

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1565

**Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit
in den neuen Medien**

Ein „Update“ ihrer Grenzen

Von

Florian Maier



Duncker & Humblot · Berlin

FLORIAN MAIER

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit
in den neuen Medien

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1565

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit in den neuen Medien

Ein „Update“ ihrer Grenzen

Von

Florian Maier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpär
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19530-5 (Print)
ISBN 978-3-428-59530-3 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Jahre 2024 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertationsschrift angenommen. Sie befindet sich in Bezug auf Literatur und Rechtsprechung auf dem Stand von Februar 2024.

Herzlich danke ich Herrn Professor Dr. Bernd Grzeszick für die Bereitschaft das Promotionsvorhaben zu betreuen und mir in Themenfindung sowie der Erarbeitungsphase große Freiheit zu gewähren. Zu danken ist ferner Frau Professorin Dr. Fruzsina Molnár-Gábor für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Das dieser Dissertation zugrundeliegende Promotionsvorhaben wurde mit einem Promotionsstipendium der Begabtenförderung der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert.

Frankfurt am Main, im März 2025

Florian Maier

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Gang der Untersuchung	27
--	----

Kapitel 1

Begriff Öffentlichkeitsarbeit	33
--------------------------------------	----

A. Begriffsverständnis in der Kommunikationswissenschaft	34
B. Begriffsbestimmung in der Rechtswissenschaft	35
I. Erste Definitionsversuche	35
II. Kritische Ansätze	36
III. Inhaltliche Konturierungen und Differenzierungen	37
1. Unmittelbare und mittelbare Öffentlichkeitsarbeit	37
a) Ausschluss der Medien- und Pressearbeit?	37
b) Kritische Würdigung	38
c) Zwischenergebnis	39
2. Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeitsaufklärung	39
a) Begriffliche Differenzierung?	39
b) Kritische Würdigung	41
c) Zwischenergebnis	43
IV. Öffentlichkeitsarbeit als Rechtsbegriff?	43
V. Zusammenfassung	44
C. Begriffsverständnis in der Judikatur	45
I. Frühe Judikatur des Bundesverfassungsgerichts	45
1. 1. Rundfunkentscheidung	45
2. Parteienfinanzierungsentscheidung 1966	46
3. Beschluss zum Volksentscheid zur Badenfrage	46
4. Beschluss zum Verfassungsschutzbericht 1973	47
5. Zwischenergebnis	47
II. Öffentlichkeitsarbeitsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	48
1. Öffentlichkeitsarbeitsentscheidung 1977	48
a) Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit	49
b) Keine Begriffsbestimmung	50
2. Öffentlichkeitsarbeitsentscheidung 1983	50
3. Zwischenergebnis	50

III.	Entscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeiten der Länder	51
IV.	„TM“-Beschluss	52
	1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 23. Mai 1989	52
	2. Ausführungen im Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts	52
V.	Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen zu den „Müllspartips“	53
	1. Differenzierung	53
	2. Palms Klarstellung	53
	3. Stellungnahme	54
VI.	„Glykol und Osho“-Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts	55
VII.	Äußerungsfälle	55
	1. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	56
	2. Judikatur in der Landesverfassungsgerichtsbarkeit	56
VIII.	Fazit	57
D.	Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit als moderne, demokratische Propaganda?	58
I.	Propagandabegriff	58
II.	Propagandabegriff in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts	59
III.	Propagandabegriff in der Gesetzessprache	60
	1. Im Strafrecht	60
	2. Im Wahlrecht	61
	3. Im Völkerrecht	61
	4. Zwischenergebnis	62
IV.	Gegenüberstellung	62
E.	Zusammenfassung	63
F.	Begriffsverständnis der vorliegenden Arbeit	63

Kapitel 2

	Fortentwicklung der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit	65
A.	Analoge Öffentlichkeitsarbeit	65
I.	Analog	66
II.	Rolle des Bundespresseamtes	66
	1. Bedeutung des Bundespresseamtes innerhalb der Bundesregierung	67
	a) Während der Adenauer-Ära	68
	b) Nach der Adenauer-Ära	68
	2. Zunehmend eigenverantwortliche Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien	69
	3. Kompetenzrechtliche Grundlagen im Überblick	70
	a) §§ 81, 82 GGO I a.F.	70
	b) § 25 GGO	71
	c) Fazit	72

III.	Analoge Öffentlichkeitsarbeit im Überblick	72
1.	Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Öffentlichkeitsarbeit	72
a)	Gefährdungspotenzial der unmittelbaren Öffentlichkeitsarbeit	72
aa)	Bedeutung der Medien für eine Demokratie	73
bb)	„Öffentliche Aufgabe“ der Medien	74
cc)	Informations-, Artikulations- und Gatekeeper-Funktion der Medien	75
dd)	Umgehung der „öffentlichen Aufgabe“	75
b)	Ausschließlich unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit als Streitgegenstand ...	77
2.	Verhältnis von unmittelbarer zu mittelbarer Öffentlichkeitsarbeit	78
a)	Limitierender Faktor der unmittelbaren analogen Öffentlichkeitsarbeit ...	79
b)	Überwiegend mittelbare analoge Öffentlichkeitsarbeit	79
IV.	Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit im analogen Zeitalter	80
1.	Von Öffentlichkeitsarbeit <i>über</i> Regierungspolitik zu Regierungspolitik <i>durch</i> Öffentlichkeitsarbeit	81
a)	Volkszählungsurteil	81
b)	„AIDS“-Beschluss	82
2.	Tendenz zur Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit	82
V.	Zusammenfassung	83
B.	Digitale Öffentlichkeitsarbeit	83
I.	Digital	84
II.	Digitale Öffentlichkeitsarbeit im Überblick	85
III.	Veränderungen gegenüber der analogen Öffentlichkeitsarbeit	86
1.	Neue Rahmenbedingungen für die Kommunikation	86
a)	Medien und Kommunikation in der Informationsgesellschaft	86
b)	Zeitungssterben als Symbol des Wandels	87
c)	Publizitätspotenzial der neuen Medien	88
2.	Weiter zunehmende Partnerschaftlichkeit	89
3.	Bedeutung für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit	90
IV.	Bedeutung des Bundespresseamtes	91
1.	Entwicklung ab dem Jahr 1998	91
2.	Schritt „ins Digitale“	92
a)	ProfNet-Studie 2004	92
b)	Regierungswechsel 2005	93
c)	Video-Podcast Merkels	93
V.	Zusammenfassung	94
C.	Soziale Öffentlichkeitsarbeit	94
I.	Sozial	96
1.	Herkömmliches Begriffsverständnis	96
2.	„Sozial“ im Sinne von sozialen Medien	96
a)	Soziale Medien	97

b) Soziales Netzwerk	98
c) Zwischenergebnis	99
3. Das Soziale an den sozialen Medien	99
4. Ergebnis	100
II. Soziale Medien als eigene soziale Realität	100
1. Such- und Vorschlagsalgorithmus	100
2. Neuartige Phänomene der Kommunikation	102
3. Bedeutung für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit	104
III. Neue Möglichkeiten der Selbstdarstellung	105
1. Digitale Identität	105
2. Identitätsbildung durch Interaktion	106
3. Bedeutung für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit	106
IV. Rolle des Bundespresseamtes	107
V. Zusammenfassung	108
D. Zusammenfassung	109

Kapitel 3

Verfassungsrechtliche Legitimation regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und ihre kompetenziellen Grundlagen 111

A. Grundsätzlich staatsfreier Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes	112
I. Grundsatz der Staatsfreiheit der Meinungs- und Willensbildung des Volkes als Bestandteil des Prinzips der Volkssouveränität	113
II. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Verstoß?	115
1. Grundlegende Kritik an staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	115
2. Antikritik	117
3. Fazit	118
III. Zusammenfassung	119
B. Rechtfertigung der Einwirkung auf den grundsätzlich staatsfreien politischen Mei- nungs- und Willensbildungsprozess des Volkes	120
I. Aufrechterhaltung des „Grundkonsenses“	120
1. Begriff Grundkonsens	120
2. Öffentlichkeitsarbeit als moderne Staatspflege?	122
II. Verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung	123
1. Verknüpfung staatlicher Informationsarbeit mit dem Demokratieprinzip	124
2. Demokratiebezug der Kommunikationsgrundrechte	125
a) Informationsfreiheit	126
b) Meinungsfreiheit	126
III. Anliegen im sozialen Rechtsstaat	127
1. Voraussetzung des Leistungs- und Verwaltungsstaats	128

2. Voraussetzung einer wirksamen Grundrechtsausübung	129
3. Voraussetzung zur eigenverantwortlichen Problembewältigung	129
IV. Zusammenfassung	130
C. Verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlagen	130
I. Keine Geltung der Meinungsfreiheit	130
II. Verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung	132
1. Derivative und akzessorische Kompetenz der Öffentlichkeitsarbeit	132
2. Begrenzung auf den der Bundesregierung zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich	133
3. Aufgabe der Staatsleitung als Grundlage der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit	134
a) Verankerung der Aufgabe der Staatsleitung im Grundgesetz	135
b) Zentrale Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für die Staatsleitung	137
c) Inhaltliche Entgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit	138
4. Konsequenzen der inhaltlichen Entgrenzung	140
III. Zusammenfassung	141
D. Zusammenfassung und Ausblick	141

Kapitel 4

Verbote der verbands- und organkompetenzwidrigen Öffentlichkeitsarbeit	143
A. Verbot der verbandskompetenzwidrigen Öffentlichkeitsarbeit	145
I. Verbot des Übergriffs in den Länderbereich	146
1. Aussagegehalt der Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenzen	147
a) Ausdrückliche und implizite Gesetzgebungskompetenzen	148
aa) Bedeutung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen	149
bb) Bedeutung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen	150
cc) Bedeutung der impliziten Gesetzgebungskompetenzen	150
b) Bedeutung der Gesetzgebungskompetenzen im Lichte der gewandelten Öffentlichkeitsarbeit	152
c) Zwischenergebnis	152
2. Aussagegehalt der Aufgabe(n) der Staatsleitung	153
a) Verhältnis der Aufgabe der Bundesstaatsleitung zur Aufgabe der Gliedstaatsleitung	153
b) Gesamtstaatliche Bedeutung als entscheidendes Merkmal	155
aa) Gesamtstaatliche Bedeutung überregionaler Gefahrenlagen	156
bb) Gesamtstaatliche Bedeutung einer Ministerpräsidentenwahl?	157
c) Gebotene restriktive Handhabung	157
aa) Gesamtstaatliche Bedeutung in zeitlicher Hinsicht	158
bb) Relativität der gesamtstaatlichen Bedeutung	158
3. Fazit	159

II.	Das die Länder betreffende Verbot der vertikalen und horizontalen Kompetenz- überschreitung	160
III.	Zusammenfassung	160
B.	Verbot der organkompetenzwidrigen Betätigung	161
I.	Organkompetenz eines Bundesministers	162
1.	Allgemeine Organkompetenz <i>qua</i> Geschäftsbereich	163
a)	Geschäftsbereich eines Ministers	164
aa)	Politische Vorwirkung der Festlegungen im Koalitionsvertrag	165
bb)	Rechtliche Konstituierung im Wege der Ministerernennung und durch Verkündung des Organisationserlasses	165
cc)	Zwischenergebnis	166
b)	Geschäftsbereichübergreifende Öffentlichkeitsarbeit	166
2.	Besondere Organkompetenzen	168
a)	Punktueller Kompetenzerweiterung im Zusammenhang mit einem Kabi- nettsbeschluss?	168
b)	Vom Geschäftsbereich losgelöste Verteidigungskompetenz?	170
c)	Kompetenz für allgemeine Verfassungswerte einzutreten?	171
3.	Fazit	172
II.	Organkompetenz des Bundeskanzlers	172
1.	Besondere demokratische Legitimation des Bundeskanzlers	173
2.	Besonderen Befugnisse des Bundeskanzlers bezüglich Organisation und Aufgabenwahrnehmung	175
a)	Organisationsgewalt	175
b)	Richtlinienkompetenz	176
3.	Bundeskanzler als Leitungs- und Vollzugsorgan	178
a)	Leitungsbefugnisse des Bundeskanzlers nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung	179
b)	Vollzugsbefugnisse des Bundeskanzlers nach der Geschäftsordnung	180
c)	Zwischenergebnis	180
4.	Fazit	181
III.	Organkompetenz der Bundesregierung	181
1.	Gegenständlicher Vorrang der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesminister? ...	182
a)	Irrelevanz des § 25 Abs. 2 GGO bezogen auf die Organkompetenz	182
b)	Sperrwirkung des Art. 65 Satz 2 GG für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung?	183
c)	§ 25 Abs. 2 Halbsatz 1 GGO als Konkretisierung des Grundsatzes der Or- ganentreue	184
2.	Fazit	185
IV.	Zusammenfassung	185
C.	Relativierung der Verbote in den neuen Medien?	186
I.	Anlassbezogene Kompetenzerweiterung bei der netzwerksspezifischen Kom- munikation im Rahmen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit?	186

II. Kritische Würdigung	187
III. Fazit	189
D. Zusammenfassung	189

Kapitel 5

Verbot der Wahlwerbung	191
A. Begründung des Bundesverfassungsgerichts	192
I. Verbot der Wahlwerbung als Identifikationsverbot i.e.S.	193
II. Verbot der Wahlwerbung als Bewertungsverbot	195
III. Verbot der Wahlwerbung als Diskriminierungsverbot	196
IV. Zusammenfassung	197
B. Kritik an dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts	197
I. Kritik am Identifikationsverbot	198
1. Vermeintliche Irrelevanz des Identifikationsverbots für das Verbot der Wahlwerbung	199
2. Bedeutung des Identifikationsverbots für das Verbot der Wahlwerbung	200
a) Amtsautorität als Wettbewerbsvorteil	200
b) Kritik am Verständnis der Amtsautorität als Wettbewerbsvorteil	201
c) Stellungnahme zur Kritik	202
aa) Schluss vom Sein auf das Sollen	203
bb) Widerspruch zwischen zulässiger Identifikation, aber Verbot der Mitelnutzung	204
cc) Aufmerksamkeits- und Glaubwürdigkeitsvorsprung der Regierung ..	204
3. Kritik der fehlenden Empirie	206
a) Kein Aspekt der Chancengleichheit	206
b) Mangel an Empirie	206
c) Stellungnahme	207
II. Zusammenfassung	208
C. Zeitlicher Anwendungsbereich des Verbots der Wahlwerbung	208
D. Indiziengeprägte Feststellung	210
I. Inhaltliches Indiz	210
II. Formelles Indiz	211
1. Kritik am formellen Indiz	211
2. Stellungnahme	212
3. Erste Anpassung durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	213
4. Zwischenergebnis	214
5. Anwendung in den neuen Medien	214
a) Gründe für eine „Lockerung“ des formellen Indizes	215
aa) Neue Realität der Informationsgesellschaft und das Erfordernis einer medien- und zielgruppengerechten Kommunikation	215

bb) Normative Hintergründe	216
b) Gründe für eine „Nachschärfung“ des formellen Indizes	217
aa) Neue, verbesserte Möglichkeiten der Beeinflussung	217
bb) Neue alte Ungleichheiten	218
cc) Bestätigende Ansätze in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts	219
c) Maßstäbe des formellen Indizes in den neuen Medien	220
aa) Weiter Ansatz Hufens: Unzulässigkeit des politikfreien Entertain- ments	220
bb) Ansatz des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofes: Abstellen auf die dienende Funktion der Unterhaltungselemente	221
d) Eigener Ansatz	221
III. Zeitliches Indiz	222
1. Gebot der äußersten Zurückhaltung	223
a) Besondere inhaltliche Beschränkungen	223
b) Zeitlicher Anwendungsbereich	224
c) Kritik am Gebot der äußersten Zurückhaltung	225
d) Stellungnahme	226
2. Anwendung auf eine Landesregierung in Bezug auf eine Bundestagswahl ..	228
3. Anwendung des Gebots bei der digitalen Öffentlichkeitsarbeit	228
a) Grundlegende Problematik	229
b) Naheliegende Lösungsmöglichkeit	229
c) „Aufgesuchte“ und „aufgedrängte“ Öffentlichkeitsarbeit	230
d) Keine vollständige Abkehr vom Gebot der äußersten Zurückhaltung	230
e) Fazit	231
4. Anwendung des Gebots der äußersten Zurückhaltung bei der sozialen Öff- fentlichkeitsarbeit	231
a) Keine nur aufgesuchte Öffentlichkeitsarbeit	232
b) Temporal und medial eingeschränktes Kompletterbot	232
c) Hardings Beschränkung auf unaufschiebbare Informationsmaßnahmen und netzwerkspezifische Kommunikation	233
d) Kritische Würdigung	234
aa) Plausibilität <i>Friehe's</i> Beobachtung	234
bb) <i>Friehe's</i> Parallelwertung zum Straßenrecht erscheint konstruiert	235
cc) Keine normative Begründung	235
dd) Geltung des Gebots der äußersten Zurückhaltung in seiner ursprüng- lichen zeitlichen Ausprägung	235
ee) <i>Harding</i> entkernt das Gebot der äußersten Zurückhaltung	236
e) Eigener Ansatz	237
f) Fazit	238
IV. Zusammenfassung	238

E. Feststellungskriterium	239
I. Funktion und Merkmale des Feststellungskriteriums	239
1. Anwendbarkeit bei einem einzelnen Inhalt	240
2. Murswieks Erläuterung	241
3. Kritik am Feststellungskriterium	242
4. Stellungnahme	242
II. Anwendung in den neuen Medien	244
1. Grundlegende Problematik	244
2. Digitaler Standortvorteil als neuer Wettbewerbsvorteil	245
3. Zugriffshäufigkeit als maßgeblicher Wert	246
III. Zusammenfassung	247
F. Verbot der mittelbaren Wahlwerbung	247
I. Begründung des Bundesverfassungsgerichts	248
II. Zeitlicher Anwendungsbereich des Verbots	249
III. Bestandsaufnahme der mittelbaren Wahlwerbung in den neuen Medien	250
IV. Übertragbarkeit der das Verbot tragenden Erwägungen	251
1. Nivellierung der Vervielfältigungs- und Verbreitungskosten	251
2. Fortbestehende Problematik der einseitig nutzbaren Materialien	252
3. Zwischenergebnis	252
V. Konkrete Ausgestaltung	253
1. Erstveröffentlichung	253
2. Weiterverbreitung	254
3. Fazit	256
G. Zusammenfassung	256

Kapitel 6

Verbot der rundfunk- oder pressemäßigen Betätigung 258

A. Staatsfreiheit des Rundfunks	259
I. Verfassungsrechtliche Herleitung	260
1. Herleitung anhand des Vielfaltsgebots	260
a) Sondersituation des Rundfunks	261
b) Aktualisierte Herleitung aus dem Vielfaltsgebot	262
2. Alternative Herleitungsansätze	263
3. Fazit	265
II. Rechtlicher Gehalt	265
1. Persönlicher Anwendungsbereich	265
2. Regelungsinhalt	266
3. Sachlicher Anwendungsbereich	267
a) Allgemeingültiger verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff?	267
b) Dynamischer und entwicklungsöffener Rundfunkbegriff	268

c) Rundfunktypische Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft als wesentliches Merkmal	269
d) Zwischenergebnis	271
4. Fazit	272
III. Anwendung auf die Öffentlichkeitsarbeit in den neuen Medien	272
1. Übertragbarkeit des Grundsatzes	272
a) Anwendung nach Maßgabe der Staatsfreiheit der Presse	273
b) Stellungnahme	274
aa) In den neuen Medien vorhandene Vielfaltsdefizite	274
(1) Intensivierte Ko-Orientierung durch Algorithmen	274
(2) Plattformökonomie begünstigt vielfaltsmindernde Konzentrationsprozesse	275
(3) Ökonomischer Aspekt der Vielfaltsreduzierung	276
(4) Besonderes Missbrauchspotenzial in den neuen Medien	277
(5) Zwischenergebnis	278
bb) Verkürztes Verständnis	278
cc) Fazit	279
2. Subsumtion einzelner Inhalte unter den Rundfunkbegriff	280
a) „KanzlerGESPRÄCH“ und andere Livestreams	280
b) „Kanzler kompakt“ und andere Abrufvideos	281
c) Inhalte auf sozialen Medien	282
d) Fazit	283
IV. Zusammenfassung	284
B. Staatsfreiheit der Presse	284
I. Verfassungsrechtliche Herleitung	285
II. Rechtlicher Gehalt	286
1. Regelungsinhalt	286
a) Generell (un-)zulässige Publikationen	287
b) Besteht ein eigenständiger Regelungsgehalt für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit?	288
aa) Erfordernis einer in ihrer Intensität begrenzten regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit	289
bb) Konkurrenz des Pressewesens zu inhaltlich zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit	290
c) Eigener Ansatz	291
aa) Indiziengeprägte Feststellung des Gesamtcharakters der Publikation	292
bb) Bezugnahme auf den jeweils relevanten Pressemarkt	293
2. Sachlicher Anwendungsbereich	293
a) Eignung einer staatlichen Publikation als funktionales Äquivalent	294
b) Sachlicher Anwendungsbereich im Falle von Öffentlichkeitsarbeit	295
3. Zusammenfassung	296

III.	Anwendung auf die Öffentlichkeitsarbeit in den neuen Medien	297
1.	Übertragbarkeit des Grundsatzes	297
a)	Vertiefung des Gefährdungspotenzials durch digitale Öffentlichkeitsarbeit	298
b)	Presseähnlichkeit sozialer Öffentlichkeitsarbeit	299
aa)	In besonderem Maße auf Periodizität angelegt	299
bb)	Vermehrtes Verwenden pressetypischer Gestaltungsmittel	299
cc)	Erleichtertes Hervorheben eigener Informationsangebote begünstigt staatliche informative Vollversorgung	301
dd)	Mit den sozialen Medien einhergehende Reichweite	301
ee)	Zusammenfassung und Gesamtbetrachtung	302
c)	Anwendung bei der sozialen Öffentlichkeitsarbeit	302
aa)	Risikoorientierte Anpassung der indiziengepägten Feststellung: spe- zifisch presseähnliche Indizien und mediumstypische Indizien	303
bb)	Indiziengepägte Feststellung in zwei Schritten	303
2.	Eignung des Profils @bundeskanzler als funktionales Äquivalent	304
a)	Erster Schritt: Identifikation von Inhalten	304
b)	Zweiter Schritt: Periodizität bzw. Reichweite der identifizierten Beiträge	305
c)	Wertende Gesamtbetrachtung	305
IV.	Zusammenfassung	306
C.	Zusammenfassung	306

Kapitel 7

	Gemischtnutzung von Profilen auf sozialen Medien	308
A.	Bestandsaufnahme	310
I.	Bundesgesundheitsminister	310
II.	Bundesfinanzminister	310
III.	Bundeskanzler	311
IV.	Außenministerin	311
V.	Zusammenfassung	312
B.	Zulässigkeit der Gemischtnutzung eines Profils in einem sozialen Medium	312
I.	Gemischtnutzung als Verstoß gegen das Gebot der Kommunikatorklarheit	312
II.	Gemischtnutzung als unvereinbar mit dem Neutralitätsgebot	313
III.	Gebot der organisatorischen Trennung	314
IV.	Kritische Würdigung	315
V.	Zusammenfassung	316

C. Eigener Ansatz	317
I. Nutzung von Parteifunktionären	317
1. Aussagegehalt des Art. 21 GG	318
a) Art. 21 GG als Konsequenz aus dem in Art. 20 GG enthaltenen Demo- kratieprinzip	318
b) Aufbau des Art. 21 GG	319
2. Stellung der Parteien im Staat des Grundgesetzes	319
a) Leibholz' Lehre vom Parteienstaat	320
b) Kritik	320
3. Lehre vom Parteienstaat und das Bundesverfassungsgericht	321
a) Anfängliche Rezeption	321
b) Abkehr	322
4. Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien	323
a) Verfassungsrechtlicher Maßstab	324
b) Anwendung durch das Bundesverfassungsgericht	325
5. Subsumtion der Gemischnutzung unter den Maßstab der Staatsfreiheit ...	326
a) Unzulässiger Durchgriff der Partei auf die staatliche Aufgabenerfüllung	327
b) Aufgabe der Vermittlungsfunktion	328
c) Verlust der Verankerung in der Gesellschaft	328
6. Fazit	329
II. Nutzung von Abgeordnetenmitarbeitern	329
1. Staatliche Mittelgewährung an die Abgeordneten	330
a) Verfassungsrechtlicher Maßstab	330
aa) Historischer Hintergrund	330
bb) Wandlung der Abgeordnetenentschädigung	331
cc) Wortlaut des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG	331
dd) Verhältnis von Art. 48 Abs. 3 GG zu anderen Verfassungsnormen ...	332
ee) Inhalt des Entschädigungsanspruchs nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG	333
b) Maßstab aus dem Abgeordnetengesetz	334
2. Zweckbindung der gewährten Mittel	334
a) Verfassungsrechtlicher Befund	334
aa) Auslegung des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG	335
bb) Judikatur des Bundesverfassungsgerichts	336
cc) Zwischenergebnis	337
b) Befund aus dem Abgeordnetengesetz	337
aa) Befund in § 11 AbgG	337
bb) Befund in § 12 AbgG	337
cc) Judikatur des Bundesverfassungsgerichts	339
dd) Zwischenergebnis	339
3. Verstoß gegen die Zweckbindung	340
a) Rollentrennung wird missachtet	340

b) Parallelwertung zum rechtswidrigen Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf	341
c) Sonderfall der faktischen Nutzung als regierungsamtliches Profil	342
4. Fazit	343
III. Gemischnutzung als solche	343
1. Sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebende Anforderungen	344
a) Erfordernis einer ex ante bestehenden Zuständigkeit	345
b) Erfordernis einer klaren Rollenverteilung	346
c) Verbot des Missbrauchs der Organisationsform	346
aa) Profile auf sozialen Medien als öffentliche Einrichtungen	347
(1) Fortentwicklung des Einrichtungsbegriffs	348
(2) Keine Beschränkung der öffentlichen Einrichtungen auf solche kommunaler Trägerschaft	349
(3) In Betracht kommende Widmungsakte	350
(4) @realDonaldTrump als „designated public forum“	350
bb) Zwischenergebnis	353
d) Umgehung materieller Rechtsbindungen	353
aa) Interaktionsmöglichkeiten bei der sozialen Öffentlichkeitsarbeit	354
(1) Bindung an das allgemeine Persönlichkeitsrecht	354
(2) Bindung an die Informationsfreiheit	357
(3) Bindung an die Meinungsfreiheit	359
(4) Objektiv-rechtliches Gebot der Kommunikationsgerechtigkeit	361
(5) Zwischenergebnis	362
bb) Verwischen von Verantwortlichkeiten	363
cc) Verringerung der Rechtsschutzmöglichkeiten	364
2. Fazit	364
IV. Zusammenfassung	365
D. Zusammenfassung und Ausblick	365
 Zusammenfassung in Thesen	 367
 Literaturverzeichnis	 373
 Internetfundstellen	 402
 Stichwortverzeichnis	 405

Abkürzungsverzeichnis

2d Cir.	United States Court of Appeals 2nd Circuit
a. A.	andere Ansicht
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für das gesamte Medienrecht Archiv für Presserecht
Ag.	Antragsgegner/-in
Akt.	Aktualisierung
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Ast.	Antragssteller/-in
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayMG	Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern (Bayerisches Mediengesetz)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaats Bayern
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BDZV	Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Beschl.	Beschluss
BfJ	Bundesamt für Justiz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremLMG	Bremisches Landesmediengesetz
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BusHor	Business Horizons
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Entscheidungssammlung)

BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Entscheidungssammlung)
BWahlG	Bundeswahlgesetz
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
Dez.	Dezember
dies.	dieselbe/-n
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
Ed.	Edition
Einl.	Einleitung
EL.	Ergänzungslieferung
Entsch.	Entscheidung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EuR	Europarecht
Feb.	Februar
Fn.	Fußnote
GA	Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof
GemO (BW)	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GemO (RLP)	Gemeindeordnung (Rheinland-Pfalz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMB1.	Gemeinsames Ministerialblatt
GO BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO (SH)	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GreifRecht	Greifswalder Halbjahresschrift für Rechtswissenschaft
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter und Wettbewerbsrecht
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz)
Hrsg.	Herausgeber
HSGZ	Hessische Städte- und Gemeindezeitung
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne

i. e. S.	im engeren Sinne
i. H. v.	in Höhe von
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. S. d.	im Sinne des/-r
i. S. e.	im Sinne eines/-r
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jan.	Januar
JbKG	Jahrbuch für Kommunikationsgeschichte
JöR n. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
JURA	Juristische Ausbildung
jurisPR-ITR	Juris PraxisReport IT-Recht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kammerbeschl.	Kammerbeschluss
Kap.	Kapitel
Kl.	Kläger/-in
KommJur	Kommunaljurist
K&R	Kommunikation und Recht
KSVG (SL)	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LabfG NW	Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LG	Landgericht
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMedienG (BW)	Landesmediengesetz (Baden-Württemberg)
LMG NRW	Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen
LMG (RLP)	Landesmediengesetz (Rheinland-Pfalz)
Ls.	Leitsatz/-ätze
LV (BW)	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder (Entscheidungssammlung)
LV (RP)	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MedienG LSA	Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
MMR	Zeitschrift für IT-Recht und das Recht der Digitalisierung
MStV	Medienstaatsvertrag
MStV BB/BE	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien
MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof

NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NetzDG	Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz)
Neudr.	Neudruck
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NMedienG	Niedersächsisches Mediengesetz
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nov.	November
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NRWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
Okt.	Oktober
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
Pressemitt.	Pressemitteilung/-en
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
RiBVerfG	Richter/-in am Bundesverfassungsgericht
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RundfG M-V	Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesrundfunkgesetz)
RuP	Recht und Politik
SaarlVerf	Verfassung des Saarlandes
SaarlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SachsAnhVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SachsAnhVerfG	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung)
SächsPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz)
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Verfassung des Freistaats Sachsen
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
Schlussantr.	Schlussanträge
Schlussurt.	Schlussurteil
S.D.N.Y.	United States District Court for the Southern District of New York
Sep.	September
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
SMG	Saarländisches Mediengesetz
StGB	Strafgesetzbuch

STGH BW	Staatsgerichtshof Baden-Württemberg
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
Teilurt.	Teilurteil
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLMG	Thüringer Landesmediengesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
UNTS	United Nations Treaty Series
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfBrhv	Verfassung für die Stadt Bremerhaven
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung/-en
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung)
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZGI	Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZOV	Zeitschrift für offene Vermögensfragen, Rehabilitierungs- und sonstiges Wiedergutmachungsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst

Einleitung und Gang der Untersuchung

Als Friedhelm Hufen die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit als „ein Lebenselixier moderner Demokratie“¹ bezeichnete, wird er sich nicht vorgestellt haben, wie sehr seine metaphorische Beschreibung einmal der Realität entsprechen wird. Als die Russische Föderation am 24. Februar 2022 ihren völkerrechtswidrigen² Angriffskrieg gegen die Ukraine begann, rechnete kaum jemand damit, dass die Ukraine sich ernsthaft gegen die scheinbare militärische Übermacht Russlands wird wehren können. Zu frisch waren auch noch die Erinnerungen an das Ende des NATO-Einsatzes in Afghanistan, den mitunter chaotischen Abzug des „Westens“ und der daraus resultierenden Machtübernahme der Taliban binnen weniger Tage aufgrund einer Implosion der staatlichen Institutionen sowie der Zivilgesellschaft.³ Sinnbildlich hierfür ist auf ein seinerzeit verbreitetes Gerücht hinzuweisen, der afghanische Staatspräsident habe mit Koffern voller Bargeld das Land verlassen.⁴ Allein das Gerücht an sich, unabhängig von dessen Wahrheitsgehalt, wird vielen Afghanen vor Augen geführt haben, dass die Islamische Republik Afghanistan als demokratische Republik *de facto* aufgehört hat zu existieren und ein Entstehen für das staatliche Gemeinwesen aussichtslos ist. Man hat sich mit der neuerlichen Machtübernahme der Taliban abgefunden, so scheint es.

In der Ukraine verbreiteten sich in den ersten Stunden des Krieges als Bestandteil der hybriden Kriegsführung Russlands ähnliche Gerüchte. Der ukrainische Staatspräsident Wolodymyr Selenskyj konnte diese Gerüchte jedoch in simpler, aber eindrucksvoller Art und Weise entkräften. In den ersten Kriegstagen veröffentlichte er regelmäßig selbst aufgenommene Videobotschaften, in denen er sich an die ukrainische Bevölkerung, aber auch die „Weltöffentlichkeit“ wendete. Diese Videos, regelmäßig aufgenommen mit der Kamera seines Smartphones, zeigten ihn allein oder umringt von weiteren Vertretern staatlicher Institutionen, inmitten der ukrainischen Hauptstadt, die zu dieser Zeit Hauptziel des russischen Einmarschs war und kurz vor der Einnahme stand. Selenskyj nutzte dabei überwiegend soziale Medien wie Facebook oder X (vormals Twitter), aber auch andere „neue“ Kommunikationskanäle wie den Messengerdienst Telegram, der in der Ukraine weit verbreitet ist. Der große Vorteil dieser Kommunikationsmethode war, dass jeder Ukrainer, sei es im Luftschutzbunker oder im Schützengraben, die Botschaften über das eigene

¹ Hufen, in: LKRZ 2007, 41 (42).

² Siehe nur Marxsen, mpil.de; Schaller, in: NJW 2022, 832 (832 f.).

³ Siehe Einsetzung des 1. Untersuchungsausschuss der 20. Legislaturperiode, BT-Drs. 20/2352, S. 1.

⁴ Siehe Böge, faz.net.

Smartphone empfangen, wahrnehmen sowie weiterleiten konnte. Dass die Ukraine auch heute noch ein souveräner Staat ist, mag viele Gründe haben, die Videobotschaften Selenskyjs gehören zweifellos dazu. In den ersten Tagen und Wochen des Krieges waren diese das Lebenselixier eines Staates am Rande seines Untergangs.

Wie bei jedem Elixier gilt auch für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit: *Sola dosis facit venenum*. Zu welchen Folgen eine Überdosis führen kann, verdeutlichte die Präsidentschaft Donald Trumps in den Vereinigten Staaten von Amerika. Trump nutzte sein Profil auf dem sozialen Medium X als eine Art Parallelmassenmedium, um seine oftmals aus Halb- oder Unwahrheiten bis hin zu Beleidigungen bestehenden Äußerungen ungefiltert an seine Anhängerschaft zu vermitteln. Insoweit schaffte der 45. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika sich und seinen Anhängern eine von den Zwängen der Realität abgekoppelte Parallelwelt der Agitation und Desinformation.⁵ Einer Erhebung der Washington Post zufolge verbreitete er während seiner ersten Amtszeit 30.573 falsche oder irreführende Behauptungen, viele davon über sein Profil auf dem sozialen Medium X.⁶ Die New York Times hat sämtliche über X veröffentlichten Invektiven Trumps in einer Liste zusammengestellt, deren Wiedergabe den Rahmen dieser Einleitung sprengen würde.⁷ Tauriger Höhe-, zugleich aber auch (vorläufiger) Schlusspunkt dieser Form der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit war der sog. Sturm auf das Kapitol in Washington, D.C. am 6. Januar 2021 – ein Ereignis, das man durchaus als Putschversuch werten kann.⁸ Zum Zwecke, die formelle Bestätigung der Wahl Joseph Bidens zum 46. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika durch das Zweikammerparlament der Vereinigten Staaten, das Repräsentantenhaus und den Senat, zu verhindern, versammelten sich Anhänger des abgewählten, aber sich noch formal im Amt befindenden Präsidenten Trumps in Washington, D.C. Ausgehend von einer Kundgebung, um gegen den aus ihrer Sicht begangenen Wahlbetrug zu demonstrieren, drangen gewaltbereite Anhänger in das Kapitol ein und verhinderten die Bestätigung um mehrere Stunden. Diese wurden dabei u. a. durch eine Reihe von Beiträgen Trumps animiert.⁹ Im Nachgang dieser Ereignisse wurde das Profil Trumps wegen eines Verstoßes gegen die Nutzungsbedingungen aufgrund des Risikos, weitere Gewalt anzustiften, von X gesperrt.¹⁰

⁵ Zum Ganzen vgl. auch Kühling, in: JZ 2021, 529 (529); ders., in: ZUM 2021, 461 (461).

⁶ Kessler, washingtonpost.com.

⁷ Quealy, nytimes.com.

⁸ So der Vorsitzende des House Select Committee to Investigate the January 6th Attack on the United States Capitol Thompson in der Ausschusssitzung v. 9. 6. 2022.

⁹ Ein Beitrag Trumps: „Statistically impossible to have lost the 2020 Election. Big protest in D.C. on January 6th. Be there, will be wild!“, siehe Sheerin, bbc.com.

¹⁰ X, Blog v. 8. 1. 2021. In der Zwischenzeit wurde das Profil wieder entsperret, es wird aber nicht mehr genutzt. Trump hat mit „truth [sic!] social“ sein eigenes soziales Medium gegründet, das jedoch nur geringe Nutzerzahlen aufweist. Dort hat Trump „nur“ 6,5 Mio. Follower, auf seinem inaktiven X-Profil auch heute noch mehr als 80 Mio.

Nach diesen in den Extremen verorteten Beispielen gilt es, sich die tatsächliche und rechtliche Lage in Deutschland vor Augen zu führen. Freilich werden die neuen Medien auch in Deutschland genutzt, die Bundesregierung findet sich auf Facebook und YouTube, der Bundeskanzler auf Instagram und X. Noch scheint die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland glücklicherweise weit von den vorstehend geschilderten Verhältnissen entfernt zu sein und doch zeigen diese eindrucksvoll die Kommunikationsmacht der neuen Medien im Guten wie im Schlechten auf. Deren Potential für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit hat selbstredend auch die Bundesregierung erfasst, wie ihre Antwort auf eine kleine Anfrage in der 19. Wahlperiode offenbart, die nach den Gründen einer Kostensteigerung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit fragt.¹¹ Die Bundesregierung trägt vor, dass Instagram, X, Facebook etc. als zeitgemäße Erweiterung der Öffentlichkeitsarbeit heute „unumgänglich“ seien und die Bürger gestiegene Erwartungen in Bezug auf Einfachheit und visuelle Aufbereitung von Inhalten hätten. Sie müsse sich diesem veränderten Informationsverhalten anpassen, um ihrem verfassungsmäßigen Auftrag zur Information der Bürger nachzukommen.¹² Das Motiv der Bundesregierung erscheint plausibel, doch ist eine Folgefrage aufgeworfen: Wenn sich die Bundesregierung in der Wahl ihrer Medien, Inhalte und Formen der Öffentlichkeitsarbeit dem geänderten Informationsverhalten anpassen darf bzw. muss, wie ist dann mit den überkommenen Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit umzugehen? Diese basieren schließlich noch auf einem anderen Informationsverhalten bzw. wurden unter Berücksichtigung eines anderen Informationsverhaltens gezogen. Exakt dieser Frage widmet sich die vorliegende Arbeit.

Die überkommenen Grenzen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit basieren im Wesentlichen auf einer Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes.¹³ Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit sei nicht „nur“ zulässig, sondern „sogar“ notwendig,¹⁴ finde allerdings ihre Grenze dort, wo die Wahlwerbung beginnt.¹⁵ Im Anschluss an das Vorstehende ist jedoch zu hinterfragen, ob diese Entscheidung, datiert auf den 2. März 1977, heute überhaupt noch eine leitende Funktion übernehmen kann. Zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung lag die Einführung des Farbfernsehens in der Bundesrepublik keine zehn Jahre zurück, bis zum ersten Facebook-Post, YouTube-Video oder Beitrag auf X, sollten noch fast dreißig Jahre vergehen. Die seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit erscheinen aus heutiger Sicht gar unfreiwillig komisch: So

¹¹ Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/17619.

¹² Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Dienstreisen der Bundesregierung, BT-Drs. 19/18296, S. 2.

¹³ BVerfG, Urt. v. 2. 3. 1977 – 2 BvE 1/76 = BVerfGE 44, 125. Die nachfolgende Entscheidung BVerfG, Beschl. v. 23. 2. 1983 – 2 BvR 1765/82 = BVerfGE 63, 230, hat BVerfGE 44, 125 inhaltlich bestätigt.

¹⁴ BVerfGE 44, 125 (147).

¹⁵ BVerfGE 44, 125 (148 f.).