



 Gutachten

Verfassungsrechtliche Kommunikationsverantwortung des Staates im Digitalen

Verfassungsrechtliches Gutachten
im Auftrag der Agora Digitale Transformation

Vorgelegt von:
Prof. Dr. Thomas Wischmeyer



Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80

www.agoradigital.de

info@agoradigital.de

Ansprechperson:



Torben Klaus

torben.klaus@agoradigital.de

Agora Digitale Transformation – Staat im Netz: Zwischen Echo-Kammer und Community Management

<https://agoradigital.de/projekte/staat-im-netz>

Gefördert durch



Design: Jakub Stejskal | www.jqb.me, Make Studio | www.make-studio.net

Layout: [Agora Digitale Transformation](#), Jakub Stejskal | www.jqb.me



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der

Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Juli 2025 | <https://doi.org/10.5281/zenodo.15574022>





Zusammenfassung

1. Das vorliegende Gutachten prüft, welche Folgen der digitale Wandel für die in der Verfassung verankerte Pflicht staatlicher Stellen zur Öffentlichkeitsarbeit hat. Untersucht wird, ob sich eine eigenständig konturierte Aufgabe „digitaler Öffentlichkeitsarbeit“ identifizieren lässt und inwieweit die Dogmatik zu den Grenzen staatlichen Kommunikationshandelns mit Blick auf die digitale Öffentlichkeitsarbeit fortentwickelt werden muss.
2. Staatliche Kommunikation hat eine aktivierende und katalysierende Wirkung für den öffentlichen Diskurs. Verfassungsrechtlich stützt sich die Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit daher primär auf das Demokratieprinzip, ergänzend auf das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip sowie auf die Freiheits- und Gleichheitsrechte. Gerade unter demokratischen Gesichtspunkten ist eine völlig „staatsfreie“ Öffentlichkeit daher nicht wünschbar. Dem entspricht die thematische Breite der vom BVerfG statuierten Kommunikationspflichten. Öffentlichkeitsarbeit ist nötig zur Sicherung des gesellschaftlichen Grundkonsenses, zur Orientierung der Bürger:innen in Problemlagen und zur Verteidigung der grundgesetzlichen Werte.
3. Da die staatliche Pflicht zur Kommunikation im Kern den Zweck hat, eine verantwortliche Teilhabe der Bürger:innen an der politischen Willensbildung zu sichern, ist sie nicht auf tradierte Medientypen und Kommunikationsformen begrenzt, sondern muss sich am tatsächlichen Mediennutzungs- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung orientieren. Unter den heutigen Bedingungen bedeutet dies, dass der Staat effektive Möglichkeiten zur digitalen Kommunikation nutzen und bereitstellen sowie dynamisch auf veränderte Kommunikationserwartungen reagieren muss. Nötig ist daher insbesondere auch, dass dort, wo technische Möglichkeiten und hinreichende Nachfrage der Bevölkerung nach Interaktion und Teilhabe mit und an staatlicher Öffentlichkeitsarbeit besteht, der Staat diesem Bedürfnis nachkommen muss. Dies erfordert eine entsprechende Ressourcenallokation.
4. Gerade weil die digitale Transformation für alle, auch staatliche Kommunikatoren, Zugangshürden reduziert und die Reichweite von Inhalten potenziell erhöht, müssen zugleich auch die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit neu kalibriert werden.

5. Verhindert werden muss zunächst, dass legitime digitale Öffentlichkeitsarbeit in eine unzulässige Formierung der Öffentlichkeit umschlägt, dass also der demokratische Meinungs- und Willensbildungsmechanismus vom Volk zu den Staatsorganen hin kompromittiert wird („Grundsatz der Staatsferne“). Gerade für die Online-Kommunikation des Staates wird hier aber teilweise ein allzu restriktiver Ansatz vertreten. Eine Beeinträchtigung der Integrität des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses liegt jedoch nicht schon dann vor, wenn staatliche Stellen online presse- oder rundfunkähnliche Kommunikationsmittel verwenden oder ihre Kommunikation journalistisch-redaktionellen Charakter hat. Ein Verstoß gegen das Staatsfernegebot ist vielmehr erst dann zu bejahen, wenn staatliche Stellen selbst ein digitales Medium betreiben oder beherrschen, das die Allgemeinheit mit gewisser Regelmäßigkeit mit einem inhaltlich vielfältigen und für die gesellschaftliche Kommunikation relevanten Spektrum an Informationen versorgen und auf diese Weise einen wahrnehmbaren Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leisten würde.
6. Weitergehende Restriktionen für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Digitalen lassen sich auch nicht mit Blick auf den Schutz privater Medienunternehmen vor staatlicher Konkurrenz herleiten. Richtig ist zwar, dass die Digitalisierung zu einer Schärfung des faktischen Konkurrenzverhältnisses zwischen Staat und solchen privaten Medien führen kann. Allerdings folgen weder aus dem Staatsfernegebot als Beherrschungs- und Betätigungsverbot noch aus den Grundrechten – allen voran Art. 12 GG und Art. 5 Abs. 1 GG – weitreichende Schutzansprüche von Wettbewerbern oder Verbraucher gegen staatliche mediale Aktivitäten. Der insoweit restriktiveren Rechtsprechung des BGH ist entgegenzuhalten, dass diese die Bedeutung und die Reichweite der verfassungsrechtlichen Pflicht zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unterschätzt.
7. Beachten müssen staatliche Akteure bei ihren Äußerungen in digitalen Medien jedoch selbstverständlich die Regeln des öffentlich-rechtlichen Äußerungsrechts. Auch diese sind allerdings – partiell – an die neuen medialen Gegebenheiten anzupassen. Als „dynamisierungsfest“ erweisen sich zwar das Gebot, die staatliche Urheberschaft stets klar erkennbar zu machen („Kommunikatorklarheit“), das Richtigkeits- und das Neutralitätsgebot. Hingegen bedarf das Sachlichkeitsgebot im Lichte der in digitalen Kontexten typischen Kommunikationspraktiken einer Modifikation, muss also gegenüber den bisher geltenden Standards gelockert werden. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit muss sich somit gegenüber den digitalmedialen Verwertungslogiken nicht immunisieren, sondern darf diese für ihre eigenen Zwecke nutzen.



Inhalt

1	Hintergrund und Fragestellung des Gutachtens	1
2	Pflicht zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unter den Bedingungen der Digitalisierung	4
	2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	4
	2.2 Implikationen der Digitalisierung	8
	2.3 Verpflichtung zur responsiven Online-Kommunikation.....	10
	2.4 Zwischenergebnis	11
3	Grenzen der digitalen Öffentlichkeitsarbeit	12
	3.1 Digitale Öffentlichkeitsarbeit und der Grundsatz der Staatsferne.....	13
	3.1.1 Integrität des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses .	13
	3.1.2 Schutz privater Medienunternehmen vor kommunikativer Konkurrenz	16
	3.2 Digitale Öffentlichkeitsarbeit in den Grenzen des öffentlich-rechtlichen Äußerungsrechts.....	21
	3.3 Exkurs: Implikationen für das Datenschutzrecht.....	26

1 Hintergrund und Fragestellung des Gutachtens

1. Ein demokratischer Staat muss sein Handeln erklären. „**Öffentlichkeitsarbeit**“ des Staates ist – wie das **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)** schon vor beinahe 50 Jahren formuliert hat – „**nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig**“.¹ Der Staat ist also nicht nur im Rahmen konkreter Entscheidungen verfahrensbezogen zu Information und Kommunikation verpflichtet. Gefordert sind vielmehr auch verfahrensunabhängige allgemein-öffentliche Kommunikationsaktivitäten des Staates.² Die Literatur zum Informationsverwaltungs- und Transparenzrecht hat die konstitutive Bedeutung staatlicher Kommunikation für die Verwirklichung tragender Verfassungsprinzipien, insbesondere für das Demokratie-, Sozial und Rechtsstaatsprinzip, detailliert aufgearbeitet.³

2. Die Verfassungsrechtsprechung hat den **Medien der staatlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit**⁴ dabei allerdings bisher keine größere Aufmerksamkeit gewidmet.⁵ Daher sind auch die Konsequenzen des **Wandels** von einer traditionellen one-to-many- zu einer **many-to-many-Kommunikation** für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit bisher nicht abschließend geklärt.⁶ Dass dieser Wandel **Implikationen für den Staat als Kommunikator** hat, ist dabei offensichtlich. So können staatliche Stellen heute nicht mehr damit rechnen, dass sie über die traditionellen Massenmedien einen relevanten Querschnitt der Bevölkerung erreichen. Die Massenmedien bleiben zwar für die Herstellung von Öffentlichkeit wichtig, haben aber ihre Gatekeeper-Funktion verloren.⁷ Jedenfalls ergänzend muss sich der Staat auch auf eine neu strukturierte digitale Öffentlichkeit einlassen, die weitgehend von privaten Plattformbetreibern beherrscht wird. Deren vorrangiges Interesse besteht darin, mittels ihrer Algorithmen die Verweildauer der Nutzer:innen auf ihren Plattformen zu maximieren.⁸ Priorisiert wird, was die Aufmerksamkeit möglichst lange und effektiv bindet. Inhalte, die dem Interessenprofil der Nutzer:innen besonders entsprechen, die stark emotional affizieren und die das „Engagement“ der Nutzer:innen in Form von Kommentaren, Likes etc. steigern können, werden tendenziell

¹ Grundlegend [BVerfGE 44, 125](#) (147) – Öffentlichkeitsarbeit (1977). Siehe weiter unter → 2.1.

² Näher zur Abgrenzung von (staatlicher) öffentlicher Kommunikation, Binnenkommunikation und individuell reaktiver Kommunikation, die etwa auf individuelle Informations(zugangs)ansprüche reagiert: *Mast*, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 172 ff.

³ Zusammenfassend *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 (in der aktuellen Aufl. entfallen).

⁴ Das Gutachten verwendet den auch vom BVerfG gebrauchten Sammelbegriff „Öffentlichkeitsarbeit“ bzw. „Informations- und Öffentlichkeitsarbeit“ als Oberbegriff für alle Erscheinungsformen staatlicher Kommunikation bzw. staatlichen Informationshandelns. Differenzierend zu diesen Begriffen – ebenso wie zu dem in der Literatur eingeführten Begriff der „Publikumsinformation“ – *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 129, 168 ff.; nochmals anders wiederum *Harding*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken, 2023, S. 5 ff.

⁵ Andeutungsweise allerdings [BVerfG](#), Beschl. v. 8.9.2020 – 1 BvR 987/20, Rn. 12. Dazu unten → Rn. 55.

⁶ Die Literatur hierzu ist allerdings umfangreich. Siehe frühzeitig schon *Jensen*, Rechtsprobleme regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter, 2006; aus jüngerer Zeit dann aus dem monographischen Schrifttum insbes. *Zott*, Aktive Information des Staates im Internet – Mittelalterlicher Pranger oder modernes Steuerungselement?, 2016; *Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, 2019; *Landwers*, Behördliche Öffentlichkeitsarbeit im Recht, 2019; *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2); *Jung*, Das kommunale Amtsblatt – Inhalt, Ausgestaltung, Präsentation, 2021; *Schier*, Konflikte mit der Versammlungsfreiheit bei polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Medien, 2022; *Harding*, Öffentlichkeitsarbeit (Fn. 4). Siehe auch Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018; *Ingold*, Verwaltungsarchiv 108 (2017), S. 240 ff.

⁷ Zu den allerdings auch schon im Zeitalter der Massenmedien bestehenden hohen Einfluss, den staatliche Stellen auf die öffentliche Themenagenda ausüben konnten, siehe die Hinweise bei *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 102 ff.

⁸ Einflussreich *Settle*, Frenemies: How Social Media Polarizes America, 2018; *Sunstein*, #Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media, 2018; *Pörksen*, Die große Gereiztheit, 2018; *Benkler/Farris/Roberts*, Network Propaganda, 2018; *Bennett/Livingston*, The Disinformation Age, 2021. Zusammenfassend auch *Ingold* MMR 2020, S. 82 (83).



übermäßig gewichtet.⁹ In jüngster Zeit zeigt sich zudem, dass Plattformbetreiber gezielt eigene politische Agenden verfolgen können. Plattformen sind allerdings nicht das einzige Forum der digitalen Öffentlichkeit. Auch die klassischen Medien bieten digitale Ausspielkanäle. Ferner kann der Staat selbst durch eigene Internetangebote oder Online-Datenbanken direkt – also nicht durch mediale Akteure vermittelt – mit den Bürger:innen kommunizieren. Sogar die Errichtung eigener Plattformen steht ihm offen.¹⁰ Schließlich muss bei alldem berücksichtigt werden, dass „die Digitalisierung“ kein statisches Phänomen ist, sondern selbst ständig neuen Transformationen unterliegt (Stichwort: GenAI).¹¹

3. Die **Folgen** dieses dynamischen und in sich vielfältigen Digitalisierungsprozesses für die Wirksamkeit staatlicher Kommunikation sind entsprechend komplex und **ambivalent**: Einerseits reduziert die Entwicklung die Hürden für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, sei es in Form eigener digitaler staatlicher Angebote oder mit Hilfe der regelmäßig niederschwellig nutzbaren privaten Plattformen. Die Digitalisierung schafft damit **neue Möglichkeiten** für eine transparentere und responsivere Politik, generiert zugleich aber auch **neue Missbrauchspotenziale**. Andererseits ist die Digitalisierung für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit eine große **Herausforderung**. Staatliche Kommunikation ist auf den Plattformen nur eine Stimme unter sehr vielen, die ohne unterstützende Maßnahmen schnell vom Hintergrundrauschen überlagert wird. Eigene, nicht plattformgebundene Angebote sind zudem stark mit dem Problem der Auffindbarkeit konfrontiert. Schließlich wird der Staat auf digitalen Plattformen selbst immer öfter zum Objekt gezielter Delegitimations- und Desinformationskampagnen.¹² All das ruft nach neuen Praktiken der staatlichen Kommunikation und legt nahe, dass der Staat in der digitalen Umgebung **anders als im analogen Zeitalter kommunizieren** muss, nämlich **strategischer, intensiver und responsiver**.

4. Um zu bestimmen, inwieweit eine solche Veränderung der Kommunikationspraktiken zulässig oder sogar geboten ist, muss geklärt werden, inwieweit die **für analoge Kontexte** entwickelten Vorgaben für das staatliche Informationshandeln auf die **digitale Kommunikation übertragbar** sind oder der **Anpassung** bedürfen. Letzteres liegt zwar nahe, weil in der „Rechtsprechung des BVerfG selbst ein Wirkungs- und Machtverständnis von Information mitschwingt, das sich wiederum auf die Verfassungsauslegung auswirkt.“¹³ Doch in welche Richtung eine solche Anpassung erfolgen soll, ist damit noch nicht ausgesagt. Insbesondere von den Instanzgerichten werden aktuell die Risiken staatlicher Öffentlichkeitsarbeit im Digitalen – für den politischen Stil, den demokratischen Prozess, die freie Presse etc. – stark betont. Dies erzeugt Rechtsunsicherheit und sorgt dafür, dass die mit der Digitalisierung verbundenen Möglichkeiten eher zurückhaltend realisiert werden. Ob der Staat ein Online-Portal mit Gesundheitsinformationen betreiben darf, ist etwa – trotz eindeutiger gesetzlicher Ermächtigung in § 395 SGB V – nach wie vor nicht klar.¹⁴

⁹ Vgl. die Nachweise zur aktuellen medienwissenschaftlichen Forschung bei *Wischmeyer*, JZ 2024, S. 774 (774 f.).

¹⁰ Beispiele bei *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 139.

¹¹ Vgl. *Wischmeyer*, JZ 2024, S. 774 (775 f.) m.w.N.

¹² Siehe dazu *Gersdorf*, Wie lässt sich öffentliche Informationsverantwortung in Zeiten digitaler und multipolarer Kommunikationskultur realisieren?, Gutachten G zum 74. DJT 2024, S. G-4. Vgl. etwa auch [BT-Drs. 20/1594](#).

¹³ *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 35

¹⁴ Nach § 395 SGB V soll das Bundesgesundheitsministerium ein kosten- und werbefreies Online-Informationsportal errichten und betreiben, das gesundheits- und pflegebezogene Informationen zur Verfügung stellt. Das *LG Bonn*, Urt. v. 28.6.2023 – [1 O 79/21](#) will jdf. in der praktischen Umsetzung des Portals eine Verletzung der Institutsgarantie des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erkennen; offener dazu dann der Verweisungsbeschluss in der Berufungsinstantz durch das *OLG Köln*, Beschl. v. 7.2.2024 – [6 U 109/23](#). Die Sache ist derzeit beim VG Köln anhängig. Dazu auch unten → Rn. 45.

5. Vor diesem Hintergrund adressiert das vorliegende Gutachten **folgende Fragen**:

- (1) Ob und wie muss der Staat die besonderen Möglichkeiten, die digitale Kommunikationstechnologien bieten, nutzen, um seiner Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit gerecht zu werden? Gibt es eine eigenständig konturierte **Aufgabe „digitaler Öffentlichkeitsarbeit“** und was beinhaltet diese insbesondere mit Blick auf die Responsivität staatlichen Kommunikationshandelns?
- (2) Muss die Dogmatik zu den Grenzen staatlichen Kommunikationshandelns mit Blick auf die digitale Öffentlichkeitsarbeit fortentwickelt werden? Wenn ja, wo liegen **die neuen Grenzen**?

6. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit hat zahllose **unterschiedliche Erscheinungsformen**. Sie reicht vom kommunalen Amtsblatt über den Social Media-Account eines Landgerichts, das Parlamentsfernsehen, die Website einer Fachbehörde und die Pressekonferenz des Bundeskanzlers bis hin zur kollaborativ privat-öffentlich betriebenen Bewertungsplattform für Lebensmittel. Die unterschiedlichen Fallgestaltungen verlangen in rechtlicher Hinsicht jeweils eine differenzierte Bewertung.¹⁵ Sie sind zudem vielfach nicht nur durch Verfassungsrecht, sondern auch durch einfachgesetzliche Regelungen überformt. Eine detaillierte Analyse aller möglichen Konstellationen, in denen der Staat öffentlich digital kommuniziert, kann daher nicht Anliegen dieses Gutachtens sein.¹⁶ Das Gutachten zielt vielmehr allein darauf, die verfassungsrechtlichen Grundlinien aufzuarbeiten, konkret die Verpflichtung einer spezifisch digitalen Öffentlichkeitsarbeit zu klären (→ 2) und zu analysieren, welche Implikationen die Digitalisierung für die verfassungsrechtlich determinierten Grenzen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit hat (→ 3). Es konzentriert sich ferner auf das kommunikative Handeln der Exekutive. Gerade bei den Grenzen, zu denen eine kaum mehr überschaubare Menge an Rechtsprechung existiert, kann zudem nur exemplarisch vorgegangen werden. Vertieft werden zwei Problemkomplexe: Zum ersten die Frage, welche Wirkung das Gebot der „Staatsferne“ für digitale Kommunikationsaktivitäten des Staates hat, und zum zweiten, inwieweit die für die analoge staatliche Öffentlichkeitsarbeit entwickelten Gebote des öffentlich-rechtlichen Äußerungsrechts, speziell das Sachlichkeitsgebot, mit Blick auf die Besonderheiten der digitalen Kommunikation modifiziert werden können bzw. müssen. Abschließend wird kurz auf die besondere Herausforderung des europäischen Datenschutzrechts hingewiesen (→ 3.3). Im Schwerpunkt orientiert sich das Gutachten jedoch an der deutschen Rechtslage.¹⁷

¹⁵ Die Diskussion wird teilweise überlagert durch die Auseinandersetzungen über die Aufgabe des (nicht-staatlichen) öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Digitalen. Da es im vorliegenden Gutachten allein um die *staatlichen* Kommunikationsaktivitäten geht, wird auf den Rundfunk nur am Rande eingegangen. Aufgrund der „Sondersituation“ des Rundfunks (siehe nur [BVerfGE 57, 295](#) [322]; jüngst [BVerfGE 158, 389](#) [416 f., Rn. 76 f.]) lassen sich die Regelungen des Rundfunkrechts auch nicht im Wege eines Erst-recht-Schlusses auf die staatliche Kommunikation übertragen. Das grundrechtlich radizierte Recht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die staatliche Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit sind vielmehr kategorial zu unterscheiden und unterliegen je eigenen Regelungsregimen.

¹⁶ Siehe allgemein zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit das Werk von Conrad/Grünwald/Kalscheuer/Milker (Hrsg.), Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht, 2022, das eine umfassende Darstellung der einschlägigen Sachbereiche bietet, allerdings nur punktuell auf die spezifischen Herausforderungen der Digitalisierung eingeht.

¹⁷ Zum Stellenwert der (unionalen) Öffentlichkeitsarbeit im Unionsrecht *Mast*, ZaöRV 2021, S. 443 ff.; *Ingold*, in FS Gusy 2025, S. 195 ff.



2 Pflicht zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unter den Bedingungen der Digitalisierung

2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

7. **Staatliche Öffentlichkeitsarbeit** (auch: „staatliches Informationshandeln“, „Publikumsinformation“) im Verfassungsstaat verfolgt **verschiedene Ziele**: Aus Sicht der Behörden dient sie der Selbstdarstellung, kann den Aufwand und die Kosten für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen reduzieren und werbend Akzeptanz für die eigenen Programme und Entscheidungen erzeugen. Ferner erlaubt sie, gesellschaftliche Prozesse durch Warnungen, Empfehlungen oder Hinweise auf eine nicht-imperative, die Entscheidungsfreiheit der Einzelnen erhaltende Weise zu beeinflussen. Aus Sicht der Bürger:innen ermöglicht eine solche auf Überzeugung, nicht Überredung zielende Kommunikation im besten Fall Teilhabe, zeigt Handlungsmöglichkeiten auf und erleichtert den Zugang zu relevanten Inhalten.¹⁸

8. Das **BVerfG** betrachtet seit seiner Grundsatzentscheidung von 1977 eine solche Öffentlichkeitsarbeit nicht nur als mögliches, sondern als notwendige Instrument des Regierungshandelns.¹⁹ Zwar enthält das GG anders als Art. 11 Abs. 2 EUV keine explizite Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit. Doch leitet das BVerfG eine solche Pflicht aus den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG her, insbesondere dem **Demokratieprinzip**. Der Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung erfolge in der Demokratie zwar grundsätzlich vom Volk zu den Staatsorganen hin („von unten nach oben“).²⁰ Die demokratische Ordnung des GG basiere aber darauf, dass die Bürger:innen mit der Staatsordnung weitgehend einverstanden sind. Um diesen „**Grundkonsens**“ herzustellen und zu erhalten, dürfen und müssen sich staatliche Organe daher am Prozess der Willensbildung des Volkes beteiligen.²¹ Das demokratische Argument konkretisiert das Gericht sowohl aus Sicht der Wähler:innen als auch aus der der Amtsträger:innen. Erstere müssen sich ein Urteil über das staatliche Geschehen machen können, um demokratische

¹⁸ Grundlegend *Bumke*, Die Verwaltung 37 (2004), S. 3 ff.; ausführlich zu den Erscheinungsformen staatlichen Informationshandelns auch *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 128 ff. Zu den Problemen der Terminologie siehe die Hinweise oben → Fn. 4.

¹⁹ Zum Kontext dieser Entscheidung, die auf eine breit (unter Beteiligung von *Smend*, *Krüger*, *Scheuner* und anderen) geführte Debatte in der Staatsrechtslehre reagiert hat, siehe *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975.

²⁰ Grundlegend *BVerfGE* 44, 125 (140 f.) – Öffentlichkeitsarbeit (1977); st. Rspr. Zuvor bereits andeutungsweise *BVerfGE* 20, 56 (99 f.) – Parteienfinanzierung I (1966)

²¹ *BVerfGE* 44, 125 (147, 152) – Öffentlichkeitsarbeit (1977); *BVerfGE* 63, 230 (242 f.) – Öffentlichkeitsarbeit II (1983): „Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung anerkannt, daß Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften nicht nur zulässig, sondern auch notwendig ist, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt danach, die Politik der Regierung, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darzulegen und zu erläutern. Insbesondere wenn unpopuläre Maßnahmen, etwa im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, im Gesamtinteresse geboten erscheinen, ihre Notwendigkeit aber nicht unmittelbar einsichtig ist, muß es der hierfür verantwortlichen Regierung erlaubt sein, die Zusammenhänge mit Hilfe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit offenzulegen und zu erläutern. Auch die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über Rechtsfragen, die den Bürger unmittelbar angehen, kann ein berechtigtes Anliegen im sozialen Rechtsstaat sein“. Zuvor bereits andeutungsweise *BVerfGE* 20, 56 (100) – Parteienfinanzierung I; *BVerfGE* 37, 84 (90 f.). Siehe auch *BVerfGE* 105, 252 (269) – Glykol (2002); 105, 279 (302) – Osho (2002). Zuletzt *BVerfGE* 162, 207 (244 Rn. 111) – Merkel (2022): „Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit ist nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten und die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung sowie der Bewältigung vorhandener Probleme zu befähigen (vgl. *BVerfGE* 148, 11 <27 f. Rn. 51>; 154, 320 <336 ff. Rn. 49>; jeweils m.w.N.).“

Teilhaberechte verantwortlich wahrnehmen zu können.²² Letztere müssen sich in der Demokratie den Wähler:innen gegenüber erklären und gegen Kritik verteidigen können; das gilt besonders in Krisenzeiten, wenn ein Schweigen staatlicher Stellen in der Öffentlichkeit als politisches Versagen gewertet werden kann, das Akzeptanzverluste erzeugt.²³

9. Die jüngere Rechtsprechung, namentlich die Entscheidungen des BVerfG in den Rechtssachen *Osho* (2002) und *Glykol* (2002), erweitert die (Pflicht-)Aufgabe des Staates zur Kommunikation über den Schutz des gesellschaftlichen Grundkonsenses hinaus und fundiert sie breiter. Ihr zufolge trifft den Staat allgemein die Pflicht, die Bürger:innen informatorisch bei der **Bewältigung gesellschaftlicher Probleme** zu unterstützen: „Dies kann insbesondere Bereiche betreffen, in denen die Informationsversorgung der Bevölkerung auf interessengeleiteten, mit dem Risiko der Einseitigkeit verbundenen Informationen beruht und die gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreichen, um ein hinreichendes Informationsgleichgewicht herzustellen. Von der Staatsleitung in diesem Sinne wird nicht nur die Aufgabe erfasst, durch rechtzeitige öffentliche Information die Bewältigung von Konflikten in Staat und Gesellschaft zu erleichtern, sondern auch, auf diese Weise neuen, oft kurzfristig auftretenden Herausforderungen entgegenzutreten, auf **Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren** sowie den **Bürgern zu Orientierungen zu verhelfen**.“²⁴ Dem Staat wird hier eine **kommunikative Gewährleistungs- bzw. Auffangverantwortung** zugeschrieben.²⁵ Die Argumentation lässt ferner erkennen, dass das BVerfG die Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr nur auf das Demokratie-, sondern auch auf das **Rechts- und Sozialstaatsprinzip** sowie die **Freiheits- und Gleichheitsrechte** stützt.²⁶

10. Mit der Zeit vorsichtiger hat sich das BVerfG allerdings positioniert, soweit die staatliche Kommunikation unmittelbar auf den Prozess der demokratischen Willensbildung einwirkt, insbesondere wenn von Art. 21 GG geschützte **politische Parteien** Gegenstand staatlichen Informationshandelns werden. Wertende staatliche Kommunikation über Parteien ist zwar nicht ausgeschlossen: Soweit staatliche Stellen – etwa in Verfassungsschutzberichten – zur „Verteidigung von **Grundsätzen und Wertvorgaben der Verfassung**“ handeln, „kann“ dies – muss also nicht – „auch mit Hilfe von Informationen an die Öffentlichkeit und der Teilhabe an öffentlichen Auseinandersetzungen erfolgen“.²⁷

²² [BVerfGE 44, 125 \(147 f.\)](#) – Öffentlichkeitsarbeit (1977). Vgl. auch *P. Kirchhof*, Verwalten durch mittelbares Einwirken, 1977, S. 125: „Erst wenn sich der Staat seinen Bürgern verständlich gemacht hat, können diese ihm Autorität gewähren.“

²³ [BVerfGE 105, 252 \(270\)](#) – Glykol (2002); [BVerfGE 105, 279 \(303\)](#) – Osho (2002). Zur demokratischen Begründung der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit siehe auch *Gusy NVwZ* 2015, S. 700 (701 f.).

²⁴ [BVerfGE 105, 252 \(269\)](#) – Glykol (2002); [BVerfGE 105, 279 \(302\)](#) – Osho (2002). Zurückhaltender zur Fähigkeit des Staates, durch Informationen die Gesellschaft zu steuern, allerdings [BVerfGE 148, 40 \(61, Rn. 58\)](#) – Lebensmittelpranger (2018).

²⁵ Hierdurch rechtfertigt sich etwa auch das rundfunkrechtliche Verlautbarungsrecht (vgl. § 10 ZDF-StV sowie entsprechende Regelungen in den Landesmediengesetzen), wonach Veranstalter amtliche Verlautbarungen in Krisensituationen unverzüglich verbreiten müssen. Dazu näher *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 93.

²⁶ Dazu näher *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 120 ff. Im Falle von spezifischen Rechtsinformationen lässt sich die Befugnis und Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit zusätzlich aus den rechtsstaatlich begründeten Informationspflichten herleiten; so zur Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen [BVerwGE 104, 105](#).

²⁷ [BVerfGE 113, 63 \(78\)](#) – Junge Freiheit (2005). Hier geht es – wie schon in [BVerfGE 40, 287 \(293 f.\)](#) – Verfassungsschutzbericht (2005) – um fachbehördliche Bewertungen (Verfassungsschutzberichte). Entsprechend vorsichtig auch [BVerfGE](#), Beschl. v. 17.8.2010, 1 BvR 2585/06 Rn. 23 – Löw: „Namentlich gestattet [die Aufgabe der Staatsleitung] es der Bundesregierung, die Bürger mit solchen Informationen zu versorgen, deren diese zur Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung bedürfen (vgl. [BVerfGE 105, 279 \[302\]](#) = NJW 2002, 2626). Angesichts dessen ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Bundesregierung eine Bundeszentrale für politische Bildung unterhält, die ihrerseits publizistische Foren für politische Debatten betreibt. Eingebunden in einen Bildungsauftrag ist diese auch nicht von vornherein darauf verwiesen, alle im Rahmen von Art. 5 I GG geschützten Meinungen formal gleich zu behandeln; vielmehr kann sie insoweit auch wertende Unterscheidungen treffen, [...]“ (Hervorhebung T.W.). Ähnlich in der Tendenz auch [BVerfGE 133, 100 \(108 Rn. 23\)](#) –



Gerade bei Äußerungen einzelner Mitglieder der Exekutive²⁸ hat das BVerfG jedoch in einer Reihe jüngerer Entscheidungen – ungeachtet vielfacher Kritik aus der Literatur – eine zunehmend strenge Beachtung des Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebots eingefordert und den Raum für in den Parteienwettbewerb intervenierende staatliche Äußerungen eng gefasst (→ Rn. 15).²⁹

11. Das Gericht hat das seiner Rechtsprechung zu Grunde liegende **Öffentlichkeitsmodell** weder theoretisch hergeleitet noch empirisch abgesichert.³⁰ Eine intuitive Plausibilität ist ihm allerdings nicht abzusprechen. Im Kern basiert das Karlsruher Modell auf zwei **Annahmen**:

12. **Erstens** kann der Staat nicht nicht kommunizieren. Fast alle staatlichen Stellen bringen sich permanent durch ihre Entscheidungen, ihre Vertreter oder auch durch gezielte kommunikative Aktivitäten in den öffentlichen Diskurs ein. In den Worten des Karlsruher Gerichts: „Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken unablässig auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand der Meinungsbildung des Volkes.“³¹ Eine völlig „staatsfreie“ **Öffentlichkeit**³² ist aber nicht nur **nicht denkbar**, sondern in einer Demokratie auch **nicht wünschbar**. In der Demokratie sind nämlich die politische Willensbildung der Bevölkerung und die Ausübung demokratischer Herrschaft notwendig und komplex miteinander verkoppelt: über Parteien, Parlamente, Medien, Versammlungen etc. – und eben auch über die Kommunikationsaktivitäten staatlicher Stellen. Fiele der Staat als Kommunikator vollständig aus – woran sollten sich Wähler:innen orientieren und woran könnten sich Opposition und Öffentlichkeit abarbeiten?³³ **Staatliche Öffentlichkeitsarbeit** hat in diesem Modell also auch eine **aktivierende und katalysierende Wirkung für den öffentlichen Diskurs**. Dem entspricht die thematische Breite der vom BVerfG statuierten Kommunikationspflicht bzw. -aufgabe, die – wie gesehen – allgemein die Sicherung des gesellschaftlichen „Grundkonsenses“, die „Bewältigung gesellschaftlicher Probleme“, die „Orientierung“ der Bürger:innen und die Verteidigung der grundgesetzlichen Werte umfasst. Vor diesem Hintergrund gilt es daher von Verfassungs wegen *nicht*, die gesellschaftliche Kommunikation staatsfrei zu organisieren, sondern das Zusammenspiel von privater und öffentlicher Kommunikation durch das Recht zu strukturieren.

13. Insoweit unterliegen – dies ist die **zweite Annahme** – staatliche Äußerungen anderen Regeln als Stellungnahmen privater Grundrechtsträger.³⁴ Diese **speziellen Regeln** müssen berücksichtigen, dass Äußerungen staatlicher Stellen von der besonderen **Autorität** des Staates profitieren

Verfassungskonformitätsantrag NPD (2013), allerdings nicht zu fachbehördlichen Wertungen, sondern zu Äußerungen einzelner Abgeordneter und sonstiger Amtsträger.

²⁸ Im Unterschied zu fachbehördlichen Wertungen etwa im Rahmen von Verfassungsschutzberichten.

²⁹ [BVerfGE 138, 102](#) (118 Rn. 55) – Äußerungsbefugnis der Bundesregierung (2014); [BVerfGE 148, 11](#) (33 Rn. 64) – Chancengleichheit politischer Parteien (2018); [BVerfGE 154, 320](#) (336 Rn. 48) – Seehofer (2020); [BVerfGE 162, 207](#) (229 Rn. 74) – Merkel (2022). Auch in diesen Konstellationen gilt die Neutralitätspflicht jedoch nicht absolut, vgl. auch [StGH Niedersachsen](#), Urt. v. 24.11.2020, StGH 6/19 (zur NPD).

³⁰ Allenfalls in Ansätzen erkennbar in [BVerfGE 105, 252](#) (269) – Glykol (2002).

³¹ [BVerfGE 138, 102](#) (111 Rn. 32) – Äußerungsbefugnis der Bundesregierung (2014).

³² Zum missverständlichen Begriff der „Staatsfreiheit“ → Rn. 27; sowie Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 55 f.

³³ Dazu frühzeitig das Sondervotum Rottmann in [BVerfGE 44, 125](#) (192) – Öffentlichkeitsarbeit (1977); kritisch dazu Friehe, in: Uhle (Fn. 6), S. 103 f. Fn. 80.

³⁴ Dass die Abgrenzung privater und staatlicher Kommunikation in der Praxis Schwierigkeiten aufwerfen kann, weil die Zuordnung schwierig ist (etwa bei Minister:innen, die sich auch als Abgeordnete oder Privatpersonen äußern können) oder weil das Kommunikationsarrangement komplex ist (etwa im öffentlich-rechtlichen Rundfunk), ist aus anderen Bereichen des Rechts bekannt und wirft keine grundsätzlichen Probleme auf. Siehe dazu speziell mit Blick auf die Herausforderungen der Digitalisierung → Fn. 107.

und daher **Lenkungswirkung für den öffentlichen Diskurs** entfalten.³⁵ Insofern folgt das Gericht aus der Unhintergebarkeit staatlicher Kommunikation und der als unwiderleglich konstruierten Autoritätsunterstellung³⁶ zum einen, dass der Staat zur Stabilisierung eines Grundkonsenses und zur Steigerung der gesellschaftlichen Problemlösekapazitäten – wie gesehen – kommunikativ in die **Pflicht** genommen werden kann und muss. Zum anderen hält es besondere **Schranken** für die amtliche Kommunikation für nötig, insbesondere wenn staatlich verantwortete Kommunikation ein Modus zur „Perpetuierung der Herrschaft“ ist (→ Rn. 27 ff.).³⁷ Spezielle Vorsicht ist geboten, wo die staatliche Kommunikation an den Mechanismus der politischen Meinungsbildung heranrückt, insbesondere wenn Amtsträger negativ auf konkurrierende politische Parteien Bezug nehmen (→ Rn. 10).

14. Die abstrakten Maßstäbe des BVerfG **unterscheiden nur eingeschränkt zwischen den unterschiedlichen Trägern staatlicher Gewalt**. Eine verfassungsrechtliche *Pflicht* zur Öffentlichkeitsarbeit hat das Gericht bisher nur für die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften ausdrücklich anerkannt.³⁸ Für die – in ihrer Reichweite nicht klar definierte – „Staatsleitung“ spricht es in *Osho* und *Glykol* etwas weniger dringlich, aber immer noch fordernd von einer „Aufgabe“.³⁹ Für die nicht-gubernativen Träger der exekutiven Staatsgewalt hat sich das BVerfG bisher nur dazu verhalten, unter welchen Voraussetzungen diese Öffentlichkeitsarbeit betreiben *dürfen*. Nimmt man die Verortung der Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit in den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und in den Grundrechten ernst, ist jedoch nicht erkennbar, weshalb für die Kommunikation(splicht) der Verwaltung andere Maßstäbe als für die Regierungskommunikation gelten sollten, zumal Fachbehörden vielfach über besondere Fähigkeiten bei der Vermittlung von gesellschaftlichem Orientierungswissen verfügen dürften; auch ist ihnen teilweise (Verfassungsschutzämter⁴⁰; Zentralen für politische Bildung⁴¹) die Verteidigung des Grundkonsenses und der Wertvorgaben der Verfassung durch Gesetz ausdrücklich anvertraut.⁴² Speziell für Kommunen hat das BVerfG eine entsprechende Verpflichtung zur Kommunikation in einer Kammerentscheidung schließlich ausdrücklich anerkannt.⁴³ In der Praxis ist diese Problematik bedingt relevant, weil Informations- und Kommunikationspflichten heute – auch unter dem

³⁵ Gleichsinnig insofern bereits [BVerfGE 44, 125 \(141 f.\)](#) – Öffentlichkeitsarbeit (1977) sowie die dortigen Sondervoten von Geiger (S. 174) und Rottmann (S. 184 f.); st. Rspr.

³⁶ Die Infragestellung dieser Prämisse begegnet insbesondere in der Kritik an den Entscheidungen des BVerfG zu den Äußerungsbefugnissen von Regierungsvertretern. Differenzierend dazu *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 62 f., der zurecht darauf hinweist, dass die Autoritätsunterstellung mit der sonst vom Gericht vertretenen Auffassung der Bürger:innen als mündige Rezipient:innen schwer in Übereinstimmung zu bringen ist, der aber vor allem kritisiert, dass die Fokussierung der Rechtsprechung auf das Autoritätsargument zu einer Regelbildung für das staatliche Informationshandeln führt, die stark die Schrankenziehung betont, statt Anforderungen an ein die Qualität der staatlichen Informationstätigkeit zu formulieren. Vgl. auch ebd., S. 109 ff., zu Erkenntnissen der Medienwirkungsforschung, die zu diesem Punkt ein differenziertes Bild zeichnet.

³⁷ [BVerfGE 44, 125 \(142\)](#) – Öffentlichkeitsarbeit (1977).

³⁸ [BVerfGE 44, 125 \(147\)](#) – Öffentlichkeitsarbeit (1977); [BVerfGE 63, 230 \(242 f.\)](#) – Öffentlichkeitsarbeit II (1983).

³⁹ Der Begriff der Staatsleitung ist undeutlich und wird von den Gerichten auch für Fachbehörden verwendet, vgl. [BVerfG](#), Beschl. v. 17.8.2010, 1 BvR 2585/06 Rn. 23 – Löw. Siehe auch *BVerfG*, Ur. v. 19.2.2015, 1 C 13/14 Rn. 36, wonach auch das Betreiben einer Datenbank durch die Stiftung Deutsches Zentrum Kulturgutverluste zur Staatsleitung zählen soll. Die Ausweitung des Begriffs ist wohl Folge der Aufweichung des Gesetzesvorbehalts für das staatliche Informationshandeln durch [BVerfGE 105, 279 \(303\)](#) – *Osho* (2002), kann die Qualifikation der Kommunikation als Akt der Staatsleitung doch partiell über das Fehlen einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage hinweghelfen.

⁴⁰ Zum Verfassungsschutzbericht [BVerfGE 113, 63 \(82\)](#) – Junge Freiheit (2005); [BVerfG](#), Beschl. v. 31.5.202, 1 BvR 98/21.

⁴¹ [BVerfG](#), Beschl. v. 17.8.2010, 1 BvR 2585/06.

⁴² Von einer Pflicht für jedes Staatsorgan gehen daher etwa auch aus *Häberle JZ 1977, 361 (366)*; *Deppenheuer*, Selbstdarstellung der Politik, 2002, S. 71 f.; *Schoch*, AfP 2010, 313 (321).

⁴³ [BVerfG](#), Beschl. v. 8.9.2020, 1 BvR 987/20 Rn. 13: „Eine Kommune ist als Keimzelle der Demokratie (vgl. [BVerfGE 11, 266 <275 f.>](#); 79, 127 <149>) ein politischer Verband, der sich durch seine gewählten Vertreter zu seiner Geschichte und den daraus folgenden Lehren und Verantwortlichkeiten verhalten können muss.“



Einfluss des insoweit noch ambitionierteren Unionsrechts (vgl. Art. 11 Abs. 2 EUV)⁴⁴ – vielfach auch einfachgesetzlich normiert sind.⁴⁵ Allgemeine, wenn auch nicht besonders weitreichende Pflichten für die digitale Kommunikation ergeben sich hier insbesondere auch aus dem Recht des E-Government (vgl. etwa §§ 3, 12a EGovG).

15. Auch die **Grenzen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit** werden vom BVerfG für die Vertreter der Exekutive **weitgehend einheitlich** gehandhabt.⁴⁶ Nur für den Bundespräsidenten hat das Gericht bisher ein genuin politisches Sprechmandat anerkannt, das auch bei der Bewertung von Parteien großzügigeren Maßstäben unterliegt.⁴⁷ Im Übrigen orientieren sich die normativen Vorgaben der Rechtsprechung an Leitwerten des Verwaltungsstaates selbst dort, wo sich die Spitzen der Gubernative äußern.⁴⁸ Dies wird mit Blick auf die demokratische Vergabe der Regierungsämter im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes und die schwierige Abgrenzung von amtlicher und nicht-amtlicher Kommunikation gerade bei Regierungsmitgliedern vielfach kritisiert. Diese Kritik hat das Gericht bisher allerdings nicht zu Korrekturen veranlasst; ihr wird daher hier nicht weiter nachgegangen.⁴⁹

2.2 Implikationen der Digitalisierung

16. Wie sich die Digitalisierung (→ Rn. 2 f.) auf dieses Kommunikationsmodell auswirkt, welche Folgen sie für das Äußerungsrecht hat, hat das BVerfG bisher nicht ausführlich beschäftigt. Wenn jüngere Entscheidungen, die sich mit staatlichen Äußerungen auf Ministeriumshomepages befassen, für die Maßstabbildung auf ältere Judikate verweisen, in denen es etwa um Zeitungsanzeigen, Faltblätter, Broschüren oder sonstige Druckwerke ging, legen die bruchlosen Verweisketten auf den ersten Blick eine Kontinuität der Maßstäbe nahe, die vom Medienwandel unbeeinflusst ist.⁵⁰

17. Doch auch wenn das BVerfG noch nicht ausdrücklich zwischen analogen und digitalen medialen Erscheinungsformen bzw. Kontexten der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unterschieden hat, darf daraus nicht geschlossen werden, das Gericht würde die Relevanz des Medienwandels für die Verfassungsauslegung ignorieren. Im Gegenteil hat sich das BVerfG schon 2002 in den

⁴⁴ Vgl. beispielhaft Art. 57 Abs. 1 lit. b DSGVO (zum intensiven Streit um die Reichweite dieser Norm siehe nur *Dieterle*, ZD 2024, 241). Siehe auch § 10 Abs. 3 S. 1 und 2 UIG: „Die Verbreitung von Umweltinformationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden.“

⁴⁵ Die Vergesetzlichung ist allerdings auch Folge dessen, dass trotz seines „weichen“ Steuerungscharakters auch das staatliche Informationshandeln in Grundrechte eingreifen *kann*. Auf die – unüberschaubare – Diskussion zur Eingriffsqualität staatlichen Informationshandelns und zur Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes kommt es im vorliegenden Zusammenhang nicht an; siehe dazu nur knapp *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2018, 343 (344 f.).

⁴⁶ Andere Regeln gelten schon wegen Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG im Parlament.

⁴⁷ [BVerfGE 136, 323](#) (334 f. Rn. 29 f.) – Gauck (2014).

⁴⁸ Siehe oben → Fn. 29.

⁴⁹ Siehe dazu schon → Fn. 36. Hingewiesen sei nur darauf, dass sich die Judikatur nicht allein mit einem undifferenzierten Verständnis von Amtsautorität erklären lässt (dazu *Mast*, Staatsinformationsqualität [Fn. 2], S. 41). Vielmehr formuliert die Rechtsprechung (nur) dort besonders restriktive Vorgaben für Regierungsvertreter, wo deren Äußerungen mit den Rechten konkurrierender politischer Parteien kollidieren. Die besondere Sensibilität dieser Kommunikationsakte liegt auf der Hand.

⁵⁰ [BVerfGE 44, 125](#) (150 f.) – Öffentlichkeitsarbeit (1977) betraf Bücher, Broschüren, Faltblätter und ähnliche Publikationen. Gegenstand von [BVerfGE 63, 230](#) – Öffentlichkeitsarbeit II (1983) war eine Anzeigenkampagne in Tageszeitungen. [BVerfGE 105, 252](#) – Glykol (2002) betraf eine vom Ministerium vertriebene (gedruckte) Liste. [BVerfGE 105, 279](#) – Osho (2002) betraf Broschüren, Presseverlautbarungen, Vorträge und parlamentarische Drucksachen.

Entscheidungen *Osho* und *Glykol* deutlich für ein dynamisches Verfassungsverständnis ausgesprochen: „Die staatliche Teilhabe an öffentlicher Kommunikation hat sich im Laufe der Zeit grundlegend gewandelt und verändert sich unter den gegenwärtigen Bedingungen fortlaufend weiter. Die gewachsene Rolle der Massenmedien, der Ausbau moderner Informations- und Kommunikationstechniken sowie die Entwicklung neuer Informationsdienste wirken sich auch auf die Art der Aufgabenerfüllung durch die Regierung aus“⁵¹ Schon zu einem Zeitpunkt, als die heutige Entwicklung noch gar nicht absehbar war, hat das Gericht also bereits die digitale Kommunikation im Kontext mit dem Auftrag einer **realitätsgerechten Fortbildung der Maßstäbe für die staatliche Informationstätigkeit** erwähnt. Ähnliche Sensibilität für die Eigengesetzlichkeiten, die Kommunikationsmedien gegenüber Kommunikationsinhalten entfalten können und die daher bei der rechtlichen Ausgestaltung zu berücksichtigen sind, zeigt das Gericht auch andernorts im Medienverfassungsrecht, etwa wenn es die Sondersituation des Rundfunks mit dessen besonderer Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft begründet.⁵²

18. Da die staatliche Pflicht zur Kommunikation im Kern den Zweck hat, eine verantwortliche Teilhabe der Bürger:innen an der politischen Willensbildung zu sichern (→ Rn. 8 f.), kann sie somit nicht auf tradierte Medientypen und Kommunikationsformen begrenzt werden, sondern **muss sich am tatsächlichen Mediennutzungs- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung orientieren**. Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit geht daher im Jahr 2025 nicht mehr – wie noch im Jahr 1977 – in der Pflicht zur Erstellung von Faltblättern auf. Vielmehr geht es darum, durch eigene Kommunikationsbeiträge möglichst große Teile der Bevölkerung zu erreichen, um eine aktivierende und katalysierende Wirkung für den öffentlichen Diskurs zu entfalten, den Grundkonsens zu stabilisieren, vor Risiken zu warnen, Informationsdefizite zu beheben etc. Unter den heutigen Bedingungen bedeutet dies, dass der Staat sowohl in seiner verfahrensbezogenen Kommunikation als auch in seiner verfahrensunabhängigen **Öffentlichkeitsarbeit effektive Möglichkeiten zur digitalen Kommunikation nutzen und bereitstellen muss**. Entsprechend dynamisch muss er auf veränderte Kommunikationserwartungen reagieren. Dies erfordert eine angemessene Ressourcenallokation. Mit anderen Worten: Mit einer Anzeigenkampagne in Printmedien oder im Rundfunk genügt der Staat seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit heute in aller Regel nicht mehr. Vielmehr muss er dort kommunizieren, wo Öffentlichkeit ist, und sich dabei der üblichen Mittel und Formen bedienen. Wenn der einfache Gesetzgeber heute den Auftrag der Öffentlichkeitsarbeit in Richtung digitaler Kommunikation schärft, trägt er genau dieser Maßgabe Rechnung.⁵³

⁵¹ [BVerfGE](#) 105, 252 (268 f.) – Glykol (2002); identisch [BVerfGE](#) 105, 279 (301 f.) – Osho (2002).

⁵² [BVerfGE](#) 90, 60 (87) – Rundfunkgebühren I (1994); [BVerfGE](#) 95, 220 (236 f.) – Extra-Radio (1997). Zur „Sondersituation“ siehe auch die Nachweise → oben Fn. 15.

⁵³ Siehe bereits die Hinweise → oben Fn. 44. Das Parlamentsrecht enthält hier neuerdings in § 55 Abs. 3 AbgG eine durchaus exemplarische Regelung: „Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der Mittel, des Orts, der Zeit und der Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei. Zu den Mitteln gehört insbesondere auch die digitale Kommunikation. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Fraktionen müssen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein. Sechs Wochen vor Wahlen zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament bedarf die Öffentlichkeitsarbeit eines besonderen parlamentarischen Anlasses.“



2.3 Verpflichtung zur responsiven Online-Kommunikation

19. Digitale Medien zeichnen sich gegenüber den klassischen Massenmedien insbesondere dadurch aus, dass sie Möglichkeiten zum Dialog, insbesondere über Reaktions- und Kommentierungsfunktionen, integrieren, die die Sender-Empfänger-Unterscheidung aufbrechen.⁵⁴ Dies eröffnet nicht nur Möglichkeiten zur intensivierten Kommunikation mit Bürger:innen; soweit Plattformalgorithmen Konten oder Posts mit hohen Interaktionswerten verstärkt ausspielen, wird die Nutzung dieser Funktionen auch für die Reichweite staatlicher Kommunikationsinhalte auf der Plattform relevant. Beide Gesichtspunkte legen nahe, dass sich dort, wo technische Möglichkeiten und hinreichende Nachfrage der Bevölkerung nach **Interaktion und Teilhabe** mit und an staatlicher Öffentlichkeitsarbeit besteht, der Staat auch diesem Bedürfnis nachkommen muss. Die damit verbundene Pflicht zur Interaktion entspricht zudem dem **demokratisch-partizipativen Kern der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit**. Sie bietet dem demokratischen Staat nämlich die Chance, Ideen, Anregungen, Zustimmung und auch Kritik am staatlichen Handeln zu sammeln und unmittelbar darauf zu reagieren. Die für Kommunikation verantwortlichen Stellen wirken damit nicht mehr nur als Verlautbarer staatlicher Inhalte „nach außen“, sondern auch als Tor für Impulse der Bürger:innen in den Staat hinein. Insoweit ergänzen digitale Medien die etablierten Partizipationsformen (durch Anhörungsverfahren, Petitionsbeauftragte etc.) um einen neuen, überaus flexiblen Modus. Wenn sich Anwohner:innen auf Plattformen über gefährliche Verkehrsführungen oder gesperrte Spielplätze beschwerten, kann die Kommune Bedarfe erkennen, die sie anderweitig womöglich gar nicht zur Kenntnis genommen hätte, sie kann im Dialog Kontexte vermitteln und gegebenenfalls über ihre Prioritäten und Entwicklungspläne aufklären. All das trägt potenziell zur Stärkung des Vertrauens in demokratische Institutionen bei. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit bedeutet heute also nicht nur, auch auf digitalen Plattformen präsent zu sein, sondern verlangt zudem, die dortigen Möglichkeiten zur responsiven Kommunikation aktiv zu nutzen.

20. Dies begründet für staatliche Stellen erhebliche Herausforderungen. Was die dafür nötigen **Ressourcen** betrifft, gilt allerdings „ultra posse“: Ideale Responsivität ist nicht geboten, ein Minimum darf aber nicht unterschritten werden und insbesondere ist die Verteilung der Ressourcen zwischen digital und analog sachgerecht zu gestalten. Verfassungsrechtlich nicht determiniert ist, inwieweit staatliche Stellen entsprechende Kompetenzen selbst entwickeln oder sich im Wege der Auftragsvergabe einkaufen. Schwieriger ist damit umzugehen, dass sich Kommentare und Stellungnahmen Dritter zu staatlichen Beiträgen auf digitalen Plattformen oft nicht an den der staatlichen Kommunikation gezogenen Grenzen (→ 3.2) orientieren werden bzw. sogar gegen die allgemeinen Gesetze verstoßen können. Diese Herausforderung relativiert die grundsätzliche Pflicht zur digitalen Öffentlichkeitsarbeit jedoch nicht. Allerdings gilt es, bei der Umsetzung, die skizzierten negativen Effekte zu vermeiden oder jedenfalls zu minimieren. Hierbei stellen sich im Einzelnen komplexe Fragen (Stichwort: virtuelles Hausrecht).⁵⁵ Ganz allgemein gilt: Soweit staatliche Institutionen auf digitalen Plattformen Diskussionsräume eröffnen, müssen sie die durch die Plattform zur Verfügung gestellten Moderationsrechte nutzen, wenn dort veröffentlichte Äußerungen Dritter die Grenze der Rechtswidrigkeit überschreiten. Sie können diese Filterfunktion nicht dem Plattformbetreiber überlassen. Die Beiträge der Bürger:innen unterliegen dabei ihrerseits allerdings nicht den Schranken des öffentlich-rechtlichen, sondern des privatrechtlichen Äußerungsrechts.

⁵⁴ Siehe etwa *Friehe*, in: Uhle (Fn. 6), S. 95 ff.

⁵⁵ Siehe hierzu im Überblick *Grünwald*, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 7 Rn. 24 ff. m.w.N.

2.4 Zwischenergebnis

21. Vor diesem Hintergrund sind die vielfältigen Aktivitäten staatlicher Stellen im digitalen Raum aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht keinen grundsätzlichen Einwänden ausgesetzt. Im Gegenteil lässt sich zur ersten in diesem Gutachten zu beantwortenden Frage festhalten: **Staatliche Kommunikationstätigkeit muss heute, wenn sie dem Auftrag der Verfassung gerecht werden will, auch die digitalen Medien effektiv nutzen und entsprechende Angebote bereitstellen.** Mit Blick auf deren besondere Eigenschaften existiert also eine eigenständig konturierte digitale Dimension der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit. Diese umfasst dort, wo technisch möglich, auch die Nutzung responsiver Mittel der Interaktion und Teilhabe.

22. In vielen Fällen kommen staatliche Stellen diesem Auftrag zur digitalen und responsiven Öffentlichkeitsarbeit bereits umfassend und in hoher Qualität nach. Als Hemmnis erweist sich jedoch, dass nicht immer klar ist, wo die Schranken für die digitale Kommunikation des Staates verlaufen. Einigkeit besteht zwar seit jeher, dass staatliche Stellen die digitale Öffentlichkeit nicht im Sinne der Machthabenden manipulieren dürfen.⁵⁶ Doch droht dergleichen bereits, wenn der Bundeskanzler – ganz ohne konkreten Sachbezug – auf TikTok den Inhalt seiner Aktentasche vorführt? Und selbst dort, wo der Gesetzgeber Regierung und Verwaltung digitale Kommunikationsaufgaben ausdrücklich ins Lastenheft schreibt, sehen sich entsprechende Angebote oft gerichtlichen Angriffen wegen möglicher Grenzüberschreitungen ausgesetzt, jüngst etwa im schon erwähnten Fall des Nationalen Gesundheitsportals.⁵⁷ Wesentliche Ursache für die aktuelle Rechtsunsicherheit ist, dass sich die für die „analoge“ Öffentlichkeitsarbeit entwickelten Schrankenregeln nicht unverändert auf das Digitale übertragen lassen. Auch sie wandeln sich vielmehr mit der Veränderung des medialen Kontextes – in welcher Form dies geschieht, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

⁵⁶ Dazu schon früh *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, 1966, S. 128, 133 f.; *Häberle*, JZ 1977, 361 (366 f.); *Quaritsch*, in: ders., Die Selbstdarstellung des Staates, S. 6.

⁵⁷ Dazu oben → Fn. 14.



3 Grenzen der digitalen Öffentlichkeitsarbeit

23. So sinnvoll und geboten digitale Öffentlichkeitsarbeit des Staates ist – grenzenlos zulässig ist sie nicht. Gerade weil die digitale Transformation für alle, auch staatliche Kommunikatoren, Zugangshürden reduziert und die Reichweite von Inhalten potenziell erhöht (→ Rn. 3), müssen die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit neu kalibriert werden. Sicher ist, dass eine völlige „Verstaatlichung“ oder „Demokratisierung“ der digitalen Öffentlichkeit dieser ihre Offenheit, Spontaneität und Ungebundenheit nehmen würde, die die demokratieermöglichende Qualität von Öffentlichkeit überhaupt erst begründet.⁵⁸ Aber auch weniger weitreichende kommunikative Interventionen des Staates bergen im Analogen wie im Digitalen die Gefahr, die Öffentlichkeit zu formieren, kritische Perspektiven zu unterdrücken, Vertrauen in die Offenheit des kommunikativen Austauschs zu unterminieren und damit die Bedingung des demokratischen Prozesses zu kompromittieren.⁵⁹ Das „öffentlich-rechtliche Äußerungsrecht“⁶⁰, das die hierauf zielenden Verbote und Gebote bündelt, hat aber nicht nur eine beschränkende Funktion. Es soll dem Staat zugleich ermöglichen, die Ziele, die ihm von Verfassung wegen mit der Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit gesetzt sind (→ Rn. 7), tatsächlich zu erreichen: Orientierung vermitteln, den Grundkonsens stärken, Akzeptanz sichern – alles das fordert nicht irgendeine, sondern eine Kommunikation, die bestimmten inhaltlichen und formalen Maßstäben genügt (→ Rn. 47 ff.). Verfehlt staatliches Informationshandeln diese Vorgaben, wird etwa über Risiken fehlerhaft oder verwirrend kommuniziert, befördert das nicht das Gemeinwohl, sondern kann dies die staatliche Aufgabenerledigung erschweren oder sogar insgesamt die Akzeptanz und das Vertrauen in den Staat gefährden.

24. Die Herausforderung, vor der das öffentlich-rechtliche Äußerungsrecht steht, besteht somit darin, Raum dafür zu lassen, dass staatliche Kommunikation, auch unter Anpassung an die Eigenlogiken der Medien, tatsächlich Gehör findet, ohne dabei die Ziele der Öffentlichkeitsarbeit zu kompromittieren. Angesichts vielfach unklarer medialer Wirkmechanismen (→ Rn. 2), ist diese Herausforderung unter den Bedingungen der Digitalisierung eher größer als kleiner geworden. Die Bedeutung der Materie wächst zudem, weil die klassischen Kommunikationsintermediäre infolge der Digitalisierung an Bedeutung verlieren. Mit dem Wegfall des Monopols der Massenmedien büßt auch der Filter des öffentlichen Medienrechts an Relevanz ein. Je öfter staatliche Akteure, statt die klassischen Medien zu nutzen, auf digitalen Plattformen direkt mit der Bevölkerung kommunizieren, desto wichtiger wird das öffentlich-rechtliche Äußerungsrecht als eigentlicher Mechanismus zur „Sicherung für sorgfältige und rationale Äußerungsgestaltung“.⁶¹ Anders formuliert: Wo journalistische Verantwortung an Einfluss verliert, müssen staatliche Akteure selbst mehr kommunikative Verantwortung übernehmen.

25. Welche Auswirkungen die Digitalisierung auf diese Materie hat, ist im Folgenden zunächst mit Blick auf den Grundsatz der Staatsferne (→ 3.1) und dann mit Blick auf eine mögliche Modifikation des Sachlichkeitsgebots zu analysieren (→ 3.2). Abschließend ist in aller Kürze noch auf die Relevanz des Datenschutzrechts hinzuweisen (→ 3.3).

⁵⁸ Vgl. Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 38.

⁵⁹ So bereits Wischmeyer JZ 2024, S. 774 (777).

⁶⁰ Zu dieser Bezeichnung siehe Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16).

⁶¹ Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 93; siehe auch Kalscheuer/Conrad, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 1 Rn. 2.

3.1 Digitale Öffentlichkeitsarbeit und der Grundsatz der Staatsferne

26. Bei der Frage, **in welchem Umfang staatliche Akteure digital kommunizieren dürfen**, sind zwei Problemkreise zu unterscheiden. Zum einen ist zu klären, an welchem Punkt legitime digitale Öffentlichkeitsarbeit in eine unzulässige Formierung der Öffentlichkeit umschlägt, wo also der demokratische Meinungs- und Willensbildungsmechanismus vom Volk zu den Staatsorganen hin („von unten nach oben“) kompromittiert wird (1). Darüber hinaus werden gerade digitale Kommunikationsaktivitäten staatlicher Stellen aus Sicht privater Medienunternehmen vermehrt als Wettbewerbsproblem diskutiert (2). In beiden Konstellationen wird in Literatur und Rechtsprechung vielfach auf das Gebot der „Staatsferne“ Bezug genommen, dessen Reichweite jedoch zumindest teilweise deutlich überschätzt wird.⁶²

3.1.1 Integrität des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses

27. Das **BVerfG** hat bisher nicht dazu Stellung genommen, ob und inwieweit das Gebot der Staatsferne als Grenze der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit fungiert. Zwar finden sich an anderer Stelle, nämlich in der Rundfunkrechtsprechung des Gerichts, Indizien dafür, dass der Staat nach Auffassung des BVerfG Kommunikationsaufgaben nicht in beliebiger Form und unbegrenzt wahrnehmen soll. Eben dort hat das Gericht auch das zitierte Gebot der „Staatsferne“ entwickelt⁶³ und – allerdings sehr speziell im Kontext der Prüfung des Anteils staatlicher Vertreter:innen in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten – formuliert, „daß der Staat weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluß auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen darf“. ⁶⁴ In eine ähnliche Richtung scheint es zu deuten, wenn das BVerfG mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vom Institut der „freien Presse“⁶⁵ spricht und die „institutionelle Eigenständigkeit der Presse und des Rundfunks“⁶⁶ betont. Eine explizite Übertragung des Grundsatzes der „Staatsferne“ auf die Presse hat das BVerfG allerdings bisher vermieden.⁶⁷ In der Rechtsprechung der **Instanzgerichte** und in der **Literatur** wird das Staatsfernegebot heute gleichwohl weithin als eine im Demokratieprinzip und in der objektiv-rechtlichen Dimension des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wurzelnde Schranke für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit verstanden, die weitreichende Konsequenzen hat.⁶⁸ Nimmt man seine Funktion als Mechanismus zur Sicherung des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses ernst – hierum geht es jedenfalls dem in der Rundfunkrechtsprechung des BVerfG entwickelten Staatsfernegebot –, ist diesem

⁶² Scharf zu der oft undifferenzierten Handhabung des Staatsfernegebots: *Schoch*, Information der lokalen Öffentlichkeit durch kommunale Amtsblätter und Telemedienangebote, 2019, S. 26 ff., 87 f, 117 ff. Ausführliche Analysen hierzu bei *Cornils DÖV* 2022, S. 1 ff.; *Mast ZUM* 2023, S. 666 (670 ff.); *Wischmeyer JZ* 2024, S. 774 (776 ff.). Sehr kritisch zur aktuellen BGH-Rechtsprechung jüngst auch *Cornils NJW* 2025, S. 707 ff. (mit dem Titel: „Die Staatsferne der Medien in wettbewerbsrechtlicher Verformung“).

⁶³ In *BVerfGE* 57, 295 (320) – 3. Rundfunkentscheidung (1981), ist noch von „Staatsfreiheit“ die Rede; seit *BVerfGE* 136, 9 (33 ff. Rn. 38 ff.; 43 ff. Rn. 59 ff.) – ZDF-Staatsvertrag (2014) spricht das Gericht dann durchgehend von „Staatsferne“.

⁶⁴ *BVerfGE* 83, 238 (330) – 6. Rundfunkentscheidung (1991). Siehe auch *BVerfGE* 12, 205 (263) – 1. Rundfunkentscheidung (1961); *BVerfGE* 73, 118 (165) – 4. Rundfunkentscheidung (1986); *BVerfGE* 121, 30 (52) – Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen (2008).

⁶⁵ *BVerfGE* 20, 162 (175 f.) – Spiegel (1966); *BVerfGE* 80, 124 (132) – Postzeitungsdienst (1989). Dazu, dass sich aus diesen Entscheidungen für die vorliegende Frage nur sehr begrenzt Schlüsse ziehen lassen, siehe *Möllers/Zimmer JZ* 2023, S. 516 (518 f.).

⁶⁶ *BVerfGE* 117, 244 (258 f.) – Cicero (2007).

⁶⁷ Allein *BVerfGE* 83, 130 (150) – *Mutzenbacher* (1990), erwähnt das Staatsferne-Gebot in Zusammenhang mit der Presse, ohne daraus jedoch weitere Schlüsse zu ziehen.

⁶⁸ Dazu im Überblick *Wolf*, in: *Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht* (Fn. 16), § 4 Rn. 92 ff.



jedoch **nur ein verhältnismäßig enges Beherrschungs- und Betätigungsverbot des Staates** für mediale Unternehmungen bzw. Aktivitäten zu entnehmen.

28. So enthält das Staatsferngebot insbesondere **keine Beschränkung** für die Art der **Inhalte der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit**, etwa ein generelles Verbot wertender oder politischer Stellungnahmen durch staatliche Stellen.⁶⁹ Dem steht bereits entgegen, dass staatliche Öffentlichkeitsarbeit – wie dargelegt – wertfrei gar nicht sinnvoll denkbar ist bzw. als Befestigung des „Grundkonsenses“ sogar werten muss. Stattdessen ziehen insoweit etwa das Neutralitäts-, Sachlichkeits-, Richtigkeits- und Transparenzgebot wertenden Äußerungen punktuell Grenzen (hierzu gleich → 3.2).

29. Ferner lassen sich aus dem Gebot **keine kategorialen formatbezogenen Einschränkungen** ableiten, also etwa ein Verbot, bei der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit im Internet presse- oder rundfunkähnliche Mittel zu nutzen.⁷⁰ Die Beschränkungen, denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk insoweit unterliegt (vgl. §§ 27 Abs. 1 S. 2; 30 Abs. 7 S. 1 MStV), spiegeln dessen Sondersituation wider und lassen sich auf die staatliche Öffentlichkeitsarbeit nicht übertragen.⁷¹ Im Gegenteil verlangt die Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit gerade die Nutzung solcher Formate, die in der Bevölkerung tatsächlich zur Kenntnis genommen werden (→ Rn. 17 f.). Der Staat darf daher im Grundsatz auch mediale Formate betreiben, die, würden sie von Privaten verantwortet, als (digitale) Presse oder Rundfunk im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu klassifizieren wären.⁷² Staatlichen Stellen stehen somit prinzipiell „dieselben Kommunikationswege und -formen zu wie den Medien“ zu.⁷³

30. Es **verstößt** schließlich auch **nicht** gegen das Gebot der Staatsferne, wenn staatliche Öffentlichkeitsarbeit „**journalistisch-redaktionellen**“ Charakter hat, also typisch journalistische Genres oder das Organisationsmittel einer Redaktion nutzt. Dies wird zwar in der jüngeren Literatur teils in Frage gestellt.⁷⁴ Dahinter dürfte die Annahme stehen, die Wahl solcher Kommunikationsmittel verspreche einen gesteigerten Einfluss auf den öffentlichen Diskurs und erhöhe damit das Risiko einer Konfusion von demokratischer Öffentlichkeit und demokratischer Herrschaft. Bei näherer Betrachtung trägt diese Annahme jedoch nicht. Zwar ist es nachvollziehbar, dass der einfache Gesetzgeber an „journalistisch-redaktionell“ gestaltete Medienangebote erhöhte Erwartungen knüpft (vgl. §§ 2 Abs. 1 S. 1 Hs. 2; 18 Abs. 2 S. 1; 19 Abs. 1 S. 1 MStV). Als Schranke für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit lässt sich das Kriterium aber schon deswegen nicht nutzen, weil diese ihrerseits ein professionelles kommunikatives Agieren des Staates verlangt, damit die mit der staatlichen Kommunikation verfolgten Ziele erreicht werden können. Zudem überschätzt das Kriterium den Zusammenhang zwischen Kommunikationsmethoden und -erfolg: Wenn eine Behördenleiterin einen von der Pressestelle ihrer Behörde redigierten und auf der Behördenwebsite veröffentlichten Blogpost – heute ein typisch journalistisches Genre – verfasst, in der sie

⁶⁹ Gersdorf AfP 2016, S. 293 (304 f.); Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 194 ff.; Mast ZUM 2023, S. 666 (669); Möllers, Libra-Gutachten, 2023, S. 11 m.w.N.; hierzu und zum Folgenden bereits Wischmeyer, JZ 2024, 774 (778 f.).

⁷⁰ So auch im Ergebnis Mast ZUM 2023, S. 666 (667 f.).

⁷¹ Dazu → oben Fn.15.

⁷² Deutlich Cornils NJW 2025, 707 Rn. 15: Es „kann dem Staat nicht alles verboten sein, was Art. 5 GG prima facie schützt.“ Aus grundrechtlicher Sicht ändert die Verbreitung über das Internet im Übrigen nach heute wohl herrschendem Verständnis nicht den Charakter als Presse- oder Rundfunkezeugnis, vgl. Kaiser, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 5 Abs. 1 Rn. 86, 95 f.

⁷³ Gersdorf, Gutachten (Fn. 12), S. 26 f. Derartige Formate genießen im Falle staatlicher Urheberschaft oder Beherrschung zwar keinen Grundrechtsschutz, sind aber auch nicht per se unzulässig.

⁷⁴ Vgl. Mast ZUM 2023, S. 666 (672); Möllers (Fn. 69), S. 12.

bürgerrelevante Probleme aus dem Aufgabenspektrum der Fachbehörde kommuniziert, und wenn dieser Post dann in sozialen Medien von der Pressestelle der Behörde beworben wird – dann lässt sich darin schon angesichts der Fülle an konkurrierenden Inhalten keine undemokratische Formierung der Öffentlichkeit erkennen.⁷⁵ In Zeiten klassischer Massenmedien, insbesondere im Falle des Rundfunks, mag es angesichts allgemein beschränkter Ressourcen (Sendezeit etc.) noch sinnvoll gewesen sein, von den genutzten Kommunikationsmitteln und -formen pauschal auf die Wirkmacht des Kommunizierten zu schließen. In der digitalen Medienwelt trägt dieser Schluss jedoch nicht mehr. Denn auf digitalen Plattformen korreliert die Beachtung journalistischer Standards und das Vorhandensein redaktioneller Unterstützung nur sehr eingeschränkt mit dem Verbreitungserfolg medialer Inhalte.⁷⁶

31. Das heißt nicht, dass die demokratische Öffentlichkeit nicht durch (digitale) staatliche (Massen-)Kommunikation kompromittiert werden kann. Doch liegt die Hürde hierfür deutlich höher: Ein **Verstoß gegen das Staatsfernegebot** liegt somit erst dann vor, wenn **staatliche Stellen selbst ein Medium betreiben oder beherrschen**, das die Allgemeinheit mit gewisser **Regelmäßigkeit** mit einem **inhaltlich vielfältigen** und für die **gesellschaftliche Kommunikation relevanten Spektrum an Informationen versorgt** und auf diese Weise einen **wahrnehmbaren Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leistet**.⁷⁷ Erst hier ist nämlich – unter Berücksichtigung des Auftrags zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit – eine Konfusion von demokratischer Öffentlichkeit und demokratischer Herrschaft ernsthaft zu besorgen. **Unzulässig** wäre daher etwa eine (digitale) Tages- oder Wochenzeitung mit „**Vollprogramm**“, ein entsprechend positionierter, vom Staat **beherrschter Rundfunksender**⁷⁸ oder eine für ein breites Spektrum an Inhalten offene **Plattform**, für die der Staat nicht nur eine Infrastruktur bereitstellt, sondern auf deren Präsentationsmodus er steuernd Einfluss nimmt.⁷⁹ Solche Angebote sind kategorisch unzulässig; eine Abwägung ist nicht möglich.⁸⁰ Alles was unterhalb dieser Schwelle liegt, kann hingegen als staatliche Öffentlichkeitsarbeit zulässig sein bzw. ist jedenfalls nicht schon wegen des Verstoßes gegen das Gebot der Staatsferne unzulässig. **Nicht überschritten ist die Verbotsschwelle** beispielsweise schon wegen fehlender thematischer Breite, wenn die Pressestelle einer Behörde, gegebenenfalls unterstützt durch externe Fachkräfte („Redaktion“), Videos oder Podcasts produziert, in denen die Behördenleitung oder Mitarbeitende in regelmäßigen Abständen aus dem Aufgabenbereich der Behörde berichten – dies gilt allerdings nur, soweit sich die Inhalte der Berichterstattung im Rahmen der Informationskompetenzen der Behörde halten und die die Standards des öffentlich-rechtlichen Äußerungsrecht im Übrigen gewahrt sind (dazu gleich → 3.2). Anders formuliert: Das Fehlen eines Verstoßes gegen das Gebot der Staatsferne indiziert noch nicht die äußerungsrechtliche Zulässigkeit der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit.

⁷⁵ Vgl. beispielhaft https://www.bsi.bund.de/DE/Das-BSI/Cybernation/Cybernation-Blog/Cybernation-Blog_node.html.

⁷⁶ Pointiert *Kraetzig* NJW 2023, 1485. Die folgenden Ausführungen folgen *Wischmeyer*, JZ 2024, 774 (779).

⁷⁷ Vgl. *Held/Ingold*, in: *Binder/Vesting* (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 5. Aufl. 2024, MStV § 18 Rn. 44 ff. m.w.N., die zusätzlich noch ein hohes Maß an Aktualität fordern. *Mast* ZUM 2023, S. 666 (673), führt ferner den Aspekt der redaktionellen Unabhängigkeit an.

⁷⁸ In diesem Sinne ist die oben zitierte Aussage aus dem 6. Rundfunkurteil (→ Rn. 27) zu verstehen.

⁷⁹ Entsprechend *Kaiser*, in: *Brosius-Gersdorf* (Hrsg.), *Dreier-Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl. 2023, Art. 5 Abs. 1 Rn. 203. Wohl restriktiver als hier *Gersdorf*, Gutachten (Fn. 12), S. 23 f. Enger wohl auch *Cornils* NJW 2025, 707 Rn. 10, der schon „einzelne pressemäßige Beiträge“ für unzulässig hält.

⁸⁰ Vgl. *Cornils* NJW 2025, 707 Rn. 14: „Zulässige kommunale Informationstätigkeit und den Kommunen verwehrte Medienpublizistik (in Druckwerken, linearem Rundfunk oder online) sind rechtlich strikt voneinander zu unterscheiden, auch wenn es unleugbar in der vom BGH in *Crailsheim II* anschaulich beschriebenen Grauzone gegenständliche Überschneidungen mit der für Grundrechtsträger auch von den Schutzbereichen des Art. 5 I 2 GG erfassten Medientätigkeit gibt und man über Grenzfälle immer wird streiten können.“



3.1.2 Schutz privater Medienunternehmen vor kommunikativer Konkurrenz

32. Verfassungsrechtliche Grenzen werden für das staatliche Kommunikationshandeln nicht nur mit Blick auf eine mögliche Störung des demokratischen Willensbildungsprozesses gefordert, sondern auch wegen **potenziellen Beeinträchtigungen privater Medienschaffender**. Dieses Argument ist von den Zivilgerichten in jüngerer Zeit aus wettbewerbsrechtlicher Sicht scharfgestellt worden.⁸¹ Hier soll nur die verfassungsrechtliche Perspektive analysiert werden; für die wettbewerbsrechtliche Problematik wird auf das Schrifttum verwiesen.⁸²

33. Im Ausgangspunkt steht die plausible Beobachtung, dass die Digitalisierung zu einer **Schärfung des faktischen Konkurrenzverhältnisses** zwischen Staat und solchen privaten Medien führen kann.⁸³ Die Accounts privater Medienhäuser und staatlicher Stellen buhlen jedenfalls teilweise auf denselben digitalen Plattformen um knappe Aufmerksamkeitsressourcen der Nutzer:innen. Auch liegt es nicht fern, dass die Existenz eigener Plattformen des Staates – etwa: das Nationale Gesundheitsportal <https://gesund.bund.de> oder eine kostenfreie kommunale Online-Jobbörse – die Erfolgchancen Privater schmälert, deren Geschäftsmodell die Bereitstellung eines entsprechenden Informationsangebots für die Bevölkerung ist.

34. Das vom BVerfG im Rundfunkrecht entwickelte **Staatsfernegebot** als Beherrschungs- und Betätigungsverbot enthält für diese Konkurrenzsituation allerdings selbst keine Vorgaben. Es untersagt zwar dem Staat die Beherrschung von Medien und eine übermäßige mediale Betätigung, **verhält sich aber nicht zur Frage**, ob und wie **private Medienunternehmen vor staatlicher Konkurrenz geschützt** sind. Staatsferne hat, in den Worten von *Cornils*, „mit der Privatwirtschaftlichkeit der Medien nichts zu tun. [Es] ist mithin nicht einmal objektiv-rechtlich eine Schutznorm zur Sicherung der Absicherung der Pressemärkte als Institution; erst recht schützt es nicht einzelne Presseunternehmen vor der Konkurrenz öffentlicher Unternehmen.“⁸⁴

35. Das schließt allerdings nicht aus, dass sich aus den Grundrechten privater Medienschaffender Abwehransprüche ergeben können (die dann als „Staatsfernegebot“ i.w.S. bezeichnet werden können). Ebenso wenig wie jede professionalisierte staatliche Öffentlichkeitsarbeit demokratiegefährdend ist, ist aber auch nicht jede kommunikative Betätigung des Staates, die faktisch die Erfolgchancen privater Medienschaffender beeinträchtigt, ein **Grundrechtseingriff**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der grundrechtliche Maßstab zur Beurteilung entsprechender Effekte staatlichen Informationshandelns primär Art. 12 GG ist (→ Rn. 36 ff.); soweit die Zivilrechtsprechung aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG weiterreichende Schlüsse ziehen will, überzeugt dies nicht (→ Rn. 39 ff.).

36. Selbst dort, wo staatliche Publikumsinformationen in Gestalt von Warnungen oder Empfehlungen direkt auf Marktakteure einwirken, ist die Verfassungsrechtsprechung traditionell sehr zurückhaltend damit, Öffentlichkeitsarbeit überhaupt als Grundrechtseingriff zu werten. So hat das BVerfG im Glykol-Beschluss die „Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen

⁸¹ Siehe insbesondere [BGH](#), Urt. v. 20.12.2018, I ZR 112/17 – Crailsheimer Stadtblatt II; [BGH](#), Urt. v. 14.7.2022, I ZR 97/21 – dortmund.de; [BGH](#), Urt. v. 13.7.2023, I ZR 152/21 – muenchen.de; [BGH](#), Urt. v. 26.9.2024, I ZR 142/23 – Kommunale Jobbörse.

⁸² Siehe nur jüngst *Schmitt-Mücke* GRUR 2025, S. 139 ff. m.w.N.

⁸³ Vgl. nur *Gersdorf* AfP 2016, S. 293 ff.

⁸⁴ *Cornils* NJW 2025, S. 707 (711 Rn. 16). Vgl. auch ebd. S. 709 f. (Rn. 11) zur Notwendigkeit, zwischen medienverfassungsrechtlichem Staatsfernegebot und der objektiv-rechtlichen Garantie des Art. 5 I 2 GG für die freie Presse zu differenzieren.

am Markt, die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können“, gar nicht erst als Eingriff in die Berufsfreiheit klassifiziert, auch wenn sich „die Inhalte [...] auf einzelne Wettbewerbspositionen nachteilig auswirken.“⁸⁵ Zwar hat das BVerfG diesen Ansatz, der in der Literatur vielfach kritisiert worden ist, im Jahr 2018 wohl teilweise revidiert.⁸⁶ Doch gilt weiterhin, dass nicht jedes unternehmensbezogene staatliche Informationshandeln einen Eingriff darstellt; anders ist dies nur, wenn amtliche Verbraucherinformation „direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert“.⁸⁷ Fehlt staatlichen Warnungen oder Empfehlungen diese individuelle Zweckrichtung, haben Private somit keine grundrechtliche Handhabe gegen staatliche Öffentlichkeitsarbeit.

37. Dort, wo Private nicht als Adressaten von Empfehlungen oder Warnungen, sondern „nur“ als Konkurrenten von staatlichem Informationshandeln betroffen sind, lässt sich aus Art. 12 GG erst recht nur ein eingeschränkter Schutz mobilisieren. Hier geht es in der Sache um eigenständige Informationsangebote des Staates wie kommunale Amtsblätter, Internetportale von Städten oder das erwähnte Nationale Gesundheitsportal. Auch in solchen staatlichen Angeboten kann unter Umständen eine **mittelbar-faktische Beeinträchtigung des Grundrechts** (etwa privater Medienanbieter mit einem Fokus auf Gesundheitsinformationen) aus Art. 12 Abs. 1 GG liegen. Sie sind nach allgemeinen Grundsätzen aber nur dann als rechtfertigungsbedürftige Eingriffe zu klassifizieren, wenn ihnen eine „**objektiv berufsregelnde Tendenz**“ innewohnt. Rechtsprechung und herrschendes Schrifttum legen dabei in Fällen einer möglichen Beeinträchtigung durch staatliche Konkurrenz **sehr strenge Maßstäbe** an und machen das Vorliegen eines Eingriffs davon abhängig, ob durch das staatliche Angebot eine **private unternehmerische Betätigung verunmöglicht** wird; jenseits dessen liege lediglich eine „weitgehend systemimmanente Verschärfung des marktwirtschaftlichen Konkurrenzdrucks“ vor, womit sich die schlichte – auch staatliche – Konkurrenz als grundrechtlich irrelevant erweise.“⁸⁸ Nicht durchgesetzt hat sich bei Art. 12 GG die weitere Auffassung in der Literatur, wonach bereits die schlichte Wettbewerbsteilnahme der öffentlichen Hand für die Bejahung eines Eingriffs genügen soll.⁸⁹ Gleiches gilt für die Annahme, dass im Rahmen der Erforderlichkeit die Betätigung Privater stets Vorrang habe, wenn diese den verfolgten öffentlichen Zweck in qualitativer und quantitativer Hinsicht genauso effektiv erfüllen können.⁹⁰

38. Diese mit Blick auf den Grundrechtsschutz restriktiven Maßstäbe wurden für erwerbswirtschaftliche Betätigungen des Staates entwickelt, also Fälle, in denen staatliche Stellen die Konkurrenz am Markt suchen (kommunale Unternehmen etc.). Aus Sicht des Informationshandelns fallen hierunter etwa kostenpflichtige oder werbefinanzierte staatliche Informationsangebote,

⁸⁵ [BVerfGE](#) 105, 252 (265 ff.) – Glykol (2002); ferner [BVerfGE](#) 113, 63 (76 f.) – Junge Freiheit (2005).

⁸⁶ *Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), *Dreier-Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 79.

⁸⁷ [BVerfGE](#) 148, 40 (51 Rn. 28) – Lebensmittelpranger (2018).

⁸⁸ Vgl. *Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), *Dreier-Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 84 unter Hinweis auf die einschlägige Rechtsprechung und Literatur, insbesondere *BVerwGE* 71, 183 (193); *BVerwG*, NJW 1995, 2938 (2939). *Wollenschläger* selbst (Rn. 84) und auch andere Autor:innen wollen demgegenüber den Eingriffsbegriff wegen der kompetitiven Vorteile öffentlicher Unternehmen (faktisch fehlendes Insolvenzrisiko, Defizitenausgleich aus Steuermitteln etc.) weiter fassen. Danach liege ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff auch dann vor, wenn öffentliche Unternehmen Sondervorteile in Anspruch nehmen oder die private Konkurrenz, etwa durch einen Verdrängungswettbewerb mit Dumpingpreisen, gezielt behindern. Diese Ansicht hat sich der Rechtsprechung allerdings bislang nicht durchgesetzt.

⁸⁹ Vgl. etwa *Ruffert*, in: BeckOK GG, 60. Ed. 28.12.2024, GG Art. 12 Rn. 66 m.w.N.

⁹⁰ Dazu *Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), *Dreier-Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 85.



mit denen der Staat am Markt wirken will. Fehlt es dem staatlichen Informationsangebot an solchen kommerziellen Merkmalen, schließt dies eine objektiv berufsregelnde Tendenz zwar nicht aus, doch wird der Nachweis noch schwieriger. **Im Ergebnis wird ein Eingriff** hier nur dann zu bejahen sein, wenn das vom Staat geschaffene nicht-kommerzielle Informationsangebot für Private zur **wirtschaftlichen Existenzvernichtung** führt. Anders als beim – kategorial geltenden – Staatsfernegebot i.e.S. verbleibt dem Staat im Übrigen auch dann noch die Möglichkeit, nach allgemeinen Regeln zu rechtfertigen, weshalb staatliche Ressourcen für die Information der Bevölkerung aufgewendet werden sollen. Insgesamt dürften an dieser Schranke vor allem solche staatlichen Angebote scheitern, die auch unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips problematisch sind (→ Rn. 31).

39. Von dem Grundsatz, dass die Grundrechte nur sehr eingeschränkt gegen staatliche Konkurrenz schützen, will der **BGH** allerdings für privatwirtschaftliche Medien, namentlich Presseunternehmen, eine Ausnahme machen.⁹¹ Einfachrechtlich wählt er insoweit den Weg über das Lauterkeitsrecht (§ 8 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 Nr. 1, § 3 Abs. 1, § 3a UWG). Verfassungsrechtlich stützt er sich auf **Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG**, macht dabei aber mehrere **verfassungsdogmatisch fragwürdige bzw. irreführende Annahmen**, die auch die einfachrechtlichen Wertungen kompromittieren.

40. Wenig überzeugend ist es bereits, wenn der BGH den Schutz Privater vor staatlicher Konkurrenz nicht aus der subjektiv-rechtlichen, sondern aus der objektiv-rechtlichen Dimension des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und dem „Institut der freien Presse“ herleiten will. Dies ermöglicht dem Gericht zwar, die Frage nach dem Vorliegen eines Eingriffs im Falle staatlicher Konkurrenz effektiv zu umgehen. So scheide laut BGH eine Beeinträchtigung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nur aus, wenn die staatliche Öffentlichkeitsarbeit „wegen der Konkurrenz mit der Fülle der vom Staat unabhängigen Zeitungen und Zeitschriften am Bild der freien Presse substantiell nichts änderte“.⁹² Hier wird der für Art. 12 GG etablierte Grundsatz – grundsätzlich ist staatliche Konkurrenz kein Eingriff – ins Gegenteil verkehrt und dem Staat faktisch untersagt, überall dort tätig zu werden, wo privates Handeln von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützt ist. Auch wenn darüber nachgedacht werden kann, ob Medienunternehmen aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einen über die allgemeinen Regeln des Art. 12 GG hinausgehenden Schutz vor staatlicher Konkurrenz genießen sollten und daher der enge Eingriffsbegriff hier einer grundrechtsspezifischen Weiterung bedarf, trägt Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG derart weitreichende Schlussfolgerungen nicht, stünden diese doch im Widerspruch dazu, dass der Staat zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit sich eben dieser Mittel bedienen darf (→ Rn. 29). Zudem missversteht der BGH die objektiv-rechtliche Dimension des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Zwar gibt er im Ansatz zutreffend wieder, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG „als objektive Grundsatznorm die Freiheitlichkeit des Pressewesens insgesamt [garantiert]. Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates und für die Meinungsbildung in einer Demokratie unentbehrlich. Die Presse steht als Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seiner gewählten Vertretung.“⁹³ Entgegen dem BGH lässt sich der von ihm auch als „Institutsgarantie“ bezeichneten objektiven Dimension des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG aber – jedenfalls auf Grundlage der Judikatur des BVerfG – eben nicht der Zweck zuschreiben, Wettbewerber und Verbraucher gegen staatliche mediale

⁹¹ Siehe die Nachweise oben → Fn. 81.

⁹² [BGH](#), Urt. v. 20.12.2018, I ZR 112/17, Rn. 32 – Crailsheimer Stadtblatt II; [BGH](#), Urt. v. 14.7.2022, I ZR 97/21, Rn. 39 – dortmund.de.

⁹³ [BGH](#), Urt. v. 14.7.2022, I ZR 97/21, Rn. 34 – dortmund.de.

Aktivitäten schützen zu wollen (→ Rn. 34).⁹⁴ Ein solcher Schutz lässt sich allenfalls aus dem abwehrrechtlichen Gehalt der Norm herleiten, setzt dann aber eben den Nachweis eines Eingriffs voraus.

41. Auch die Terminologie des BGH führt zu Missverständnissen: Denn der BGH versteht seinen aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG hergeleiteten Begriff der Staatsferne nicht im medienverfassungsrechtlichen Sinne strikt (→ Rn. 31), sondern gestaltet ihn als abwägbaren Belang aus. So räumt er staatlichen bzw. kommunalen Kommunikatoren weitreichende Rechtfertigungsmöglichkeiten ein.⁹⁵ Notwendig sei eine „Gesamtbetrachtung“ des öffentlichen Informationsangebots:⁹⁶ „Einzelne die Grenzen zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit überschreitende Artikel allein begründen keine Verletzung des Gebots der Staatsferne der Presse. Notwendig ist vielmehr eine wertende Betrachtung der Publikation insgesamt [...]. Keinesfalls darf die kommunale Publikation den Lesern eine Fülle von Informationen bieten, die den Erwerb einer Zeitung – jedenfalls subjektiv – entbehrlich macht. Je deutlicher – in Quantität und Qualität – eine kommunale Publikation Themen besetzt, deretwegen Zeitungen gekauft werden, desto wahrscheinlicher ist der Leserverlust bei der privaten Presse und eine damit einhergehende, dem Institut der freien Presse zuwiderlaufende Meinungsbildung durch den Staat von oben nach unten“. Dass dies von den Instanzgerichten als Aufforderung zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung verstanden worden ist, hat der BGH jüngst akzeptiert.⁹⁷ Auch wenn die Judikatur im Ergebnis nicht weit von der hier vertretenen Lesart des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abweicht (→ Rn. 31), ist doch die dogmatische Konstruktion im Ausgangspunkt fehlerhaft: Denn durch das „Überspringen“ der Eingriffsprüfung löst der BGH grundrechtlich begründete Rechtfertigungslasten auch dort aus, wo an sich nur die objektiv-rechtlichen Schranken des öffentlich-rechtlichen Äußerungsrechts bestehen. Umgekehrt eröffnet er Rechtfertigungsmöglichkeiten auch dort, wo keine bestehen (→ Rn. 31).

42. **Kern des Problems** dürfte sein, dass der **BGH Bedeutung und Reichweite der verfassungsrechtlichen Pflicht zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unterschätzt**. Mit dieser ist eine zentrale Prämisse des BGH aber unvereinbar, nämlich die Existenz eines allgemeinen kommunikativen Zurückhaltungsgebot des Staates: „Eine ausufernde hoheitliche Öffentlichkeitsarbeit birgt Gefahren für die Neutralität der Kommunikationsprozesse; die öffentliche Hand muss sich in Art, Frequenz und Umfang in Zurückhaltung üben, zumal staatlichen Publikationen eine erhöhte Glaubwürdigkeit und damit ein besonderes Beeinflussungspotenzial zukommt“.⁹⁸ Stark verkürzt ist zudem, dass der BGH die staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Wesentlichen aufgabenakzessorisch denkt – in den einschlägigen Fällen kommunaler Informationstätigkeit zieht er zugunsten der beklagten Gemeinden nur die „Kompetenznorm des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG“ heran; schon die Klassifikation des Art. 28 Abs. 2 GG als „Kompetenznorm“ verrät dabei mangelnde Sensibilität

⁹⁴ Vgl. [BGH](#), Urt. v. 20.12.2018, I ZR 112/17, Rn. 30 f. – Crailsheimer Stadtblatt II; [BGH](#), Urt. v. 14.7.2022, I ZR 97/21, Rn. 33 f. – dortmund.de; [BGH](#), Urt. v. 13.7.2023, I ZR 152/21, Rn. 35 – muenchen.de.

⁹⁵ Dass dies mit dem Gebot der Staatsferne i.e.S. schwerlich kompatibel ist, wurde bereits erwähnt (→ Rn. 38); siehe dazu auch die scharfe Stellungnahme von *Cornils NJW* 2025, 707 (710 Rn. 14). In der Sache nutzt der BGH aber wohl gar nicht das Gebot der Staatsferne im eigentlichen (engeren) Sinne als Maßstab, sondern verwendet es (nur) zur Aufweichung der Eingriffsdogmatik speziell für Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG für (abwehrrechtlich einzuordnende) Fälle staatlicher Kommunikationskonkurrenz.

⁹⁶ So sollen einzelne die „Grenzen zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit überschreitende Artikel allein keine Verletzung des Gebots der Staatsferne“ begründen ([BGH](#), Urt. v. 14.7.2022, I ZR 97/21, Rn. 40 – dortmund.de), sofern sie nicht das „Gesamtangebot prägen“ (ebd., Rn. 54). Bei kommunalen Amtsblättern muss jetzt also gezählt werden, wie hoch der Anteil der Seiten mit „unzulässigen“ Angeboten ist.

⁹⁷ [BGH](#), Urt. v. 26.9.2024, I ZR 142/23 Rn. 26 f. – Kommunale Jobbörse.

⁹⁸ [BGH](#), Urt. v. 20.12.2018, I ZR 112/17, Rn. 31 – Crailsheimer Stadtblatt II; [BGH](#), Urt. v. 14.7.2022, I ZR 97/21, Rn. 34.



für die Bedeutung der kommunalen Ebene für die demokratische Öffentlichkeit.⁹⁹ Aber auch insgesamt wird die demokratie- und rechtsstaatsfunktionale Dimension der Öffentlichkeitsarbeit (→ Rn. 8 f.) weitgehend ausgeblendet. Stattdessen konstruiert der BGH wegen vermeintlicher Demokratiegefährdung¹⁰⁰ einen sehr weitreichenden Schutzanspruch für private Medienunternehmen (hiervon profitieren im Übrigen nicht nur Lokalzeitungen, sondern auch große Internet-Plattformen), der nicht nur den allgemeinen Regeln zum Schutz Privater vor staatlicher Konkurrenz widerspricht, sondern der auch die aktivierende und katalysierende Wirkung staatlicher Kommunikationsbeiträge für den öffentlichen Diskurs (→ Rn. 11 ff.) ignoriert bzw. einer von Verfassungen wegen nicht gebotenen Rechtfertigungslast unterzieht. Auch bei der Rechtfertigungsmöglichkeiten denkt der BGH zu aufgabenakzessorisch, wenn er feststellt: „Die dargestellten Grenzen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit verbieten auch bei einer vermeintlich unzureichenden Versorgung mit Informationen über das örtliche Geschehen durch die private Presse, eine solche angeblich vorhandene Informationslücke durch eine eigene, von amtlichen Bezügen losgelöste Informationstätigkeit zu schließen.“¹⁰¹ Dabei drängt sich doch spätestens an dieser Stelle der Gedanke des Schutzes eines „Grundkonsenses“ (→ Rn. 8) auf. Es widerspricht zudem der Judikatur des BVerfG zur Auffangverantwortung der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit (→ Rn. 9), wenn der Staat die Bevölkerung nicht mit Informationen versorgen darf, nur weil dies potenziell auch Private übernehmen könnten, selbst wenn sie dies aktuell nicht tun.

43. Die wettbewerbsrechtliche Rekonstruktion der Öffentlichkeitsarbeit durch die Zivilgerichtsbarkeit übersieht zudem, dass die Digitalisierung nicht nur für den Staat, sondern allgemein Kommunikationshürden reduziert. Folge ist – so eine verbreitete, nicht unplausible Wahrnehmung – eine immer stärkere Fragmentierung der Öffentlichkeit. Auch der Staat selbst wird online zunehmend Objekt von Delegitimations- und Desinformationskampagnen, denen er durch aktive Kommunikation begegnen muss.¹⁰² Gerade wenn man wie das BVerfG die Ratio staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in der Bewahrung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses sieht, verlangt das – wie dargelegt – ein aktives kommunikatives Gegensteuern. Zuzugeben ist, dass diese Zusammenhänge für Gerichte im ersten Zugriff nicht leicht fassbar sind, geht es hier doch nicht, wie beim Schutz von Presseunternehmen, um klar individualisierbare Rechte, sondern primär um kollektive Güter. Institutionell ist es daher bisher auch vor allem die Gesetzgebung, die Regierung und Verwaltung aus diesem Grund zur *digitalen* Kommunikation verpflichtet, etwa im Fall des Nationalen Gesundheitsportals. *Spätestens* dann, wenn sich diese Vorhaben juristischen Angriffen durch private Medienunternehmen ausgesetzt sehen, müssen sich aber auch die Gerichte der dahinterstehenden Rationalität des Gesetzgebers Rechnung tragen.

44. Entgegen der zivilrechtlichen Judikatur ist also daran **festzuhalten**, dass **Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG** in **objektiv-rechtlicher** Hinsicht **keinen Schutz vor einer bloß abstrakten Konkurrenzsituation** und potenziellen Substitutionseffekten durch staatliche Kommunikation gewährt.¹⁰³ Aus **abwehrrechtlicher** Sicht reicht wiederum ein (digitales) staatliches

⁹⁹ Gerade in den Kommunen ist die demokratische Öffentlichkeit auch infolge des Vordringens digitaler und tendenziell überregionaler Medien und einem allmählichen Verschwinden der Lokalpresse vielfach schon stark erodiert. Gleichzeitig ist gerade hier die Existenz eines demokratischen „Grundkonsens“ besonders wichtig (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG). Auch mit Blick auf die Funktion der Kommune als „Keimzelle der Demokratie“ (vgl. die Nachweise oben → Fn. 43) erweist sich die Rechtsprechung des BGH daher als übermäßig restriktiv.

¹⁰⁰ *BGH*, Ur. v. 14.7.2022, I ZR 97/21, Rn. 34 spricht insoweit nur von einer „erhöhte[n] Glaubwürdigkeit und damit ein[em] besondere[n] Beeinflussungspotenzial“ staatlicher Publikationen.

¹⁰¹ *BGH*, Ur. v. 14.7.2022, I ZR 97/21, Rn. 39.

¹⁰² *Gersdorf*, Gutachten (Fn. 12), S. G-4. Vgl. dazu etwa BT-Drs. 20/1594.

¹⁰³ Vgl. *Schoch* (Fn. 62), S. 131 ff. A.A. *Degenhart AfP* 2018, 189 (192 f.).

Informationsangebot alleine nicht, um einen **Eingriff** in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu begründen; vielmehr muss die „**berufsregelnde Tendenz**“ dieses Angebots derart massiv sein („Vollprogramm“), dass private Medienunternehmen hierdurch vom **Markt verdrängt** werden oder jedenfalls so deutliche Umsatzrückgänge erleiden, dass sie *ihren* Beitrag zur Gewährleistung einer demokratischen Öffentlichkeit nicht mehr erbringen können. Wo dies der Fall ist, muss (und kann) die staatliche Öffentlichkeitsarbeit sich der **Rechtfertigungsprüfung** unterziehen. Hierbei ist dann aber neben Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht nur die allgemeine Aufgabenzuweisung, sondern das seinerseits verfassungsrechtlich radizierte und teilweise durch Parlamentsgesetz konkretisierte (etwa: § 395 SGB V; § 40 Abs. 2 SGB III) Interesse staatlicher Stellen, in die Öffentlichkeit hinein zu kommunizieren, in die Abwägung einzustellen. Ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 GG bzw. Art. 12 Abs. 1 GG kann somit nicht pauschal mit der Existenz eigener bzw. staatlich finanzierter medialer Aktivitäten des Staates begründet, sondern muss in Form einer konkreten, erheblichen und nicht durch das Anliegen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit gerechtfertigten Verschlechterung der Lage privater Medienunternehmen nachgewiesen werden. Erneut dürften an dieser Schranke vor allem solche staatlichen Angebote scheitern, die auch unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips problematisch sind (→ Rn. 31). Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fügt hier im Wesentlichen nur eine – in ihrer Wirkung beschränkte – subjektiv-rechtliche Komponenten hinzu.

45. Diese verfassungsrechtlichen Grundsätze lassen sich durch die Wertungen des einfachen Rechts auch deswegen nicht überspielen, weil mit der Pflicht zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ein seinerseits verfassungsrechtlich gesichertes Gegeninteresse besteht.¹⁰⁴ Mangels Grundrechtsbetroffenheit haben staatliche Stellen allerdings kaum formalisierte Möglichkeiten, die Rechtsprechung des BGH korrigieren zu lassen, so dass hier auf eine Selbstkorrektur gehofft werden muss. Für Kommunen mag allenfalls die Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4 lit b GG ein Weg sein.

46. Erneut gilt: Staatliche Stellen haben damit **keinen Freibrief** zur unbeschränkten Kommunikation. Es existiert zwar kein allgemeines Zurückhaltungsgebot, wohl aber muss der Staat die Regeln des öffentlich-rechtlichen Äußerungsrechts beachten (dazu gleich → 3.2). Doch stellt eben nicht jeder Verstoß gegen dessen Regeln schon eine Verletzung von (Grund-)Rechten dar.

3.2 Digitale Öffentlichkeitsarbeit in den Grenzen des öffentlich-rechtlichen Äußerungsrechts

47. Nicht nur das „Ob“, auch „wie“ sich der Staat in der Online-Kommunikation präsentieren soll, ist aktuell nicht abschließend geklärt. Die Vorgaben, denen staatliche Öffentlichkeitsarbeit genügen muss, sind zwar in sich funktional begründet und gelten daher im Grundsatz medienübergreifend: „Der notwendige thematische **Bezug zur Aufgabe** der staatlichen Stelle sichert die inhaltliche Relevanz und fachliche Expertise ab. **Richtigkeits-, Vollständigkeits-, Klarheits- und Sachgemäßheitsvorgaben** legitimieren es, von einer besonderen Qualität staatlicher

¹⁰⁴ Überzeugend ist daher eine Auslegung des einfachen Rechts, die den Schutz privater Wettbewerber vor staatlichem Informationshandeln davon abhängig macht, dass ein konkretes Wettbewerbsverhältnis zwischen Staat und privaten Medienunternehmen besteht, vgl. *OLG Köln*, Beschl. v. 7.2.2024, Rn. 31 – [6 U 109/23](#). Jedenfalls solange der Staat seiner Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit in einer kostenfreien und nicht werbefinanzierten Form nachkommt, fehlt an diesem Wettbewerbsverhältnis. Eine Kontrolle der Öffentlichkeitsarbeit am Maßstab des Lauterkeitsrechts scheidet damit aus. Vielmehr greift nur das öffentlich-rechtliche Äußerungsrecht. Inwieweit diese Entscheidung mit der Judikatur des BGH kompatibel ist, muss hier dahinstehen.



Information auszugehen. Die aus dem Richtigkeitsgebot folgende **Hinweispflicht** bei Informationstätigkeit auf unsicherer Tatsachenbasis aktiviert die besondere Vertrauensbedürftigkeit im Einzelfall und schützt damit einerseits die Rezipienten, andererseits den Staat selbst, der seine Ressource der Vertrauenswürdigkeit nicht in Anspruch zu nehmen und damit zu gefährden braucht. Das Gebot der **Kommunikatorklarheit** ermöglicht es, die Informationstätigkeit der Staatssphäre zuzuordnen, aber auch von gesellschaftlichen Äußerungen abzugrenzen und somit Qualitätszuschreibungen zu ermöglichen. Die Vorgaben des **Sachlichkeitsgebots** an einen gemäßigt-förmlichen Sprachstil wirken auf so eine Unterscheidbarkeit ebenfalls ein, symbolisieren aber in erster Linie, dass sich die staatliche Stelle ihrer Sonderrolle im Kommunikationsprozess und der damit einhergehenden Qualitätsvorgaben selbst bewusst ist.“¹⁰⁵

48. Die medienübergreifende Geltung verhindert, dass sich staatliche Stellen diesen Geboten durch einen Wechsel des Verlautbarungsmediums entziehen können. Gleichwohl kann bei der Konkretisierung der Gebote der Medienwandel nicht gänzlich außer Betracht bleiben, zumal, wenn dieser – wie hier gezeigt – dem Staat abverlangt, seine Kommunikationsarbeit den Erwartungshaltungen und Erfahrungshorizonten der digitalen Öffentlichkeit anzupassen (→ Rn. 16 ff.). Die ursprünglich für analoge Kommunikation entwickelten Gebote sind daher aus denselben Gründen ihrerseits einer Überprüfung und gegebenenfalls auch **Revision** zu unterziehen.

49. Einige Gebote erweisen sich dabei als „**dynamisierungsfest**“. Hierzu zählen insbesondere das Gebot, die staatliche Urheberschaft stets klar erkennbar zu machen („**Kommunikatorklarheit**“) und das **Richtigkeitsgebot**.¹⁰⁶ Beide Gebote weisen keine medienspezifische Dimension auf, auch wenn sie im digitalen Kontext, insbesondere im Fall der Kommunikatorklarheit mit neuen tatsächlichen Herausforderungen konfrontiert sein können.¹⁰⁷ Unverändert gilt auch das Gebot, möglichst „neutral“ zu kommunizieren: Das **Neutralitätsgebot**, das seinen Sitz im Demokratieprinzip hat und durch Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 4 GG konkretisiert wird, untersagt dem Staat zwar keine wertenden Stellungnahmen, wohl aber, selbst durch Kommunikation Partei zu ergreifen, insbesondere gegenüber politischen Parteien (→ Rn. 15), Vereinigungen¹⁰⁸ sowie religiösen und weltanschaulichen Akteuren¹⁰⁹. Angesichts der potenziellen Streubreite, die gerade die Kommunikation über digitale Kanäle entfalten kann, liegt es nicht nahe, seine Bedeutung medienspezifisch zu relativieren; im Gegenteil verschärft die Digitalisierung eher das Problem nicht-neutraler staatlicher Äußerungen. Dementsprechend hat das BVerfG der Auffassung, staatliche Stellen seien in digitalen Medien in geringerem Maße als in analogen zur Neutralität verpflichtet, zurecht eine klare Absage erteilt (zurecht, sofern man die Prämissen dieser Rechtsprechung insgesamt teilt).¹¹⁰

¹⁰⁵ So die präzise Zusammenfassung bei Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 164 (Hervorhebungen hier hinzugefügt).

¹⁰⁶ Ausführlich zu den einzelnen Geboten Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 192 ff.; Kalscheuer/Jacobsen u.a., in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 24 ff. Inwieweit diese Maßstäbe für alle staatliche Funktionsträger gelten, ist umstritten, hier jedoch nicht weiter relevant.

¹⁰⁷ Zur Problematik der Zuordnung von Accounts in sozialen Netzwerken Harding, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 2 Rn. 45 ff.

¹⁰⁸ Enger BVerwGE 159, 327 (LS 2); dagegen Harding, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 145 m.w.N.

¹⁰⁹ BVerfGE 105, 279 – Osho (2002).

¹¹⁰ Vgl. die explizite Absage an die von Wieland (Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Zeiten der Digitalisierung, in: Festschrift für Martin Morlok, 2019, S. 533) angestellten Überlegungen zur Relativierung des Neutralitätsgrundsatzes in BVerfGE 154, 320 Rn. 65 – Seehofer (2020): „Diese Auffassung lässt außer Betracht, dass zusätzliche digitale Möglichkeiten der kommunikativen Einwirkung auf die Wählerinnen und Wähler das Risiko erhöhen, dass die Nutzung dieser Möglichkeiten seitens

50. **Umstritten** ist jedoch, ob Gleiches auch für das **Sachlichkeitsgebot** gilt oder ob dieses Gebot im Lichte der in digitalen Kontexten typischen Kommunikationspraktiken einer **Modifikation** bedarf, gegenüber den bisher geltenden Standards also gelockert werden sollte. Die Diskussion hierzu wird dadurch erschwert, dass teilweise nicht hinreichend deutlich zwischen Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebot differenziert bzw. eine Trennbarkeit der Gebote verneint wird.¹¹¹ Zwar leitet sich auch das Sachlichkeitsgebot aus dem Demokratieprinzip her. Denn, so das BVerfG, nur sachliche Öffentlichkeitsarbeit ist in der Lage, den „notwendigen Grundkonsens der Bürgerinnen und Bürger im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten“.¹¹² Entsprechend formuliert das BVerwG: „Demokratie lebt vom Austausch sachlicher Argumente; sie zielt auf eine vernunftgeleitete Sorge um das gemeine Wohl. Ein Amtswalter, der am politischen Diskurs teilnimmt, hat deshalb seine Äußerungen an dem Gebot eines rationalen und sachlichen Diskurses auszurichten. Das schließt eine Meinungskundgabe durch symbolische Handlungen nicht aus, fordert aber den Austausch rationaler Argumente, die die Ebene argumentativer Auseinandersetzung nicht verlassen.“¹¹³ Trotz ihrer gemeinsamen Wurzel hat das Sachlichkeits- aber gegenüber dem Neutralitätsgebot einen eigenständigen Regelungsgehalt: Während letzteres an die Inhalte der staatlichen Kommunikation anknüpft, adressiert das Sachlichkeitsgebot deren äußere Form, also Wortwahl, Ton und Stil.¹¹⁴ Auch wenn nicht ausgeschlossen ist, dass eine Aussage gegen beide Gebote verstoßen kann, zeigt sich ihre Differenz daran, dass parteipolitisch „neutrale“ Äußerungen gleichwohl gegen die für die staatliche Kommunikation gebotenen Umgangsformen verstoßen können, ebenso wie umgekehrt formal einwandfreie Aussagen das Neutralitätsgebot verletzen können.¹¹⁵ Schließlich unterscheidet sich auch der Anwendungsbereich: Während das (strikte) Neutralitätsgebot vorrangig bestimmte Gruppen (Parteien, Vereinigungen etc.) vor diskriminierenden staatlichen Äußerungen schützt,¹¹⁶ gilt das Sachlichkeitsgebots für sämtliche Akte staatlicher Kommunikation.

51. Weil das Sachlichkeitsgebot (nur) Vorgaben zur Form bzw. Darstellung macht, liegt es näher als beim Neutralitätsgebot, hier über eine digitalisierungsbedingte Modifikation nachzudenken. **Teilweise** wird ein entsprechender **Spielraum** jedoch **verneint**, da auch die digitale Öffentlichkeitsarbeit stets einen Beitrag zum „rationalen und sachlichen Diskurses“ leisten müsse.¹¹⁷ Abstriche an den etablierten Standards der Sachlichkeit sollen danach nicht zulässig sein. Dies **überzeugt** jedoch aus mindestens drei Gründen **nicht**.

52. *Erstens* muss staatliche Öffentlichkeitsarbeit auch dort, wo Bürger:innen – ob aus Bequemlichkeit, rationaler Ignoranz oder aus sonstigen Gründen heraus – Fakten ignorieren oder sich ins

staatlicher Organe zu Beeinträchtigungen der gleichberechtigten Teilnahme der Parteien am Prozess der politischen Willensbildung führt. Der Hinweis, auch Oppositionsparteien könnten diese neuen Kommunikationswege nutzen, ändert nichts an der Tatsache, dass der Einsatz dieser Möglichkeiten – insbesondere der Homepages der Bundesministerien – nicht allen Parteien gleichermaßen offensteht und der zusätzliche parteiübergreifende Rückgriff auf digitale Kanäle durch staatliche Organe einen weiteren Wettbewerbsvorteil für die Regierungsparteien begründet.“

¹¹¹ Zum Folgenden im Überblick *Harding*, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 144 ff. m.w.N.

¹¹² [BVerfGE](#) 148, 11 (29 Rn. 56) – Chancengleichheit politischer Parteien (2018).

¹¹³ *BVerwG NVwZ* 2018, 433 (438 Rn. 29). *Harding*, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 145, sieht das Sachlichkeitsgebot zudem im dem allgemeinen Willkürverbot, mithin rechtsstaatlich fundiert.

¹¹⁴ *Mast*, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 375 f.; *Harding*, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 146.

¹¹⁵ Vgl. die Beispiele bei *Harding*, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 146 f.

¹¹⁶ [BVerfGE](#) 136, 323 (334 f. Rn. 30) – Gauck (2014); [BVerfGE](#) 154, 320 (337 Rn. 51) – Seehofer (2020); [BVerfG](#), Beschl. v. 8.9.2020 – 1 BvR 987/20, Rn. 14.

¹¹⁷ Restriktiv etwa *Harding*, Öffentlichkeitsarbeit (Fn. 4), S. 374 ff.



Private zurückziehen, also am „rationalen und sachlichen Diskurs“ gar nicht teilnehmen wollen, auf einer ersten Stufe erst einmal **Interesse für ihre Themen wecken und Aufmerksamkeit generieren**, um die Bürger:innen dann auf der zweiten Stufe zur rationalen und sachlichen Befassung mit den Problemen zu motivieren. Diese erste Stufe darf nicht ignoriert werden; sie ist vielmehr Voraussetzung für alles weitere und verlangt entsprechende mediale Strategien. Jedenfalls an dieser Stelle sollte staatliche Öffentlichkeitsarbeit daher, je nach Kontext, unbedingt auch wertende und emotionalisierende Elemente enthalten (→ Rn. 7 ff.).

53. *Zweitens* muss eine **Idealisierung der „analogen“ Öffentlichkeitsarbeit des Staates vermieden** werden. Diese war schon immer mit der Hausforderung konfrontiert, das rationale Argument mit der Logik der (Massen-)Medien in eine Balance zu bringen – andernfalls hätte die Öffentlichkeitsarbeit ihre Funktion nicht erfüllen, also ihr Publikum nicht erreichen können.¹¹⁸ Die Anpassung an die medialen Gepflogenheiten begann auch schon in Zeiten des Analogen Rundfunks mit einer gezielten Filterung dessen, was in der Behörde „relevant ist“; aus der Vielzahl der internen Geschehnisse wurden und werden also jene ausgewählt, die einerseits mit dem eigenen Kommunikationsauftrag – sei er Selbstdarstellung oder (weiche) Steuerung – korrespondieren, die sich andererseits aber eben auch medial vermitteln lassen. Umfasst ist aber auch – in Grenzen – der „kommunikative Spin“ und die Wahl der äußeren Form der Darstellung, einschließlich der Nutzung und Einbindung von visuellen Darstellungen jeder Art. Aus rechtlicher Sicht ist eine Öffnung des Staates gegenüber solchen Rationalitäten der medialen Kommunikation nicht per se zu beanstanden, sondern war schon immer Teil des Auftrags zur Öffentlichkeitsarbeit. Auch auf digitalen Plattformen ist daher nichts gegen einen solchen Spin einzuwenden.

54. *Drittens* ist der betont sachliche Auftritt, dem staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Rundfunk verpflichtet ist und der damit das „traditionelle“ Bild der Öffentlichkeitsarbeit geprägt hat, einer **rundfunkrechtlichen Besonderheit** verpflichtet, die sich **nicht verallgemeinern** lässt und daher insbesondere nicht als Vorbild für die digitale Öffentlichkeitsarbeit taugt. Nach § 8 Abs. 9 S. 1 MStV gilt ein spezielles Verbot für politische, weltanschauliche und religiöse Werbung, das staatliche Informationen im Rundfunk auf einen besonders zurückhaltenden und sachlichen, eben nicht-werbenden, Modus der Darstellung verpflichtet.¹¹⁹ Diese Regelung soll sichern, dass das nach den Grundsätzen der Chancengleichheit und der Vielfalt zusammengestellte Programm, in dem politische, weltanschauliche und religiöse Positionen ihren jeweiligen Platz haben, nicht dadurch aus der Balance gerät, dass einzelne dieser Positionen in Form der Werbung verstärkte Präsenz erhalten.¹²⁰ Deswegen, also weil inhaltliche Anliegen des Staates schon im chancengleichen Programm abgebildet werden, nicht wegen eines für Medien allgemein geltenden Sachlichkeitsgebots lässt die „traditionelle“ staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Rundfunk werbende, wertende und emotionalisierende Elemente bewusst missen. Außerhalb des dualen Systems und seinem Vielfaltssicherungsgebots hat die Entscheidung des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV somit keine Orientierungswirkung.

55. **Das Sachlichkeitsgebot weist also Spielräume auf und ist gegenüber medialen Verwertungslogiken nicht völlig blind.** Vor diesem Hintergrund steht es einer Kommunikationsstrategie auch nicht a priori entgegen, die sich den Plattformalgorithmen anpasst, damit der Staat

¹¹⁸ Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 94 f.

¹¹⁹ Zur aktuellen Relevanz der Vorschrift siehe die Berichte bei <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Landesmedienanstalt-beanstandet-Radio-Werbung-der-Bundesregierung,landesmedienanstalt114.html>; <https://medien.epd.de/article/2565>.

¹²⁰ Ladeur, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, MStV § 8 Rn. 90.

seinen Botschaften in der Content-Flut des Internets hinreichende Reichweite verschaffen kann.¹²¹ Inwieweit hierbei auch Modifikationen des üblichen Sprachstils und der Darstellungsform zulässig oder sogar geboten sind, lässt sich nur mit Blick auf die konkret gewählte Kommunikationsform bestimmen.¹²² **Maßstab** dafür ist primär die **Effektivität** der staatlichen Kommunikation.¹²³ Einen Eindruck von der Flexibilität, die das Verfassungsrecht den staatlichen Stellen belässt, vermittelt das BVerfG in einem Beschluss von 2020: „Auch sonst spielt es für die Verhältnismäßigkeit staatlicher Äußerungen eine erhebliche Rolle, in welchen Kontext die Äußerungen fallen und auf genau welche Infragestellungen sie reagieren. So wäre beispielsweise bei einer Äußerung in einem sozialen Medium, das auf starke Vereinfachung und Verkürzung zielt, eine pointiertere und gröbere Zuspitzung zulässig als in einem die Ausstellung begleitenden wissenschaftlich kuratierten Katalog.“¹²⁴

56. Problematisch ist allerdings, dass aktuell wenig belastbare Erkenntnisse darüber vorliegen, inwieweit ein informellerer Kommunikationsstil in digitalen Medien die Effektivität der staatlichen Kommunikation tatsächlich erhöht bzw. ob er umgekehrt „keinen nennenswerten Mehrwert für das staatliche Informationshandeln mit sich bringt“.¹²⁵ Die Frage ist daher, wie mit dieser **Ungewissheit umzugehen** ist. Teile der Literatur plädieren vor diesem Hintergrund für kleinteilige und restriktive Regeln, deren normative Grundlage allerdings unklar ist, deren Ergebnisse aus der Luft gegriffen erscheinen und die einen anachronistischen Zug nicht verleugnen können.¹²⁶ Einfache Stil-Rezepte (etwa: ein Plädoyer für ein Verzicht auf Emojis) werden dem Problem allerdings nicht gerecht. Vielmehr ist den Akteuren der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit abzuverlangen, dass sie ihre Kommunikationsstrategie auch mit Blick auf den Kommunikationsstil an einer möglichst effektiven Erreichung der Ziele der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ausrichten. Mit Blick auf die formalen Aspekte der „sachlichen“ Kommunikation lässt dies **Experimente** in Wortwahl, Stil etc. zu. Das Ziel kann weder Anbiederung an vermeintliche kommunikative Gepflogenheiten noch Rückzug auf einen Kanzleiton sein. Vielmehr müssen die technischen Ressourcen der Plattformen genutzt werden, um Formen einer möglichst wirksamen Ansprache zu identifizieren, Fehleinschätzungen zu revidieren und auf diese Weise einen konkret passenden Kommunikationsstil zu etablieren. Weiterer Kontrollmaßstab ist, ob die Art der Botschaft deren Inhalt überlagert. Dass der gewählte Kommunikationsstil als Nebenfolge zu einer „Sympathieerhöhung“ für die Behörde führt, spricht nicht gegen, sondern für seine Zulässigkeit.¹²⁷ Nur darf dies die eigentliche Sachbotschaft eben nicht verdrängen oder konterkarieren.¹²⁸

¹²¹ Hierzu beispielhaft Kollenberg, Moderne Medien, alte Pflichten, [JuWissBlog Nr. 62/2024 v. 10.09.2024](#).

¹²² Gegebenenfalls ist auch nach der Art des staatlichen Kommunikators zu differenzieren; so gelten etwa für Unternehmen der öffentlichen Hand andere Vorgaben als für die Bundesregierung, dazu näher Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 209 ff.

¹²³ A.A. offenbar Kalscheuer/Jacobsen, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 62.

¹²⁴ [BVerfG](#), Beschl. v. 8.9.2020 – 1 BvR 987/20, Rn. 12.

¹²⁵ Für Letzteres Harding, Öffentlichkeitsarbeit (Fn. 4), S. 373. Allgemein zur Ungewissheit Mast, Staatsinformationsqualität (Fn. 2), S. 230.

¹²⁶ In der Tendenz Harding, Öffentlichkeitsarbeit (Fn. 4), 370 f. Offener Milker JA 2017, 654 (657); Kalscheuer/Jacobsen, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 3 Rn. 60.

¹²⁷ A.A. Harding, Öffentlichkeitsarbeit (Fn. 4), S. 373.

¹²⁸ Für ein Negativbeispiel siehe <https://www.bild.de/regional/stuttgart/stuttgart-tiktok-skandal-im-finanzzministerium-67c1d61f52feba7ab897664a>.



3.3 Exkurs: Implikationen für das Datenschutzrecht

57. Die digitale Öffentlichkeitsarbeit des Staates unterliegt nicht nur solchen Bindungen, die sich aus den damit verbundenen Gefährdungen für den freien öffentlichen Diskurs ergeben. Auch sonst muss sie sich im Rahmen des Rechts halten, das allerdings seinerseits dem Verfassungsgebot zur digitalen Kommunikation Rechnung tragen muss. Entsprechen staatliche Stellen – wie hier vertreten – ihrer demokratischen Verantwortung nur dann, wenn sie sich dorthin begeben, wo Öffentlichkeit heute stattfindet, kann dies insbesondere zu Kollisionen mit dem **Datenschutzrecht** führen. Die entsprechende Debatte wird seit Jahren intensiv geführt.¹²⁹ Die restriktive Haltung der (deutschen) Datenschutzbehörden, die sich auf eine entsprechende – nicht unumstrittene – Interpretation der einschlägigen EuGH-Judikate stützt,¹³⁰ und die zur Konsequenz hätte, dass staatlichen Stellen Aktivitäten auf praktisch allen populären Online-Plattformen weitgehend einstellen müssten, weil sie sich – vereinfacht – *deren* problematischen Umgang mit den personenbezogenen Daten der Nutzer:innen zurechnen lassen müssen, sind aktuell Gegenstand eines Verfahrens vor dem VG Köln.¹³¹ Soweit eine entsprechende Ausweitung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit tatsächlich auf der Ebene des einfachen Rechts aus der DSGVO folgen würde – dies muss hier dahinstehen –, trüge dies jedenfalls dem Verfassungsgebot zur Öffentlichkeitsarbeit nicht hinreichend Rechnung. Da letzteres auch im Unionsverfassungsrecht gilt,¹³² muss sich die Rechtsprechung – letztlich wohl der EuGH – um praktische Konkordanz bemühen bzw. gegebenenfalls den europäischen Datenschutzgesetzgeber zur Nachbesserung veranlassen. Richtig ist allerdings, dass Behörden sich dann, wenn sie die von den Plattformen zur Datenauswertung bereitgestellte Infrastruktur durch eigene Parametrierungen etc. aktiv ausreizen, sich dieses auch zurechnen lassen müssen und sich insoweit nicht hinter der Verantwortlichkeit der Plattformen verstecken können.¹³³

58. Beschränkt man die Verantwortlichkeit staatlicher Stellen somit darauf, wie sie im Rahmen ihrer Präsenz auf privaten digitalen Plattformen oder auch auf eigenbetriebenen Instanzen *selbst* mit den Daten ihrer Nutzer:innen umgehen bzw. wie sie die Infrastruktur der Plattformen nutzen, gelten die allgemeinen Vorgaben des Datenschutzrechts. Eine Datenverarbeitung ist dann gem. Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 2 DSGVO i.V.m. § 3 BDSG bzw. den landesrechtlichen Parallelvorschriften zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der Behörde liegenden **Aufgabe** – hierzu zählt die Öffentlichkeitsarbeit – **zulässig, soweit sie „erforderlich“** ist.¹³⁴ Die Ausfüllung dieses Begriffs ist eine Frage des **Einzelfalls**. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass datenschutzrechtlich sensible Praktiken, etwa ein zum Zwecke der Werbung und Optimierung der Reichweite bestimmter eigener Inhalte eingesetztes **Targeting**, zur unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten problematischen Segmentierung der digitalen Öffentlichkeit beiträgt, also dem mit der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit verbundenen demokratischen Auftrag eher zuwiderläuft als entspricht.

¹²⁹ Siehe hierzu im Überblick *Schneider*, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 2 Rn. 72 ff.; *Veil*, in: a.a.O., § 3 Rn. 176 ff.

¹³⁰ Grundlegend *EuGH* Ur. v. 05.06.2018 – C-210/16 Rn. 35 f.; *EuGH* Ur. v. 29.07.2019 – C-40/17 Rn. 80.

¹³¹ Dort anhängig unter dem Az. *13 K 1419/23*. Das Verfahren hat die an das Bundespresseamt gerichtete Untersagungsverfügung des BfDI vom 17.02.2023 wegen des Betriebs einer Facebook-Fanpage für die Bundesregierung zum Gegenstand. Zur Position der deutschen Datenschutzbehörden vgl. die Ausführungen auf der Website des *BfDI*.

¹³² Dazu → Fn. 17.

¹³³ Vgl. die differenzierende Bestandsaufnahme von BeckOK DatenschutzR/Spoerr, 51. Ed. 1.8.2024, DS-GVO Art. 26 Rn. 73 ff.

¹³⁴ *Schneider*, in: Conrad u.a., Hdb. öff.-rechtl. Äußerungsrecht (Fn. 16), § 2 Rn. 74.



Ansprechperson bei der Agora Digitale Transformation



Torben Klaus

Innovation Lead – Digitale Öffentlichkeit

torben.klaus@agoradigital.de





