

Franz Merli

Grenzen der Staatsinformation und staatlicher Propaganda*)

I. Staatsinformation

Staatsinformation kann Unterschiedliches bedeuten,¹⁾ aber Propaganda ist nie weit.

1. Repräsentation des Staates

Krönungsmessen, Paraden, Aufmärsche, Triumphzüge, das Hofzeremoniell, Bilder, Throne, Prachtgewänder und vieles mehr zeigen, dass die Herrscher und der Staat schon immer Öffentlichkeitsarbeit betrieben haben, und auch heute haben wir, mittlerweile zu einem guten Teil in der Verfassung zumindest beschrieben, Fahnen und Wappen, Siegel und Hymnen, Uniformen und Amtsröben, Staatsfeiertage, staatliches Gedenken und manches andere.

All das dient dazu, den Staat zu erkennen, vor allem aber, ihn zu repräsentieren.²⁾ Repräsentieren heißt würdig vertreten, will also beeindrucken und kommt ohne werbenden Unterton kaum aus.

2. Rechtfertigung staatlichen Handelns

In der Demokratie richtet sich die Öffentlichkeitsarbeit des Staates aber nicht mehr an eine scheu staunende und raunende Schar von Untertanen, sondern an Bürgerinnen und Bürger. Thema ist meist nicht mehr die Macht also solche, ihre Präsenz, Größe oder Schönheit, sondern ihr Gebrauch: Es geht um den Inhalt der Politik, in Ankündigungen, Erklärungen und Werbung dafür. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit will Herrschaft nicht mehr in erster Linie zeigen und mit ihr beeindrucken, sondern sie gegenüber den Beherrschten rechtfertigen.

Ein Kern dieser Öffentlichkeitsarbeit ist verfassungsrechtlich explizit vorgesehen, etwa in den Vorschriften über die parlamentarische Kontrolle der Regierung, über die Öffentlichkeit der Parlamentsdebatten und die Freiheit der Berichterstattung darüber. Das ist freilich nur ein Mindestmaß, das modernen

*) Für hilfreiche Hinweise danke ich *Hans Peter Lehofer* und *Magdalena Pöschl*, für Unterstützung bei den Recherchen *Fabian Rajek* und *Felix Rüker*.

¹⁾ *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007).

²⁾ Zu ihrer Geschichte *Gauger/Stagl* (Hrsg.), Staatsrepräsentation (1992); zu ihrer Bedeutung zB *Rosanvallón*, Die Gegen-Demokratie (2017) 280 ff.

Demokratievorstellungen nicht genügt: Eine Regierung, die nur im Parlament öffentlich spricht und außerhalb des Parlaments keine Erklärungen abgibt, kann man sich nicht vorstellen. Außerhalb der explizit geregelten Fälle setzt die Verfassung die Öffentlichkeit von Politik und Öffentlichkeitsarbeit des Staates zumindest voraus,³⁾ etwa in den Regelungen zur Auskunft oder Amtsverschwiegenheit.

Näheres findet sich mitunter auf einfachgesetzlicher Ebene. So zählt das BMG neben Repräsentationsangelegenheiten auch die Information über den Ressortbereich und über die Arbeit der Regierung zum Wirkungsbereich der Ministerien,⁴⁾ und in manchen Einzelvorschriften wird die Öffentlichkeitsarbeit anderen Organen zur Aufgabe gemacht oder ihre Handhabung näher bestimmt.⁵⁾ Eine systematische Regelung besteht aber nicht.

Staatsrepräsentation will beeindrucken, staatliche Rechtfertigung will dagegen die Bürgerinnen und Bürger überzeugen oder doch gewinnen, auch und gerade für die nächsten Wahlen. Wenn Politik professioneller, rationaler, responsiver geworden ist, dann in diesem werbenden Aspekt.

3. Verhaltenssteuerung durch Information

Offen und konkret lenkend agiert der Staat, wenn er Information an Stelle von Befehl und Zwang nutzt, um Bürgerinnen und Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen: wenn er aufklärt und erzieht und empfiehlt und warnt und stupst und lockt und droht und belohnt und auszeichnet.⁶⁾ Manchmal finden sich auch dazu gesetzliche Grundlagen.⁷⁾

³⁾ Zur Notwendigkeit von Öffentlichkeit für eine funktionierende Demokratie zB *Öhlinger*, Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, ÖJZ 1969, 543 (545); *Berka*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt, in FS Brünner (2007) 371 (375). Ob sich aus der Notwendigkeit auch gleich eine verfassungsrechtliche Pflicht zu umfassender staatlicher Information ergibt – so zB *Pernthaler*, Das Problem der Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in FS Adamovich (1992) 544, oder *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 162, 316 (differenzierter: 106 ff) –, scheint mir nicht so sicher. Vgl auch *Damjanovic*, Ein Grundrecht auf Information? in *Reiter/Wittmann-Tiwald* (Hrsg), Goodbye Privacy. Grundrechte in der digitalen Welt (2008) 113.

⁴⁾ Anlage zu § 2, Teil 1, Z 2 ua „Repräsentationsangelegenheiten des Bundesministeriums“; Z 10 „Angelegenheiten der Information über den Ressortbereich einschließlich des Verkehrs mit der Presse, dem Hörfunk und dem Fernsehen“; Teil 2 A (BKA) „Informationstätigkeit der Bundesregierung. Dazu gehören insbesondere auch: Angelegenheiten der Information der Regierung; Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Regierung. Pressedienst mit Ausnahme der Angelegenheiten der Presseattachés; Verbindungsdienst zu den allgemeinen Informationsmitteln Presse, Hörfunk und Fernsehen sowie audiovisuelle Berichterstattung.“

⁵⁾ ZB § 3 Z 11 UG; § 9 Z 16 GeO der VA 2017; § 35b StAG; § 5a BFA-G; § 31 Abs 2 Z 7, § 81 Abs 1 ASVG; § 2 Abs 2 Z 4 ApothekerkammerG.

⁶⁾ *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007).

⁷⁾ ZB § 25 Abs 1 Z 8 EnergieeffizienzG; § 171 ForstG; BG über die Einrichtung einer Dokumentations- und Informationsstelle für Sektenfragen BGBl I 1998/50; § 43 LMSVG; und viele Vorschriften, die von Herstellern und Anbietern die Kennzeichnung von Produkten und Dienstleistungen verlangen. Vgl auch § 3a Abs 1 MedKF-TG zu „Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinfor-

Ein solcher Staat bleibt freilich einem auf Sanktionsbewehrung verkürzten Rechtsverständnis fremd und scheint sich auf den ersten Blick auch unserer auf normative Handlungsformen konzentrierten Verfassung zu entziehen.

II. Grenzen für die Staatsinformation

Staatsinformation ist also allgegenwärtig, zum Teil auch unverzichtbar, und immer in Gefahr, in Propaganda zu kippen. Wo ihre Grenzen liegen, ist nicht leicht auszumachen. Um sie auszuloten, sind vier Unterscheidungen hilfreich.

1. Staatliche und private Äußerungen

Zunächst müssen wir natürlich staatliche Äußerungen von privaten unterscheiden.

Die Unterscheidung ist nicht nur zur Themenabgrenzung notwendig, sondern hat auch rechtliche Konsequenzen, denn wer sich privat äußert, nimmt grundrechtliche Freiheit in Anspruch, während staatliche Äußerungen wie andere staatliche Handlungen keinen Grundrechtsschutz genießen und von vornherein nicht unbegrenzt gedacht werden können;⁸⁾ zudem unterliegen sie immer wieder besonderen gesetzlichen Beschränkungen.

Die Unterscheidung ist aber komplizierter als sie scheint. So dürfte sie nicht absolut gelten. Der EGMR hat gelegentlich auch staatliche Amtsträger für grundrechtsberechtigt gehalten. Bei Abgeordneten⁹⁾ leuchtet das eher ein, weil sie zwar für den Staat abstimmen, aber auch im jeweiligen Vertretungskörper nicht oder jedenfalls nicht immer für ihn sprechen (auch wenn wir dann mitunter ihre Äußerungen zur Interpretation des staatlichen Willens heranziehen). Ein Handeln in privater Rolle sprach der EGMR dabei aber ebenso wenig an wie beim Bürgermeister, der in einer Gemeinderatssitzung seine Gemeindedienste dazu aufrief, israelische Produkte zu boykottieren,¹⁰⁾ oder beim Gerichtspräsidenten, der im Rahmen einer gesetzlichen Verpflichtung eine Stellungnahme zu einem Gesetzesentwurf abgab;¹¹⁾ er ging vielmehr ohne weiteres von der Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit aus. In einem anderen Fall verneinte der EGMR die Beschwerdebefugnis der Wiener Ärztekammer wegen ihrer Staatlichkeit, sprach sie aber ihrem Präsidenten zu: Dieser habe zwar unbestritten als Vertreter der Ärztekammer gehandelt, als er einen an ihre Mitglieder gerichteten Brief über „Heuschreckenfonds“, die Ordinationen übernehmen wollen, auf die Homepage der Kammer stellte, doch da die österreichischen Zivilgerichte eine Unter-

mationen“ als zulässigen Formen von audiovisueller Kommunikation und entgeltlichen Veröffentlichungen des Staates.

⁸⁾ ZB *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 319 ff.

⁹⁾ EGMR 27. 2. 2001, 26958/95, *Jerusalem/Österreich*, Rz 26 ff; 22. 6. 2010, 41029/06, *Kurlowicz/Polen*, Rz 31 ff; 17. 5. 2016 (GK), 42461/13 und 44357/13, *Karácsony ua/Un-garn*, Rz 63 ff.

¹⁰⁾ EGMR 16. 7. 2009, 10883/05, *Willem/Frankreich*, Rz 24 ff.

¹¹⁾ EGMR 23. 6. 2016 (GK), 20261/12, *Baka/Ungarn*, Rz 123 ff.

lassungsverfügung auch an den Präsidenten persönlich gerichtet hätten, sei er „Opfer“ iS der Konvention.¹²⁾

Wie auch immer man die Fälle beurteilt, so zeigen sie doch einen wichtigen Punkt: Im demokratischen Diskurs spielen auch Meinungsverschiedenheiten zwischen staatlichen Funktionsträgern eine wichtige Rolle, zB in einer Koalitionsregierung, zwischen Vertretern von Bund und Ländern oder zwischen Kontrollorganen und Kontrollierten. Wenn man nicht alle solchen Konflikte als privat oder parteipolitisch wegdefinieren will, sondern anerkennt, dass hier oft für Gebietskörperschaften oder staatliche Organe gesprochen wird, muss man den Funktionsträgern wohl Meinungsfreiheit zumindest untereinander zugestehen oder für sie spezielle Äußerungsrechte aus den Regeln über ihre jeweilige Funktion ableiten. Auch für die Auseinandersetzung mit Kritik bedürfen staatliche Organe abwägungsrelevanter Äußerungsrechte aus ihrer Funktion.¹³⁾ Anders als bei Privaten umfassen sie aber nicht anstößige, schockierende oder verstörende Äußerungen.¹⁴⁾

Außerdem fällt die Unterscheidung oft schwer, weil wir regelmäßig auf Personen stoßen, die mehrere Rollen spielen, eben als Privatpersonen, Parteipolitiker und Amtsträger. Diese Rollenvielfalt ist auch kein Zufall, sondern der Konstruktion unserer Demokratie geschuldet, die Amt und Person trennt und zugleich den Parteien (va durch den Verhältniswahlgrundsatz) eine große Rolle bei der Besetzung der Spitzenämter einräumt.

Welcher Rolle nun eine bestimmte Äußerung zugeordnet werden kann, liegt in vielen Situationen gar nicht auf der Hand. Wenn der Bundeskanzler ein Interview gibt oder an einer Diskussion teilnimmt, ist ja keineswegs ausgeschlossen, vielleicht sogar näher liegend, dass er als Parteivorsitzender spricht.¹⁵⁾ Soweit ersichtlich, wird bei uns nach dem Inhalt und Kontext der Äußerung und dem Gesamteindruck ihrer Empfänger unterschieden.¹⁶⁾ Ein wichtiger Gesichtspunkt könnte auch sein, ob bei der jeweiligen Äußerung staatliche Ressourcen in Anspruch genommen werden,¹⁷⁾ also nicht nur die Amtsreputation, sondern eben

¹²⁾ EGMR 16. 5. 2016, 8895/10, *Ärztammer für Wien und Dorner/Österreich*, Rz 32 ff, 49. Die österreichischen Gerichte hatten sowohl der Kammer als auch ihrem Präsidenten die Berufung auf die Meinungsfreiheit zugestanden: OGH 22. 1. 2008, 4 Ob 236/07 w.

¹³⁾ Vgl zum „Recht auf Gegenschlag“ der Regierung in einer politischen Auseinandersetzung (deutsches) BVerwG 13. 4. 1984, 7 B 20/93.

¹⁴⁾ Zu ihrer Zulässigkeit bei Privaten zB EGMR 7. 12. 1976, 5493/72, *Handyside/ Vereinigtes Königreich*, Rz 49.

¹⁵⁾ Vgl zB den in OGH 17. 12. 1997, 6 Ob 295/97 v, behandelten Fall.

¹⁶⁾ Für die Wahlprüfung des VfGH *Hörtenhuber/Mayerhofer*, Die Freiheit der Wahlwerbung, in FS Holzinger (2017) 383 (390 f); im Kontext der Amtshaftung *Ziehensack*, Amtshaftungsgesetz (2011) § 1 Rz 397, 995. Vgl die Entscheidung des United States District Court, Southern District of New York 23. 5. 2018, *Knight v. Trump* (mit viel Begleitmaterial zugänglich unter <https://knightcolumbia.org/content/knight-institute-v-trump-lawsuit-challenging-president-trumps-blocking-critics-twitter>; abgefragt am 26. 11. 2018) zum Twitter-Konto @realDonaldTrump als (staatliches) „public forum“.

¹⁷⁾ Vgl für Deutschland jüngst *Möstl*, Demokratische Willensbildung und Hoheitsträger. Grund und Grenzen öffentlicher Äußerungsbefugnisse von Repräsentanten des Staates, in *Uhle* (Hrsg), Information und Einflussnahme (2018) 49 (62).

auch Geld und Personal, aus mehreren Gründen: weil das ein vergleichsweise einfach zu handhabendes Kriterium ist; weil die Verwendung staatlicher Mittel gerade jene Übermacht erzeugen kann, die den Grund für die Begrenzung staatlicher Aktivitäten bildet; und weil das Recht für die Fehlverwendung staatlicher Mittel schon Sanktionen vorsieht. Die beiden Ansätze schließen sich nicht aus, sondern überlappen sich eher. Gemeinsam ist ihnen auch, dass sie in vielen Fällen zu keinen eindeutigen Ergebnissen führen.¹⁸

2. Äußerungen mit und ohne Personenbezug

Als nächstes müssen wir darauf achten, ob die öffentlichen Äußerungen staatlicher Organe einen Bezug zu konkreten Personen aufweisen oder nicht, denn davon hängt ab, ob sie auf Grenzen aus den Grundrechten dieser Personen oder aus einfachgesetzlichen Normen zur Konkretisierung dieser Ansprüche stoßen.

Der Personenbezug kann darin liegen, dass staatliche Vertreter vertrauliche Informationen über jemanden preisgeben und damit in Informationsgrundrechte wie das Recht auf Privatsphäre oder das Recht auf Datenschutz eingreifen. Staatliche Äußerungen können aber auch konkrete Personen in ihrem sozialen Geltungsanspruch beeinträchtigen. Dann stoßen sie auf Art 8 EMRK und allgemeine Begrenzungen des Straf- und Zivilrechts zum Schutz von Ehre, Ruf und Kredit, oder auf spezielle Normen wie die Unschuldsvermutung oder das Gebot, die Persönlichkeitsrechte der Befragten in Untersuchungsausschüssen zu achten. Schließlich kann ein Staat, der Verhalten durch Information steuert, natürliche und juristische Personen auch in der Ausübung anderer Freiheiten beeinträchtigen. Er kann dabei indirekt, durch Beeinflussung des Verhaltens Dritter gegenüber dem Grundrechtsträger, eingreifen, etwa durch Produktwarnungen in die Erwerbsfreiheit des Herstellers, durch Sektenberatung in die Religionsfreiheit einer religiösen Gruppe, durch Extremismusvorwürfe in die Betätigungsfreiheit einer politischen Partei, durch Boykottaufrufe in die Versammlungsfreiheit der Demonstrationsveranstalter oder durch Empörungsausführungen in das Recht einer Beschuldigten auf einen fairen Prozess. Er kann aber auch direkt in Rechte der Informationsempfänger eingreifen, zB durch Fehlinformationen in ihr Recht auf Leben, ihre körperliche Integrität oder ihr Eigentum, durch Indoktrination in ihr Recht auf Meinungsbildungsfreiheit, in der Schule auch in das Recht der Eltern auf Respekt ihrer Überzeugungen, oder durch Manipulation, die die Betroffenen nicht erkennen können, in ihre einzelgrundrechtlichen Entscheidungsfreiheiten. Nicht nur als strenger Herrscher und öffentlicher Richter seiner Untertanen, son-

¹⁸⁾ Vgl. zB <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/schaeuble-prueft-steuergelder-fuer-masterplan-der-csu-15693498.html> vom 16. 7. 2018 und den Sachstandsbericht der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags „Die Verwertung von Handlungsvorschlägen der Bundesministerien durch politische Parteien“, wd3-3000-252/18 vom 12. 7. 2018, zugänglich unter <https://www.bundestag.de/blob/564492/128ebd49ef722f104a57c1e01a987f42/wd-3-252-18-pdf-data.pdf> (beide abgefragt am 26. 11. 2018).

dern auch als sanfter Hirte seiner Bürgerinnen und Bürger¹⁹⁾ unterliegt der Staat also grundrechtlichen Bindungen.

Wie weit sie reichen, ist allerdings weniger klar.²⁰⁾ Zwar wissen wir mittlerweile, dass Warnungen vor einem bestimmten Produkt oder Unternehmen Grundrechtseingriffe darstellen und daher einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung und einer Abwägung bedürfen, und dass sie wahr sein müssen, grundsätzlich eine vorherige Anhörung und jedenfalls nachträglichen Rechtsschutz auch in Form eines Widerrufsanspruchs erfordern.²¹⁾ Aber solche Warnungen sind ein Spezialfall: Sie betreffen namentlich genannte Personen oder Unternehmen, sie wollen das Verhalten von Menschen beeinflussen, und wenn sie auch nur indirekt, nämlich über die Reaktion der Kunden wirken, so tun sie das doch vorhersehbar und intensiv, oft stärker als ein Verbot. In weniger eindeutigen Situationen haben wir dagegen Schwierigkeiten mit einer grundrechtlichen Betrachtung: Wenn der Staat uns zuruft „Ganze Männer machen halbe-halbe“ oder uns vor süßen Limonaden abrät, ist der Kreis der in ihrem Familienleben oder ihrer Erwerbsfreiheit Betroffenen schwerer abzugrenzen oder vielleicht einfach zu groß oder auch die Wirkung der Äußerung zu schwach. Wie steht es aber mit der Aufsichtsbehörde, die öffentlich mitteilt, dass sie bestimmte Verträge von Versicherungen mit ihren Kunden für unzulässig halte, damit diese Geschäfte *de facto* abstellt und sich so ein Verbot erspart? Spätestens bei „Kauft nicht bei Juden“ sollte uns klar werden, dass auch relativ allgemeine Äußerungen Grundrechtseingriffe sein können. Und was sollen wir von gezielten Beeinflussungen halten, die man nur mit großem Aufwand ignorieren kann, weil sie zB mit einer schwer durchschaubaren Faktenpräsentation oder mit starken emotionalem Druck arbeiten; oder solchen, die sich typische Defizite rationalen Verhaltens zunutze machen und denen man sich gar nicht entziehen kann, weil man sie nicht als Lenkung erkennt? Auch für solche Situationen müssen wir den Eingriffsbegriff weiterdenken.

Wenn wir einen Eingriff annehmen, quält uns regelmäßig die Frage nach der gesetzlichen Grundlage: Reicht eine allgemeine Aufgabe, etwa „Öffentlichkeitsarbeit“ oder „Information“ wie im BMG, oder brauchen wir immer eine spezifische Befugnis wie für die Warnung? Wann lässt sich aus einer Ermächtigung zu klassischen Hoheitsakten auch eine zu Informationshandlungen ableiten? Verlangen die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte dasselbe wie Art 18

¹⁹⁾ Vgl. Bröckling, Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste (2017).

²⁰⁾ Ausführlich Feik, Öffentliche Verwaltungskommunikation 37 ff; weiters B. Müller, Pressearbeit als (regulierungs-)verwaltungsrechtliche Handlungsform, ZfV 2010, 17 (20 ff); Wildpanner, Behördliche Warnmeldungen am Beispiel des Lebensmittelsicherheitsrechts und des Finanzmarktaufsichtsrechts (Dissertation Universität Graz, 2011); Stöger, Verhaltensökonomische Steuerungsinstrumente und Verfassungsrecht – Einige Gedanken, Austrian Law Journal 2014, 89 (94 f); Storr, Energieeffizienz durch Nudging, RdU 2017, 90 (93 ff); Ivankovics, Nudging und Grundrechte (Dissertation an der Universität Graz, im Erscheinen).

²¹⁾ VfSlg 18.747/1990. Ähnlich OGH 11. 7. 2006, 1 Ob 54/06 g, zu Verbraucherinformation über bestimmte Unternehmen, freilich verbunden mit dem Missverständnis, die Grundrechte der betreffenden Unternehmen lieferten (statt verlangten) eine gesetzliche Determinierung des Eingriffs.

B-VG²²) Viel spricht hier dafür, mit *Berka* Öffentlichkeitsarbeit als eigenständige Sachaufgabe und akzessorische Öffentlichkeitsarbeit unterschiedlich zu behandeln. Sicher ist: Auch hier gilt ein differenziertes Legalitätsprinzip.

3. Hoheitliche und nichthoheitliche Äußerungen

So schwer uns es fallen mag, bleibt uns doch auch die Unterscheidung hoheitlicher und nichthoheitlicher (staatlicher) Äußerungen nicht erspart.

Sie wäre wichtig für die Anwendbarkeit des Art 18 B-VG – wenn man denn wüsste, ob aus dieser Vorschrift auch etwas für die schlichte Hoheitsverwaltung folgt; und wenn man die herrschende Ansicht teilt, dass sie nur für die hoheitliche Vollziehung gilt.²³) *Philipp Mörth* hat jüngst eine systematische Übersicht über die Defizite der herrschenden Deutung von Art 18 B-VG gegeben und eine Neuinterpretation vorgeschlagen. Nach ihr verlangt Art 18 B-VG eine gesetzliche Grundlage für die Ausübung von institutionalisierten Kompetenzen der Verwaltung, zB Warnbefugnissen nach dem Muster des § 4 Abs 7 BWG, nicht aber für rein tatsächliches Verwaltungshandeln wie ein Zeitungsinterview des Finanzministers. Ob die Äußerung hoheitlich oder privatrechtlich erfolgt, spielt für *Mörth* dagegen keine Rolle, denn die unterschiedlichen Determinierungspflichten, die Lehre und Rechtsprechung veranlasst haben, Art 18 B-VG auf die Hoheitsverwaltung zu beschränken, ergeben sich für ihn nicht aus Art 18 B-VG, sondern aus anderen Vorschriften.²⁴)

Jedenfalls aber spielt die Unterscheidung beim Rechtsschutz eine Rolle, weil gegen nichthoheitliche Äußerungen auch Unterlassungs- und Widerrufsansprüche, zB nach § 1330 ABGB oder dem UWG, geltend gemacht werden können, während bei hoheitlichen Äußerungen, wenn Sondervorschriften fehlen, nur Schadenersatz nach Amtshaftungsrecht bleibt.²⁵) Wo es, wie in vielen der genannten Beispiele, nicht um Geld geht, genügt das dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nicht.²⁶)

²²) Aus dem bunten Meinungsspektrum *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 194 f, 231 f; *Berka* in FS Brünner 377 (380 ff); *Karkulik*, Rechtsschutz gegen die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, JRP 2014, 169 (181); *Stöger*, Austrian Law Journal 2014, 92 ff.

²³) Siehe die Literaturnachweise in FN 22; weiters *Öhlinger*, ÖJZ 1969, 544 (546); *Adamovich/Funk*, Verwaltungsrecht (1987) 308; *Rill* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 18 B-VG Rz 28, 31, 44 (1. Lfg, 2001); implizit auch *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung (2018) 5, 23, 167 f.

²⁴) *Mörth*, Das Legalitätsprinzip. Gesetzesvorbehalt und Determinierungsgebot im österreichischen Recht (im Erscheinen) II.D.1. und 3.

²⁵) ZB OGH 23. 2. 2011, 1 Ob 208/10k. *Müller*, ZfV 2010, 17, schlug eine Maßnahmenbeschwerde vor, die zu einer Widerrufsverordnung führt, doch die Einführung der Verhaltensbeschwerde (Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG) hat dem Vorschlag den Boden entzogen.

²⁶) ZB *Karkulik*, JRP 2014, 177 (185 f, 187); *Müller*, ZfV 2010, 23 f; *Kissich* in *Kletečka/Schauer*, ABGB-ON^{1.04} § 1330 Rz 74 (Stand 1. 1. 2018, rdb.at); vgl auch *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung (2018) 172 f.

Die Unterscheidung ist also folgenreich,²⁷⁾ aber schwer zu treffen, weil Äußerungen nicht per se, sondern nur nach dem Kontext, in dem sie getätigt werden, als hoheitlich oder nichthoheitlich eingestuft werden können.²⁸⁾

4. Besondere Kommunikationssituationen und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit

Im Übrigen sollten wir allgemeine Öffentlichkeitsarbeit und staatliche Äußerungen in Sondersituationen unterscheiden, in denen die Kommunikation einen ganz bestimmten Zweck hat, der zu einer Sonderregelung geführt hat oder zumindest die Ableitung spezieller Kommunikationsanforderungen erlaubt.

Zu diesen Sondersituationen zählen die staatliche Auskunft, parlamentarische Anfragen und Untersuchungsausschüsse. Weil diese Instrumente spezifisch der Wahrheitsfindung dienen, gilt für sie auch dort, wo das nicht ausdrücklich geregelt ist, eine Wahrheitspflicht des Staates.²⁹⁾

Eine weitere Sondersituation besteht in der Schule, weil in ihr die Kinder dem Staat ausgeliefert sind. Hier gilt nicht nur ein individuelles, aus Meinungsbildungsfreiheit und dem Recht auf Bildung der Schüler und Eltern ableitbares Indoktrinationsverbot,³⁰⁾ sondern auch die Staatszielbestimmung des Art 14 Abs 5 a B-VG. Sie verlangt Offenheit und Toleranz und partnerschaftliches Zusammenwirken von Schülern, Lehrern und Eltern, und sie will die Schüler zu selbstbewussten Menschen mit selbständigem Urteil machen. Darin liegt vielleicht eine Überschätzung der schulischen Möglichkeiten, aber sicherlich ein Manipulationsverbot, das dann auch zB disziplinarrechtlich durchgesetzt werden kann.

Eine Sondersituation bilden auch Wahlen und direktdemokratische Verfahren: Die Freiheit der Wahl oder Abstimmung ist ein klassisches subjektives Recht, aber auch eine objektive Organisationsanforderung, deren Missachtung

²⁷⁾ Vgl auch § 50 MedienG, der hoheitliche Medien („Medienwerke, die von einer Behörde in Erfüllung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung oder der Gerichtsbarkeit herausgegeben oder verlegt werden“) von den Regelungen über das Impressum, die Offenlegung und die Kennzeichnung freistellt.

²⁸⁾ ZB OGH 23. 2. 2011, 1 Ob 208/10 k; weitere Beispiele bei *Reischauer* in *Rummel*, ABGB II³ § 1330 ABGB Rz 7k, 34 (Stand 1. 1. 2004, rdb.at) und *Ziehensack*, Amtshaftungsgesetz § 1 Rz 396 ff (617 f, 977 ff); aus der Literatur zB *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 176 ff; *Karkulik*, JRP 2014, 171 ff; *Stöger*, Austrian Law Journal 2014, 93 f; *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung 7 ff. *Öhlinger*, ÖJZ 1969, 544 f, ordnete noch die ganze Informationstätigkeit der Privatwirtschaftsverwaltung zu; das entspricht der früheren Auffassung von Hoheitlichkeit als isolierte Ausübung typisierter Befugnisse statt als zusammenhängende Tätigkeitsbereiche.

²⁹⁾ ZB OGH 1. 7. 2004, 1 Ob 173/03 b: Pflicht der Behörde, eine richtige Auskunft zu geben. Bemerkenswert ist, dass sich weder *Kahl* in *Korinek/Holoubek* ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Art 52/1, 2-4 B-VG (7. Lfg, 2005), noch *Pabel* in *Kneihls/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 52 B-VG (14. Lfg, 2014) zu einer Wahrheitspflicht bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen äußern.

³⁰⁾ ZB EGMR 29. 6. 2007 (GK), 15472/02, *Folgerø ua/Norwegen*, Rz 84.

alle wahlwerbenden Parteien oder Gruppen von Stimmberechtigten vor dem VfGH ohne Rücksicht auf eigene Betroffenheit rügen können. *Christoph Grabenwarter* schildert in diesem Band die besondere Pflicht des Staates zur Neutralität gegenüber den Wahlwerbenden und Parteien sowie ihre Grenzen und Ausnahmen.

Außerhalb von solchen Sondersituationen bewegen wir uns aber auf ungesichertem Terrain. Manche sehen den Staat zwar generell einem Objektivitäts-, Sachlichkeits- und/oder Neutralitätsgebot unterworfen,³¹⁾ doch die Begründungen aus Demokratieprinzip, Grundrechten und rechtsstaatlichen Elementen³²⁾ erscheinen mir zu undifferenziert: Die Situationen, auf die sich diese beziehen, sind eben spezifisch.

Einer Erstreckung der Regeln für Wahlen auf Öffentlichkeitsarbeit außerhalb dieser Verfahren³³⁾ – etwa nach dem Motto: eigentlich ist immer Wahlkampf – fehlt die Rechtsgrundlage, und im Übrigen auch das Prüfverfahren und die mögliche Sanktion. Was man aus den Wahlkampffregeln ableiten kann, ist das Maximum der staatlichen Neutralitätspflicht: Was der Staat im Wahlkampf äußern darf, darf er auch außerhalb sagen. Ein Minimum allgemeiner staatlicher Neutralität lässt sich aus den Wahlkampffregeln aber nicht gewinnen.

Auch die Grundrechte reichen nicht so weit. Die Meinungsfreiheit enthält kein Recht, nicht mit fremden Äußerungen konfrontiert zu werden.³⁴⁾ Sie verbietet wohl massive Beeinträchtigungen der Meinungsbildungsfreiheit durch Indoktrination,³⁵⁾ doch ist das außerhalb von staatlichen Institutionen, solange es freie Medien und politische Vielfalt gibt, eine schwer vorstellbare Extremsituation. Ebenso könnte vielleicht bewusste staatliche Desinformation in Bereichen staatlich monopolisierten Wissens, zB über Geheimdienstkenntnisse, als Verletzung der Meinungsbildungsfreiheit betrachtet werden,³⁶⁾ auch wenn die Desinformation regelmäßig ohnehin schon als Teil des mit ihr begründeten Handelns rechtswidrig sein dürfte. Dass aber jede staatliche Lüge oder Unwahrheit die Meinungsbildungsfreiheit verletzt, ist eine in einem pluralistischen Staat nicht wirklich einleuchtende, praktisch kaum durchhaltbare und deshalb letztlich auch folgenlose Position. Ähnlich steht es mit der Freiheit der Tätigkeit politischer Parteien: Sie gewährt (allenfalls in Kombination mit der Vereinigungsfreiheit und dem Gleichheitssatz) Schutz gegen konkrete Behinderungen oder Benachteiligungen einzelner Parteien, etwa eine unrichtige Bezeichnung als extremistisch oder verfassungsfeindlich. Sie eignet sich aber nicht zur Abwehr sämtlicher falscher oder polemischer Äußerungen, die die politischen Erfolgchancen von Parteien mindern oder steigern, und kann deshalb nicht ein ganzes politi-

³¹⁾ ZB *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 18, 317 f; *Storr*, RdU 2017, 95.

³²⁾ ZB *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 316 ff.

³³⁾ In diese Richtung zB *Berka* in FS Brünner 372; ausdrücklich *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 354.

³⁴⁾ Vorstellen könnte man sich allenfalls eine Art negative Informationsfreiheit, die uns vor extremen Bildern schützt, etwa des Köpfens von Menschen, aber dann wäre eher Art 8 EMRK (Schutz der psychischen Integrität) einschlägig.

³⁵⁾ *Frowein/Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention³ (2009) Art 10 Rz 3 f.

³⁶⁾ Vgl *Schmalenbach*, Wenn der Staat lügt: Desinformation im demokratischen Rechtsstaat, NVwZ 2005, 1357, mit Hinweisen auf die RSp des BVerfG.

sches Wettbewerbsrecht tragen. Und dass der Gleichheitssatz allem staatlichen Handeln, auch wenn es keine Grundrechtsträger betrifft, ein Sachlichkeitsgebot auferlege,³⁷⁾ ist zwar eine populäre, aber wenig überzeugende Vorstellung.

Was bleibt dann? Es bleiben als inhaltliche Regelungen Pflichten öffentlichen Bediensteter zur Mäßigung bei öffentlichen Äußerungen³⁸⁾ und die Vorschrift des § 3 a MedKF-TG: Sie beschränkt staatliche und staatsnahe Öffentlichkeitsarbeit auf Inhalte, die einem konkreten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers dienen, und untersagt Selbstvermarktung und Personalisierung vor allem durch Bilder der obersten Organwalter.³⁹⁾ § 3 a MedKF-TG gilt aber nur für entgeltliche Einschaltungen in bestimmten Medien anderer, und die dienstrechtlichen Vorschriften erfassen die öffentlichen Bediensteten wohl eher als Grundrechtsträger denn als Staatsvertreter und erstrecken sich gerade nicht auf die obersten Verwaltungsorgane. Auch sie bilden damit keine geeignete Grundlage für ein allgemeines Sachlichkeitsgebot.

Darüber hinaus bleiben Regelungen der Rahmenbedingungen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, etwa zur Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks und zur Unzulässigkeit staatlichen Rundfunks,⁴⁰⁾ allgemeine mediengesetzliche Vorgaben, zB zu Impressum und Offenlegung und Werbungskennzeichnung, das Spamverbot des § 107 TKG sowie die für den Staat und seine Trabanten spezielle Pflicht des MedKF-TG zur Bekanntgabe von Werbeaufträgen.

Gebote der Sachlichkeit, Neutralität, Objektivität und Wahrheit lassen sich also aus den Grundrechten (für Beziehungen des Staates mit ihren Trägern) oder aus Sondervorschriften (für die von ihnen erfassten Bereiche) begründen. Im Übrigen scheint unsere Rechtsordnung gegen Propaganda nicht auf einen Maulkorb für den Staat, sondern auf kommunikative Gegenmacht der Opposition, der Presse, des öffentlichen Rundfunks, der Wissenschaft und der Bürgerinnen und Bürger zu setzen.

³⁷⁾ So für staatliches Informationshandeln zB *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation 18 (in 317 FN 33 auf das – wohl viel engere – Indoktrinationsverbot aus Art 9 und 10 EMRK gestützt); *Berka* in FS Brünner 372 FN 5.

³⁸⁾ ZB §§ 43 f BDG und VwGH 20. 3. 2014, 2013/12/0093; für Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes auch § 5 Abs 1 RLV und VwGH 27. 2. 2018, Ra 2017/01/0401. Auch die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte unterliegt besonderen Mäßigungsanforderungen zur Wahrung ihrer Aufgaben: ZB EGMR 28. 10. 1999 (GK), 28396/95, *Wille/Liechtenstein*, Rz 64; 9. 7. 2013, 51160/06, *Di Giovanni/Italien*, Rz 71.

³⁹⁾ Dazu *Kogler*, Kontrolle durch Transparenz. Offenlegung des Inseratenaufkommens in und der Eigentumsverhältnisse an periodischen Medien, MR 2011, 347; *Feher/Otto/Steindl*, Medientransparenzgesetz² (2013) 52 ff. Zur lückenhaften Einhaltung dieser nicht mit Sanktionen versehenen Vorschriften mit vielen Beispielen *Kogler*, Werbebeschränkungen für öffentliche Einrichtungen. Ist § 3 a MedKF-TG totes oder gelebtes Recht? ÖJZ 2014, 533; *Kogler*, Wussten Sie (trotz § 3 a MedKF-TG) schon, dass ..., ZIR 2016, 265.

⁴⁰⁾ § 8 Z 1 PrR-G, § 10 Abs 2 Z 1 AMD-G. Vgl Medienaufsicht prüft: Sind Merkel-Podcasts rechtswidrig? FAZ 29. 6. 2018, www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rundfunkstaatsvertrag-medienaufsicht-prueft-merkel-podcasts-15666071.html (abgefragt am 23. 11. 2018).

III. Die Nutzung elektronischer Medien durch den Staat

Staatliche Organe nutzen auch das Internet und soziale Medien.⁴¹⁾ ZB unterhält das Bundeskanzleramt nicht nur eine amtsblattartige Homepage,⁴²⁾ sondern findet sich, bunter und mit vielen Bildern und Videos sowie *Postings* von *Userinnen*, auch auf *Facebook*⁴³⁾ und *Instagram*.⁴⁴⁾ Den „offizielle[n] Videokanal des Bundeskanzleramtes der Republik Österreich“ präsentiert *Youtube*.⁴⁵⁾

Daneben haben auch die Regierungsmitglieder ihre eigenen Auftritte, oft auch auf weiteren Kanälen wie *Twitter* oder *flickr*, und außer den Politikerseiten gibt es noch die ihrer Parteien.⁴⁶⁾

Nicht nur die Parteien, sondern auch staatliche Stellen werben in den elektronischen Ausgaben klassischer Medien und in den sozialen Medien auch entgeltlich. Nach den Meldungen gemäß MedKF-TG⁴⁷⁾ haben die Bundesministerien im 2. Quartal 2017 für Werbung auf *Facebook* (inclusive *Instagram*) und *Google* (inclusive *Youtube*) ungefähr € 70.000,- ausgegeben, im 4. Quartal 2017 ca € 100.000,- und im 1. Quartal 2018 € 10.000,-. Das ist sehr wenig verglichen mit den Ausgaben für Werbung in den klassischen Printmedien, aber der Anteil steigt und ist in wahlkampfnahen Zeiten besonders hoch.

Dreierlei fällt ins Auge.

1. Rollenvielfalt der Sender

Die privaten, parteilichen und amtlichen Rollen der Personen, in deren Namen die Botschaften verbreitet werden, fließen ineinander. Die Seiten und die Elemente darin sind oft nicht zuordenbar oder nennen mehrere Funktionen des Senders, zB „Chancellor of Austria / Bundeskanzler der Republik Österreich // Obmann der @volkspartei“. Manchmal enthalten sie Erklärungen, etwa zur Kennzeichnung persönlicher *tweets*, die inkonsequent befolgt werden. Amtliche Seiten zeigen private Elemente und umgekehrt; Politiker treten auch auf Parteiseiten als Minister auf, und auch auf staatlichen Seiten menschelt es. Elemente

⁴¹⁾ Das Folgende beruht auf der Recherche von *Felix Rüker*, einer klickfreudigen Woche im November 2017 und ein paar Kontrollklicks im Juli 2018. Ich verzichte auf screenshots und andere Nachweise vergangener Präsenz; anekdotischer Evidenz muss man ohnehin glauben – oder eben selber klicken. Die generalisierenden Behauptungen stammen von mir.

⁴²⁾ www.bundeskanzleramt.gv.at/die-bundesregierung (abgefragt am 23. 11. 2018).

⁴³⁾ www.facebook.com/Bundeskanzleramt.gv.at (abgefragt am 23. 11. 2018).

⁴⁴⁾ www.instagram.com/Bundeskanzleramt.gv.at/ (abgefragt am 23. 11. 2018).

⁴⁵⁾ www.youtube.com/user/ihrbundeskanzleramt (abgefragt am 23. 11. 2018).

⁴⁶⁾ Einführung und Überblicke bei *Wiesinger*, Politische Kommunikation im Social Web – eine Momentaufnahme im Datenstrom, in *Ortner* ua (Hrsg), Datenflut und Informationskanäle (2014) 195; www.politikeronline.at; www.digitalreport.at (beide abgefragt am 23. 11. 2018).

⁴⁷⁾ www.rtr.at/de/m/veroeffentl_medkftg_datn; <https://www.medien-transparenz.at>; siehe auch <https://derstandard.at/2000081607331/Oeffentliche-Hand-gab-weniger-fuer-Werbung-aus> (alle abgefragt am 23. 11. 2018).

werden von offiziellen Seiten auf private übernommen und Seiten verweisen aufeinander oder verlinken einzelne Bestandteile.⁴⁸⁾

Für die *Userin* wirkt das insgesamt wie **eine** Welt, und für eine Aufspaltung der vorbeirauschenden Botschaften in „staatlich“ und „privat“ fehlt ihr schon die Zeit und oft der Sinn, von den Kriterien ganz zu schweigen.

2. Emotionalisierung der Botschaften

Die bewusste Vermischung von Privat und Amt zeigt sich auch bei den Inhalten. Sie ist Teil einer geänderten allgemeinen Kommunikationskultur: Wir haben uns früher noch gewundert, als sich ein Ex-Finanzminister mit nacktem Oberkörper auf einem Magazinumschlag abbilden ließ, doch heute erlegen Präsidenten in diesem Outfit Bären – oder Fische? – und stellen den Film ins Netz.

Das Beispiel steht für ein ernsteres Problem: Die Botschaften sind kurz, personenbezogen, Event-orientiert und sehr bilderlastig. Bilder erzeugen mehr Aufmerksamkeit als Worte, werden schneller aufgenommen und mit geringerer gedanklicher Kontrolle verarbeitet; sie bleiben besser im Gedächtnis und transportieren vor allem Gefühle.⁴⁹⁾

Nimmt man den aktivierenden Gestus der elektronischen Botschaften dazu – meist sagen sie ja „Tu was!“ – dann sind sie Ausdruck und Anleitung zu einer Politik der Gefühle.⁵⁰⁾ Dem deliberativen Ideal der Demokratie entspricht dies nicht.

3. Fragmentierung der Empfänger

Während die elektronischen Medien bei Sendern und Inhalt politischer Botschaften bekannte Erscheinungen nur verstärken, begegnet uns bei ihren Empfängern Neues.

Elektronische Medien bieten dem Staat zunächst direkten Zugang zu den Empfängern. Sie schwächen die klassischen Medien nicht nur dadurch, dass sie ihnen fertige Geschichten und Bilder bieten, die unter dem herrschenden Kostendruck oft samt ihrem *Spin* übernommen werden, sondern mit den elektroni-

⁴⁸⁾ Vgl auch die parlamentarische Anfrage 12810/J 15. GP zum Upload einer Videoproduktion des Bundespressedienstes auf die SPÖ-Facebookseite, oder <https://derstandard.at/2000076281881/FPOe-Werbung-auf-Ministeriumsseite-Kickl-sieht-kein-Problem?ref=rec> (abgefragt am 23. 11. 2018).

⁴⁹⁾ *Kroeber-Riel/Esch*, Strategie und Technik der Werbung. Verhaltens- und neurowissenschaftliche Erkenntnisse⁸ (2015) 235 ff; *Bernhardt/Liebhart*, Kurz erklärt: Bildstrategien am Zug, *Der Standard* 26. 4. 2018, zugänglich unter <https://derstandard.at/2000078567673/Kurz-erklart-Bildstrategien-am-Zug> (abgefragt am 26. 11. 2018). Zur Twitter-Praxis von Trump, die „in semantischer Hinsicht apriorisch durch a-hermeneutisches Einverständnis gekennzeichnet ist und strukturell durch Abstandlosigkeit“ und die den followern „einen Erlebnismodus des phantasmatischen Darinnenseins ermöglicht“, *Strohschneider*, Wahrheit und Macht. Populistische und szientokratische Kurzschlüsse, in *Blamberger* ua (Hrsg), *Vom Umgang mit Fakten* (2018) 1 (2).

⁵⁰⁾ Vgl *Haslinger*, *Politik der Gefühle* (1987, überarbeitete Neuauflage 1995); *Flor*, *Politik der Emotion* (2018).

schen Medien lassen sich die klassischen vollständig umgehen. Damit entfällt die Filterfunktion von Presse oder Rundfunk – zum Guten und zum Bösen: Der Staat wird unabhängiger von klassischen Zeitungsimperien, und zugleich kann er sich der journalistischen Kontrolle entziehen. An die Stelle der journalistischen Filter treten Algorithmen, die nicht nach professionellem Nachrichtenwert, sondern im Wesentlichen nach Nutzerreaktionen filtern;⁵¹⁾ Sachlichkeit ist dabei nicht das wichtigste Kriterium.

Elektronische Medien erlauben weiters eine Kommunikation in beide Richtungen. Die Öffentlichkeit, die in der Demokratie nicht nur staatliche Botschaften empfängt, sondern auch zurückredet, tut dies nun auch in den elektronischen Medien selbst. Das ist gut, wirft aber auch neue Fragen auf: Lockt uns der zwitternde Staat nicht in eine Höhle von Datenräubern, vor denen er uns eigentlich schützen sollte?⁵²⁾ Was darf er selbst mit den Nutzerdaten tun? Wie weit reicht seine Verantwortlichkeit für *Postings* Dritter? Kann der Staat mit dem Arrangement fremder Äußerungen und der Einbettung und Verlinkung von Fremdinhalten Botschaften verbreiten, die er selbst nicht senden dürfte? Darf er einzelne Nutzer ausschließen?⁵³⁾ Verschärft die staatliche Bindung an die Grundrechte, zB an den Gleichheitssatz, die Meinungsfreiheit und das Verbot der Vorzensur die allgemeinen Pflichten für die Betreiber von Internet-Auftritten? Und gelten Sonderpflichten vielleicht auch für „private“ Auftritte von Politikern, wenn dort die eigentliche politische Diskussion stattfindet?

Elektronische Medien ermöglichen schließlich selektive und empfangerspezifische Massenkommunikation. Auch das ist grundsätzlich ein Vorteil. Rechtliche Schwierigkeiten kann die Auflösung der Grenzen zwischen individueller und allgemeiner Kommunikation dort bereiten, wo für sie jeweils unterschiedliche Regeln gelten, etwa zu ihrer Vertraulichkeit. Das Hauptproblem besteht aber in einer möglichen Fragmentierung der demokratischen Öffentlichkeit,⁵⁴⁾ und zwar nicht nur als Eigenfragmentierung in homogenen Kommunikationsräumen digitaler Freunde, sondern als gezielte Fremdfragmentierung: Wer unterschiedliche Botschaften an verschiedene Adressatenkreise schickt (*microtargeting*), kann unterschiedliche Wirklichkeiten erzeugen. Im Extremfall stecken ihre Bewohner in ihr unentrinnbar fest: Sie wissen nicht und können außerhalb ihres überblick-

⁵¹⁾ Dazu *Mayrhofer*, Google, Facebook & Co: Die Macht der Algorithmen aus grundrechtlicher Perspektive, in *Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger* (Hrsg), Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära: Eine Neuvermessung der Kommunikationsfreiheit (2017) 77.

⁵²⁾ Zum weitreichenden Zugriff von Twitter und Dritten auf die Nutzerdaten *Engeler*, Der staatliche Twitter-Auftritt, MMR 2017, 651 (653).

⁵³⁾ Vgl United States District Court, Southern District of New York 23. 5. 2018, *Knight v. Trump*; zu Deutschland *Kalscheuer/Jacobsen*, Das digitale Hausrecht von Hoheitsträgern, NJW 2018, 2358.

⁵⁴⁾ ZB *Spiecker gen. Döhmman*, Kontexte der Demokratie: Parteien, Medien und Sozialstrukturen, in *Fragmentierungen*, VVDStRL 77 (2018) 9 (37 ff mwN). Eher geringe Personalisierung zeigt eine erste empirische Untersuchung aus Deutschland: *Krafft/Gamerl/Zweig*, Personalisierung auf Googles Nachrichtenportal während der Bundestagswahl 2017, https://algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2018/02/2_Zwischenbericht_final.pdf (abgefragt am 26. 11. 2018).

baren Bekanntenkreises gar nicht wissen, ob ihre Wirklichkeit die einzige ist und wie die Wirklichkeiten der anderen aussehen, und der demokratische Streit über eine gemeinsame Welt entfällt. Es geht also um Prozesse, die unsichtbar ablaufen und jene minimale Übereinstimmung in Tatsachen und Haltungen, die Menschen brauchen, um sinnvoll miteinander reden zu können, in Frage stellen. Die Rolle des Staates muss in dieser Situation erst geklärt werden: ob und wie weit er sich selbst durch adressatenspezifische Öffentlichkeitsarbeit an der Fragmentierung beteiligen darf; ob er unterschiedliche Botschaften, etwa im Sinne gleicher Meinungsempfangsfreiheit, allgemein zugänglich machen muss; und ob er nicht nur Vielfalt, sondern auch einen Kern geteilter Welt sichern muss.

IV. Schlussbemerkung

Die Nutzung der elektronischen Medien durch den Staat hat viele Vorteile, verstärkt aber Grundprobleme unserer politischen Kultur: Es fällt schwerer, Öffentliches und Privates zu unterscheiden, politische Auseinandersetzungen zu mäßigen und Einflüsse auf die politische Willensbildung zu erkennen.

Allein mit rechtlichen Mitteln lassen sich diese Schwierigkeiten nicht bewältigen, aber das Recht kann dazu einen Beitrag leisten. Als Anfang könnten wir die Verwaltungsgerichtsbarkeit für den Rechtsschutz gegen hoheitliche Informationsakte öffnen⁵⁵⁾ und durch Dokumentationspflichten für etwas mehr Transparenz staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und Werbung sorgen.

⁵⁵⁾ Zur Verhaltensbeschwerde als Grundlage *Holoubek*, Die Verhaltensbeschwerde – Das Verfahren über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit sonstigen Verhaltens einer Verwaltungsbehörde, in *Holoubek/Lang* (Hrsg.), Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht (2014) 113 (135); *Karkulik*, JRP 2014, 177 ff; *Stöger*, Austrian Law Journal 2014, 97 ff.