

NICOLAS HARDING

Staatliche
Öffentlichkeitsarbeit in
sozialen Netzwerken

*Schriften zum Medienrecht
und Kommunikationsrecht*

10

Mohr Siebeck

Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht

Herausgegeben von

Christian von Coelln, Karl-Nikolaus Peifer
und Karl-Eberhard Hain

10



Nicolas Harding

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken

Mohr Siebeck

Nicolas Harding, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; 2018 Erstes Juristisches Staatsexamen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Universität zu Kiel; 2022 Promotion; Rechtsreferendariat am Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht.
orcid.org/0000-0002-7619-1304

ISBN 978-3-16-161792-8/eISBN 978-3-16-161835-2

DOI 10.1628/978-3-16-161835-2

ISSN 2512-7365/eISSN 2569-4359

(Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2022 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Juli 2022 berücksichtigt werden.

Mein außerordentlicher Dank gilt Herrn Professor Dr. *Florian Becker*, LL.M., an dessen Lehrstuhl ich von April 2015 bis September 2021 – zunächst als studentische Hilfskraft und später als wissenschaftlicher Mitarbeiter – tätig sein durfte. Ich bedanke mich für die unermüdliche Unterstützung bei der Fertigstellung dieser Arbeit, die facettenreichen Einblicke in das wissenschaftliche Arbeiten, die ich in der Zeit an seinem Lehrstuhl erhalten habe, und vor allem für das herzliche Arbeitsumfeld.

Daneben gebührt mein besonderer Dank Herrn Professor Dr. *Sebastian Graf von Kielmansegg* für das zügige Erstellen eines Zweitgutachtens. Ferner bedanke ich mich bei Herrn Professor Dr. *Christian von Coelln*, Herrn Professor Dr. *Karl-Nikolaus Peifer* und Herrn Professor Dr. *Karl-Eberhard Hain* für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe zum Medienrecht und Kommunikationsrecht.

Auch meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht und dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften bin ich für das überaus angenehme Miteinander und die darauf basierende Freundschaft zu größtem Dank verpflichtet. Die in erster Linie von viel Heiterkeit und Herzlichkeit geprägte Zeit werde ich ganz sicher nie vergessen. Ein besonderer Dank gilt darüber hinaus zum einen Herrn Dr. *Lennart Laude*, LL.M. für zahlreiche Anregungen und belebende Diskussionen im Bereich des Medien- sowie Kommunikationsrechts und zum anderen Frau *Anna-Lena Kersten* für die akribische Unterstützung bei der Korrektur der Arbeit.

Zuvörderst gilt mein Dank allerdings meiner Familie, die mich zu jeder Zeit meines Lebens liebevoll unterstützt hat. Ich kann nicht in Worte fassen, wie dankbar ich für ihre bedingungslose Hilfe bin. Ohne sie wäre es mir nicht möglich gewesen, diese Arbeit zu verfassen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
1. Kapitel: Begriff und Entwicklung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	5
<i>A. Der Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit</i>	5
I. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Form informalen Staatshandelns	5
II. Abgrenzung zu anderen Formen informellen Staatshandelns ...	7
1. Literatur	8
2. Rechtsprechung	12
3. Ergebnis	15
III. Adressatenkreis	16
1. „Staat“ im Sinne staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	16
a) Legislative	18
b) Exekutive	20
c) Judikative	21
d) Exkurs: Parteien als Bestandteil der Staatlichkeit	22
e) Exkurs: EU-Organe als Bestandteil der Staatlichkeit ...	24
f) Zwischenergebnis	25
2. Abgrenzung privater und hoheitlicher Äußerungen	26
a) Notwendigkeit der Unterscheidung	26
aa) Verfassungsrechtliche Dichotomie grundrechtlicher Freiheit und Grundrechtsbindung als Grund für die Unterscheidung	27
bb) Personalunion von Amtsträger- und Parteimitgliedschaft als Grund gegen eine Unterscheidung?	28
cc) Fazit	34
b) Abgrenzungskriterien	34
aa) Ausdrückliche Hinweise	35
bb) Äußere Umstände	37

cc) Inhalt	38
dd) Zusammenfassung	39
c) Sonderfall: Typisierung staatlicher Accounts in sozialen Netzwerken	40
aa) Die Gesamtheit eines Accounts als Anknüpfungspunkt der Typisierung	40
bb) Accounts staatlicher Organe, Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts	42
cc) Personenbezogene Accounts	43
(1) Ausdrückliche Hinweise im Namen des Accounts	44
(2) Herkömmliche Abgrenzung: Umstände und Inhalt der Äußerung	45
(3) Angepasstes Abgrenzungskriterium für soziale Netzwerke: Das Impressum	46
(a) Strukturelle Unterschiede zwischen herkömmlicher und netzwerkspezifischer Öffentlichkeitsarbeit	46
(b) Besondere Notwendigkeit der Unterscheidung	48
(c) Das „Impressum“ als zentrales Abgrenzungskriterium	49
(d) Die indizielle Wirkung der „Twitter-Labels“	50
3. Zwischenergebnis	52
IV. Funktion und Legitimität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	54
1. Ableitung aus dem Demokratieprinzip	55
2. Ableitung aus dem Rechtsstaatsprinzip	58
3. „Staatspflege“ als Aufgabe und Ergebnis erfolgreicher Öffentlichkeitsarbeit	60
4. „Nudging“ als Funktion staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	63
5. Zwischenergebnis	64
<i>B. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken</i>	<i>65</i>
I. Historische Entwicklung	65
II. Soziale Netzwerke	73
1. Begriff des sozialen Netzwerks	73
2. Funktionsweise sozialer Netzwerke	76
a) Allgemein	76
b) Facebook	77
c) Twitter	79
d) Instagram	80
III. Anwendbarkeit des deutschen Rechts	82
IV. Netzwerkspezifische und netzwerkunspezifische Kommunikation	83

1. Netzwerkunspecifische Kommunikation	84
2. Netzwerkspezifische Kommunikation	85
3. Zusammenfassung	86
C. Zusammenfassung	87
2. Kapitel: Die äußerungsunspecifischen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und ihre Übertragbarkeit auf die Aktivität in sozialen Netzwerken	89
A. Die Kompetenzordnung	91
I. Die Bedeutung der Kompetenzordnung für die Formen herkömmlicher Öffentlichkeitsarbeit	91
1. Öffentlichkeitsarbeit als Annexkompetenz	92
2. Die Kompetenzverteilung im föderalen Rechtsstaat (Verbandskompetenz)	94
a) Die Gewaltenteilung als Kompetenzschränke	95
b) Art. 30 GG als föderale Kompetenzzuordnungsnorm ...	97
3. Die Aufgabenzuweisung innerhalb der Gebietskörperschaften (Organkompetenz)	98
a) Legislative	98
b) Judikative	99
c) Exekutive	99
4. Die einzelnen Kompetenzen für staatliche Öffentlichkeitsarbeit	101
a) Bundesorgane	101
aa) Die Bundesregierung als Kollegialorgan	101
(1) Die Aufgabe der Staatsleitung als äußerungsrechtliche Kernkompetenz	102
(2) Die administrative Organisationsgewalt der Bundesregierung	104
(3) Der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	106
(4) Die grundrechtliche Schutzpflicht	107
(5) Relevanz in der Rechtsprechung	108
bb) Der Bundeskanzler	108
cc) Die Bundesminister	111
(1) Die Ressortkompetenz der Bundesminister	111
(2) Ausnahme vom Ressortgrundsatz: Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	113
(3) Relevanz in der Rechtsprechung	115
dd) Der Bundespräsident	117
b) Landesorgane	119

aa)	Die Landesregierung und ihre Mitglieder	119
(1)	Staatsleitungskompetenz auf Landesebene	120
(2)	Der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als Kompetenzgrundlage	121
(3)	Der Ministerpräsident als „Staatsnotar“ des Landes	123
(4)	Der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung als Kompetenzschranke	124
bb)	Kommunale Organe	125
c)	Zusammenfassung	128
II.	Die Übertragbarkeit der Vorgaben auf die Kommunikation in sozialen Netzwerken	129
1.	Grundsätzliche Wirkung der Kompetenzvorgaben auch für die Kommunikation in sozialen Netzwerken	129
2.	Anpassung der Kompetenzvorgaben für die Kommunikation in sozialen Netzwerken	131
a)	Anlassbezogene Kompetenzerweiterung für netzwerkspezifische Kommunikation	131
b)	Keine anlassbezogene Kompetenzerweiterung für netzwerkunspezifische Öffentlichkeitsarbeit herkömmlicher Art	134
III.	Ergebnis	136
<i>B.</i>	<i>Die Grundrechte des Grundgesetzes</i>	137
I.	Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes	137
1.	Die sozialen Netzwerke als unionsrechtlich determinierter Rechtsbereich?	139
2.	Folgen der unionsrechtlichen Determinierung durch die Datenschutz-Grundverordnung	140
II.	Die Grundrechtsdogmatik staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	142
1.	Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs bei staatlichem Informationshandeln	142
a)	Die „Glykol“- und „Osho“-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	143
b)	Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	145
c)	Die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	148
d)	Zusammenfassung	151
2.	Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Grundrechtseingriff	152
a)	Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als mittelbar-faktischer Grundrechtseingriff	152

b)	Die Eingriffsqualität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit . . .	154
aa)	Die Zielrichtung staatlichen Informationshandelns	156
bb)	Die Eingriffswirkung staatlichen Informationshandelns	158
c)	Die Eingriffsqualität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken	159
aa)	Die Zielrichtung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken	159
bb)	Die Wirkung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken	161
(1)	Die Reichweite als Faktor der Eingriffsintensivierung	161
(2)	Die unbegrenzte Veröffentlichungsdauer als Faktor der Eingriffsintensivierung	162
(3)	Der Einsatz von Bildmaterial als Faktor der Eingriffsintensivierung	165
(4)	Die Veröffentlichung nicht anonymisierten Bildmaterials als Grundrechtseingriff	167
(5)	Zusammenfassung	168
d)	Fazit	169
3.	Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt	170
a)	Die Herleitung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts	170
b)	Die Aussagen des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts	174
c)	Die Vorgaben des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts für staatliches Informationshandeln	176
aa)	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	176
(1)	Kernaussagen des Gerichts	177
(2)	Der Begriff des funktionalen Eingriffsäquivalents und seine Verwendung	178
(a)	Die zweistufige Rechtmäßigkeitsprüfung des Bundesverfassungsgerichts	179
(b)	Die Abkehr vom äußerungsrechtlichen Sonderregime	181
(3)	Die regulatorische Unbeherrschbarkeit staatlichen Informationshandelns	184
bb)	Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	185
(1)	Kein Schluss von der Aufgabe auf die Befugnis	185
(2)	Normierungspflicht und Regulierbarkeit	188
(3)	Beweggründe des Bundesverfassungsgerichts	192
cc)	Zusammenfassung	193
d)	Die Übertragbarkeit der Vorgaben auf staatliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken	195

aa) Maßnahmen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken als funktionales Eingriffsäquivalent?	195
bb) Lösung nach den allgemeinen Aussagen des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts	197
cc) Beispiel: Bildmaterial von Versammlungen	199
dd) Gesetzesvorschlag für eine informationelle Befugnisnorm der Bundesregierung	201
e) Fazit	202
III. Staatliche Des- und Fehlinformation als netzwerkspezifisches Grundrechtsproblem	203
1. Schutzbereich der Meinungs- und Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 und Alt. 2 GG	204
a) Schutzbereich der Meinungsfreiheit: Meinungsbildung	205
b) Schutzbereich der Informationsfreiheit	206
2. Des- und Fehlinformation als Grundrechtseingriff	209
a) Verhaltenslenkung als maßgebliches Eingriffskriterium von Fehlinformation	212
b) Übertragung auf die Kommunikation in den sozialen Netzwerken	213
c) Zusammenfassung	215
3. Rechtfertigung des Eingriffs	215
4. Zwischenergebnis	218
C. <i>Der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes</i>	219
I. Grundlagen des Gesetzesvorbehalts	219
1. Herleitung	220
2. Wesentlichkeitstheorie	221
3. Bestimmtheit	224
4. Zusammenfassung	225
II. Der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes für staatliches Informationshandeln	225
III. Die Übertragbarkeit der Vorgaben auf die Kommunikation in sozialen Netzwerken	226
1. Erhöhte Grundrechtsrelevanz der Aktivität staatlicher Stellen in sozialen Netzwerken	227
a) Datenschutzrechtliche Erwägungen	227
aa) Die Rechtsprechung des EuGH zur Verantwortlichkeit von Facebook-Fanpages	229
bb) Übertragbarkeit der Vorgaben auf andere soziale Netzwerke	231
(1) Keine Parametrierung	231

(2) Die Einrichtung eines Accounts als Anreiz für potenzielle Netzwerknutzer	233
cc) Verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit der Profilinehaber	236
dd) Exkurs: Existenz einer datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlage	237
ee) Zwischenergebnis	238
b) Wettbewerbsfreiheit	239
c) Informationsfreiheit	242
aa) Die positive Informationsfreiheit	243
bb) Negative Informationsfreiheit	244
(1) Abonnenten	245
(2) Rezipienten ohne Abonnement	246
2. Allgemeinpolitische Bedeutung der Aktivität staatlicher Stellen in sozialen Netzwerken	248
a) Missbrauch amtlicher Autorität und Ressourcen	248
b) Regelungen des Medienstaatsvertrag und ratio legis des NetzDG	250
3. Ergebnis zur Übertragbarkeit der Vorgaben	252
<i>D. Das Transparenzgebot</i>	253
I. Die Bedeutung des Transparenzgebots für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit	253
II. Die Übertragbarkeit der Vorgaben auf die Kommunikation in sozialen Netzwerken	255
1. Accounts staatlicher Organe, Behörden, Institutionen und juristischer Personen des Öffentlichen Rechts	256
2. Personenbezogene Accounts	258
3. Ergebnis	261
<i>E. Zusammenfassung</i>	261
3. Kapitel: Die äußerungsspezifischen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und ihre Übertragbarkeit auf die Aktivität in sozialen Netzwerken	265
<i>A. Die staatliche Neutralitätspflicht</i>	265
I. Staatliche Neutralität als Rechtspflicht	266
II. Erscheinungsformen staatlicher Neutralitätspflichten	269
1. Die Neutralität der Rechtsprechung	270
2. Die religiös-weltanschauliche Neutralität	272
3. Neutralität im Asylrecht	274
4. Neutralität des Familienbegriffs	275

5. Zwischenergebnis	276
III. Die politische Neutralitätspflicht des Staates	277
1. Grundlagen der (partei-) politischen Neutralitätspflicht	277
a) Freie Willensbildung als Grundlage des freiheitlichen Demokratieprinzips	278
b) Die Freiheit der Wahl als Grundlage politischer Neutralität	280
c) Die Chancengleichheit der Parteien als Grundlage staatlicher Neutralitätspflicht	282
aa) Politische Parteien als Begünstigte	282
bb) Exkurs: Politische Vereinigungen ohne Parteistatus als Begünstigte der politischen Neutralitätspflicht	285
d) Das Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG als Grundlage politischer Neutralität	287
e) Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums des Art. 33 Abs. 5 GG als Grundlage politischer Neutralität	288
f) Zusammenfassung	289
2. Vorgaben der politischen Neutralitätspflicht für staatliche Öffentlichkeitsarbeit	290
a) Allgemeine Vorgaben	291
aa) Das Identifikationsverbot mit politischen Parteien und Gruppierungen	291
bb) Das Bewertungsverbot politischer Parteien und Gruppierungen als Kehrseite versagter Identifikation	293
cc) Das Bewertungsverbot politischer Meinungsinhalte und Ansichten	294
b) Besonderheiten	297
aa) Privilegierung des Bundespräsidenten	297
bb) Privilegierung staatsleitender und politisch geprägter Ämter	302
(1) Politische Prägung staatsleitender Ämter	303
(2) Folgen für die äußerungsrechtliche Neutralitätspflicht	306
(a) Zulässigkeit politischer Kritik	308
(b) Unzulässigkeit politischer Ablehnung und Werbung	309
(c) Abgrenzung durch Kontextualisierung	309
(3) Die Handlungsfähigkeit der Regierung und das Ansehen Deutschlands als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe	311

cc) Ausnahmen für Öffentlichkeitsarbeit zu verfassungsfeindlichen Bestrebungen	312
(1) Kernaussagen des Wunsiedel-Beschlusses	312
(2) Folgen für die äußerungsrechtliche Neutralitätspflicht	314
(a) Der Schutz der „wehrhaften Demokratie“	315
(b) Art. 21 Abs. 3 GG als Konsequenz des NPD-Verbotsverfahrens	316
(c) Zulässigkeit der Bezeichnung als „verfassungsfeindlich“	317
(d) Unzulässigkeit anderer Beeinträchtigungen	319
(3) Die Kompetenz zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als bereichsspezifische Einschränkung der Neutralitätspflicht	319
(4) Zusammenfassung	321
dd) Zeitliche Nähe zur Wahl als zusätzliche Grenze	322
(1) Die Vorwahlzeit und die „heiße Phase des Wahlkampfes“	323
(2) Folgen für die Neutralitätspflicht	326
(3) Zusammenfassung	328
ee) Verbot reklamehafter Aufmachung	328
c) Zusammenfassung	330
IV. Die Übertragbarkeit der Vorgaben auf die Kommunikation in den sozialen Netzwerken	332
1. Absenken des Neutralitätsniveaus in Ermangelung subordinativer Relationen?	333
2. Stillstand der staatlichen Kommunikation in den sozialen Netzwerken in der heißen Phase des Wahlkampfes?	336
a) Unterscheidung zwischen aufgesuchter und aufgedrängter Kommunikation	336
b) Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken als aufgesuchte Kommunikation?	337
c) Zulässigkeit netzwerkspezifischer Kommunikation in der „heißen Phase des Wahlkampfes“	339
3. Verstoß gegen das formelle Verbot reklamehafter Aufmachung	341
4. Zusammenfassung	344
V. Fazit	345
B. Das rechtsstaatliche Sachlichkeitsgebot	347
I. Herleitung	348

1. Rechtsstaatsprinzip	348
2. Verhältnis zur staatlichen Neutralitätspflicht	349
a) Divergenz von Herleitung und Aussagegehalt	349
b) Divergenz hinsichtlich des subjektivrechtlichen Charakters	351
3. Das Demokratieprinzip als untaugliche Grundlage des Sachlichkeitsgebots	352
4. Exkurs: Das Richtigkeitsgebot	354
II. Vorgaben des Sachlichkeitsgebots für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit	357
1. Verbot sachfremder Erwägungen	358
2. Einhaltung des sachlich gebotenen Rahmens	359
3. Privilegierung staatsleitender Amtsträger?	363
III. Besondere Vorgaben für die Kommunikation in den sozialen Netzwerken	365
1. Einsatz von Bildmaterial	365
a) Sachbezug zwischen Bild und Beitragsinhalt	366
b) Einsatz affektiven Bildmaterials	367
c) Zusammenfassung	370
2. Duktus staatlicher Kommunikation in sozialen Netzwerken	370
a) Beschränkte Zeichenzahl	371
b) Sachlichkeit netzwerkspezifischer Kommunikation	374
c) Zusammenfassung	375
IV. Fazit	376
C. Zusammenfassung	377
Schlussbetrachtung und Zusammenfassung in Thesen	381
Literaturverzeichnis	387
Register	401

Einleitung

Das Internet und die ihm angehörigen sozialen Netzwerke haben sich in den letzten Jahren zu zentralen Plattformen gesellschaftlicher Kommunikation entwickelt. Nach einer Aussage des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2021 nutzen 78 % der 16 bis 25-Jährigen ihren Internetzugang zur Kommunikation in den sozialen Netzwerken; unter den 25 bis 44-Jährigen beläuft sich dieser Anteil auf 63 %.¹ Es war daher nur eine Frage der Zeit, bis auch der Staat die neuartigen Kommunikationsstrukturen zur Erfüllung seiner Öffentlichkeitsarbeit für sich entdecken würde. Inzwischen greifen hoheitliche Stellen mit einer bemerkenswerten Selbstverständlichkeit auf die Angebote des world wide webs zurück, um Kontakt mit den Bürgern aufzunehmen. Dass diese Entwicklung unter dem Gesichtspunkt beidseitiger Praktikabilität und Komfort nachvollziehbar, wenn nicht sogar geboten erscheint, ist nicht von der Hand zu weisen. Ein Festhalten an eingefahrenen, überholten Strukturen wäre nicht nur anachronistisch, sondern auch mit dem gemeinhin konturenlos als E-Government beschriebenen Streben nach einheitlicher elektronischer Kommunikation im Bereich von Staat und Verwaltung unvereinbar.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei staatlicher Betätigung in sozialen Netzwerken und anderen Online-Plattformen um die unmittelbare Ausübung von Hoheitsgewalt handelt, die sich nach Art. 1 Abs. 3 GG an den Grundrechten zu messen lassen hat und nach Art. 20 Abs. 3 GG dem Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes unterliegt. Dass das Internet bisweilen immer noch als rechtsfreier Raum verstanden wird, zeigen Phänomene wie „*Fakenews*“ und „*hate speech*“ indes in beachtlicher Dringlichkeit. Bei der Evolution der Kommunikation in sozialen Netzwerken und den zahlreichen sich daraus ergebenden Rechtsfragen handelt es sich daher um eine Materie, die in ihrer Bedeutung kaum überschätzt werden kann. Dies gilt insbesondere auch für die in der Diskussion um die Meinungsmacht sozialer Netzwerke zu selten in den Blick genommenen Grenzen staatlicher

¹ Statistisches Bundesamt, Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2021, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Publikationen/Downloads-IT-Nutzung/private-haushalte-ikt-2150400217004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 20.07.2022.

Öffentlichkeitsarbeit im Internet. Es genügt ein Blick auf die über Accounts staatlicher Funktionsträger verbreiteten Netzwerkbeiträge, in denen parteipolitische Inhalte geteilt und Kritiker scharf angegangen werden, um zu erkennen, dass die Aktivität in den sozialen Netzwerken von erheblicher Relevanz ist.

Trotz ihrer Omnipräsenz haben sich bisher indes weder in Literatur noch in Rechtsprechung netzwerkspezifische Kommunikationsvorgaben entwickeln können. Das Bundesverfassungsgericht leitet die maßgeblichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln im Internet auch heute noch aus seinen (Grundsatz-) Entscheidungen ab, die Flugblätter und Informationsbroschüren der Bundesregierung zum Gegenstand hatten. Dabei tritt die Kommunikation in den sozialen Netzwerken mittlerweile teilweise ersatzlos an die Stelle herkömmlichen informellen Staatshandelns, für das sich in Rechtsprechung und Literatur vergleichsweise konkrete, für sich genommen indes dubitative Vorgaben und Begrenzungen entwickelt haben. Das Zusammenspiel der steigenden Meinungsrelevanz hoheitlicher Aktivität in den sozialen Netzwerken und des strukturellen Regulierungsdefizits staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sind Ausgangspunkt dieser Untersuchung. Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht die Frage, inwiefern sich die hergebrachten Grenzen staatlichen Informationshandelns auf die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen im Internet, insbesondere in sozialen Netzwerken, übertragen lassen oder ob es zum Schutze der Freiheit des gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses vielmehr netzwerkspezifischer Vorgaben für das Informationshandeln staatlicher Funktionsträger bedarf.

Der besseren Überschaubarkeit halber werden die Grenzen staatlichen Informationshandelns nachfolgend in äußerungsspezifische und äußerungsunspezifische Grenzen unterteilt. Während die äußerungsspezifischen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit vorwiegend anhand hoheitlichem Informationshandeln entwickelt wurden, beanspruchen die äußerungsunspezifischen Grenzen ihre Geltung prinzipiell für alle Formen staatlichen Handelns. Einigkeit besteht indes dahingehend, dass die Grenzen für staatliches Informationshandeln ihren Ursprung unmittelbar im Verfassungsrecht haben, was – wie sich zeigen wird – nicht zuletzt auf ein gesetzgeberisches Regelungsdefizit zurückzuführen ist.

Der Gang der Untersuchung folgt „grenzübergreifend“ einem einheitlichen Muster: Um die Anwendbarkeit einer konkreten Grenzziehung auf die neuartigen Kommunikationsstrukturen in den sozialen Netzwerken bewerten zu können, ist die vorausgehende verfassungsrechtliche Herleitung der Vorgaben unverzichtbar. Sie ermöglicht die darauffolgende Darstellung der Grenzziehung für die herkömmlichen Erscheinungsformen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sowie ihre kritische Würdigung und die darauf basierende Untersuchung der Übertragbarkeit auf die staatliche Kommunikation in den sozialen Netzwerken. Es wird sich zeigen, dass ein akuter Handlungs- und

Anpassungsbedarf nicht nur im Hinblick auf die neuartigen Kommunikationstechnologien besteht. Vielmehr sind auch die herkömmlichen Vorgaben für das Informationshandeln zu großen Teilen defizitär und novellierungspflichtig.

Das erste Kapitel der Untersuchung entzieht sich dieser Struktur, da es unverzichtbar ist, den das weitere Vorgehen bestimmenden Untersuchungsgegenstand festzulegen und den Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit zu definieren. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem konstitutiven Merkmal der Staatlichkeit. Bei der Abgrenzung hoheitlicher Äußerungen von privaten und parteipolitischen Aussagen handelt es sich im Rahmen der herkömmlichen Erscheinungsformen staatlichen Informationshandelns wie bei der staatlichen Kommunikation in den sozialen Netzwerken um ein komplexes Unterfangen. Die Dichotomie von grundrechtlicher Freiheit und grundrechtlicher Bindung zwingt indes zum Aufstellen trennscharfer und praktikabler Abgrenzungskriterien. Des Weiteren erscheint es für die folgende Untersuchung unausweichlich, die sozialen Netzwerke und ihre Funktionsfähigkeit genau in den Blick zu nehmen. Der Fokus soll dabei auf den staatlicherseits bevorzugten Universalnetzwerken Facebook, Twitter und Instagram zu liegen.

Das zweite Kapitel der Untersuchung widmet sich den äußerungsunspecifischen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, die ihre Geltung prinzipiell für alle Formen staatlichen Handelns beanspruchen. Ein erster Schwerpunkt liegt auf der Darstellung und Analyse der Kompetenzordnung des Grundgesetzes als formelle Grenze staatlicher Maßnahmen jeglicher Art. Sie ist für den informierenden Staat bedeutsam, da die ungeschriebene Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit gemeinhin als Annex zu den verfassungsrechtlichen Sachzuständigkeiten begriffen wird. Es erscheint daher angebracht, die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche der Amtsträger auf Bundes- und Landesebene genau abzustecken, zusätzliche, anlassbezogene Informationszuständigkeiten zu diskutieren und die Übertragbarkeit der sich daraus ergebenden Ergebnisse auf die Staatskommunikation in den sozialen Netzwerken zu analysieren.

Eine weitere äußerungsunspecifische Grenze staatlicher Informations-tätigkeit ist in den Grundrechten des Grundgesetzes zu sehen. Sie binden staatliche Funktionsträger nach Art. 1 Abs. 3 GG unabhängig vom Formalisierungsgrad des hoheitlichen Handelns und sind damit auch im Rahmen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit von enormer Relevanz. Die Grundrechtsdogmatik staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ist dabei stark von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt, die allerdings – wie sich zeigen wird – in vielerlei Hinsicht nicht zu überzeugen vermag, sondern vielmehr modifikationsbedürftig ist. Während sich im Zusammenhang mit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit allgemeingültige Aussagen bei der Frage nach der Eröffnung eines grundrechtlichen Schutzbereichs kaum treffen las-

sen, da die Frage nach der Eröffnung eines Schutzbereichs grundrechtsambivalent ist, ist die Bestimmung der Eingriffswirkung einer hoheitlichen Äußerung struktureller Natur. Gleiches gilt für den Umgang mit dem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt, der einem äußerungsrechtlichen Sonderregime der Rechtsprechung zum Opfer gefallen ist und damit einen erheblichen, an die grundrechtsdogmatischen Kernfunktionen des Gesetzesvorbehalts anknüpfenden Novellierungsbedarf aufweist.

Die strukturellen Unterschiede zwischen herkömmlicher Öffentlichkeitsarbeit und Informationshandeln in den sozialen Netzwerken haben überdies einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Eingriffsintensität der hoheitlichen Informationsmaßnahmen und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die gesetzliche Rechtsgrundlage. Überdies bietet es sich an, im Zusammenhang mit den grundrechtsdogmatischen Besonderheiten staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Netzwerken auf staatliches Des- und Fehlinformationshandeln als netzwerkspezifisches Grundrechtsproblem zu sprechen zu kommen. Zuletzt sind mit dem Transparenzgebot und dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt noch zwei äußerungsunspezifische Grenzen staatlichen Informationshandelns in den Blick zu nehmen.

Im dritten Kapitel der Untersuchung werden die äußerungsspezifischen Grenzen staatlichen Informationshandelns dargestellt und auf ihre Übertragbarkeit auf die sozialen Netzwerke hin untersucht. Der Fokus liegt auf der die Rechtsprechung und Literatur prägenden politischen Neutralitätspflicht staatlicher Funktionsträger und dem rechtsstaatlichen Sachlichkeitsgebot. Der *modus operandi* gleicht dabei den Ausführungen des zweiten Kapitels, wobei bereits die Herleitung der Verfassungsgrundsätze als solche sowie die daraus folgenden Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Funktionsträger im Allgemeinen einen erheblichen Untersuchungsbedarf aufweisen. Nicht minder komplex ist die Analyse der Übertragbarkeit und Anpassungsbedürftigkeit der äußerungsspezifischen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit auf die Aktivität in den sozialen Netzwerken. Der von der Netzwerkaufmachung vielfach vermittelte Eindruck absoluter Gleichrangigkeit aller Netzwerknutzer erweist sich dabei als trügerisch. Vielmehr geht von der Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen in den sozialen Netzwerken ein erhebliches Bedrohungspotential für die Freiheit der gesellschaftlichen Willensbildung aus, das wiederum die Anerkennung netzwerkspezifischer Grenzen für die Aktivität staatlicher Funktionsträger gebietet.

Die Untersuchung endet mit einem eine Schlussbetrachtung enthaltenden und die Ergebnisse der Untersuchung thesenförmig zusammenfassenden Abschnitt.

1. Kapitel

Begriff und Entwicklung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit

Um sich den Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit widmen zu können, ist es unverzichtbar, den Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit im Vorwege möglichst präzise zu bestimmen. Gleichzeitig ist es für das weitere Verständnis von besonderer Bedeutung, sich die Entwicklung der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit vor Augen zu führen. Nur so ist es möglich, die Handhabung in Rechtsprechung sowie Literatur nachzuvollziehen, diese zu analysieren und im Hinblick auf die neuartigen Kommunikationsstrukturen der sozialen Netzwerke weiterzuentwickeln.

A. Der Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit

Der Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ist heute fester Bestandteil des politischen, wissenschaftlichen und gerichtlichen Sprachgebrauchs. Es handelt sich um einen Terminus, der sich nicht nur im Rahmen rechtswissenschaftlicher Fragestellungen wiederfindet, sondern beispielsweise auch in der kommunikationswissenschaftlichen Literatur großer Beliebtheit erfreut. Die verschiedenen Fachbereiche eint dabei, dass es keine einheitliche und anerkannte Definition oder Begriffsbestimmung gibt.

I. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Form informalen Staatshandelns

Vollkommene Einigkeit herrscht jedoch dahingehend, dass staatliche Öffentlichkeitsarbeit eine Form des informalen Staatshandelns darstellt.¹ Im Ge-

¹ Vgl. nur *Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, 2019, S. 38; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2003, S. 308; *Gramm*, Der Staat 30 (1991), 51 (52); *Jensen*, Rechtsprobleme regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter, 2006, S. 13; *Jung*, Das kommunale Amtsblatt – Inhalt, Ausgestaltung, Präsentation, 2021, S. 27 f.; *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR Bd. V, 3. Aufl. 2005, § 99 Rn. 5; *KnebellSchoss*, DÖV 2016, 105 (107); *Schoch*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 53; *Zott*, Aktive Informationen des Staates im Internet – Mittelalterlicher Pranger oder modernes Steuerungsinstrument?, 2016, S. 71 ff.

gensatz zum formalen Staatshandeln, das sich als klassisch imperative Handlungsweise in Form von Ge- und Verboten in ausdifferenzierte Kategorien unterteilen lässt, gibt es im Bereich des entformalisierten Staatshandelns keine vergleichbaren Klassifizierungen für entsprechende Aktivitäten, aus denen sich bereits kraft Kategorisierung Folgen für Rechtmäßigkeitsanforderungen, Verfahren und Rechtsschutz ergeben.² Anders als bei den Typen formalen Hoheitshandelns, die ein besonderes Maß an Rechtsklarheit bieten, fehlt es nämlich an der rechtlichen Verbindlichkeit informierender Öffentlichkeitsarbeit und dem damit einhergehenden Regelungscharakter einer derartigen Maßnahme.³ Alle Formen informalen Staatshandelns vereint, dass sie nicht auf die Herbeiführung einer konkreten Rechtsfolge gerichtet sind, diese aber sehr wohl auslösen können.⁴ Zudem sind eventuelle Zwangsmaßnahmen mit Regelungscharakter zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausgeschlossen.⁵

Gerade im Bereich der staatlichen Informationstätigkeit tritt diese Form hoheitlichen Realhandelns jedoch häufig neben oder sogar an die Stelle herkömmlicher Hoheitsakte. Obwohl sie an verschiedenen Orten gesetzlich vorgesehen ist,⁶ handelt es sich bei staatlicher Öffentlichkeitsarbeit um eine Handlungsform, die synonym für informales Staatshandeln auch diskreditierend als „schlichtes Staats- und Verwaltungshandeln“ bezeichnet wird,⁷ wengleich ihr häufig eine Wirkung innewohnt, die sich vor einem finalen und rechtsförmigen Staatsakt nicht verstecken muss.⁸ Mittlerweile⁹ ist anerkannt, dass der Staat auch außerhalb seiner rechtsförmigen Handlungswei-

² Schoch, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 23; 73.

³ Grundlegend Schoch, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 90.

⁴ Passend dazu Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 18: „Alles Recht zielt auf Wirksamkeit“; vgl. auch Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2003, S. 308.

⁵ Gramm, Der Staat 30 (1991), 51 (52).

⁶ Bei weiter Auslegung des Begriffes werden zum Beispiel lebensmittelrechtliche Veröffentlichungen nach § 40 LFGB, umweltrechtliche Aufklärungen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UBAG und Empfehlungen nach § 9 StrVG erfasst.

⁷ Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2003, S. 308; Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 348.

⁸ Krit. dazu Schoch, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 122; Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 351.

⁹ Während der Verwaltungsrechtsweg früher nur für (polizeiliche) Verfügungen und damit Verwaltungsakte eröffnet war und in der Rechtsprechung daraufhin Verwaltungsakte fingiert wurden (vgl. nur BVerwG, DÖV 1967, 379 ff.), beschränkt die Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO den Rechtsweg heute nicht auf rechtsförmliches Handeln; dazu Beckmann, NVwZ 2011, 842 (843); ausf. zur Entwicklung informalen Staatshandelns Zott, Aktive Informationen des Staates im Internet – Mittelalterlicher Pranger oder modernes Steuerungsinstrument?, 2016, S. 69 ff.

sen agieren und daher informal handeln dürfen muss. Sähe man informales Handeln des Staates per definitionem bereits als rechtswidrig an, würden die Bedürfnisse eines modernen Verfassungs- und Verwaltungsstaates schlichtweg ignoriert.¹⁰ Allein die Existenz verschiedener Kategorien formalen Staatshandelns darf nicht darauf schließen lassen, dass informales Handeln per se unzulässig ist.¹¹ Da eine handhabbare Rechtsordnung die Vollprogrammierung jedweden Staatshandelns gar nicht leisten kann, lässt die Rechtsordnung vielmehr bewusst Raum für informale Verhaltensweisen, die im Vergleich zu rechtsförmlichen Staatshandeln keine Kategorie minderen Ranges ist.¹²

Dadurch, dass dem informalen Staatshandeln keine Formvorgaben zugrunde gelegt werden, ist es dem Hoheitsträger möglich, flexibel zu agieren und die Kommunikation zu beschleunigen. Die Akzeptanz informeller Informationsvermittlung durch staatliche Öffentlichkeitsarbeit basiert auf der Annahme, dass informales Handeln eine Wirkung entfaltet, die rechtsförmiges Agieren oftmals gar nicht erreichen kann.¹³ Mitnichten befindet sich der Staat dabei in einem rechtsfreien Raum, der sich einer gerichtlichen Überprüfung entzieht.¹⁴ Art. 20 Abs. 3 GG und die daraus resultierende Rechtsbindung gilt – genau wie die Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG – unabhängig vom Formalisierungsgrad für den Fall einer grundrechtsbeeinträchtigenden Maßnahme.¹⁵ Damit bleiben die vermeintlichen Gefahren, die sich aus informalem Handeln ergeben, beherrschbar.¹⁶ Gleichwohl handelt es sich bei informalem Staatshandeln und damit auch bei staatlicher Öffentlichkeitsarbeit stets um eine Herausforderung für die Rechtsordnung.

II. Abgrenzung zu anderen Formen informellen Staatshandelns

Uneinigkeit hingegen herrscht dahingehend, ob man staatliche Öffentlichkeitsarbeit als nur eine von mehreren verschiedenen Formen informellen staatlichen Informationshandelns zu verstehen hat oder ob staatliche Öffent-

¹⁰ *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 101.

¹¹ Vgl. dazu *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, 2000, S. 245 f.

¹² *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 103.

¹³ *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 93; *S. Augsberg*, DVBl. 2007, 733 (734); *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-
idee, 2. Aufl. 2004, S. 279.

¹⁴ *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 144 f.

¹⁵ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-
idee, 2. Aufl. 2004, S. 349.

¹⁶ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-
idee, 2. Aufl. 2004, S. 351.

lichkeitsarbeit einen Oberbegriff für unterschiedliche Ausprägungen staatlichen Informationshandelns darstellt. Während es Stimmen in Literatur und Rechtsprechung gibt, die im Begriff der Öffentlichkeitsarbeit eine kategorisierende Typisierung sehen, gilt es sich dabei jedoch auch die Frage zu stellen, ob dem Begriff nicht vielmehr nur eine rein deskriptive Bedeutung zukommt, indem die staatliche Öffentlichkeitsarbeit schlichtweg einen Oberbegriff für verschiedenste Formen staatlichen Informationshandelns darstellt, mit der keine rechtliche Bewertung einhergeht.¹⁷

1. Literatur

Teilweise wird der Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit eng und damit nur als ein Unterfall informellen und informativen Staatshandelns verstanden. So ist *Schoch* der Ansicht, dass ein weitreichendes Verständnis des Begriffes die Grenzen verschiedenartiger Typen staatlichen Informationshandelns verwische.¹⁸ Er spricht davon, dass „ein bis zur Unkenntlichkeit verzerrter Begriff der ‚Öffentlichkeitsarbeit‘ propagiert“ werde.¹⁹ Dies sei schon deshalb verfassungsrechtlich nicht haltbar, weil die Anforderungen an das Staatshandeln je nach Einstufung als grundrechtsbeschränkende Informationsmaßnahme (z.B. im Rahmen der Gefahrenabwehr) oder als grundrechtsunspezifische Veröffentlichung immens divergieren.²⁰ Von staatlicher Öffentlichkeitsarbeit könne daher nur die Rede sein, wenn es sich bei der Verlautbarung inhaltlich um einen Akt der Selbstdarstellung handelt, mit dem die staatliche Stelle „ihre“ Politik, Maßnahmen und Pläne illustriert.²¹

Ähnlich verhält es sich mit der Auffassung von *Mandelartz*, der unter Öffentlichkeitsarbeit nur die „gezielte, sachliche direkte und grundsätzlich dialogorientierte Information der Öffentlichkeit über die Politik der Regierung“ versteht.²² Sie sei zum einen von der Öffentlichkeitsaufklärung in Form von Aufklärungen, Warnungen und Empfehlungen zu unterscheiden, die nicht auf Dialog angelegt und keine Information über Sachpolitik, sondern Sachpolitik selbst sei.²³ Zum anderen müsse zwischen schon begrifflich stets sachlich gehaltener Öffentlichkeitsarbeit und dem werbenden wie reklamehaften Informationshandeln, bei dem es darum geht, die Zustimmung für

¹⁷ Ausf. zum Begriff der Öffentlichkeitsarbeit auch *Dişçi*, Der Grundsatz politischer Neutralität, 2019, S. 24 ff.

¹⁸ *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 72 f.; *ders.*, NVwZ 2011, 193 (194).

¹⁹ *Schoch*, NVwZ 2011, 193 (194).

²⁰ *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 73.

²¹ *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 76; dies bekräftigend *Müller-Franken*, AfP 2016, 301 (302).

²² *Mandelartz*, DÖV 2009, 509 (513).

²³ *Mandelartz*, DÖV 2009, 509 (513).

politische Programme zu generieren, unterschieden werden.²⁴ Zu einem vergleichbaren Ergebnis gelangt *Gersdorf*, der staatliche Öffentlichkeitsarbeit von verhaltensbeeinflussender und -steuernder Informationstätigkeit durch den Staat abgrenzt und unter Öffentlichkeitsarbeit eine auf Dialog ausgerichtete „staatliche Kommunikation“ versteht.²⁵

In diese Richtung argumentiert auch *Drefs*, der den normativen Gehalt staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in der Herstellung von Öffentlichkeit sieht.²⁶ Sie sei als Transparenzsicherndes Instrument von anderen Formen hoheitlicher Öffentlichkeitskommunikation abzugrenzen, die ihrerseits wiederum originäre Staatsaktivität darstellen.²⁷ Dies entspricht auch der Rechtsauffassung von *Mast*, der in der Öffentlichkeitsarbeit die wichtigste Erscheinungsform des auf demokratische Integration abzielenden Informationshandelns sieht.²⁸ Auch *Zott* geht davon aus, dass zwischen gezielter informationeller Steuerung und staatlicher Öffentlichkeitsarbeit unterschieden werden müsse.²⁹ Während die Öffentlichkeitsarbeit nur über zurückliegendes oder künftiges Verwaltungshandeln unterrichte, würden Maßnahmen informationeller Steuerung selbst unmittelbares Verwaltungshandeln darstellen.³⁰ So habe beispielsweise eine Aufklärungsmaßnahme, die nicht dem Feld der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen sei, im Vergleich zu Letzterer immer ein bewertendes Element inne. Außerdem geht *Zott* davon aus, dass eine Warnung stets ein funktionales Äquivalent zur Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG darstelle und somit keinesfalls Teil der nicht auf konkrete Rechtsfolgen abzielenden Öffentlichkeitsarbeit sein könne.³¹

Gröschner versteht unter dem Begriff der Öffentlichkeitsarbeit das Recht und die Pflicht der Bundesregierung zur Information über ihre politischen Ziele und Tätigkeiten.³² Dieser Pflicht werde primär durch das Presseamt und

²⁴ *Mandelartz*, DÖV 2009, 509 (513 f.).

²⁵ *Gersdorf*, AfP 2016, 293 (294); ähnlich auch *Joeger*, Öffentlichkeitsarbeit, 1975, S. 11 und *Philipp*, Staatliche Verbraucherinformation im Umwelt- und Gesundheitsrecht, 1989, S. 2 f., die gleichzeitig jedoch davon ausgeht, dass es zu erheblichen Überschneidungen staatlicher Informationen kommen kann.

²⁶ *Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, 2019, S. 107.

²⁷ *Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, 2019, S. 107.

²⁸ *Mast*, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 129 f.

²⁹ *Zott*, Aktive Informationen des Staates im Internet – Mittelalterlicher Pranger oder modernes Steuerungsinstrument?, 2016, S. 79 ff.

³⁰ *Zott*, Aktive Informationen des Staates im Internet – Mittelalterlicher Pranger oder modernes Steuerungsinstrument?, 2016, S. 80 f.

³¹ *Zott*, Aktive Informationen des Staates im Internet – Mittelalterlicher Pranger oder modernes Steuerungsinstrument?, 2016, S. 84.

³² *Gröschner*, DVBl. 1990, 619 (620).

die einzelnen Ministerien nachgekommen. Von der Öffentlichkeitsarbeit zu unterscheiden sei der Begriff der (verbraucherbezogenen) Öffentlichkeitsaufklärung im engeren Sinne, die nicht politische Ziele verfolge, sondern auf die „Bewußtseinsbildung des privat handelnden Individuums“ abziele.³³ Als Oberbegriff für beide Formen informellen Handelns verwendet *Gröschner* dabei den Begriff der Öffentlichkeitsaufklärung im erweiterten Sinne.

Diese Ansichten verbindet, dass sie bereits durch die Bezeichnung einer Maßnahme als Akt staatlicher Öffentlichkeitsarbeit oder Öffentlichkeitsaufklärung eine rechtliche Beurteilung vornehmen wollen und somit im Begriff der Öffentlichkeitsarbeit einen normativen Begriff sehen. Dieses Verständnis wird allerdings scharf kritisiert. Von derartigen Begrifflichkeiten und der Idee, bereits durch die Bezeichnung einer Maßnahme könne sich ein rechtlicher Rahmen für diese ergeben, löst sich *S. Augsberg*, indem er auf eine rein begriffliche Unterscheidung weitestgehend verzichtet und primär zwischen Informationshandeln mit und ohne Drittbezug differenziert.³⁴ Dem Begriff der Öffentlichkeitsarbeit könne von vornherein nur eine deskriptive Funktion zukommen, deren Mehrwert überschaubar sei. Die „sog. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung“ ordnet *S. Augsberg* dem Informationshandeln ohne Drittbezug zu, da es sich bei ihr regelmäßig nur um eine Form der Selbstdarstellung und Unterrichtung über das eigene politische Programm handele.³⁵ Im Gegensatz dazu existiere auch eine Vielzahl von staatlichen Informationsmaßnahmen, die Interessen und Rechte Dritter berühre, unabhängig davon, ob die Veröffentlichung appellativer oder nur objektiv-feststellender Natur sei.³⁶ Die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit zähle im Gegensatz zu staatlichen Warnungen allerdings nicht dazu. Den rechtsstaatlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln könne insgesamt nur genügt werden, wenn man die staatliche Informationstätigkeit mit Drittwirkung in einem zweiten Schritt präzise in Fallgruppen unterteile und für sie jeweils spezifische Zulässigkeitsvoraussetzungen herausarbeite.³⁷ Die konkrete Bezeichnung einer Informationsmaßnahme kann nach *S. Augsberg* dafür indes nie entscheidend sein.

Engel legt den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weit aus: Er umfasse alle Formen staatlicher Äußerungen an die Öffentlichkeit unabhängig davon, ob die Äußerung nur erläuternd, werbend oder sogar warnend wirkt und ob sie nur zur Vorbereitung von, Information über oder Durchführung von Regierungshandeln dient.³⁸ Die staatliche Kommunikation

³³ *Gröschner*, DVBl. 1990, 619 (620); krit. zu dieser Rechtsauffassung *Porsch*, Warnungen und kritische Äußerungen als Mittel gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit, 1997, S. 39.

³⁴ *S. Augsberg*, DVBl. 2007, 733 (736).

³⁵ *S. Augsberg*, DVBl. 2007, 733 (736).

³⁶ *S. Augsberg*, DVBl. 2007, 733 (736 f.).

³⁷ *S. Augsberg*, DVBl. 2007, 733 (736).

³⁸ *Engel*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 80 Rn. 3; s.a. *Goerlich*

Register

- Abgrenzungskriterien 34
 - in sozialen Netzwerken 46
- Annexkompetenz 92
- Berufsbeamtentum 288
- Bestrebungen, verfassungsfeindliche 312
- Bildmaterial 165, 365
 - affektives 367
 - nicht anonymisiertes 167
- Bundeskanzler 108, 311
- Bundesminister 111
- Bundespräsident 117, 297
- Bundesregierung 101, 302, 319, 363
- Bürgermeister 125
- Datenschutzrecht 227
- Demokratieprinzip 55, 220, 278, 352
- Desinformation 203
 - Grundrechtseingriff 209
- Duktus staatlicher Kommunikation 370
- Eingriffsäquivalent, funktionales 178
- EU-Organe 24
- Exekutive 20, 99
- Fehlinformation *siehe* Desinformation
- Gesetzesvorbehalt, allgemein 219
 - Bestimmtheitsgrundsatz 224
 - Grundlagen 219
 - in den sozialen Netzwerken 226
 - Wesentlichkeitstheorie 221
- Gesetzesvorbehalt, grundrechtlich 170
 - Herleitung 170
 - in sozialen Netzwerken 195
 - Vorgaben 176
- Glykol 143
- Grundrechte 137
 - europäische 137
 - Grundrechtsdogmatik staatlicher Öffentlichkeitsarbeit 142
- Grundrechtseingriff 152
 - Bildmaterial *siehe* Bildmaterial
 - Eingriffsqualität 154
 - Eingriffswirkung 158
 - in sozialen Netzwerken 159
 - Reichweite 161
 - Veröffentlichungsdauer 162
 - Zielrichtung 156
- Impressum 49
- Informationsfreiheit 206, 242
- Judikative 21, 99
- Kommunikation
 - netzwerkspezifische 85
 - netzwerkunspezifische 84
- Kompetenzordnung 91
- Landesregierung 119
- Legislative 18, 98
- Medienstaatsvertrag 250
- Meinungsfreiheit 27, 205
- Ministerpräsident 123
- Neutralität
 - der Rechtsprechung 270
 - des Familienbegriffs 275
 - im Asylrecht 274
 - religiös-weltanschauliche 272
- Neutralitätspflicht, politische 277
 - Grundlagen 277
 - in sozialen Netzwerken 332
 - Verhältnis zum Sachlichkeitsgebot 349
 - Vorgaben 290

- Nudging 63
- Öffentlichkeitsarbeit 5
 - Abgrenzung 7
 - Begriff 5
 - Funktion 54
 - Geschichte 65
- Organkompetenz 98
- Osho 143
- Parteien 22, 303
 - Bewertungsverbot 293
 - Chancengleichheit 282
 - Identifikationsverbot 291
- Personenbezogene Accounts 43
- Rechtsstaatsprinzip 58, 348
- Reklame 328, 341
- Ressortkompetenz 111
- Richtigkeitsgebot 354
- Sachlichkeitsgebot 347
 - Bildmaterial *siehe* Bildmaterial
 - Herleitung 348
 - in sozialen Netzwerken 365
- Verhältnis zur politischen Neutralitätspflicht 349
- Vorgaben 357
- Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung 106, 113, 121, 319
- Soziale Netzwerke 73
 - Entwicklung 65
 - Facebook 77
 - Funktionsweise 76
 - Instagram 80
 - Twitter 79
- Staatshandeln, informelles 5
- Staatsleitung 102, 303
- Staatspflege 60
- Transparenzgebot 253
- Verbandskompetenz 94
- Vorwahlzeit 323, 336
- Wahlkampf *siehe* Vorwahlzeit
 - Wahlwerbung 291
- Wettbewerbsfreiheit 239
- Wunsiedel-Beschluss 312