuß im einzelnen aufgezählter Nudelprodukte – unter ihnen Erzeugnisse der Firma Birkel – warnte. Vor dem Landgericht Stuttgart wurde der Firma Birkel im Rechtsstreit gegen das Regierungspräsidium das unrechtmäßige Vorgehen der Behörde mit der Begründung attestiert, eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung durch die Birkel-Produkte sei nicht bewiesen. Demgegenüber hat im März 1990 das Oberlandesgericht Stuttgart zwar die mangelnde Verkehrsfähigkeit der Nudeln unterstellt, aber eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch das Regierungspräsidium angenommen. Gerade bei Birkel-Produkten seien ekelerregende Herstellungsmethoden wenig wahrscheinlich gewesen, so daß die Behörde Produkte dieser Firma damit auch nicht in Verbindung bringen durfte.

Die spektakulären Ereignisse haben auf ein Problem aufmerksam gemacht, das eigentlich schon seit langem in der Luft liegt: Behörden informieren die Öffentlichkeit immer öfter etwa über Themen der Gesundheit und der Umwelt; man denke nur an die Tschernobyl-Krise. Wenn durch diese Information private Unternehmen betroffen sind, so sind hohe Schäden durch Umsatzeinbußen die Regel. Rechtskonflikte sind hier vorprogrammiert. Der Studienkreis hat mit seiner Tagung in Konstanz (4./5. Mai 1990) ein Thema im Schnittfeld zwischen Produzenten- und Verbraucherinteressen aufgegriffen, dessen nicht ganz angenehme Mitte administrativ besetzt ist. Er hatte mit dem Staatsrechtslehrer *Gerhard Robbers* aus Trier und dem Zivilrechtslehrer *Marian Paschke* aus Heidelberg zwei Referenten gewonnen, die nicht nur die Strukturen der Thematik in beiden Rechtsgebieten beleuchteten, sondern auch sehr eigenständige und für die künftige Rechtsentwicklung weiterführende Lösungsansätze zu präsentieren verstanden.

Weil dieses Problem auch im Stuttgarter Rechtsstreit deutlich geworden ist, setzte *Robbers* in seiner Differenzierung zwischen Information zur Gefahrenabwehr im klassischen polizeilichen Sinne und der staatlichen In-

formationsbefugnis außerhalb der Gefahrenabwehr an. Die Schwierigkeit setzt im zweiten Bereich ein; hier taucht die Frage auf, ob Behörden von Produkten abraten können, die unter Berücksichtigung aller gesetzlichen Vorschriften entstanden sind, etwa weil sie umweltbelastend oder überflüssig seien. Kompetenzgrundlagen werden im Schrifttum zu letzterem etwa aus dem Publizitätsgebot der Verwaltung hergeleitet, das auf dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip beruhe. Steht aber nicht die Transparenz der Verwaltung selbst, sondern die Transparenz privater Tätigkeit im Vordergrund der administrativen Informationen, so ist das behördliche Informationshandeln eingebunden in die gesetzliche Aufgabenzuweisung und in die Politikverantwortung der Regierung. Beschränkungen der staatlichen Informationsbefugnisse werden aus dem jeweiligen Schutzbereich der Grundrechte gefolgert. Gegenüber religiös-weltanschaulichem Handeln etwa sei die gebotene Neutralität größer als die auf dem Feld wirtschaftlichen Wettbewerbs. Zum anderen läßt sich je nach dem Gesichtspunkt der Transparenz des Marktes differenzieren, der vom Ordnungsziel her von sachlich unzutreffenden Informationen, nicht aber von sachlich zutreffenden Informationen, die das Transparenzziel nur erhöhen könnten, geschützt sei. Ein weiteres Differenzierungsmerkmal nach der Eingriffsqualität der Informationen, das insbesondere das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung entwickelt hat, stellt auf die Frage der Schwere, der Unzumutbarkeit oder der Unerträglichkeit des Grundrechtseingriffs ab oder fragt nach der Finalität des Eingriffs. Gegen solche Differenzierungen erhob *Robbers* grundsätzliche Bedenken. Sinn der Grundrechte sei der Schutz von Lebenssphären, und hierfür sei es unerheblich, ob die Gefährdung des Rechtsgutes gewollt, in Kauf genommen oder vorhergesehen ist oder nicht. Zuwenig wird nach *Robbers* das Zusammenspiel von Behörde, Presse und Bürger in die Differenzierung miteinbezogen. Das Landgericht Stuttgart habe im Birkel-Prozeß die Presse nur als Vermittler der Informationen zur Kenntnis genommen; demgegenüber komme in der Berufungsentscheidung die Presse als eigenständiger Faktor zum Ausdruck, dessen Verhalten die Behörde berücksichtigen, vorhersehen und dem sie notfalls wirksam entgegenreten müsse. Dies könne allerdings nach *Robbers* auch zu einer Überforderung

führen, wenn es sich als notwendig erweisen sollte, auch kleinere Presseerzeugnisse in die Beobachtung einzubeziehen. Nur die für den angesprochenen Kreis der Öffentlichkeit primär relevanten Presseerzeugnisse müßten analysiert werden. Ein zu wenig beachteter Gesichtspunkt sei schließlich auch das prinzipiell freiwillige Verhalten der Informationsempfänger, die ja nicht als bloße Marionetten der Behörden anzusehen seien. Zur Lösung dieses Problems macht Robbers Anleihen bei der Theorie der Zweckveranlassung im Polizeirecht, nach der es darauf ankommt, ob Handlung und Erfolg eine natürliche Einheit bilden. Er sprach als ein ebenfalls noch weitgehend ungeklärtes Feld die Reichweite von Eingriffsermächtigungen an. Solange es um polizeiliche Gefahrenabwehr geht, steht die polizeirechtliche Generalklausel zur Verfügung. Im übrigen aber sind nur ausnahmsweise Aufklärungsbefugnisse gesetzlich eröffnet, wie etwa beim Bundesumweltamt, bei den Verfassungsschutzämtern oder beim Bundesgesundheitsamt. Im übrigen bewege sich das behördliche Handeln weitgehend im Bereich informalen Verwaltungshandelns. Wenn der Staat mit dem Anspruch prinzipieller Ausschließlichkeit und Verbindlichkeit seiner Regelungen und seines faktischen Handelns auftrete, dann sei auch eine klare gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zu fordern. Anders sieht dies Robbers in den Fällen, in denen die Behörde selbst zum Teilnehmer auf dem Markt der Meinungen werde. Abschließend präsentierte er Kriterien materiell rechtmäßigen Informationshandelns: behördliche Informationen müßten wahr sein, soweit ihr Tatsachengehalt betroffen ist, vollständig, umfassend und verhältnismäßig in dem Sinne, daß das Recht des einzelnen darauf, in Ruhe gelassen zu werden, nicht in das Interesse der Öffentlichkeit gestellt werde, und wertende Stellungnahmen der Behörden hätten der Form nach angemessen zu sein. Robbers sieht sich mit seinen Ausführungen durchaus auf der Linie der von ihm präsentierten Rechtsprechung und bewertet seine Ansätze in Selbstbescheidenheit als Vorschläge zur Akzentverschiebung.

Im zivilrechtlichen Part der Behandlung des Themas stellte *Paschke* zunächst den Grundsatz heraus, nach dem der Gewerbebetrieb sich der Kritik seiner Leistung stellen müsse. Dieser Grundsatz galt aber nie schrankenlos; sowohl das Wettbewerbsrecht als auch das allgemeine Deliktsrecht haben dem immer Grenzen gesetzt. Auch wahrheitsgemäße kritische Äußerungen schließen nach der Rechtsprechung deren wettbewerbsrechtliche Kontrolle nicht aus, wenn sie im Bezug auf wirtschaftliche Leistungen unter Konkurrenten gemacht werden. Insbesondere gebe es nicht die Befugnis, einen Wettbewerber zu diskreditieren. Im Deliktsrecht hat sich hingegen die Rechtsprechung in letzter Zeit entscheidend verändert. Die lange geltende strikte deliktsrechtliche Kontrolle hat der Bundesgerichtshof durch seine Entscheidung zur Fernsehberichterstattung über formalde-

hydhaltige Desinfektionsmittel relativiert. Wahrheitsgemäße Berichterstattung, die bislang deliktsrechtlich relevant wurde, wenn sie als »anprangern« anzusehen war, unterliegt danach nur noch dann einer solchen Wertung, wenn das Produkt »ohne jeden sachlichen Anlaß« herausgestellt wird. Das war in dem vorliegenden Fall nicht gegeben. *Paschke* sieht in dieser Rechtsprechung eine Entwicklung hin zum Vorrang der Äußerungs- und Kritikfreiheit vor dem Unternehmensschutz und weist die in der Literatur aufgekommene Kritik an dieser Rechtsprechung zurück. Die Einordnung staatlicher Informationspolitik wurde besonders deutlich an der Darstellung der Rechtsprechung zur Textberichterstattung. Diese nimmt eine Sonderstellung im privatrechtlichen Ordnungsgefüge für Öffentlichkeitsinformationen ein. Grundlegend ist die Entscheidung des Bundesgerichtshofes aus dem Jahre 1975 zur Stiftung Warentest, in der er das Neutralitäts-, Objektivitäts- und Sachkundigkeitspostulat entwickelt hat. *Paschke* stellte anhand dieser Rechtsprechung heraus, daß Verbraucherinformationen, insoweit als sie der Staat zu verantworten hat, mit besonderem Autoritäts- und Glaubwürdigkeitsanspruch ausgestattet sind, weswegen man sie auch nicht mit der Meßlatte der üblichen Äußerungs- und Kritikfreiheit angehen kann. Das Vertrauen der Öffentlichkeit auf die Zuverlässigkeit der Bewertung knüpfte nicht an den Warentest als solchen, sondern an den den Test durchführenden Veranstalter an. Hier sei der Autoritäts- bzw. Glaubwürdigkeitsbonus zu beachten. Deswegen sieht *Paschke* auch nur begrenzte Möglichkeiten der Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung auf nicht staatsgetragene Veranstalter von Tests. Insgesamt plädiert er dafür, Grundsätze der zivilrechtlichen Warentest-Rechtsprechung auf die Rechtsprechung zu den Öffentlichkeitsinformationen durch Behörden zu übernehmen. In beiden Problemereichen bestünde als Besonderheit der vergleichbar hohe Autoritäts- und Glaubwürdigkeitsanspruch. Deshalb müsse prinzipiell auch in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum Eigentum das Recht im Unternehmen in gleicher Weise Anerkennung finden können wie im zivilrechtlichen Deliktsschutz. Es bestünde eine sachlich vergleichbare parallele Bewertungssituation für Öffentlichkeitsinformationen durch Private und Behörden, jedenfalls dann, wenn es um ein besonderes Öffentlichkeitsvertrauen geht.

In der Diskussion wies *Martin Bullinger* (Freiburg) auf grundsätzliche Unterschiede zwischen behördlichen Informationen und Informationen aus dem privaten Bereich hin. So habe die Verwaltung zum Teil die Möglichkeit, zwangsweise Informationen von den Betrieben einzuholen. Hier sei die öffentliche Verwertung besonders kritisch zu sehen. Es sei problematisch, wenn die Verwaltung vom einzelnen Informationen erzwingen könne, er aber nicht wisse, was daraus für ihn entstehen könne. Zum Aspekt der Einschaltung von Medien bei solchen Informationen äußerte sich Bullin-

ger mit Skepsis. Er wies dabei auf den Gedanken der Zweckbegrenztheit der Verwertung hin, wie er im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes aufgetaucht ist. *Renate Damm* (Axel-Springer-Verlag) sprach Unklarheiten bei der Frage nach dem Rechtsweg gegen behördliche Informationspolitik an. *Klaus Berg* (Norddeutscher Rundfunk) unterstrich, daß die Medien häufig überfordert seien, wenn sie zu komplizierten Bereichen, etwa den in Tätigkeitsberichten von Behörden (Beispiel Wasserschutzbehörden) angesprochenen Fachfragen, Eigenrecherchen betreiben müßten. *Friedrich Kübler* (Frankfurt) erwähnte den Zusammenhang zwischen behördlichem Handeln und politischen Interessen (Parteien und Verbände). Einen wichtigen verfassungsrechtlichen Aspekt brachte schließlich noch *Herbert Bethge* (Passau) zur Sprache: Wenn der Staat mit

seiner Informationspolitik in einem bestimmten Bereich tätig werde, dann in aller Regel nicht in Ausübung von Meinungsfreiheit, sondern in Wahrnehmung staatlicher Kompetenzen. Diesen Gesichtspunkt ergänzte *Peter Lerche* (München) in seinem Beitrag, in dem er sich mit dem Zusammenhang zwischen Zuständigkeitsfragen und dem durch das Rechtsstaatsprinzip vorgegebenen Gesetzesvorbehalt beschäftigte.

Etwas kurz kam in den Referaten und in der Diskussion das Verbraucherinteresse. Ohnehin ist es in den angesprochenen Konflikten mit der geringsten Organisationsfähigkeit belastet. Informationen sind gerade hier als eine *conditio sine qua non* für ein zielbewußtes Agieren anzusehen. Wer anders als eine sachkundig vorgehende staatliche Administration kann hier Abhilfe schaffen?  
GÖTZ FRANK