

Felix Drefs

# Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen



Frankfurter Studien zum Datenschutz

Veröffentlichungen der Forschungsstelle  
für Datenschutz an der Goethe-Universität,  
Frankfurt am Main

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Dr. h.c. Spiros Simitis  
Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann, LL.M.

Band 55

Felix Drefs

# Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen



**Nomos**

Diese Arbeit wurde im Rahmen des Graduiertenkollegs „Information Management and Market Engineering“ am Karlsruher Institut für Technologie von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziell unterstützt.

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

Zugl.: Frankfurt a.M., Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5711-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-9843-6 (ePDF)

**D30**

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2018 am Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Stand der Arbeit ist der 20. Juli 2018. Literatur, Rechtsprechung und Lehre wurden bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Ich bedanke mich herzlich bei Frau Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann, LL.M. für die Betreuung der Dissertation. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Vesting für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Darüber hinaus möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Spiros Simitis und Frau Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann, LL.M. für die freundliche Aufnahme in die Schriftenreihe „Frankfurter Studien zum Datenschutz“ bedanken.

Weiterhin bedanke ich mich bei allen Kolleginnen und Kollegen vom Zentrum für Angewandte Rechtswissenschaft am Karlsruher Institut für Technologie für die interessante Zeit, die wertvolle Zusammenarbeit und die Anregungen für meine Dissertation. Ebenso möchte ich dem Graduiertenkolleg „Information Management and Market Engineering“ sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die fachliche und finanzielle Förderung der Arbeit danken.

Mein abschließender Dank gilt meiner Frau Nadine für unermüdliche Unterstützung, Motivation und Freude.

Stuttgart, im Dezember 2018

Felix Drefs



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
A. Einleitung	19
I. Problemaufriss und Motivation	19
II. Forschungsbedarf und Beitrag der Arbeit	22
III. Gang der Untersuchung	25
B. Die Förderung der Akzeptanz hoheitlicher Entscheidungen mittels staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	28
I. „Staatliche Öffentlichkeitsarbeit“ als Rechtsbegriff	32
1. Begriffsgeschichte in der Rechtswissenschaft	32
a. Rechtsnormen	33
b. Rechtsprechung	34
c. Literatur	36
d. Zwischenergebnis: Kein gesicherter Rechtsbegriff	37
2. Entwicklung eines Rechtsbegriffs staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	38
a. Ausgangspunkt: Informales Staatshandeln	38
b. Kommunikator: „Staat“	40
aa. Private und hoheitliche Äußerungen	41
bb. Veröffentlichungen von politischen Parteien	43
c. Adressat: „Öffentlichkeit“	45
d. Normativer Anknüpfungspunkt: „Öffentlichkeit“ als Verfassungsgebot	47
aa. Ausdrückliche Öffentlichkeitsgebote im Grundgesetz	49
bb. Öffentlichkeit und Demokratie	50
(1.) Legitimation des Staatshandelns	51
(2.) Demokratische Kontrolle des Staatshandelns	55
(3.) Demokratische Grundrechte	57
(4.) Zwischenergebnis: Allgemeines Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie	61

cc.	Öffentlichkeit im Rechtsstaat	63
	(1.) Kontrolle und Mäßigung staatlicher Gewaltausübung	64
	(2.) Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit der Rechtsausübung	67
dd.	Die „res publica“	70
ee.	Zwischenergebnis	72
e.	Verhältnis zur Öffentlichkeitsaufklärung	73
	aa. Staatliches Informationshandeln als Steuerungsinstrument	74
	bb. Notwendigkeit der Unterscheidung von der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	79
	cc. Gegenargumente in der Literatur	84
	dd. Unterscheidungskriterien	89
	(1.) „Verhaltenssteuernde Maßnahmen“?	90
	(a.) Objektive Eignung zur Verhaltenssteuerung	90
	(b.) Motive der handelnden Stelle	91
	(2.) „Neutralität“ der Information?	92
	(3.) Stellungnahme	94
	(a.) Grundsatz: Akzessorietät	94
	(b.) Ungeeignetheit bei staatlichen Aufsichtskonstellationen	95
	(c.) Private Willensbildung und politische Willensbildung	98
	ee. Zwischenergebnis	101
	f. Öffentlichkeitsarbeit und Medienarbeit	103
3.	Zwischenergebnis	107
II.	Die verfassungsrechtliche Legitimation staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	109
	1. Legitimationsbedürftigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	109
	a. Verfassungsrechtliche Aufgabenstellung: Publizität der Staatstätigkeit	111
	b. Eingriff in die politische Willensbildung	114
	aa. „Öffentlichkeitsarbeit“ im System der staatlichen Öffentlichkeitsmechanismen	115
	(1.) Unmittelbare Öffentlichkeit: Präsenz	117

(2.) Mediatisierte Öffentlichkeit	119
(a.) Verkündungsmedien, öffentliche Auslegung	120
(b.) Bereichsspezifische Informationspflichten, insb. Berichtswesen	121
(c.) Frei zugängliche Informationsregister	123
(3.) „Passive Öffentlichkeit“: Voraussetzungslose Informationsansprüche	125
(4.) Staatliche Öffentlichkeitsarbeit: Aktive (Medien-)Öffentlichkeit mit geringer gesetzlicher Determinierung	129
(a.) Besondere Vorteile: Flexibilität und Spontaneität	131
(b.) Besondere Gefahr: Einflussnahme auf die politische Willensbildung	133
bb. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Willensbildung	136
cc. Möglichkeit der Legitimation von Eingriffen in die politische Willensbildung	141
c. Zwischenergebnis	146
2. Die verfassungsrechtliche Legitimation staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	146
a. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977	148
b. Die legitimierenden Gründe im Einzelnen	152
aa. Die Förderung der öffentlichen Meinungsbildung	153
bb. Der „Grundkonsens“ mit der freiheitlich- demokratischen Staatsordnung	155
(1.) Wesen und Bedeutung des demokratischen Grundkonsenses	156
(a.) Voraussetzung der Staatlichkeit	158
(b.) Formung des Staatswesens durch Gebrauch von Freiheitsrechten	160
(2.) Öffentliche Meinung als Integrationsmechanismus	162
(3.) Unterschied zur Akzeptanz von Einzelentscheidungen	166
cc. Rechtsstaatliche Aspekte	169

c.	Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Staatsfunktionen	171
aa.	Regierung	173
bb.	Parlament	174
cc.	Verwaltung	176
dd.	Rechtsprechung	179
(1.)	Geltung des grundgesetzlichen Öffentlichkeitsprinzips für die Rechtsprechung	179
(2.)	Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit	183
III.	Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Akzeptanz	187
1.	Begriff der Akzeptanz	189
a.	Akzeptanzbegriffe in verschiedenen Disziplinen	190
aa.	Soziologie	191
bb.	Rechtswissenschaft	192
(1.)	Literatur	193
(2.)	Rechtsprechung des BVerfG	194
b.	Stellungnahme	196
aa.	Ausgangspunkt: Akzeptanz als einstellungspsychologisches Phänomen	196
bb.	Abgrenzung zu Nachbarbegriffen	199
c.	Zwischenergebnis	201
2.	Akzeptanz als verfassungsrechtlicher Wertmaßstab	201
a.	Akzeptanzfördernde Mechanismen in der Rechtsordnung	203
b.	Akzeptanz als Rechtmäßigkeitskriterium	207
aa.	Bedeutung von Akzeptanz in der Demokratie des Grundgesetzes	208
bb.	Möglichkeiten der Berücksichtigung von Akzeptanz in den Staatsgewalten	210
cc.	Zwischenergebnis	213
c.	Akzeptanz als Kriterium demokratischer Legitimität	214
aa.	Legitimitätsbegriffe	215
bb.	Legitimität in der Demokratie des Grundgesetzes	218
cc.	Akzeptanz als ergänzender Legitimitätsfaktor?	221
d.	Mittelbare Auswirkungen fehlender Akzeptanz	226
aa.	Zusammenhang zwischen Akzeptanz und Verhalten	228
bb.	Effektivität staatlichen Handelns	232
(1.)	Begriff	233

(2.) Grundrechtlich gebotene Effektivität	236
(3.) Rechtsstaatlich gebotene Effektivität	239
(4.) Zwischenergebnis	244
cc. Effizienz staatlichen Handelns	245
dd. Rückwirkung auf den demokratischen Grundkonsens	250
3. Zwischenergebnis	253
IV. Folgerungen für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit	258
1. Verstärkung des Transparenzgebots unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz	261
2. Legitimität werbender Öffentlichkeitsarbeit bei akzeptanzsensiblen Entscheidungen	263
C. Schlussbetrachtung	272
I. Die Ergebnisse der Untersuchung	272
II. Ausblick	280
Literaturverzeichnis	285
Verzeichnis der Internetquellen	315



## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
abw. M.	abweichende Meinung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Amtsgericht
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Alt.	Alternative
AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (Arzneimittelgesetz)
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Art./Artt.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BArchG	Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz)
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht. Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BayVerf	Verfassung des Landes Bayern
Bbg	Brandenburg
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundesbodenschutzgesetz)
Bd.	Band/Bände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
Bln	Berlin
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz

## Abkürzungsverzeichnis

BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CR	Computer und Recht
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende/-r/-s
ff.	folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GBO	Grundbuchordnung
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
gen.	genannt
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVerwR [Nr.]	Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. [Nr.]
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hbg	Hamburg
HGB	Handelsgesetzbuch
HilfetelefonG	Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefons „Gewalt gegen Frauen“ (Hilfetelefontgesetz)
HmbGVBl	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
Hrsg.	Herausgeber/-in
HStR [Nr.]	Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. [Nr.]
HwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
insb.	insbesondere
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K&R	Kommunikation und Recht
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht
KJ	Kritische Justiz
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LMedienG	Landesmediengesetz
LPresseG	Landespressegesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVerf	Landesverfassung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.W.v.	mit Wirkung vom
MMR	Multimedia und Recht
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
Nds	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

## Abkürzungsverzeichnis

NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer(n)
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OLGZ	Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PharmR	Pharma Recht
ProdSG	Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz)
PStG	Personenstandsgesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RhPf	Rheinland-Pfalz
RhPFGVBl	Rheinland-Pfälzisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
Rn.	Randnummer(n)
RSS	Really Simple Syndication (Dateiformat für Web-Feeds)
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RuP	Recht und Politik
S.	Seite(n)
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SaarlMedienG	Saarländisches Mediengesetz
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte/-r/-s
StädteT	Der Städtetag
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
StraFo	StrafverteidigerForum
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
StV	Strafverteidiger – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis des Strafrechts
SZ	Süddeutsche Zeitung
TPG	Gesetz über die Spende, Entnahme und Übertragung von Organen und Geweben
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership

u.a.	und andere
Übers.	Übersetzer/-in
UIG	Umweltinformationsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von/vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verw	Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WpHG	Gesetz über den Wertpapierhandel
z.B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZEE	Zeitschrift für evangelische Ethik
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Bezeichnungen von Personengruppen gelten durchgehend für beiderlei Geschlecht.



# A. Einleitung

## I. Problemaufriss und Motivation

„Eine neue Gestalt macht sich wichtig in der deutschen Gesellschaft: Das ist der Wutbürger.“<sup>1</sup> Diese Feststellung *Dirk Kurbjuweits* angesichts des entflammten Bürgerprotests um den geplanten Neubau des Stuttgarter Bahnhofs („Stuttgart 21“) klang wie ein Paukenschlag und wurde von der Gesellschaft für deutsche Sprache (GfdS) mit der Auszeichnung „Wort des Jahres 2010“ für den Begriff „Wutbürger“ prämiert.<sup>2</sup> Dass es dieses Mal nicht einzelne Gruppierungen aus dem linken oder rechten Milieu, sondern das Bürgertum war, das „nicht mehr mitmacht“ und dem „der Staat fremd geworden ist“<sup>3</sup>, sorgte für Diskussionen und Spekulationen um Bürgerbeteiligung, Basisdemokratie und die Handlungsfähigkeit des Staates.

Probleme bei der Durchsetzung staatlicher Entscheidungen sind keineswegs neu. Seit den 1970er Jahren gibt es eine ganze Reihe prominenter Beispiele für Projekte, die großen Widerstand innerhalb der Bevölkerung hervorriefen und deshalb nur verspätet oder gar nicht verwirklicht werden konnten.<sup>4</sup> Vor allem bei großen Infrastrukturprojekten konnten sich die Akteure – sowohl Behörden als auch beteiligte Unternehmen – erfahrungsgemäß schon immer eines gewissen Maßes an gesellschaftlichem Protest sicher sein.<sup>5</sup> Und doch hat es den Anschein, dass in letzter Zeit der Vertrauensvorsprung, den der Staat bei der Rechtfertigung seiner Entscheidungen traditionell in Anspruch nehmen konnte, zunehmend auch in anderen Bereichen schwindet. So gab es in den letzten Jahren zahlreiche aufsehenerregende Protestbewegungen, die an das genannte Beispiel „Stuttgart 21“ nahtlos anknüpften. Gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen wie das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP oder die Finanzpolitik der Europäischen Zentralbank wurde ebenso lebhaft demonstriert wie gegen

---

1 *Kurbjuweit*, in: *Der Spiegel* 41/2010, 26.

2 Gesellschaft für deutsche Sprache, Pressemitteilung v. 17.12.2010, abrufbar unter <https://gfdS.de/wutbuenger-zum-wort-des-jahres-2010-gewahlt/>.

3 *Kurbjuweit*, in: *Der Spiegel* 41/2010, 27.

4 *Würtenberger*, Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 30 f. sowie *Lühr*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung als Instrument zur Steigerung der Akzeptanz von Großvorhaben, 1 mit Beispielen.

5 *Würtenberger*, Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 31.

den Bau neuer Stromtrassen durch Süddeutschland im Zuge der – von früheren Protestbewegungen forcierten – Energiewende. Diese Entwicklung wird begünstigt durch die Verbreitung neuer Kommunikationskanäle wie der sozialen Medien, in denen sich Protestgruppen innerhalb kürzester Zeit formieren und organisieren können.

Die Feststellung *Kurbjuwerts* hat daher nichts an ihrer Aktualität eingebüßt. Dies zeigt etwa der Titel des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ anlässlich der großen Wählermigration von Volksparteien zu sogenannten Protestparteien wie der „Alternative für Deutschland“ bei den Landtagswahlen im März 2016: „*Aufstand der Wutbürger: ‚Ihr da oben belügt uns doch alle!‘*“.<sup>6</sup> In den Augen vieler Journalisten war das Beispiel des Stuttgarter Hauptbahnhofs nur ein Zeichen für eine längerfristige soziale Entwicklung, die viele bislang für selbstverständlich gehaltene Gegebenheiten in Frage stellt: eine „Akzeptanzkrise“ des Staates.<sup>7</sup>

Es ist zwar umstritten, ob man gleich so weit gehen muss, der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes eine „Krise“<sup>8</sup> zu attestieren.<sup>9</sup> Schließlich hat es auch in der Vergangenheit bereits Phasen gegeben, in denen der Staat verstärkt mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen hatte.<sup>10</sup> Sicher ist aber jedenfalls, dass Zustimmung und Gehorsam zu kostbaren Gütern geworden sind, die für den Staat nicht mehr selbstverständlich sind und mit deren Mangelsymptomen er in der täglichen Arbeit zu kämpfen hat. Dabei sind die genannten Großdemonstrationen nur die aufsehenerregendsten und medienwirksamsten Ausprägungen, aber längst nicht die einzigen. Die Einstellung des Bürgers gegenüber staatlichen Hoheitsakten

---

6 Der Spiegel 9/2016 v. 19.03.2016.

7 Vgl. etwa *Roller*, in: Augsburgener Allgemeine 233/2010 v. 08.10.2010, 2: Stuttgart 21 als „Symptom der Vertrauens- und Akzeptanzkrise unseres Systems“. Siehe auch *Bartsch/Brandt*, in: Der Spiegel 44/2010, 30 f.: „akute Akzeptanzkrise der deutschen Politik“.

8 Vgl. zur Feststellung, die Demokratie befinde sich in einer Krise, differenzierend *Spiecker gen. Döbmann*, VVDStRL 77 (2018), 9 ff. m.w.N.

9 So kann man die durch das Projekt Stuttgart 21 angestoßene Debatte um die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Großprojekten durchaus auch als Weiterentwicklungsimpuls für die repräsentative Demokratie betrachten, siehe etwa *Thaa*, PVS 2013, 1 ff. sowie *Walter* in ders. (Hrsg.), *Die neue Macht der Bürger*, 330 ff.

10 Insbesondere für die Verwaltung wurde bereits in den 1980er und 1990er Jahren mehrfach eine „Institutionenkrise“ oder „Legitimitätskrise“ konstatiert, vgl. *Glück*, *Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit*, 3, 47; siehe auch *Czerwick*, in: *Sarcinelli* (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, 253; *Hill*, *DÖV* 1989, 377; *Röken*, *DÖV* 1989, 55; *Kempfen*, *Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung*, 12.

kann in vielen alltäglichen Bereichen zu einem Politikum werden. So können Gesetzesverstöße etwa zum „Kavaliersdelikt“ werden, wenn ihr Unwert von einem großen Teil der Bevölkerung nicht erkannt oder als marginal eingestuft wird. Neben den „klassischen“ Beispielen wie dem Schwarzfahren, Urheberrechtsverstößen oder dem Fahren mit überhöhter Geschwindigkeit<sup>11</sup> trifft das in letzter Zeit zunehmend auf Bereiche der Drogenkriminalität sowie auf Steuerhinterziehung zu. So verwundert es nicht, dass die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus sozialwissenschaftlicher Forschung gerückt ist.<sup>12</sup>

Mit Akzeptanzproblemen haben nicht nur staatliche Institutionen zu kämpfen. Auch private Institutionen müssen sich vor der Gesellschaft rechtfertigen, um ihre Interessen verfolgen zu können. Hier hat sich ein gebräuchliches Mittel durchgesetzt, für das in der Privatwirtschaft sogar ganze Unternehmensabteilungen beschäftigt werden: Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. „Tu Gutes und rede darüber“<sup>13</sup> – so umriss *Georg-Volkmar Graf Zedtwitz-Arnim* als einer der deutschsprachigen Pioniere auf diesem Gebiet den Kerngedanken von Öffentlichkeitsarbeit. Werbemaßnahmen, in denen Unternehmen ihre Produkte und sich selbst in höchsten Tönen loben, prägen die Medienlandschaft und begleiten den Alltag jedes Medienkonsumenten. Aus dem modernen Wirtschaftsleben ist die Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr wegzudenken.

Die Kommunikation des Staates nimmt einen wesentlich geringeren Raum ein als die privatwirtschaftliche. „Staatswerbung“ ist die absolute Ausnahme. Vor dem Hintergrund einer gewandelten Akzeptanzkultur stellt sich indes die Frage, ob nicht auch die staatlichen Institutionen aufgerufen sind, für ihre Entscheidungen, also für ihre „Produkte“, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Die durch die medienwirksamen Protestbewegungen der letzten Jahre befeuerte Debatte um die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen fällt in eine Zeit, in der vom Staat zunehmend Kommunikationsleistungen gefordert werden. Im Zuge weltweiter Transparenzbewegungen wie etwa „Transparency International“ wurde auch die Transparenz staatlichen Handelns zum „Mantra der politischen Debatte“.<sup>14</sup> Im Mittelpunkt dieser Debatte stand die Frage, wie weit der Staat seine Informati-

---

11 Siehe dazu *Gostomzyk*, Die Öffentlichkeitsverantwortung der Gerichte in der Mediengesellschaft, 115.

12 Vgl. etwa die verschiedenen Beiträge in *Walter* (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen?, 2013.

13 *Graf Zedtwitz-Arnim*, Tu Gutes und rede darüber, Berlin u.a., 1961.

14 Vgl. *Gusy*, DVBl 2013, 941 ff. m.w.N.

onsbestände gegenüber der Gesellschaft öffnen und individuelle Zugangsrechte zu diesen Informationen gewähren sollte. Ob der Staat allerdings berechtigt ist, aus eigenem Antrieb die Öffentlichkeit zu suchen und Öffentlichkeitsarbeit in eigener Sache zu betreiben, steht auf einem anderen Blatt. In der freien Wirtschaft mag es die Regel sein, dass der Kontakt zur Öffentlichkeit in erster Linie der Verfolgung der eigenen Interessen dient, etwa der Werbung für die eigenen Produkte. Im staatlichen Bereich gelten dagegen andere Regeln. Der Staat ist „um des Menschen Willen da“, heißt es im Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee – im freiheitlichen demokratischen Staat des Grundgesetzes gibt es kein genuines Eigeninteresse des Staates, zu dessen Verfolgung er Öffentlichkeitsarbeit betreiben darf.<sup>15</sup> Das öffentliche Recht definiert den Zugang des Staates zur Öffentlichkeit ebenso wie die Zwecke, die der Staat dabei verfolgen darf. Ob die Akzeptanzförderung ein legitimer Zweck staatlichen Handelns ist, bedarf daher im Gegensatz zur freien Wirtschaft einer rechtlichen Begründung.

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist es, das Potential der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit für die Förderung der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen aus rechtlicher Perspektive zu untersuchen. Das führt zu zwei zentralen Fragestellungen: Zum einen ist zu klären, ob dem Staat überhaupt eine solche Handlungsform zur Verfügung steht und wie sie von den übrigen staatlichen Handlungsformen abgegrenzt werden kann. Zum anderen stellt sich die Frage, ob staatliche Institutionen von dieser Handlungsform Gebrauch machen dürfen, um öffentliche Akzeptanz für ihre Entscheidungen zu gewinnen.

## II. Forschungsbedarf und Beitrag der Arbeit

Der Titel der Arbeit gibt die beiden zentralen Begriffe wieder, die im Rahmen der Arbeit näher untersucht und in Zusammenhang gesetzt werden sollen. Sowohl „Öffentlichkeitsarbeit“ als auch „Akzeptanz“ sind Begriffe, die die Kommunikationswissenschaft, die Sozialpsychologie und die juristischen Nebengewissenschaften wie die Rechtssoziologie bereits seit Jahrzehnten beschäftigen. Für die Rechtswissenschaft handelt es sich allerdings noch um Fremdkörper. Für keinen der beiden Begriffe gibt es bislang in Gesetzestexten, in der höchstrichterlichen Rechtsprechung oder in der Wissenschaft eine trennscharfe und unumstrittene Definition.<sup>16</sup>

---

15 Vgl. *Krüdewagen*, Die Selbstdarstellung des Staates, 36 f.

16 Siehe dazu unten B.I.1. und B.III.1.a.

Der erste Beitrag der Arbeit wird daher darin bestehen, für die Begriffe „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Akzeptanz“ jeweils eine für die rechtswissenschaftliche Betrachtung geeignete und praktisch handhabbare Definition zu entwickeln. Nur auf der Grundlage eindeutig definierter Begriffe ist es möglich, universelle Aussagen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des so bezeichneten Staatshandelns zu treffen. Zu diesem Zweck werden zunächst die bereits vorhandenen juristischen Arbeiten zu beiden Themen ausgewertet. Darüber hinaus wird, wo dies unter dem „Filter juristischer Verwendungstauglichkeit“<sup>17</sup> möglich ist, auch auf Erkenntnisse der genannten Nachbarwissenschaften zurückgegriffen.

Den Ausgangspunkt der Arbeit stellt die staatliche Öffentlichkeitsarbeit dar. Angesichts der Tatsache, dass die Selbstdarstellung des eigenen Wirkens ein Anliegen ist, mit dem sich jedes größere Staatswesen der Geschichte auseinandergesetzt hat,<sup>18</sup> besteht in diesem Bereich in der deutschen Rechtswissenschaft ein erstaunliches Forschungsdefizit. Das liegt im Wesentlichen daran, dass die vorliegenden Arbeiten zum Thema von ganz unterschiedlichen Begriffen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ausgehen.<sup>19</sup> Hinzu kommt, dass viele der vorliegenden Arbeiten den Untersuchungsgegenstand auf das exekutivistische Staatshandeln beschränken, insbesondere auf die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit.<sup>20</sup> Es mangelt daher bislang an einem Rechtsbegriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit, der das normativ gleich gelagerte Informationshandeln von Legislative, Exekutive und Judikative zusammenfasst und eine einheitliche verfassungsrechtliche Erschließung dieser staatlichen Handlungsform ermöglicht. Ein wesentliches Ziel dieser Arbeit ist es, einen Rechtsbegriff staatlicher Öffentlichkeitsarbeit zu entwickeln und dessen rechtliche Grundlagen gewaltenübergreifend zu erarbeiten. Nur auf der Grundlage eines trennscharfen Rechtsbegriffs lassen sich die verfassungslegitimen Zwecke bestimmen, denen die staatliche Öffentlichkeitsarbeit zu dienen bestimmt ist. Auch wenn viele der vorhandenen Beiträge wie selbstverständlich davon ausgehen, dass staatliche Öffentlichkeitsarbeit zugleich der Akzeptanzförderung diene,<sup>21</sup> fehlt es bislang an einer belastbaren rechtlichen Begründung dieser These.

---

17 Siehe dazu *Hoffmann-Riem*, ZfRSoz 2001, 18 ff.

18 Siehe dazu unten B., vor I.

19 Siehe dazu ausführlich unten B.I.1.c.

20 So z.B. *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung; *Engel*, HStR IV, § 80; *Jensen*, Rechtsprobleme regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter.

21 Vgl. etwa *Philipp*, Staatliche Verbraucherinformationen im Umwelt- und Gesundheitsrecht, 2; *Kloepfer*, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, 11 ff.;

Diese muss durch die Rechtsordnung gestützt werden, nicht durch den tatsächlichen Befund.

Um das Forschungsdefizit in diesem Bereich zu beheben, widmet sich die Arbeit den einzelnen verfassungsrechtlichen Legitimationsansätzen zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit. So ist es möglich zu bestimmen, ob der Förderung der Akzeptanz für staatliche Entscheidungen in diesem Kanon ein eigener Platz zukommt. Wie durch die Verlautbarungspraxis einiger Staaten bis in die heutige Zeit unter Beweis gestellt wird, besitzt die Öffentlichkeitskommunikation des Staates ein hohes Bedrohungspotential für die Willensbildung einer demokratischen Zivilgesellschaft und somit auch für die von ihr ausgehende Legitimation des Staatshandelns. In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes ist es daher unerlässlich, den rechtlichen Rahmen dieser Form der informalen Staatstätigkeit eindeutig und rechtssicher zu bestimmen.

Für die Untersuchung, ob die Akzeptanzförderung ein verfassungslegitimes Ziel staatlicher Öffentlichkeitsarbeit darstellt, bedarf es einer verfassungsrechtlichen Anbindung des Phänomens „Akzeptanz“. Die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen war bereits Thema einzelner verfassungs- und verwaltungswissenschaftlicher Arbeiten. Es fehlt allerdings an einer Untersuchung, die die darin gewonnenen Erkenntnisse zusammenfasst und einen Bezug zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit herstellt.

Den damit zusammenhängenden Fragen widmen sich die letzten Abschnitte der vorliegenden Arbeit. Zunächst erfolgt auch für den Begriff der Akzeptanz eine eigenständige Definition, die sich eingehend mit den bislang vorhandenen Arbeiten auseinandersetzt. Sodann kann die verfassungsrechtliche Bedeutung der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen untersucht und mit den Erkenntnissen zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit verknüpft werden. Auf dieser Grundlage kann zum einen die Forschungsfrage nach der Zulässigkeit werbender staatlicher Öffentlichkeitsarbeit beantwortet werden. Zum anderen kann die vorliegende Arbeit einen Beitrag dazu leisten, die beiden Themenfelder der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit und der öffentlichen Akzeptanz staatlicher Entscheidungen für die weitere rechtswissenschaftliche Betrachtung zu erschließen.

---

*Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, 313 f.; *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386 f.

### III. Gang der Untersuchung

Aus dem im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Forschungsdefizit ergibt sich der Gang der vorliegenden Untersuchung. Im ersten Teil der Arbeit wird untersucht, ob es einen Rechtsbegriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit gibt und wie ein solcher gewonnen werden kann (B. I.). Dazu wird zunächst die Verwendungsgeschichte des Begriffs in Rechtsnormen, Rechtsprechung und juristischer Literatur untersucht und ausgehend davon ein eigener Ansatz für einen Rechtsbegriff „staatliche Öffentlichkeitsarbeit“ entwickelt. Die Eingrenzung dieses Begriffs erfolgt zunächst durch die Bestimmung der am Kommunikationsvorgang Beteiligten – dem „Staat“ und der „Öffentlichkeit“. Um Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit innerhalb des unüberschaubaren Feldes der staatlichen Publikationen identifizieren zu können, wird sodann ein normativer Anknüpfungspunkt für den Rechtsbegriff entwickelt. Dieser liegt im Verfassungsgebot zur Herstellung von Publizität staatlichen Handelns, das aus den Strukturprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates gewonnen werden kann. Im Anschluss werden Kriterien entwickelt, um die staatliche Öffentlichkeitsarbeit von der übrigen Staatskommunikation abgrenzen zu können. Nötig ist dies insbesondere im Bezug auf die sogenannte „Öffentlichkeitsaufklärung“, zu der etwa die in der juristischen Literatur viel diskutierte staatlichen Warnungen und Empfehlungen gerechnet werden. Der erste Abschnitt schließt mit einer Betrachtung des Verhältnisses von staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und staatlicher Medienarbeit. Als Zwischenergebnis kann ein Rechtsbegriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit formuliert werden, der geeignet ist, normativ gleichartige Kommunikationsmaßnahmen zusammenzufassen und diese vom übrigen Staatshandeln abzugrenzen.

Sodann werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser staatlichen Handlungsform erarbeitet, um untersuchen zu können, welche Rolle der Aspekt der Akzeptanzförderung dabei einnimmt. Dazu werden im zweiten Teil der Arbeit zunächst die Legitimationsanforderungen an staatliche Öffentlichkeitsarbeit dargestellt (B. II. 1.). Die staatliche Aufgabe, deren Erfüllung die Öffentlichkeitsarbeit nach dem eingangs entwickelten Rechtsbegriff primär dient, ist die Herstellung von Öffentlichkeit für staatliches Handeln. Zur Erfüllung dieser Aufgabe stehen den staatlichen Institutionen neben der Öffentlichkeitsarbeit noch einige weitere Handlungsinstrumente zur Verfügung. Diese „Öffentlichkeitsmechanismen“ werden in einem Exkurs im Überblick dargestellt, um Aufschluss über die besonderen Vorteile und Gefährdungspotentiale der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit zu erhalten (B. II. 1. b. aa.). Als gesetzlich unreglementiertes und

vielseitiges Werkzeug in der Hand des Staates bietet diese zwar viele Potentiale, um die Bevölkerung mit Informationen aus dem staatlichen Bereich zu versorgen, birgt aber gleichzeitig ein besonderes Manipulationsrisiko in Bezug auf die gesellschaftliche Willensbildung. Die Anforderungen an die Legitimation staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ergeben sich daher aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Willensbildung, der vom BVerfG entwickelt wurde und in der vorliegenden Arbeit näher dargestellt wird. Danach ist staatliche Öffentlichkeitsarbeit nur bei Vorliegen besonderer, verfassungsrechtlich legitimierender Gründe zulässig.

Im anschließenden Abschnitt der Arbeit werden die verfassungsrechtlich legitimierenden Gründe dargestellt, die das BVerfG in seiner bisherigen Rechtsprechung für die Öffentlichkeitsarbeit nach dem hier zugrunde gelegten Begriff herausgearbeitet hat (B. II. 2.). Diese Gründe bilden die verfassungslegitimen Zwecke ab, zu denen sich staatliche Institutionen des Handlungsinstruments der Öffentlichkeitsarbeit bedienen können. Dazu gehört neben rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Aspekten insbesondere die Förderung der öffentlichen Meinungsbildung zur Ermöglichung eines Grundkonsenses mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes. Das Wesen und die Bedeutung dieses Grundkonsenses werden ebenso dargestellt wie die Art und Weise, mittels derer Öffentlichkeitsarbeit zum Erhalt dieses Konsenses beitragen kann. Ausgehend von der Rechtsprechung des BVerfG wird ein Überblick über die Legitimation zur Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Staatsgewalten gegeben. Dabei wird gezeigt, dass Öffentlichkeitsarbeit entgegen einigen Darstellungen in den bisherigen Beiträgen keine Handlungsform ist, die nur den Regierungen und gesetzgebenden Körperschaften zur Verfügung steht.

Zu den Fragen, ob die Förderung der Akzeptanz einzelner staatlicher Entscheidungen einen legitimierenden Grund für staatliche Öffentlichkeitsarbeit darstellt und ob somit auch die „Werbung in eigener Sache“ legitimiert ist, hat das BVerfG bislang allerdings nicht detailliert Stellung genommen. Diese Frage wird im anschließenden Teil eingehend untersucht (B. III.). Es wird zunächst eine Begriffsbestimmung vorgenommen, die sich für eine rechtswissenschaftliche Untersuchung des Phänomens Akzeptanz eignet. Sodann werden die verfassungsrechtlichen Bezugspunkte der Akzeptanz untersucht. Das sind zunächst die Rechtmäßigkeit, die Rechtswirksamkeit und die demokratische Legitimität staatlicher Entscheidungen.

Sodann werden die mittelbaren Auswirkungen fehlender Akzeptanz erörtert. Zu diesem Zweck wird zunächst der empirisch belegbare Zusammenhang zwischen der Akzeptanz als individueller Einstellung und dem

Verhalten der Bürger untersucht. Nachdem auf diese Weise die faktischen Auswirkungen der Akzeptanz belegt werden können, werden diese Auswirkungen auf ihre verfassungsrechtliche Relevanz hin untersucht. Durch Akzeptanzdefizite können die Effektivität sowie die Effizienz des Staatshandelns beeinträchtigt werden. Überdies sind negative Rückwirkungen auf den im vorigen Abschnitt dargestellten demokratischen Grundkonsens möglich. Die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser mittelbaren Auswirkungen wird untersucht. Auf dieser Grundlage wird ein Gesamtfazit über die verfassungsrechtliche Relevanz der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen gezogen (B. III. 3.).

Im darauf folgenden Abschnitt werden die Schlüsse dieses Befunds für die Zulässigkeit werbender Öffentlichkeitsarbeit gezogen (B. IV.). Es wird gezeigt, ob und unter welchen Bedingungen die Akzeptanzförderung einen eigenständigen verfassungsrechtlich legitimierenden Grund darstellt, der die darauf zielende Öffentlichkeitsarbeit legitimieren kann. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse sowie mit einem Ausblick auf offene Forschungsfragen zur Öffentlichkeitsarbeit und auf die Relevanz der Erkenntnisse der Arbeit für aktuelle Problemstellungen (C.).

## B. Die Förderung der Akzeptanz hoheitlicher Entscheidungen mittels staatlicher Öffentlichkeitsarbeit

*Helmut Quaritsch* brachte es auf den Punkt: „Um die richtige Selbstdarstellung bemühen sich Staaten, solange es Staaten gibt.“<sup>22</sup>

Zu keiner Zeit hat sich die staatliche Tätigkeit auf imperative Maßnahmen beschränkt. Die Präsentation des Staatswesens vor dem eigenen Volk – sei es durch öffentliche Veranstaltungen und Ansprachen, Symbolik oder Machtdemonstration wie Militärparaden – war seit jeher ein fester Bestandteil jedes größeren staatlichen Gemeinwesens.<sup>23</sup> Neben den Aufgaben, die der Staat gegenüber seinen Bürgern übernimmt und idealerweise auch erfüllt, war die Kommunikation und Verbildlichung der Aufgabenerfüllung selbst eine originäre staatliche Aufgabe. Welche Mittel Amtsträger dafür einsetzten und welche Absichten sie verfolgten, wandelte sich mit dem Lauf der Zeit und dem Selbstverständnis der staatlichen Herrschaft. Dass das Handeln der Autorität aber auf Dauer nicht völlig isoliert von seinen Subjekten ablaufen kann, ist weder eine Erkenntnis der jüngeren Geschichte noch eine Erfindung der Demokratie westlicher Prägung. Selbst in der absolutistischen Staatstheorie *Thomas Hobbes*‘ wurde die Aufklärung der Bevölkerung über Sinn und Natur der Staatsgewalt für notwendig erklärt.<sup>24</sup>

Dass der Staat die Kommunikation mit der Öffentlichkeit sucht und Information als Handlungsmittel einsetzt, ist also nicht erst seit der Proklamation des kommunikativen Staates der Gegenwart bekannt. Dennoch ist das Thema in den vergangenen Jahrzehnten auch für die Rechtswissenschaft zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Dafür gibt es mehrere Gründe. Auf der einen Seite haben die Entwicklungen der Kommunikations- und Informationstechnologie zu tiefgreifenden Veränderungen der gesellschaftlichen Strukturen geführt, die gemeinhin mit den

---

22 *Quaritsch* in: ders. (Hrsg.), *Die Selbstdarstellung des Staates*, 3.

23 Schon für *Aristoteles* war die mögliche Größe eines Gemeinwesens von der Reichweite der Stimme seines Herolds bestimmt, vgl. *ders.*, *Politik*, 7. Buch, 4. Kapitel, 1326b.

24 *Hobbes*, *Leviathan*, 146: „Das mag die [...] Vertreter ihres Volkes ermahnen, die Menschen über die Natur dieses Amtes aufzuklären.“

Schlagwörtern „Wissengesellschaft“<sup>25</sup> oder „Informationsgesellschaft“<sup>26</sup> zusammengefasst werden. Die Ressource „Information“ wird zur wesentlichen Determinante der gesamtgesellschaftlichen Leistungsfähigkeit wie auch der individuellen Entscheidungsfindung.<sup>27</sup> Im Zuge dessen ist auch der Staat zunehmend als Anbieter gefordert: „Information“ und „Kommunikation“ sind als Staatsaufgaben anerkannt.<sup>28</sup>

Außer neuen Herausforderungen bieten sich für staatliche Stellen aber auch ganz neue Möglichkeiten: Durch neue Kommunikationswege – allen voran das Internet – wird es möglich, mit verhältnismäßig geringem Aufwand viele potentielle Adressaten zu erreichen.<sup>29</sup> Abseits des rechtsförmlichen Staatshandelns ist es vor allem für die politischen Akteure aus dem Bereich der Exekutive attraktiv, ihr mediales Öffentlichkeitsbild mitzeichnen und mitgestalten zu können. Dafür eignen sich informale staatliche Publikationen ganz besonders: Der Staat tritt in einem horizontalen Verhältnis an den Bürger heran – als scheinbar gleichberechtigter Kommunikator, ohne Machtgefälle, Befehl und Zwang.<sup>30</sup> Vor diesem Hintergrund

---

25 Vgl. z.B. *Stebr*, Arbeit, Eigentum und Wissen; *Willke*, Systemisches Wissensmanagement; *Augsberg*, DVBl 2007, 733.

26 Vgl. z.B. *Steinbicker*, Zur Theorie der Informationsgesellschaft; Bericht der Bundesregierung „Info 2000 – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, BT-Drs. 13/4000, 15: „Der Begriff „Informationsgesellschaft“ steht für eine Wirtschafts- und Gesellschaftsform, in der der produktive Umgang mit der Ressource „Information“ und die wissensintensive Produktion eine herausragende Rolle spielen.“ Zur Definition des Begriffs der „Information“ und seiner Abgrenzung von verwandten Begriffen *Druey*, Information als Gegenstand des Rechts, 3 ff.; *Kloepfer*, Informationsrecht, § 1 Rn. 52 ff.; *Schoch*, VVDStRL 57 (1998), 166 ff.; *Spiecker gen. Döhmann*, Rechtswissenschaft 2010, 250 ff.

27 Vgl. etwa *Kloepfer*, DÖV 2003, 221: „Information ist nicht alles, aber ohne Information ist alles nichts: Das ist das Lebensgesetz des Gemeinwesens im Informationszeitalter.“

28 Vgl. BVerfGE 44, 125, 147; 105, 252, 269; 105, 279, 301 f.; *Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, 176; *v. Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 513; *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55 (1996), 266 f.; *Di Fabio*, JuS 1997, 7; *Kirchhof*, JZ 1989, 455; *Pitschas*, DuD 1998, 142 f.; *Gusy*, NJW 2000, 978; *ders.*, JZ 2014, 173; *Hill*, JZ 1993, 330 ff.; siehe zum wirtschaftlichen Wert der Informationen in der öffentlichen Hand etwa BT-Drs. 16/2453, 7 m.w.N.

29 Diesen Gesichtspunkt betont *Bunke*, Verw 37 (2004), 10 f.

30 *Kloepfer*, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, 18: „Der ohne Befehl und Zwang arbeitende Staat geriert sich als der freundliche, partnerschaftliche und kooperative Staat“; ähnlich *Gramm*, Der Staat 30 (1991), 53: „weiche[s] Staatshandeln“; *Becker/Harms/Sievers*, SchIHA 2015, 387: „Der kooperative und informale handelnde Staat untersagt und sanktioniert nicht mehr ausschließlich. Er informiert [...] und wäscht seine Hände in Unschuld“.

hat das staatliche Informationsverhalten in den letzten Jahrzehnten an Umfang, Vielgestaltigkeit und technischer Raffinesse ebenso gewonnen wie das aus dem gesellschaftlichen Bereich. Es gibt kaum noch eine staatliche Stelle, die nicht in irgendeiner Form – sei es durch Veranstaltungen, Printveröffentlichungen, Zeitungsannoncen, eine eigene Internetseite oder über Social-Media-Kanäle wie Facebook und Twitter<sup>31</sup> – an die Öffentlichkeit tritt.

Rechtlich interessant ist dieser Ausschnitt der staatlichen Tätigkeit gerade deshalb, weil es in den meisten Bereichen an konkreten rechtlichen Vorgaben fehlt, mit deren Hilfe sich die kommunikativen Verpflichtungen des Staates sowie die rechtlichen Grenzen abstecken und ausloten lassen.<sup>32</sup> Das heißt natürlich nicht, dass es diese Verpflichtungen und Restriktionen nicht gibt. Die Handlungsgrundlagen des modernen Staates ergeben sich aus den ihm zugewiesenen Kompetenzen, nicht aus dem faktisch Möglichen. Gerade in der deutschen Rechtswissenschaft muss dies auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass der teils euphorisch gefeierte Wandel zur „Informationsgesellschaft“ nicht die erste kommunikative Revolution von gesellschaftlichem Belang ist. Die sich aus der Verbreitung des Rundfunks ergebenden Möglichkeiten wurden in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts von staatlicher Seite massiv missbraucht.

Gerade wegen der Vielgestaltigkeit des staatlichen Informationshandelns sind Kategorisierungen unentbehrlich. Das gilt insbesondere für die juristische Erschließung des Feldes der „staatlichen Öffentlichkeitsarbeit“. In der Rechtswissenschaft hat die Begriffsfindung eine spezifische Funktion. Unter einen Rechtsbegriff sollen alle Sachverhalte subsumiert werden kön-

---

31 Beachtung fanden in den letzten Jahren insbesondere einige Kommunikationskampagnen von Polizeibehörden auf Twitter. Den Anfang machte dabei die Berliner Polizei, die am ersten Juni-Wochenende 2014 über ihren Twitter-Account mit dem Hashtag „#24hPolizei“ live von circa 1000 Polizeieinsätzen berichtete. Mediale Bekanntheit erlangte auch die Münchener Polizei in den vergangenen Jahren mit humorvollen Live-Berichten von Münchener Oktoberfest unter dem Hashtag „#wiesnwache“. Siehe zur polizeibehördlichen Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken sowie den damit verbundenen rechtlichen Problemen *Ingold*, *VerwArch* 108 (2017), 240 ff. sowie *Mast*, *RuP* 2017, 216 ff.

32 *Pitschas* spricht für den Bereich der Verwaltungskommunikation vom „*Trilemma* des Verwaltungsstaates“, der „zugleich den *Anschluß* an die Entwicklungen der Informationsgesellschaft herstellen muß, in diesem Wandel *spezifische Formen* der Verwaltungskommunikation auszuprägen hat, hierbei aber dem Gesetz seiner *funktionellen Bürokratisierung* unterliegt“, vgl. *ders.* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 269, Hervorhebungen im Original.

nen, die in Bezug auf einen rechtlichen Gesichtspunkt „gleich“ sind und für die daher eine Vermutung dafür besteht, dass auch ihre rechtliche Behandlung nach gleichen Maßstäben erfolgen kann. Auf diese Weise dient bereits die Begriffslegung dazu, die rechtliche Bewertung einer unbegrenzt vielfältigen Lebensrealität mit einem begrenzten Instrumentarium von Rechtsregeln überhaupt erst zu ermöglichen.<sup>33</sup>

Im ersten Abschnitt der Arbeit wird daher untersucht, ob der Begriff der „staatlichen Öffentlichkeitsarbeit“ einen spezifischen normativen Gehalt hat, ob er sich also als Rechtsbegriff eignet. Dazu wird der Begriff auf eine für den juristischen Gebrauch handhabbare Weise konkretisiert, und es werden Kriterien herausgearbeitet, um „Öffentlichkeitsarbeit“ von anderen Handlungsformen abzugrenzen. Auf dieser Grundlage werden im zweiten Abschnitt der Arbeit die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Erscheinungsform des Staatshandelns herausgearbeitet. Anschließend wird das Phänomen der Akzeptanz auf seinen verfassungsrechtlichen Gehalt untersucht und mit den Ergebnissen der ersten beiden Abschnitte verknüpft. Auf diese Weise lässt sich im abschließenden vierten Teil die Frage beantworten, ob der Staat mit seiner Öffentlichkeitsarbeit um Akzeptanz für seine Entscheidungen werben darf.

---

33 Vgl. *Touffgoh*, *Der Staat* 48 (2009), 72: dogmatische Begriffs- und Kategorienbildung als „Komplexitätsreduktion“.

I. „Staatliche Öffentlichkeitsarbeit“ als Rechtsbegriff

Als das BVerfG im Parteienfinanzierungsurteil von 1966 erstmals die „sogenannte Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften“<sup>34</sup> aufgriff, gestand es die Schwierigkeiten offen ein, die der Untersuchungsgegenstand in begrifflicher Hinsicht bereitet. Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur rief das anfangs sehr unbestimmte Modewort „Öffentlichkeitsarbeit“ große Skepsis hervor: Von einer „bloßen Worthülse als Folge kombinierter Meisterleistungen von appeasement, Begriffsvermischung, Sinnentleerung, verdrängender Gedanken- und wortreicher Sprachlosigkeit“<sup>35</sup> war die Rede, etwas gemäßiger jedenfalls von einem „begriffliche[n] Sammelbecken“, das „im Einzelfall viele Fragen offen lässt“<sup>36</sup>.

Mit diesen Schwierigkeiten stehen die Juristen im interdisziplinären Vergleich angesichts mehr als 2000 vorliegender Definitionsvorschläge nicht allein da.<sup>37</sup> Dennoch ergibt sich hier eine besondere Herausforderung: Als normative Wissenschaft kann sich die Rechtswissenschaft nicht mit einer Beschreibung staatlicher Kommunikation oder deren Wirkungen begnügen. Wenn „staatliche Öffentlichkeitsarbeit“ – wie selbst vom BVerfG festgestellt<sup>38</sup> – wegen ihrer wichtigen Funktionen im demokratischen Gemeinwesen von der Verfassung geboten sein kann, gleichzeitig aber besonderen Schranken unterliegt, so braucht man eine Begriffsdefinition, um Inhalt und Grenzen ebendieses verfassungsrechtlichen Auftrags bestimmen zu können. Erstes Anliegen muss es deshalb sein, den Untersuchungsgegenstand „Öffentlichkeitsarbeit“ hinreichend präzise zu fassen.

1. Begriffsgeschichte in der Rechtswissenschaft

Dabei lohnt sich zunächst ein Blick auf die Verwendung des Begriffs in Rechtsprechung, Literatur und Normtexten. Die Rechtswissenschaft be-

---

34 BVerfGE 20, 56, 100.

35 *Ridder*, in: FS Stein, 63.

36 *Gramm*, Der Staat 30 (1991), 53.

37 *Tiemann*, Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit im vertikalen Kommunikationsprozess zwischen Parlament und Publikum, 44; *Sandhu*, Public Relations und Legitimität, 46; die Anzahl der dokumentierten Definitionen umfasst auch die für den synonym gebrauchten Begriff „Public Relations“ und geht (im deutschsprachigen Raum) zurück auf *Oeckl*, Handbuch der Public Relations, 25.

38 BVerfGE 44, 125; 63, 230; BVerfG, NVwZ 2018, 485, Rn. 51.