

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
Einleitung	37
Teil 1: Anfänge und Entwicklungen im 19. und 20. Jahrhundert	41
A. Anfänge im 19. und 20. Jahrhundert	41
B. Übergänge und Neuanfänge ab den 1950er Jahren	95
C. Entwicklungen und Festigungen ab den 1970er Jahren	185
Teil 2: Fortentwicklung des Verhältnisses im 21. Jahrhundert	271
A. „Moderne Schule“ in den 2000er Jahren	272
B. „Postmoderne Schule“ ab den 2010er Jahren	393
C. JuMiKo-Vorlage und -Beschluss 2021	569
Teil 3: Erkenntnisse, Vertiefungen und Anregungen nach über 100 Jahren Entwicklung	575
A. Systemische Grundsatzkonflikte	577
B. Kopplungsproblematik „Medialisierung“	636
C. Phänomenjustierung entlang der aktuellen Rechtslage	703
D. Konzeptualisierung einer regulierten Selbstregulierung	749
E. Schlussbetrachtung im Lichte des Wesens der Staatsanwaltschaft als Reibungspunkt	764
Teil 4: Zusammenfassung	789
A. Alte und neue Schule im 20. Jahrhundert	789
B. Moderne und postmoderne Schule im 21. Jahrhundert	791

C. Erkenntnisse, Vertiefungen und Anregungen	795
Literaturverzeichnis	809
Anhang: Vorschriftensynopse	871
A. Auskunftsansprüche des MStV (ehemals RStV)	871
B. Auskunftsansprüche der LPresseGe und LMedienGe	872
C. Presse-/MedienRLen der Landesjustiz	886
Register	947

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Einleitung	37
Teil 1: Anfänge und Entwicklungen im 19. und 20. Jahrhundert	41
A. Anfänge im 19. und 20. Jahrhundert	41
I. Anfänge der Staatsanwaltschaft	41
1. „Rechtsstaat“ als „Gesetzesstaat“	43
2. Neuer „Wächter des Gesetzes“	45
a) Inquisitionsverfahren und ihre Gebrechen	46
b) Anklageprinzip und Staatsanwaltschaft	48
aa) Frankreich als Vorbild	50
bb) Die erste moderne Staatsanwaltschaft	54
cc) RGVG und RStPO	58
c) Legalitätsprinzip und Objektivitätsmaxime	59
II. Anfänge der Massenmedien	65
1. „Zeitalter der Massen“	66
2. „Zeitalter des Publikums“	69
3. Presse	74
4. Rundfunk (Radio)	76
III. Anfänge des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Massenmedien	80
1. Phase ab 1919: Erste Justizpressestellen und Presserichtlinien	80
2. Phase ab 1933: Instrumentalisierung der Justizpressestellen	88
B. Übergänge und Neuanfänge ab den 1950er Jahren	95
I. Übergänge und Neuanfänge der Staatsanwaltschaft	95
1. Rechtsstaat als neuer „Gerechtigkeitsstaat“	96
2. Der alte, neue „Wächter des Gesetzes“	101
a) Exekutivbehörde	101
aa) Amt bei jedem Gericht	102
bb) Hierarchie und Monokratie	102

cc) Weisungsrecht und Folgepflicht	103
dd) Selbstständigkeit gegenüber den Gerichten	104
b) Strafverfolgungsbehörde	105
aa) Anklagemonopol	106
bb) Ermittlungsherrschaft	106
cc) Legalitätsprinzip	108
dd) Objektivitäts- und Neutralitätspflicht	111
c) Justizbehörde	112
aa) „Justizgewährungspflicht“	112
bb) „Hommes de justice“	114
d) „Objektivste Behörde der Welt“	123
II. Übergänge und Neuanfänge der Massenmedien	128
1. Ensemble aus Presse, Radio und neuerdings Fernsehen	128
2. Ensembleetikett „Massenmedien“	129
a) „Kommunikation“ und „Medien“	129
b) Medien an „Massen“	133
c) Beginn eines „Etikettenschwindels“	135
III. Übergänge und Neuanfänge im Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Massenmedien	138
1. Phase ab ca. 1950: „Alte Schule“	139
2. Phase ab ca. 1960: „Alte Schule“ versus „neue Schule“	147
a) Wider „Gefährdungen der Rechtspflege“	148
aa) § 452 StGB-E 1962	148
bb) § 453 StGB-E 1962	152
b) Die <i>SPIEGEL</i> -Affäre	153
c) Der 11. Deutsche Richtertag	158
d) Rückkopplung auf gestärkte Medienrechte	164
e) Rückkopplung auf „Vertrauenskrise“	170
aa) „Public Relations“ und „Öffentlichkeitsarbeit“	170
bb) Justizielle Öffentlichkeitsarbeit	177
f) „Öffentlichkeitsarbeit“ versus „alte Schule“	180
g) Reaktionistisch-elitäre (Re-)Formierung	181
h) Die Massenmedien als sündiger Dämon	183
C. Entwicklungen und Festigungen ab den 1970er Jahren	185
I. Entwicklungen und Festigungen der Staatsanwaltschaft	185
1. Abschaffung des untersuchungsrichterlichen Vorverfahrens	185

2. Aufweichung des Legalitätsprinzips speziell durch § 153a StPO	188
II. Entwicklungen und Festigungen der Massenmedien	195
1. Ausprägung der Massenmedien als „System“	196
2. Ausprägung der Massenmedien als „Funktionssystem“	198
a) „Information“ durch Massenmedien	199
b) „Öffentlichkeit“ durch Massenmedien	203
III. Entwicklungen und Festigungen des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Massenmedien	208
1. Phase ab ca. 1970: Massenmedien als Informationsboten	208
a) Wider Strafverfahrensmitteilungen (§ 353d Nr. 3 StGB)	209
b) „Offensive Informationspolitik“ bei RAF-Verfolgung	212
c) „Zusammenarbeit“ mit den Medien (Nr. 23 RiStBV)	217
d) Grundsatzentscheidung zu staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	219
2. Phase ab ca. 1980: Zusammenarbeit?	221
a) Dialog-Anmahnungen	221
b) Offizielle Problemkreise	222
aa) Öffentlichkeits- und Medienfahndungen	223
bb) Beschlagnahme selbstrecherchierten Medienmaterials	225
cc) „Vorverurteilungen“ und „Prangerwirkungen“	227
dd) Haltung und Bild der Justiz in Medien / Öffentlichkeit	230
(1) „Heftigste Kontroversen“	231
(2) Keine „Wende rückwärts“	235
c) Inoffizielle „Strafprozessführung über Medien“	237
aa) Problemverortung „hinter den Kulissen“	239
bb) „Trend“: Vorverlagerung des Öffentlichkeitsprinzips	240
cc) „Lecks“, „Indiskretionen“, „Durchstechereien“	242
dd) Offizielles „geringes Mitteilungsbedürfnis“ und „ohne Übung“ im Umgang mit den Medien	243
d) Der Kern der Problemzonen	248

3. Phase ab ca. 1990: Zusammenarbeit!	249
a) Neue Richtlinien zur Medien- und Öffentlichkeitsarbeit	251
aa) Grundsätze und Einzelheiten	252
bb) Zuständigkeitsabgrenzungen	258
cc) Kritik und Forderung nach gesetzlicher Regelung	260
b) „Spielball der Medien“	263
aa) Medial getriebene Rechtsentscheidungen	264
bb) „Große Strafprozesse und die Macht der Medien“	266
cc) Kein allgemeines und kein neues Phänomen	268
Teil 2: Fortentwicklung des Verhältnisses im 21. Jahrhundert	271
A. „Moderne Schule“ in den 2000er Jahren	272
I. Kein „Spielball der Medien“ mehr?	272
II. Die StA im „Zwielicht“	276
III. Von der „neuen“ zur „modernen Schule“	284
1. Der AE-StuM (2004)	284
2. Forderung nach Verrechtlichung	286
3. Forderung nach Offenheit und „Proaktivität“	290
IV. „Proaktive“ Feldversuche	293
1. Moderne, „blauäugige“ Idealität	295
2. Problematische, viel kritisierte Realität	296
a) Frühe Offenheit	296
b) Harsche Kritik	299
aa) „Inquisition durch Information“	300
bb) „Unheilige Allianzen“, „große Auftritte“, Erfolge mit Kompetenzgerangel, „Kunstfehler“, „Medien-Tsunamis“ etc.	301
c) Komplexe Gemengelagen	325
aa) Grundregeln der Medienarbeit	326
bb) Handhabung der Grundregeln am Beispiel	329
(1) Grundlageneinordnung	332
(2) Abwägung	336
cc) Entscheidungen unter Druck	337
V. Im Sog der Massenmedien	338
1. „Medialisierung“	340

2. „Litigation PR“	341
a) Herkunft und Entwicklung in den USA	343
b) Die „neue Branche“ in Deutschland	345
aa) Ansatzpunkte und Einsichten auf „leisen Sohlen“	345
bb) „Im Namen der Öffentlichkeit“	350
cc) „Sturmangriff“ auf Medien und Justiz	351
(1) Erste empirische Erkenntnisse durch <i>Kepplinger/Zerback</i>	352
(2) Tagungen zur „Kommunikation im Kampf ums Recht“	353
3. Litigation PR durch die Staatsanwaltschaft?	355
a) Et tu, Brute?	356
aa) „Ausufernde Tendenz“ der Medienkontakte	357
(1) „Regelrechte Medienarbeit“	366
(a) Formal zulässige (Pro-)Aktivität?	367
(b) Grenzen der (Pro-)Aktivität	372
(aa) „Verdachtsberichterstattung“	373
(bb) „Wasserstandsmeldungen“	374
(cc) „Öffentliche Rechtsstreite“	376
(2) „Durchstecherei“	377
bb) „Zerrbild“ von der Staatsanwaltschaft	378
(1) Relativierungen der Kritik an „Durchstecherei“	381
(2) Relativierungen der Kritik an „Wasserstandsmeldungen“	382
(3) Relativierungen der Kritik an „öffentlichen Rechtsstreiten“	384
cc) „Gefährliches Parkett“ für die Staatsanwaltschaft	387
b) Neuere empirische Erkenntnisse ( <i>Rademacher/Bühl</i> )	389
B. „Postmoderne Schule“ ab den 2010er Jahren	393
I. Neue „Rolle in der Mediengesellschaft“	394
1. Verantwortungsvolle, überkomplexe Gratwanderung	396
2. Notwendigkeit strategischer Rechtskommunikation	398
3. Einzubeziehende Social-Media-Dynamiken	399
II. Empirisch-repräsentative Einblicke durch <i>Kottkamp</i>	402
1. „Öffentlichkeitsarbeit“ als Oberbegriff	403
2. Unsicherheiten zum „kommunikativen Basis-Umfeld“	404

3. Rollenverkörperung aus intrinsischer Motivation	406
4. Klare Ziele und Tendenz zu geringem öffentlichen Aufsehen	406
5. Mediensprecher „nur nebenher“	409
6. „Steigerungspotenzial“ beim Professionalisierungsgrad	410
7. „Keine große Rolle“ aktiver, moderner Öffentlichkeitsarbeit	411
8. „Eher konservative“ Informationspolitik und Zurückhaltung	415
9. „Quadratur des Kreises“	418
III. Staatsanwaltschaftliche Lehren und Neuaufstellung	423
1. Neues Konzept aus Verslossenheit und Offenheit	424
2. Drei Fälle im Besonderen	424
a) Der <i>Fall Wulff</i> (2012/2013)	425
aa) Überinterpretierte Verfahrensfunktionslogik	435
bb) Gratwanderungen des Generalstaatsanwalts	439
cc) „Durchstecherei“-Verdacht gegen den Generalstaatsanwalt	440
dd) „Böser Anschein“ politischer Lenkung	442
b) Der <i>Fall Edathy</i> (2013-2015)	448
aa) „Vorermittlungen“ trotz Anfangsverdachts	459
bb) „Verschlussache“ mit „Lecks“	467
cc) (Pro-)Aktivität mit „Landespressekonferenz“	475
dd) Verfahrenseinstellung trotz „öffentlichen Interesses“	479
c) Der <i>Fall netzpolitik.org</i> (2015)	484
aa) (Über-)Sensibilität bei „Mediensachen“	496
(1) Mediale Sensibilität der Generalbundesanwaltschaft	496
(2) Mediale Über-Sensibilität des Bundesjustizministeriums	498
bb) Unmittelbarer Politik- und mittelbarer Medieneinfluss	500
cc) Mediale Aktivität als Befreiungsschlag	505
IV. Verstärkt wissenschaftliche Auseinandersetzungen	506
1. Monografie-„Konjunktur“	507
2. Gesetzesvorschlags-„Konjunktur“	510
a) <i>N. Fischer</i> (2014): § 475a StPO-E	511



b) <i>C. Bentele</i> (2016): § 475a StPO-E etc.	514
c) <i>Altenhain</i> (2016): § 475a StPO-E	517
d) <i>Zöller/Esser et al. / ASP</i> (2019): §§ 501 ff. StPO-E	520
aa) Zu § 501 StPO-E (Auskünfte an die Medien)	525
bb) Zu § 502 StPO-E (Zuständigkeit)	536
cc) Zu § 503 StPO-E (Verfahren)	538
dd) Zu § 504 StPO-E (Verweigerungsgründe)	541
e) Weitere Gesetzesvorschläge	544
3. Ablehnende Haltungen gegenüber Vergesetzlichungen	545
V. Regierungs- respektive justizseitige Sichtweisen	547
1. Beispiel Bundesjustizministerium: „Handlungsbedarf drängt sich nicht auf“	547
2. Beispiel Baden-Württemberg: „ausreichende“ Situation	547
a) „Kein Bedarf“ an neuen Gesetzen und Richtlinien	548
b) Tatsächliche Einblicke in den „ausreichenden“ Zustand	552
3. Presse-/MedienRLen als zentrale Instrumente	555
4. Beispiel Hamburg: Zurückhaltung und Reformdrängen	564
a) „Keine aktive Pressearbeit“ der Staatsanwaltschaft	566
b) Drängen auf Reform durch Bundesgesetz	568
C. JuMiKo-Vorlage und -Beschluss 2021	569
1. Die Beschlussvorlage	570
2. Der Beschluss	573
Teil 3: Erkenntnisse, Vertiefungen und Anregungen nach über 100 Jahren Entwicklung	575
A. Systemische Grundsatzkonflikte	577
I. Systemtheoretische Perspektive	577
1. Systeme, Umwelten, Kommunikation, Autopoiesis	579
2. Ausdifferenzierung, Funktionssysteme, Funktionscodes	584
II. Funktions- bzw. Code-Konflikt	588
1. Der Funktionscode der Massenmedien	588
2. Der Funktionscode der Staatsanwaltschaft	590
a) „Recht / Unrecht“	592
aa) Coderelativierung	593
bb) Codespezifizierung	597
b) „Verdacht / kein Verdacht“	600

3. Quod erat demonstrandum	601
III. Systemgeschlossenheitskonflikt	602
1. Operative Geschlossenheit der Massenmedien	602
2. Operative Geschlossenheit der Staatsanwaltschaft samt normativ-prinzipieller Nichtöffentlichkeit des Ermittlungsverfahrens	603
a) Operativ geschlossene Verdachtsbeurteilungen	604
b) Normativ-prinzipielle Flankierung („Nichtöffentlichkeit“)	606
aa) Zur historischen Diskussion	607
bb) Zur heutigen Etabliertheit	610
3. Quod erat demonstrandum	613
IV. Realitäts- bzw. Wirklichkeitskonflikt	613
1. „Realität“ und „Wirklichkeit“	614
a) Realismus und Konstruktivismus	615
b) <i>Luhmanns</i> operativer Konstruktivismus	618
2. Zur real konstruierten Wirklichkeit der Staatsanwaltschaft	619
3. Zur real konstruierten Wirklichkeit der Massenmedien	619
a) „Kopernikanische“ Massenmedien	621
aa) Verzerrung und Verwirrung?	623
bb) Wahrheit und Objektivität?	627
b) Ubiquitär wirkende Medienwirklichkeit	632
4. Quod erat demonstrandum	634
B. Kopplungsproblematik „Medialisierung“	636
I. Gesellschaftsphänomen „Medialisierung“	636
1. Allgemeine Einordnungen	637
a) Zur Terminologie	638
b) Zum Gegenstand	639
2. Systemtheoretische Präzisierung	641
3. Aktuelle Grundbedingungen	645
a) Konsistenz, Bedeutung und Wirkmächtigkeit des heutigen Massenmediensystems	645
aa) Digitalisierung, Medienkonvergenz, Entgrenzung	646
bb) „Paradigmenwechsel“ der (Massen-)Kommunikation	651
(1) Digitale Information und Kommunikation	651

(2) Digitale Interaktivität und Partizipation	656
(3) Digitales Informieren/Veröffentlichen und Informiertsein	663
cc) „Krise“, „Kollabieren“ und „Ende“ oder „noch immer hervorgehobene Rolle“ der klassisch-journalistischen Massenmedien?	666
(1) Empirische Befunde	669
(a) Quantitative Befunde	669
(aa) Zum Pressebereich	669
(bb) Zum Rundfunkbereich	671
(b) Qualitative Befunde	673
(aa) Zum Pressebereich	674
(bb) Zum Rundfunkbereich	675
(2) Befundpointierungen samt theoretischer Plausibilisierung	678
dd) Ausweitung des Massenmediensystems	681
ee) Medien an Publika und Medien der Massen	684
(1) Digitale „Rückkehr der Masse“	685
(2) „Echte“ und „unechte“ Massenmedien	690
b) Öffentlichkeitsbezogenheit und Systemlogikvereinbarkeit am Beispiel des Politiksystems	692
II. Phänomenologie der Medialisierung der Staatsanwaltschaft	694
1. Zum Erscheinungstempo	695
2. Zu Erscheinungsarten	697
3. Zu Erscheinungsformen	698
a) Positive / negative Medialisierungen	698
b) Normative / faktische Medialisierungen	699
c) Unter- / Übermedialisierungen	700
4. Zu Erscheinungsebenen	701
C. Phänomenjustierung entlang der aktuellen Rechtslage	703
I. Pointierung des Phänomenlagebilds	704
II. Leitlinien der Phänomensteuerung	705
1. Zur „Medienarbeit“ („Pressearbeit“)	705
a) Zur Auskunftsberechtigung	706
b) Zur Auskunftsverpflichtung	712
aa) Unanwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze	713

bb) Untermedialisierte Normativität auf Bundesebene?	720
c) Zu den Abwägungsvorgaben	723
d) Zu „(pro-)aktiver“ Medienarbeit	726
aa) Keine Analogisierung der reaktiven Medienarbeit	728
bb) „Medienarbeit“ als Fragen der „Öffentlichkeitsarbeit“	731
2. Zur „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Informationsarbeit“	734
a) Medialisierte Begrifflichkeiten	734
b) Einordnungen der Diskussionsreichweite	736
c) Ausdifferenzierung von Leitlinien der „Informationsarbeit“	739
aa) Von staatlicher „Öffentlichkeitsarbeit“ zu „Informationsarbeit“	739
(1) Staatliche „Öffentlichkeitsarbeit“	741
(2) Staatliche „Informationsarbeit“	743
bb) Zur „Informationsarbeit“ der Staatsanwaltschaft	745
(1) Grundsatz	746
(2) Ausnahmen?	747
D. Konzeptualisierung einer regulierten Selbstregulierung	749
I. Zur Legislativregulierung durch eine neue Grundsatzregelung	752
1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	753
2. Grundsatzeklarifikation des Bundes	755
II. Zur Selbstregulierung mittels der RiStBV sowie in Form weitergehenden tatsächlichen Fortschritts	758
1. Neues RiStBV-Kapitel „Informationsarbeit“	758
2. Neuer professionalisierender Fortschritt	760
a) Komplexer Profilanpruch an Mediensprecher	761
b) Verständnis für prophylaktisches Skandalmanagement	762
c) Media Readiness und Incident Response Team (IRT)	763
E. Schlussbetrachtung im Lichte des Wesens der Staatsanwaltschaft als Reibungspunkt	764
I. Überschattetes Standing der Staatsanwaltschaft	764

II. Medialisierungsphänomenologischer Rekurs	766
III. Verknüpfbarkeit mit einem allgemeinen, altbekannten Reibungspunkt im Wesen der Staatsanwaltschaft	767
IV. Absehbare Beseitigung des altbekannten Reibungspunkts?	768
1. Europäische Kritik	769
a) EGMR	769
b) Europarat	773
c) EuGH	774
2. Diskussionen und Gesetzesinitiativen	777
3. „Böser Anschein“ und Risikokeim	782
4. „Kardinalproblem“: Sonderstatus des Generalbundesanwalts	785
Teil 4: Zusammenfassung	789
A. Alte und neue Schule im 20. Jahrhundert	789
B. Moderne und postmoderne Schule im 21. Jahrhundert	791
C. Erkenntnisse, Vertiefungen und Anregungen	795
I. Drei systemische Grundsatzkonflikte	795
II. Zentrale Kopplungsproblematik „Medialisierung“	796
III. Phänomenjustierung de lege lata	797
1. „Medienarbeit“ und „Öffentlichkeitsarbeit“	797
2. „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Informationsarbeit“	802
3. Grundsatz und seltene Ausnahmen	804
IV. Phänomenjustierung de lege ferenda und de facto ferendo	805
1. Formalgesetzliche Rahmenregulierung der „Gretchenfragen“	805
2. Konkretisierung durch bundesweite Selbstregulierung	806
3. Weitergehender Professionalisierungsfortschritt der Staatsanwaltschaft	807
V. Verbleibender Reibungspunkt im Wesen der Staatsanwaltschaft	807
Literaturverzeichnis	809
Anhang: Vorschriftensynopse	871
A. Auskunftsansprüche des MStV (ehemals RStV)	871

B. Auskunftsansprüche der LPresseGe und LMedienGe	872
I. Baden-Württemberg	872
II. Bayern	873
III. Berlin und Brandenburg	873
IV. Bremen	875
V. Hamburg und Schleswig-Holstein	876
VI. Hessen	877
VII. Mecklenburg-Vorpommern	879
VIII. Niedersachsen	880
IX. Nordrhein-Westfalen	881
X. Rheinland-Pfalz	882
XI. Saarland	882
XII. Sachsen	883
XIII. Sachsen-Anhalt	884
XIV. Thüringen	885
C. Presse-/MedienRLen der Landesjustiz	886
I. Baden-Württemberg	886
II. Bayern	888
III. Berlin	893
IV. Brandenburg	897
V. Bremen	900
VI. Hamburg	902
VII. Hessen	906
VIII. Mecklenburg-Vorpommern	906
IX. Niedersachsen	907
X. Nordrhein-Westfalen	913
XI. Rheinland-Pfalz	920
XII. Saarland	924
XIII. Sachsen	925
XIV. Sachsen-Anhalt	928
XV. Schleswig-Holstein	933
XVI. Thüringen	941
Register	947