

Christian W. Eggers

Quick Guide

Social-Media-Recht der öffentlichen Verwaltung

Rechtliche Grundlagen
und Gestaltungsoptionen
in der Öffentlichkeitsarbeit



Springer Gabler

Quick Guide

Quick Guides liefern schnell erschließbares, kompaktes und umsetzungsorientiertes Wissen. Leser erhalten mit den Quick Guides verlässliche Fachinformationen, um mitreden, fundiert entscheiden und direkt handeln zu können.

Weitere Bände in dieser Reihe <http://www.springer.com/series/15709>

Christian W. Eggers

Quick Guide Social-Media-Recht der öffentlichen Verwaltung

Rechtliche Grundlagen und
Gestaltungsoptionen in der
Öffentlichkeitsarbeit

 Springer Gabler

Christian W. Eggers
Nordbild GmbH
Kiel, Deutschland

ISSN 2662-9240

ISSN 2662-9259 (electronic)

Quick Guide

ISBN 978-3-658-30809-4

ISBN 978-3-658-30810-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-30810-0>

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

Springer Gabler

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Mit diesem Buch möchte ich die wichtigsten Antworten auf die rechtlichen Fragestellungen der Mitarbeitenden in der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit insbesondere zur Social-Media-Arbeit praxisbezogen und umsetzbar vermitteln.

Wird staatliche Öffentlichkeitsarbeit als eine dem Gemeinwesen verpflichtete und dienende Aufgabe verstanden, ist sie ein unentbehrlicher Beitrag zur Wahrung der Demokratie und zur Ermöglichung der Teilhabe der Bevölkerung an den Leistungen des Staates. In diesem Sinne soll dieses Buch auch Bewusstsein für die verantwortungsvollen Aufgaben der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit wecken.

Mitarbeitende der Öffentlichkeitsarbeit der Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen empfinden die rechtlichen Besonderheiten staatlicher Öffentlichkeitsarbeit häufig als eine Einschränkung ihrer Kreativität und Spontanität sowie als eine „bürokratische Bremse“ bei der Erzeugung von Reichweiten und Interaktionen.

Erfolg und Qualität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sind nicht allein von der öffentlichen Wahrnehmbarkeit der behördlichen Mitteilungen abhängig. So liegt die besondere Qualifikation der Social-Media-Managerinnen und Manager der öffentlichen Einrichtungen in der Kenntnis und Einhaltung der „Spielregeln“ staatlicher Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Gefragt bei der Social-Media-Arbeit

VI Vorwort

öffentlicher Einrichtungen ist das richtige Fingerspitzengefühl auf der Grundlage von Rechtskenntnissen.

Kiel, Deutschland
Mai 2020

Christian W. Eggers

Inhaltsverzeichnis

1 Funktionen und Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	1
1.1 Staatliche Informationsmaßnahmen	2
1.1.1 Informationsmaßnahmen als Bestandteil der Hauptaufgabe	2
1.1.2 Informationen über die Aufgabenerfüllung	4
1.2 Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Rechtsbegriff	5
1.3 Funktionen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	7
1.3.1 Leistungs-, Arbeits- und Erfolgsberichte	8
1.3.2 „Service-Informationen“	8
1.3.3 Transparenz und Willensbildung	9
1.3.4 Akzeptanz belastender Entscheidungen	10
1.3.5 Externe Personalgewinnung	11
1.4 Definition Social-Media-Recht	12
Literatur	13
2 Wer kommuniziert staatlich?	15
2.1 Staatlichkeit der Öffentlichkeitsarbeit nach Begriff, Funktionen und Aufbau der Verwaltung	17
2.1.1 Einordnung nach dem verwal- tungsverfahrensrechtlichen Behördenbegriff	17

VIII Inhaltsverzeichnis

2.1.2	Einordnung nach der Funktion der Verwaltung	18
2.1.3	Einordnung nach Aufbau der öffentlichen Verwaltung	20
2.2	Öffentlichkeitsarbeit und Grundrechtsverpflichtung	21
2.2.1	Keine Presse- und Meinungsfreiheit der Redaktionen	24
2.2.2	Öffentlichkeitsarbeit privatrechtlich organisierter öffentlicher Verwaltung	25
2.2.3	Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen	30
2.2.4	Stadtmarketing der Kommunen	32
2.3	Sonderfälle grundrechtlicher Kommunikationsfreiheit der öffentlichen Verwaltung	37
2.3.1	Kommunikationsfreiheit der öffentlichen Verwaltung als Ausnahme	37
2.3.2	Öffentlichkeitsarbeit der Universitäten und Fakultäten	38
2.3.3	Öffentlichkeitsarbeit der Einrichtungen der Kunst	41
2.3.4	Öffentlichkeitsarbeit der Rundfunkanstalten	43
2.3.5	Öffentlichkeitsarbeit der Berufsverbände	46
2.3.6	Öffentlichkeitsarbeit der Kirchen	48
2.3.7	Öffentlichkeitsarbeit der Parteien und Gewerkschaften	49
	Literatur	50
3	Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit	53
3.1	Verwaltungsrechtliche Grundsätze zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	54
3.1.1	Aufgaben- und Themenkompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit	55
3.1.2	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	60
3.1.3	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	67
3.1.4	Rechtsweg bei unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit	67

3.2	Verfassungsrechtliche Grundsätze zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	70
3.2.1	Gebot zur Information der Öffentlichkeitsarbeit	71
3.2.2	Staatsfreiheit der Willensbildung	71
3.2.3	Parteilpolitische Neutralität	73
3.2.4	Staatsferne der Presse	75
3.2.5	Sachlichkeit und Richtigkeit der Informationen	78
3.3	Umsetzung von Neutralität und Sachlichkeit – Journalistische Standards	79
3.3.1	Objektive Perspektive	80
3.3.2	Formen der Informationstexte und die W-Fragen	81
3.3.3	Überschriften und Vorspann	81
3.4	Äußerungsrecht der Mitarbeitenden der Öffentlichkeitsarbeit	82
3.4.1	Dienstliche Verhaltensregeln	83
3.4.2	Pflichten außerhalb des Dienstes	85
3.5	Äußerungsrecht gewählter Amtsträger	87
3.5.1	Äußerungen mit Amtsbezug	87
3.5.2	Äußerungen ohne Amtsbezug	87
	Literatur	89
4	Social-Media-Accounts der öffentlichen Verwaltung	91
4.1	Der Social-Media-Account als „öffentliche Einrichtung“	92
4.1.1	Rechtsnatur interaktiver behördlicher Accounts	93
4.1.2	Berechtigung zur Unterhaltung des Accounts	93
4.2	Die Moderation des Accounts	98
4.2.1	Themenbezug der Nutzerkommentare	99
4.2.2	Zugang, Kommentierungen und Sperrungen	99
4.2.3	Der Meinungsfreiheit unterliegende Kommentare	100
4.2.4	Abwägung zwischen Meinungsfreiheit und Ehre	102
4.2.5	Nicht der Meinungsfreiheit unterliegende Kommentare	104
4.2.6	Verteidigung der öffentlichen Verwaltung gegen Angriffe	107

X Inhaltsverzeichnis

4.2.7	Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG	110
4.2.8	Löschungspflicht der Moderatoren bei rechtswidrigen Äußerungen	111
4.3	Einhaltung der allgemeinen Gesetze zum Social-Media-Recht	113
4.3.1	Störerhaftung der öffentlichen Verwaltung	113
4.3.2	Checkliste soziale Medien	114
	Literatur	119
5	Datenschutz bei personenbezogenen Inhalten der Öffentlichkeitsarbeit	121
5.1	Grundsätze und Rechtsgrundlagen	121
5.1.1	Erlaubnisvorbehalt zur Verarbeitung personenbezogener Daten	122
5.1.2	Anzuwendende Datenschutzgesetze	122
5.1.3	Besondere Bedeutung der Rechtsgrundlage „öffentliches Interesse“	123
5.2	Personenfotos in der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	126
5.2.1	Suche der passenden Rechtsgrundlagen	127
5.2.2	Zulässigkeit der Rechtsgrundlage	129
5.2.3	Umsetzungen der Informationspflichten	131
5.3	Personenfotos und Pressetermine	134
5.3.1	Die Presse wird auf Grund eigener Initiative tätig	134
5.3.2	Auf Initiative der Einrichtung tätige Presse – Eingeladene Presse	136
	Literatur	138
6	Auskunftsrechte der Presse	139
6.1	Rechtsgrundlagen der Auskunftsansprüche	140
6.1.1	Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse	140
6.1.2	Auskunftsanspruch gemäß Landespressegesetzen	141
6.1.3	Auskunftsanspruch gemäß Medienstaatsvertrag	141

6.1.4	Zugang zu amtlichen Informationen gemäß der Informationsfreiheitsgesetze	142
6.2	Presserechtlich Auskunftsberechtigte	143
6.2.1	Unternehmen und Hilfsunternehmen der Presse sowie freie Journalisten	143
6.2.2	Journalistisch-redaktionell gestaltete Unternehmenspublikationen	144
6.2.3	Presserechtlicher Auskunftsanspruch der Blogger	145
6.3	Auskunftsverpflichtete Organisationen	145
6.4	Gegenstand und Form der presserechtlichen Auskunft	146
6.4.1	Inhalte der Auskunft	146
6.4.2	Form und Durchführung der Auskunft	147
6.5	Auskunftsverweigerungsgründe	148
6.5.1	Auskunftsverweigerung bei schwebenden Verfahren	148
6.5.2	Auskunftsverweigerung bei Geheimhaltungsvorschriften	149
6.5.3	Auskunftsverweigerung bei überwiegenden öffentlichen Interessen	150
6.5.4	Auskunftsverweigerung bei schutzwürdigen privaten Interessen	150
6.5.5	Auskunftsersuchen, die das zumutbare Maß übersteigen	153
Literatur		154

Abkürzungsverzeichnis

ArbG	Arbeitsgericht
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
KG	Kammergericht
LDSG	Landesdatenschutzgesetze der Bundesländer
LG	Landgericht
LPresseG	Landespressegesetze
MStV	Medienstaatsvertrag
NetzDG	Netzwerkdurchsetzungsgesetz
OLG	Oberlandesgericht
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Über den Autor



Christian W. Eggers ist Fotoredakteur, freiberuflicher Dozent für Medienrecht, zertifizierte Fachkraft für Datenschutz sowie Autor des Ratgeberbuches „Quick Guide Bildrechte“. Das Schulungsangebot von Christian W. Eggers ist auf die Fortbildung von Fach- und Führungskräften in der Unternehmenskommunikation, der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit und der Presseverlage ausgerichtet.

Als externer Datenschutzbeauftragter unterstützt Christian W. Eggers seit September 2018 Unternehmen und öffentliche Stellen bei der Umsetzung der DSGVO in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Der Autor freut sich über Rückmeldungen und Diskussionen zum Thema Öffentlichkeitsarbeit auf Twitter https://twitter.com/ch_w_eggerts.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1	Funktionen der staatlichen Informationen	3
Abb. 1.2	Aufgabenerfüllung Gefahrenabwehr (links) und Öffentlichkeitsarbeit (rechts)	5
Abb. 1.3	Tweet der Polizei mit anordnendem Inhalt	7
Abb. 2.1	Aufbau der öffentlichen Verwaltung	16
Abb. 2.2	Tätigkeitsfelder der Verwaltung	19
Abb. 2.3	Tweet der Tagesschau ohne Aufgabenbezug	47
Abb. 3.1	Die „rechtliche Zwiebel“ der Social-Media-Arbeit	55
Abb. 3.2	Abgrenzungskriterien zwischen zulässiger und unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit	72
Abb. 3.3	Polemischer Tweet der Polizei	79
Abb. 4.1	Checkliste für Social-Media-Postings von Videos, Grafiken und Fotos. (Quelle: in Anlehnung an Eggers 2019)	115
Abb. 5.1	Prüfungsschema zur Rechtsgrundlage „öffentliches Interesse“. (Quelle: in Anlehnung an Eggers 2019)	125
Abb. 5.2	Informationspflichten Veranstaltungsfotografie	132



1

Funktionen und Begriff der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit

Was Sie aus diesem Kapitel mitnehmen

Dieses Kapitel dient dem Grundverständnis zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit.

- Sie erhalten einen Überblick zu den unterschiedlichen Funktionen der an die Bevölkerung gerichteten Informationen.
- Sie erfahren, wie zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und sonstigen an die Bevölkerung gerichteten staatlichen Informationen zu unterscheiden ist.
- Sie verschaffen sich Orientierung durch einen Begriff zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit.

Wendet sich die öffentliche Verwaltung mit Informationen an die Bevölkerung, geschieht dieses nicht auf der Grundlage von grundrechtlichen Freiheitsrechten. Vielmehr ist die Verwaltung auch bei an die Bevölkerung gerichteten Informationshandlungen an verwaltungsrechtliche Grundsätze und an verfassungsrechtliche Gebote gebunden. Je nach Funktion der Inhalte der an die Bürger und Bürgerinnen gerichteten Informationen ergeben sich unterschiedliche Berechtigungen und Grenzen der staatlichen Informationsmaßnahmen.

1.1 Staatliche Informationsmaßnahmen

Nachfolgend werden die einzelnen Funktionen des Informationshandelns dargestellt. Damit soll die rechtliche Unterscheidung zwischen Öffentlichkeitsarbeit und anderen an die Bevölkerung gerichteten Informationen deutlich werden. Die Abb. 1.1 zeigt Ihnen die beiden rechtlich voneinander zu trennenden Hauptgruppen der an die Bevölkerung gerichteten Informationen. Die linke Spalte zeigt Informationsmaßnahmen als originäre Aufgabenerfüllung. Die rechte Spalte zeigt Informationsmaßnahmen, die als Öffentlichkeitsarbeit einzuordnen sind. Es handelt sich um Informationen *über* die Aufgabenerfüllung.

1.1.1 Informationsmaßnahmen als Bestandteil der Hauptaufgabe

Zu trennen ist Öffentlichkeitsarbeit (zum Begriff der Öffentlichkeitsarbeit siehe nachfolgend unter Abschn. 1.2) von den Veröffentlichungen der Verwaltung, die nicht *über* ihre Aufgabenerfüllung berichten, sondern die selbst Teil der originären Aufgabenerfüllung einer Behörde sind. Merkmal dieser Informationen als Maßnahmen ist, dass ihre rechtliche Grundlage in gesetzlich ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben fußt und die Information gesetzlich geregelt zur Wahrnehmung der Hauptaufgabe der Behörde erfolgt. Hier bestehen gesetzliche Regelungen über das Ob, Wie und Wann zum Informationshandeln. So etwa, wenn Polizeibehörden sich an die Öffentlichkeit wenden und die Bevölkerung um Mithilfe zur Tataufklärung auffordern. Dabei ist die an die Bevölkerung gerichtete Information als Öffentlichkeitsfahndung ein gesetzlich normiertes Verfahren, welches direkt und unmittelbar selbst Aufgabenerfüllung der Polizeibehörden darstellt.

Beispiel Aufgabenerfüllung

Wütet eine schwere Sturmflut in Nordfriesland, hat der Kreis Nordfriesland als zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nach dem Landeskatastrophenschutzgesetz Schleswig Holstein (LkatSG) gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 5 „die Bevölkerung vor Gefahren zu warnen und über die Gefahrenlage und das richtige Verhalten zu ihrem Schutz zu unterrichten“. Diese Informationen an die Bevölkerung erfolgen damit auf der Grundlage eines Gesetzes, welches den Kreis ausdrücklich zur Information ermächtigt und verpflichtet.