

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
1. Kapitel: Begriff und Entwicklung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	5
<i>A. Der Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit</i>	<i>5</i>
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-Organen 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. Netzwerkunspezifische Kommunikation	84
2. Netzwerkspezifische Kommunikation	85
3. Zusammenfassung	86
<i>C. Zusammenfassung</i>	<i>87</i>
2. Kapitel: Die äußerungsunspezifischen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und ihre Übertragbarkeit auf die Aktivität in sozialen Netzwerken	89
<i>A. Die Kompetenzordnung</i>	<i>91</i>
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 Kompetenzschranke	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. 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 Profilinhaber	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
D. <i>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
E. <i>Zusammenfassung</i>	261
3. Kapitel: Die äußerungsspezifischen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und ihre Übertragbarkeit auf die Aktivität in sozialen Netzwerken	265
A. <i>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.	<i>Das rechtsstaatliche Sachlichkeitsgebot</i>	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
<i>C. Zusammenfassung</i>	377
Schlussbetrachtung und Zusammenfassung in Thesen	381
Literaturverzeichnis	387
Register	401