

IT-Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung

Stabsstelle



**Der rechtliche Rahmen für den Umgang der
Beschäftigten der Bayerischen Staatsverwaltung mit
Sozialen Medien**

September 2012

Version 1.0



Impressum:

Franz Josef Pschierer

Beauftragter für Informations- und Kommunikationstechnik der Bayerischen
Staatsregierung

Odeonsplatz 4
80539 München

Postanschrift: Postfach 22 00 03
80535 München

Telefon: 089 2306-0
Telefax: 089 2306-2808
E-Mail: poststelle@cio.bayern.de
Internet: www.cio.bayern.de
Behördennetz: www.cio.bybn.de

© Beauftragter für Informations- und Kommunikationstechnik der
Bayerischen Staatsregierung - alle Rechte vorbehalten

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Motivation	5
2.1	Erfolg der Sozialen Netzwerke und der Web 2.0-Technologie	5
2.2	Spektrum des Leitfadens.....	5
3	Soziale Netzwerke als Herausforderung für das Datenschutzrecht	7
4	Soziale Netzwerke als Herausforderung für das Dienstrecht	9
4.1	Ausgangslage - Fokussierung der Fragestellung.....	9
4.2	Beamtenverfassungsrechtliche Grundlagen	10
4.2.1	Beamte als Grundrechtsberechtigte	10
4.2.2	Pflichtenstellung der Beamtin / des Beamten im umfassenden Dienst- und Treueverhältnis	11
4.3	Aktualisierung beamtenrechtlicher Grundpflichten im Zeitalter sozialer Netzwerkdienste.....	13
4.3.1	Allgemeine Grundlegung	13
4.3.2	Politische Treue- und Mäßigungspflicht.....	15
4.3.3	Allgemeine Verhaltenspflichten.....	18
4.3.4	Verschwiegenheitspflicht	22
5	Kurzes Eingehen auf das Tarifrecht	24
6	Orientierungs-Leitfaden für Beamte und Tarifbeschäftigte zum Thema „Verhalten in sozialen Netzwerken“	24
6.1	Kurze Zusammenfassung (Kapitel 1-5).....	24
6.2	Vorbemerkung.....	24
6.3	Sensibilisierungs-Eckpunkte	25
7	Literaturverzeichnis	27
8	Glossar	28

1 Vorwort

Der zu erstellende bzw. erstellte Leitfaden richtet sich an alle Beamtinnen und Beamte, sowie Tarifbeschäftigte des Freistaats Bayern, die im privaten Umfeld oder zu dienstlichen Zwecken Soziale Netzwerke und Soziale Medien nutzen wollen. Dabei wird in der rechtlichen Würdigung aufgrund des besonderen Verhältnisses überwiegend auf das Beamtenrecht eingegangen, die im Kapitel 6 zusammengefassten „Sensibilisierungs-Eckpunkte“ richten sich jedoch letztendlich an alle Beschäftigten und stellen für sich den Leitfaden in Kurzform dar.

Warum ein Leitfaden?

Der rechtliche Rahmen, unter dem die Beamtinnen und Beamten des Freistaats Bayern arbeiten, ist, auch wenn die Veränderungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik dort keine explizite Würdigung erfahren, ausreichend. Dennoch sollte dem Anwender bewusst gemacht werden, welche Chancen und Risiken durch Soziale Netzwerke und Soziale Medien bestehen. In den meisten Fällen ist unklar,

- wer für wie lange die Korrespondenz oder die bereitgestellten Inhalte speichert und auch nutzt,
- wo dies geschieht bzw. welchem geltenden Recht die Nutzung unterliegt,
- wann die Beschäftigten rein dienstlich bzw. privat agieren und
- welche dienstlichen Informationen in diesem Umfeld „preisgegeben“ werden dürfen.

Der Leitfaden soll deshalb der Sensibilisierung im Umgang mit den neuen Angeboten im Internet dienen.

Warum ist dieser Leitfaden notwendig?

In den nachfolgenden Kapiteln werden Fragen zur Motivation des Leitfadens dargestellt und die aktuelle Ausgangslage beleuchtet werden, in der sich die Beschäftigten der Bayerischen Staatsverwaltung befinden. Neben datenschutzrechtlichen Belangen werden vorrangig dienstrechtliche Aspekte betrachtet. Die den Sozialen Netzwerken und Web 2.0-Systemen zugrunde liegenden, innovativen Technologien werden ausdrücklich als zukunftsweisend und

unterstützenswert gesehen. Jedoch stellen die darauf basierenden, gängigen Angebote aufgrund erheblicher datenschutzrechtlicher Bedenken, der benötigten Medienkompetenz der Beschäftigten und nicht zuletzt wegen des Drucks der durch die Beliebtheit der Angebote erwächst, eine Herausforderung für eine Würdigung aus Sicht des Beamtenrechts dar.



Franz Josef Pschierer

IT-Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung

2 Motivation

2.1 Erfolg der Sozialen Netzwerke und der Web 2.0-Technologie

Allein die geschätzte Nutzerzahl von 900 Millionen der erst im Jahre 2004 gegründeten Netzwerkplattform Facebook versetzt einen ins Staunen. Wer sich im Internet aufhält, kommt an dem blauen Schriftzug und dem dazugehörigen „Like It“-Daumen anscheinend nicht vorbei. „Social Media“ ist eines der Trendthemen und der Erfolgsgeschichten der letzten Jahre.

Dabei gibt es neben Facebook noch unzählige weitere Social Media-Plattformen, die sich basierend auf der sog. Web 2.0-Technologie und dem daraus resultierenden Ansatzes des „Mit-Mach-Webs“ kontinuierlich weiterentwickeln. Obwohl das Feld unüberschaubar scheint, verstärkt sich jedoch der Trend zur Konzentration auf wenige Netzwerke. Es geht sogar so weit, dass befürchtet wird, dass Facebook zum „Netz im Netz“ wird. Durch den geplanten Börsengang wird es vermutlich Facebook ermöglicht, sämtliche Funktionen zuzukaufen, die bislang noch zum Verlassen der Anwendung verleitet haben.

2.2 Spektrum des Leitfadens

Die Bayerische Staatsverwaltung steht vor der Herausforderung, ob und inwieweit sie den Umgang ihrer Mitarbeiter mit den sozialen Netzwerken regelt oder Nutzungshinweise festlegt. Dies gilt vor allem für die Einstellung von Inhalten mit dienstlichem Belang ins Netz.

Auch wenn sich der Staat richtigerweise mehr und mehr als Dienstleister sieht und daher die Kunden- bzw. Bürgernähe sucht, so kann er letztendlich doch nicht wie ein privatrechtliches Unternehmen handeln. Das Dienstrecht und Restriktionen im Umgang mit sensiblen Daten tangieren das Recht der öffentlich Beschäftigten auf informationelle Selbstbestimmung in sozialen Netzen. Die besondere Aufgabenstellung und der gegebene Rechtsrahmen stehen der Möglichkeit, private Plattformen zu dienstlichen Zwecken zu verwenden, zumeist entgegen. Deshalb sieht die bayerische Staatsregierung öffentliche, nichtstaatliche soziale Netzwerke

als grundsätzlich ungeeignet für die innerdienstliche Kommunikation¹ und als grundsätzlich ungeeignet als Medium für die Erfüllung von Dienstaufgaben an.

Nicht zum Spektrum dieses Leitfadens gehört allerdings das Aufgabengebiet „Öffentlichkeitsarbeit der bayerischen Staatsverwaltung“. Der Auftritt von Behörden in elektronischen Medien ist nicht Inhalt des Leitfadens. Hier kann sich - aus guten Gründen - ein differenziertes Bild ergeben.

¹ Gleichwohl wird die zugrundeliegende Technologie anwendungsbezogen durchaus als effizient gesehen

3 Soziale Netzwerke als Herausforderung für das Datenschutzrecht

Die Nutzung sozialer Netzwerke wirft unter zahlreichen Gesichtspunkten datenschutzrechtliche Fragen auf. Schon auf Grund der Auswertungsmöglichkeiten der Anbieter sozialer Netzwerke ist die Kommunikation in Sozialen Netzwerken über personenbezogene Daten mit dienstlichem Bezug, selbst wenn sie ausschließlich unter im öffentlichen Bereich Beschäftigten und in sogenannten geschlossenen Benutzergruppen stattfindet, datenschutzrechtlich nicht anders zu beurteilen als eine Datenübermittlung an außerhalb der öffentlichen Verwaltung stehende Dritte. Eine Nutzung sozialer Netzwerke durch öffentliche Beschäftigte zu Zwecken des Austauschs personenbezogener Daten zu unmittelbaren oder mittelbaren dienstlichen Zwecken, ist daher aus datenschutzrechtlicher Sicht in aller Regel unzulässig.

Angesichts dieser engen datenschutzrechtlichen Grenzen, deren Einhaltung auch die besonderen Strafvorschriften zum Schutz von Privat- und Geschäftsgeheimnissen durch Amtsträger sicher stellen, sind Soziale Netzwerke für den Austausch dienstlicher Daten nicht geeignet. Da gerade unter den Bedingungen des Internet zunehmend auch aus einzelnen Anknüpfungspunkten wie Beziehungen zu Orten, Behörden und Gruppen immer leichter Rückschlüsse auf einzelne Personen gewonnen werden können, gilt auch in Sozialen Netzwerken für die Kommunikation öffentlich Beschäftigter über Angelegenheiten im Umfeld ihrer Amtstätigkeit das Gebot der Zurückhaltung als beste Richtschnur.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass

- Personenbezogene Daten Dritter (Angaben über natürliche Personen), die dienstlich bekannt geworden sind, nicht über soziale Netzwerke diskutiert oder ausgetauscht werden dürfen. Auch bei der Weitergabe anonymisierter Daten ist darauf zu achten, dass keine Zuordnung zu einzelnen Personen möglich ist. Dazu ist es häufig nicht ausreichend, lediglich die Namen und die Anschriften der Betroffenen wegzulassen, wenn aus anderen Umständen (z.B. örtliche und sachliche Zuständigkeit des

veröffentlichenden Beschäftigten in Verbindung mit den Besonderheiten des Einzelfalles) eine Zuordnung zu bestimmten Personen möglich ist.

- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und vertrauliche Behördeninterna auf diese Weise nicht unbefugt an Dritte gelangen dürfen.

Für Webseiten von Behördenangehörigen, in denen über dienstliche Sachverhalte berichtet werden soll (z.B. in Blogs), gelten die vorstehenden datenschutzrechtlichen Ausführungen zu Sozialen Netzwerken entsprechend.

4 Soziale Netzwerke als Herausforderung für das Dienstrecht²

4.1 Ausgangslage - Fokussierung der Fragestellung

Die rechtliche Frage, ob und in welcher Weise sich durch die flächendeckende Verbreitung und Nutzung des Internets spezifische Anforderungen für das Kommunikationsverhalten staatlicher Stellen wie auch ihrer Beschäftigten ergeben, ist Gegenstand einer allgemeinen Diskussion³. In diesem Kontext werden Fragen geänderter Öffentlichkeitsarbeit ebenso behandelt wie solche des Datenschutzes⁴. Im Folgenden ist lediglich ein bestimmter Ausschnitt dieser allgemeinen Fragestellung näher zu verfolgen: Es geht um Maßgaben, die für **Beamtinnen und Beamten** bei der privaten Nutzung sozialer Netzwerke gelten. Eingegangen wird auf die Anforderungen an das allgemeine Verhalten „im Netz“, wie auch insbesondere in Hinblick auf den Schutz dienstlich erlangter Informationen⁵. Überlegungen, welche rechtliche Vorgaben sich für die Kommunikation im politischen Raum (z. B. durch „Fanpages“ bei Ministern etc.) ergeben, sind hier nicht Gegenstand. Ebenso werden technische Fragen zur Struktur und zum Leistungsangebot sozialer Netzwerkdienste ausgeklammert.

Ausgangsüberlegung für die folgende Darstellung ist, dass der Freistaat als Dienstherr die Aufgabe hat, seine Beamtinnen und Beamten hinsichtlich ihres Verhaltens zu beraten, soweit dieses durch die Pflichten aus dem

² Die folgenden Ausführungen basieren auf der von Prof. Dr. Hinnerk Wißmann erstellten wissenschaftlichen Kurzstudie „Soziale Netzwerke als Herausforderung für das Dienstrecht“.

³ S. u. a. Antrag *W. Bausback*, LT-Drs 16/10125, vom 27.10.2011.

⁴ Vgl. zuletzt *T. Frevert/O. Wagner*, Rechtliche Rahmenbedingungen behördlicher Internetauftritte, NVwZ 2011, S. 76 ff.; *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags*, Die Verletzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen durch sogenannte Facebook Fanpages und Social-Plugins, aktualisierte Fassung vom 7.10.2011 (WD 3-3000-306/11 neu); Entschließung der 82. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 28./29.9.2011: Datenschutz bei sozialen Netzwerken jetzt verwirklichen.

⁵ Ein Überblick über frei verfügbare deutschsprachige „Social Media Guidelines“ (SMG) findet sich unter <http://buggisch.wordpress.com/2011/10/12/deutsche-social-media-guidelines/>. Solche SMG beziehen sich typischerweise vorrangig auf die berufsgeneigte Nutzung des Internets.

Beamtenverhältnis berührt wird. Die Formulierung einschlägiger Verhaltenspflichten dient dabei zunächst der Sicherung der Leistungskraft des Öffentlichen Dienstes insgesamt. Ein angemessenes Verhalten der Amtsträger ist eine wesentliche Voraussetzung für die allgemeine Akzeptanz staatlicher Arbeit und damit ein unmittelbares Interesse des Dienstherrn. Nicht zuletzt dient eine vorgängige Orientierung der Beamtinnen und Beamten aber auch der Vermeidung möglicher disziplinarischer Folgen im Einzelfall. Durch neue Entwicklungen – wie vorliegend die Verbreitung sozialer Netzwerkdienste – entsteht typischerweise die Notwendigkeit, auch bei unveränderter Rechtslage einen Abgleich mit den neuen Realverhältnissen durchzuführen.

Im Folgenden werden knapp die einschlägigen beamtenverfassungsrechtlichen Grundlagen dargelegt, die bei der Frage der Nutzung sozialer Netzwerkdienste durch Beamte zu berücksichtigen sind (s. 4.2). Darauf aufbauend erfolgt eine Aktualisierung der einschlägigen Verhaltenspflichten angesichts der neuen Kommunikationsmöglichkeiten durch soziale Netzwerke (s. 4.3).

4.2 Beamtenverfassungsrechtliche Grundlagen

4.2.1 Beamte als Grundrechtsberechtigte

Die besondere Rechtsstellung der Beamtin / des Beamten ist verfassungsrechtlich vor allem in Art. 33 Abs. 5 GG formuliert, wonach das „Recht des öffentlichen Dienstes (...) unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln“ ist. Die Bestimmung und die darauf aufbauenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses binden unmittelbar den Bundes- wie den Landesgesetzgeber⁶. Durch die neugefasste Kompetenzverteilung im Rahmen der Föderalismusreform 2006 hat im übrigen hinsichtlich der Statusrechte eine Verlagerung der Regelungskompetenzen auf die Bundesebene stattgefunden⁷.

⁶ Zur unveränderten materiellen Weitergeltung der „hergebrachten Grundsätze“ BVerfGE 119, 247 (272 f.). Vgl. im übrigen Art. 95 Abs. 1 S. 2 VerfBY.

⁷ Der Bund hat von dieser neuen Kompetenz mit dem Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamtStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010, geändert durch Art. 15 Abs. 16 G v. 5.2.2009 BGBl. I S. 160) Gebrauch gemacht. Das Beamtenstatusgesetz trat größtenteils am 1. April 2009 in Kraft. Das Beamtenstatusgesetz findet in den einzelnen Ländern unmittelbare Anwendung. Durch das Bayerische Beamtengesetz vom 29. Juli 2008 (GVBl

Grundlegend für die Struktur des Beamtenverhältnisses ist in Hinblick auf die vorliegende Fragestellung zunächst, dass die Rechtstellung der Beamtin / des Beamten nicht in getrennte Sphären von „Dienst“ und „Privatleben“ unterteilt ist, sondern im umfassenden „Dienst- und Treueverhältnis“ dienstliche und private Belange ineinander verschränkt sind. Die Beamtin / Der Beamte ist auch im Dienst grundsätzlich Grundrechtsträger und wird nicht zu einem grundrechtsschutzlosen Amtsträger. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch zu Recht klargestellt, dass eine qualitative Trennung von „persönlich-dienstlichen“ Angelegenheiten von den sonstigen Dienstgeschäften letztlich nicht möglich ist. Auch bei den eigentlichen Dienstgeschäften kann eine grundrechtliche Betroffenheit des handelnden Beamten bestehen⁸. Mit dem Eintritt in die Beamtenschaft wird die Beamtin / der Beamte damit nicht Teil eines „Staatskörpers“. Vielmehr behält er seine Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) auch für das innerstaatliche Binnenverhältnis⁹. Freilich gilt für die speziellen Dienstgeschäfte, dass ihre Steuerung durch die allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen bis auf Grenzfragen ausreichend geordnet ist. Eine Grundrechtsbetätigung kann hier im Einzelfall durch den Eintritt in den Beamtenstand ausgeschlossen sein¹⁰. Für den Bereich des außerdienstlichen Verhaltens, zu dem auch die private Nutzung sozialer Netzwerkdienste gehört, ist die Geltung der Grundrechte umfassend anerkannt¹¹.

4.2.2 Pflichtenstellung der Beamtin / des Beamten im umfassenden Dienst- und Treueverhältnis

Spiegelbildlich zur grundrechtlichen Sicherung der Beamtinnen und Beamten gehört es zu den verfassungsfesten Strukturelementen des Beamtenverhältnisses, dass auch der Pflichtenbereich nicht allein in Bezug auf das Dienstverhältnis begründet wird, sondern die persönlichen Verhältnisse der Beamtin / des Beamten

S. 500, zuletzt geändert durch § 24 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl S. 689)) wurden die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen aufgehoben.

⁸ BVerfGE 108, 282.

⁹ BVerfGE 33, 1. Siehe zur entsprechenden Rechtslage nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) EGMR NJW 1996, S. 375 (375 f.).

¹⁰ BVerfGE 108, 282 (308 f.).

¹¹ Vgl. etwa *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 61 Rn. 13.

grundständig mitumfasst. Hier ist ein deutlicher Unterschied zu privatrechtlich-vertraglichen Arbeitsverhältnissen zu markieren, die prinzipiell zwischen den Sphären von Arbeit und privatem Leben trennen. Der Arbeitnehmer schuldet grundsätzlich die vereinbarte Arbeitsleistung. Das Beamtenverhältnis ist nicht auf die Trennung von Arbeit und privatem Leben aufgebaut, sondern ein umfassendes „Dienst- und Treueverhältnis“ (Art. 33 Abs. 4 GG, § 3 BeamtStG). Das außerdienstliche Verhalten ist Teil der gegenseitigen Rechtsbeziehung. Es „muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die (der) Beruf erfordert¹²“. Erst vor diesem Hintergrund werden begünstigende Regelungen des Berufsbeamtentums wie etwa das Lebenszeitprinzip oder Alimentationsprinzip verständlich, die ebenfalls nicht auf die tatsächliche Dienstleistung, sondern auf die umfassende gegenseitige Bindung von Dienstherrn und Beamten abzielen. Gut erkennbar wird die einheitliche Konstruktion des Beamtenstatus auch in der Genehmigungspflichtigkeit von Nebentätigkeiten¹³. Freilich wirkt auch insoweit die oben dargelegte Grundrechtsbindung des Staates: Die Freiheitsvermutung entfaltet umso größere Wirkung, je stärker es sich um private Angelegenheiten handelt¹⁴. Als Grundregel ist zunächst festzuhalten, dass der dienstliche Status auch im privaten Leben relevant ist. Beamtinnen und Beamten können daher als Folge des Beamtenrechtsverhältnisses besondere Pflichten auch im privaten Verkehr treffen.

Diese Pflichten sind nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte grundsätzlich eine verfassungsgemäße Konkretisierung der „hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeamtentums¹⁵. Insoweit ist es Aufgabe des einfachen Gesetzgebers und in der Folge der Exekutive und Judikative in der Ausführung der entsprechenden

¹² § 34 S. 3 BeamtStG

¹³ § 40 BeamtStG. Richtig ist, dass hier unter dem Stichwort des „Schutzes der Arbeitsfähigkeit“ eine erhebliche Konvergenz mit dem allgemeinen Arbeitsrecht stattgefunden hat. Vgl. zur Entwicklung *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 97 Rn. 5 f.

¹⁴ Daher ist der Beamte auch nicht mehr „immer im Dienst“, so aber die vorkonstitutionelle Rechtsprechung, vgl. *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 61 Rn. 10 m.w.N.

¹⁵ In Bezug auf die Verfassungstreuepflicht BVerfGE 39, 334 (346 ff.); BVerwGE 47, 330 (334 ff.); EGMR NJW 1986, S. 3005; NJW 1996, S. 375; NJW 2002, S. 3087; zum außerdienstlichen Verhalten BVerwGE 33, 327 (328 f.); BVerfG NVwZ 2003, S. 1504 (1505).

Regelungen, die Pflichtenlage näher auszugestalten. In Hinblick auf das Verhalten in sozialen Netzwerkdiensten sind insoweit vor allem Bestimmungen zur politischen Treue- und Mäßigungspflicht, allgemeine Verhaltenspflichten sowie die Regelungen zur Verschwiegenheitspflicht zu beachten¹⁶.

4.3 Aktualisierung beamtenrechtlicher Grundpflichten im Zeitalter sozialer Netzwerkdienste

4.3.1 Allgemeine Grundlegung

Die Teilhabe an praktisch unbegrenzten Kommunikations- und Informationsnetzwerken ist in den letzten Jahren zu einer allgemeinen sozialen Realität geworden. Ein immer größerer Teil der Bürgerinnen und Bürger kommuniziert in immer mehr Angelegenheiten über soziale Netzwerke. Es steht außer Frage, dass auch Beamtinnen und Beamten im privaten Raum zur Nutzung solcher Netzwerkdienste berechtigt sind¹⁷.

Eine erste Eigenart der Kommunikation über soziale Netzwerkdienste liegt nun darin, dass die bisher gewohnten Filter für Äußerungen in der Öffentlichkeit praktisch nicht mehr bestehen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der dafür notwendigen Ressourcen als auch inhaltlicher Kontrollen (etwa durch Zeitungsredaktionen u. ä.). Eine Äußerung im Netz ist mit einem Mausklick versandt und grundsätzlich nicht mehr rückholbar. Ungeachtet der möglichen Privatsphäreoptionen in den sozialen Netzwerkdiensten, über Kettenkommunikation ist die Äußerung blitzschnell im offenen Zugriff im World Wide Web. Das Netz ist so zu einem Speicher für Informationen geworden, die früher schlicht vergessen wurden.

Weiter gilt, dass die Nutzung sozialer Netzwerkdienste typischerweise mehr Fragen verknüpft als der sektorale Kontakt anderer Art. Private Texte und Bilder geben Anschauung von der Person, gegebenenfalls von ihren Hobbies, ihrer beruflichen Einbindung, ihren weiteren Kontakten. Die Beteiligung an bestimmten Foren signalisiert die Offenheit und die inhaltliche Position zu bestimmten Themen. Die ständige Stellungnahme zu aktuellen Themen und dritten Personen schafft auf

¹⁶ Vgl. dazu sogleich 5.3.2 – 5.3.4

¹⁷ Für die Frage der Zulässigkeit während der Arbeitszeit gelten insoweit zunächst keine anderen Regeln als in Bezug auf Telefonate, Internet i. ü. und Mailverkehr. Vgl. dazu BayITR-05 „Richtlinie für die Nutzung von Internet und E-Mail“

einer Metaebene ein neues, oft ganz unbewusst erzeugtes, immer weiter fortgeschriebenes Bild von der Person und ihrer Stellung zu ihrer Umwelt. Besonders zu berücksichtigen ist die Netzstruktur, die durch die Verknüpfung der individuellen Kommunikationsstränge entsteht. Hierbei werden Kontakte gestiftet, die nicht mehr in jedem Einzelfall auf dem individuellen Entschluss der Beteiligten beruhen, sondern auf der anonymen und nicht autorisierten Weitervermittlung. Sie entstehen durch abstrakte Algorithmen. Dies geschieht gezielt durch entsprechende Einstellungen oder in einschlägigen Suchdiensten. So ist der Nutzer, der soziale Netzwerke nutzt, in der Regel Teil von vielen verschiedenen Gemeinschaften. Perspektivisch ist im Übrigen zu bedenken, dass zukünftig Inhalte nicht länger manuell, sondern automatisch eingespeist werden sollen. So könnten zunehmend die digitalen Aktivitäten an sich (und nicht mehr die eigens verfassten Beiträge) das Bild eines jeden Nutzers in den sozialen Netzwerken zeichnen¹⁸.

- a. In Bezug auf das dienstliche wie auf das außerdienstliche Verhalten der Beamtinnen und Beamten entstehen durch die Nutzung sozialer Netzwerkdienste zwei Herausforderungen, die in der Dogmatik des Dienstrechts bisher nicht ausreichend aufgearbeitet sind. Zum einen muss für Beamte neu justiert werden, wieweit die massenhafte und letztlich unlimitierte Weitergabe von selbstgesetzten Informationen neue Mäßigungspflichten mit sich bringt. Ob also zum Beispiel die Kritik an der eigenen Dienststelle eine neue Qualität darstellt, wenn sie nicht im Leserbrief der Lokalzeitung erfolgt, sondern im offenen Blog.
- b. Zum zweiten ist nach der Verantwortung für eigenes Verhalten zu fragen, wenn Dritte entsprechende Informationen durch soziale Netzwerkdienste verbreiten und dabei zum Beispiel die amtliche Stellung des Betroffenen kenntlich machen. Es stellt sich damit beispielsweise die Frage, ob der in der Öffentlichkeit, aber privat betrunken auftretende Bürgermeister dienstrechtlich deshalb schärfer zu beurteilen ist, weil ein entsprechender Clip über Youtube verbreitet wird.

¹⁸ Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/facebooks-chronik-ich-weiss-genau-was-du-getan-hast-11631586.html> (30.1.2012).

4.3.2 Politische Treue- und Mäßigungspflicht

Es ist in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, die dienstlichen wie außerdienstlichen Pflichten des Beamten festzulegen. Für den Bereich der dienstlichen Pflichten steht dabei im Mittelpunkt, dass die Beamtinnen und Beamten ihre „Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen“ haben¹⁹. Konkretisiert werden diese Pflichten dabei durch die Bindung an die Gesetze²⁰ und die allgemeine Weisungsfolgepflicht²¹. Bei Kollisionsfällen steht das Instrument der Remonstrationspflicht zur Verfügung²².

Jenseits der dienstlichen Pflichten im engeren Sinn besteht im Beamtenrecht eine Pflicht zur Verfassungstreue (§ 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG) sowie zur politischen Mäßigung (§ 33 Abs. 2 BeamtStG). Diese Pflichten stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit der Vorgabe einer unparteiischen Amtsführung, gehen allerdings darüber hinaus. Erfasst wird in Bezug auf das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausdrücklich das „gesamte Verhalten“, also auch das außerhalb des Dienstes. Die Mäßigungspflicht in Bezug auf eine politische Betätigung zielt von vornherein in erster Linie auf das Verhalten außerhalb des Dienstes²³.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die politische Treuepflicht wie folgt zu fassen:

„Gemeint ist damit nicht eine Verpflichtung, sich mit den Zielen oder einer bestimmten Politik der jeweiligen Regierung zu identifizieren. Gemeint ist vielmehr die Pflicht zur Bereitschaft, sich (...) mit der freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates zu identifizieren. Dies schließt nicht aus, an Erscheinungen dieses Staates Kritik üben zu dürfen, für Änderungen der bestehenden Verhältnisse - innerhalb des Rahmens der Verfassung und mit den verfassungsrechtlich

¹⁹ § 33 Abs. 1 S. 2 BeamtStG. Vgl. auch § 34 S. 2 BeamtStG.

²⁰ Art. 20 Abs. 3 GG; § 36 Abs. 1 BeamtStG.

²¹ § 35 BeamtStG.

²² § 36 Abs. 2 BeamtStG.

²³ Vgl. U. Battis, BBG, 4. Aufl. 2009, § 60 Rn. 18.

vorgesehenen Mitteln - eintreten zu können (...). Die politische Treuepflicht - Staats- und Verfassungstreue - fordert mehr als nur eine formale korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; sie fordert vom Beamten insbesondere, daß er sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanziert, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren. Vom Beamten wird erwartet, daß er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt²⁴.

Für eine Feststellung entsprechender Pflichtverletzungen verlangt das BVerfG:

Das Dienstvergehen besteht nicht einfachhin in der "mangelnden Gewähr" des Beamten dafür, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten werde, sondern in der nachgewiesenen Verletzung jener Amtspflicht, "sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten". Das bloße Haben einer Überzeugung und die bloße Mitteilung, dass man diese habe, ist niemals eine Verletzung der Treuepflicht, die dem Beamten auferlegt ist; dieser Tatbestand ist überschritten, wenn der Beamte aus seiner politischen Überzeugung Folgerungen für seine Einstellung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, für die Art der Erfüllung seiner Dienstpflichten, für den Umgang mit seinen Mitarbeitern oder für politische Aktivitäten im Sinne seiner politischen Überzeugung zieht²⁵.

Das vom Beamten geforderte „Bekenntnis“ verlangt insbesondere, zu Angriffen auf die freiheitliche Verfassungsordnung, die in seiner Anwesenheit erfolgen, nicht zu schweigen, sondern seine Missbilligung, seinen Protest gegenüber solchen Angriffen zu äußern²⁶. Wenn Beamtinnen und Beamte sich bewusst in eine Situation bringen, in der verfassungsfeindliche Äußerungen Dritter zu erwarten sind, erhöht sich für sie auch die Anforderung, gegebenenfalls auf diese Situation

²⁴ BVerfGE 39, 334 (347 ff.)

²⁵ BVerfGE 39, 334 (349 ff.)

²⁶ U. Battis, BBG, 4. Aufl. 2009, § 60 Rn. 14.

zu reagieren. Denn sie sind davon nicht zufällig oder überraschend betroffen. Die rein passive Position des Beobachters ist in solchen Fällen versperrt. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bejaht wegen der hohen Anforderungen in der Praxis regelmäßig nicht die Verletzung der Verfassungstreuepflicht, sondern sieht in politischen Äußerungen vor allem Verstöße gegen allgemeine Verhaltenspflichten²⁷. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht unter Verweis auf die Treuepflicht etwa die Zurückstellung einer Beförderung gebilligt²⁸.

Für die aktive politische Betätigung im engeren Sinn besteht über die materielle Pflicht zur Verfassungstreue hinaus eine gesonderte Mäßigungspflicht. Sie begründet sich aus der Notwendigkeit, das Vertrauen in die Unabhängigkeit und parteipolitische Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes sicherzustellen²⁹. Außerhalb des Dienstes ist die Mäßigungspflicht vor allem darauf gerichtet, den dienstlichen Status bei der Wahrnehmung der politischen Mitwirkungsrechte einzubewerten. Die grundsätzlich zulässige politische Betätigung steht denknotwendig in Spannung zur Pflicht einer unparteilichen Amtsführung. Um einen Ausgleich zu ermöglichen, darf die amtliche Stellung nicht wirkungsverstärkend mit der politischen Meinung in Verbindung gebracht werden³⁰.

Sowohl für die allgemeine Treuepflicht wie auch für die Mäßigungspflicht können sich Besonderheiten ergeben, wenn es um parteipolitische Aktivitäten geht, für die das Parteienprivileg gilt³¹.

Zu beachten ist, dass durch soziale Netzwerke die Möglichkeiten einer „Betätigung“ verfassungsfeindlicher Einstellungen erheblich gewachsen sind. In entsprechenden Foren ist sowohl die aktive Äußerung als auch die passive Kenntnisnahme einfach hergestellt. Sucht der Beamte entsprechende Kreise bewusst auf, kann er sich nicht auf eine Überraschungslage berufen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die

²⁷ BVerwGE 114, 37 (48). Siehe unter 3.

²⁸ BVerfG NVwZ 2002, S. 847.

²⁹ Zutreffend zum Kern der amtsbezogenen Begründung *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 60 Rn. 17. Zu Beispielen ebenda Rn. 18 ff.

³⁰ BVerwGE 104, 323 – Ungültigkeit einer (bayerischen) Landratswahl wegen schriftlicher Wahlempfehlung durch Bürgermeister.

³¹ Dazu *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 60, Rn. 14.

bewusste Stellungnahme nicht wie eine mündliche Äußerung zu behandeln ist. Insoweit wird dem „Chat“ nicht das Privileg der flüchtigen Rede zukommen³².

4.3.3 Allgemeine Verhaltenspflichten

Aus dem Dienst- und Treueverhältnis folgt die Pflicht, dass das Verhalten der Beamtinnen und Beamten „der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden (muss), die ihr Beruf erfordert“ (§ 34 S. 3 BeamtStG)³³. Auch insoweit geht es nicht darum, den Beamtenstand als gesonderte Klasse mit eigenen privaten Verhaltenspflichten zu überziehen. Dies scheitert schon an der Verschiedenheit der Aufgaben, der Ausbildung und der sozialen Herkunft der Beamtinnen und Beamten. Rechtlich bilden insoweit die Grundrechte einen freiheitsorientierten Maßstab. Ganz im Gegenteil ist die Verschiedenheit der Beteiligten für den staatlichen Bereich nicht etwa – wie eventuell in privaten Firmen – eine Störgröße, sondern von vornherein eine notwendige Existenzbedingung: Der Staat hat kein autoritativ zu setzendes Einheitsbild, dem die Bediensteten zu entsprechen haben. Vielmehr entsteht der Staat nur und erst durch das Auftreten seiner Bediensteten. Daher folgen Pflichten hier nicht als Vorgabe von Vorgesetzten, sondern aus den Maßgaben des Gesetzes.

Von Beamten wird im Ergebnis

„außerdienstlich kein wesentlich anderes Sozialverhalten erwartet als vom Durchschnittsbürger³⁴“.

Dies gilt allerdings insoweit nicht, wie sich das außerdienstliche Verhalten zum Nachteil des Staates auswirkt³⁵. Entscheidend für Anforderungen an das

³² Zu dieser Unterscheidung in Bezug auf Wahlwerbung durch Anzeige und mündliche Äußerung BVerwGE 114, 323 (329).

³³ Deutlicher die Parallelnorm des § 61 Abs. 1 S. 3 BBG („innerhalb und außerhalb des Dienstes“). Es steht außer Streit, dass auch das außerdienstliche Verhalten grundsätzlich weiter Teil der Pflichten bleibt, vgl. *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 61 Rn. 2.

³⁴ BVerwGE 112, 19 (26).

³⁵ Ebenda, S. 26 f. Genannt werden beispielhaft Straftaten nach §§ 80 bis 120 StGB, Vermögensstraftaten, allgemein schwerwiegende Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe geahndet worden sind.

außerdienstliche Verhalten ist der funktionsbezogene Schutz des Amtes. Die Beamtinnen und Beamten trifft die Pflicht, auch in seinem privaten Verhalten die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes nicht zu beeinträchtigen, der auf das Vertrauen der Bevölkerung in die sachgerechte und unparteiliche Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben angewiesen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit die Verfassungsmäßigkeit entsprechender Anforderungen bejaht und von Beamten verlangt, auch außerhalb des Dienstes in Bezug auf seine Lebensführung

„grundsätzlich die Gebote, die sich aus Sitte, Ehre und Anstand ergeben jedenfalls soweit zu beachten, wie das die dienstliche Stellung erfordert.“³⁶

In erster Linie geht es insoweit um die disziplinarische Ahndung von Straftaten³⁷. Insbesondere kann dies auch den Bereich politischer Straftaten berühren. Die Verwirklichung der einschlägigen Straftatbestände (§§ 80-120 StGB) indiziert den Verlust der notwendigen Achtung und des notwendigen Vertrauens³⁸. Der entsprechende Vorwurf kann jedoch auch dort eingreifen, wo es an einer Strafbarkeit fehlt³⁹.

Für Beamte gilt im Ergebnis nicht ohne weiteres der Satz, dass alles erlaubt ist, was nicht (im Einzelnen) verboten ist. Denn durch die Pflicht nach § 34 BeamtStG ist eine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit geregelt, die – bei entsprechender Anwendung (nämlich amtsbezogen) – in verfassungsmäßiger Weise die Rechte und Pflichten auch im allgemeinen Bürgerstatus des Beamten

³⁶ BVerfG, NVwZ 2003, 1504 (1505) in Bezug auf die Pflicht zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten.

³⁷ Neoklassisch: BVerwGE 114, 212 (218 f.) – wiederholte private Alkoholfahrt; ungewöhnlich: OVG Magdeburg, Urteil vom 3.4.2008 – 10 L 3/07 – Bedrohung mit Kindermord in steuerrechtlichem Streit.

³⁸ BVerwG, Urteil vom 17.5.2001 – 1 DB 15.01, juris Rn. 33.

³⁹ Vgl. einschlägig zu rechtsextremistischen Verhaltensweisen OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20.1.2010 OVG 81 2.08, bestätigt durch BVerwG, NVwZ-RR 2011, S. 413. Das BVerwG hat klargestellt, dass der notwendige Dienstbezug nicht allein vorliegt, wenn der Beamte dienstlich konkret mit Aufgaben befasst ist, die Gegenstand des ihm außerdienstlich zur Last gelegten Fehlverhaltens sind (im Fall: der Beamte war zu dem Zeitpunkt nicht (mehr) dienstlich mit der Verfolgung rechtsextremistischer Straftaten befasst, in Bezug auf den ihm das Zeigen des Hitlergrußes u.a. vorgeworfen wurde). Vgl. zur Einordnung rassistischer und fremdenfeindlicher Äußerungen als Verstoß gegen das Gebot des achtungs- und vertrauensgerechten Verhalten und der Pflicht zur unparteiischen und gerechten Amtsführung sowie zur Qualifizierung eines innerdienstlichen Verhaltens BVerwGE 114, 37.

bestimmt⁴⁰. Ein disziplinarrechtlich erhebliches Dienstvergehen liegt im außerdienstlichen Bereich dementsprechend dann vor, wenn es nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen (§ 47 Abs. 1 S. 2 BeamtStG)⁴¹.

Das Internet hat für die Konkretisierung der entsprechenden Pflichten in den letzten Jahren neues Anschauungsmaterial erbracht. Zum einen sind Straftaten, die über das Internet begangen wurden, insbesondere im Bereich der Kinderpornographie, regelmäßig Anlass für disziplinarische Maßnahmen. Insoweit hat sich der Vorwurf von der direkten Begehung entsprechender Taten auf die durch das Internet vermittelte Beteiligung durch Besitz und Weitergabe entsprechender Daten verschoben⁴².

Zum anderen sind durch neue Geschäftsmodelle des Internethandels neue Probleme in Bezug auf die Gewährleistung der Pflicht zum treuen Dienen und die Notwendigkeit von Nebentätigkeitsgenehmigungen entstanden. So ist der Handel, der in großem Stil über Ebay betrieben wird, nicht nur nebentätigkeitsgenehmigungspflichtig. Das OVG Koblenz hielt bei fehlender Genehmigung sogar die Höchstmaßnahme der Entfernung aus dem Dienst für erforderlich, weil es die Allgemeinheit „kritisch sehe, wenn sich ein Beamter neben seiner Besoldung ein zweites wirtschaftliches Standbein durch Internethandel im großen Stil schaffe⁴³“.

⁴⁰ Zu den Unterschieden, die sich aus der dienstlichen Stellung ergeben, BVerwG NVwZ 2002, S. 1519 (1520 f.); Betonung der Pflicht zu gesetzmäßigem Verhalten bei *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 61 Rn. 13.

⁴¹ *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, § 77 Rn. 11 mit Nachweisen zur neueren Gesetzgebung. Begünstigend für den Beamten wirkt sich aus, dass entsprechend auch nicht jedes strafrechtliche Vergehen sich bereits als Dienstvergehen darstellt, ebenda Rn. 14.

⁴² Differenzierend in Bezug auf die Höchstmaßnahme der Entfernung aus dem Dienst BVerwG NVwZ 2011, S. 303. Zur Regelmaßnahme bei eigenhändiger Begehung von Sexualdelikten BVerwGE 63, 141, bestätigend BVerfG NVwZ 2003, S. 1504 (1505). Vgl. zur Nutzung des Internets außerhalb strafrechtlich relevanter Seiten OVG Bautzen, Urteil vom 07.06.2010 - D 6 A 32/09, 6 A 32/09.

⁴³ Außerdem sei die Tätigkeit als Internethändler zum Teil innerhalb eines Zeitraums ausgeübt worden, in dem der Beamte wegen Krankheit keinen Dienst versehen habe. Damit habe er auch gegen seine Pflicht verstoßen, eine rasche Wiederherstellung seiner Arbeitskraft herbeizuführen. Die von dem Beamten begangenen Pflichtverletzungen stellten ein schweres Dienstvergehen dar. Hierdurch sei ein endgültiger Verlust des Vertrauens des

Schließlich haben die Möglichkeiten der Kontaktaufnahme über soziale Netzwerke neue Fragen aufgeworfen. Insbesondere für die Gruppe der Lehrkräfte (und Hochschullehrer) stellen sich hier vielfältige Fragen. Ist die Beteiligung an sozialen Netzwerken pädagogisch fortschrittlich, eine unverhältnismäßige Einflussnahme bzw. Kontrolle der Schülerinnen und Schüler und Eltern – oder schlicht private Entscheidung, die von den dienstlichen Pflichten völlig getrennt ist?⁴⁴ Insoweit wird zu unterscheiden sein: Für den zufälligen privaten Kontakt in gemeinsamen Themenfeldern gilt die gleiche allgemeine Freiheit, wie dies auch außerhalb der Netzwelten der Fall ist. Allerdings ist auch insoweit zu berücksichtigen, dass die größere, ja unbegrenzte Öffentlichkeit vom Beamten berücksichtigt werden muss, wenn er sein Verhalten kalkuliert. Die Wahrscheinlichkeit eines verborgenen Handelns ist im Netz ungleich geringer. Die Kontaktaufnahme als „Follower“ dürfte in beide Richtungen grundsätzlich unzulässig sein. Lehrkräfte sollten selbstverständlich nicht „Anhänger“ ihrer Schülerinnen und Schüler sein, die sie zu erziehen und zu bewerten haben. Entsprechende „Freundschaftsanfragen“ könnten Schülerinnen und Schüler praktisch nicht ablehnen⁴⁵. Und auch die Freundschaftsanfrage durch Schülerinnen und Schüler sollten Lehrkräfte zurückweisen. Das Gebot der Gleichbehandlung ist zu beachten, das einen formalisiert unterschiedlichen Status in der Beziehung verbietet. In Betracht kommt damit höchstens eine offene Gruppe, in der jede Freundschaftsanzeige von Schülerinnen und Schüler akzeptiert wird, um etwa einen einfachen Zugang zum Austausch zu allgemeinen bzw. schulrelevanten Informationen zu schaffen – und selbst dies ist angesichts der fehlenden allgemeinen Zugänglichkeit der Netzwerke für alle Schülerinnen und Schüler hochproblematisch⁴⁶. Gleiche Grundsätze sind

Dienstherrn und der Allgemeinheit in eine pflichtgemäße Amtsführung des Beamten eingetreten. Die Entfernung aus dem Dienst sei daher geboten, OVG Koblenz, Urteil vom 28.04.2008 – 3 A 11334/07. Bestätigend für die Wohnungsdurchsuchung in diesem Fall BVerfG, Beschluss vom 14.11.2007 – 2 BvR 371/07 juris.

⁴⁴ Zu entsprechenden Fällen zuletzt

<http://www.spiegel.de/schulspiegel/0,1518,811157,00.html>: Stolperfalle Facebook (25.1.2012), sowie <http://www.spiegel.de/schulspiegel/0,1518,796846,00.html>: Die Regeln der Freundschaft (29.11.2011).

⁴⁵ Etwa anderes mag bei offiziellen Schulaktionen gelten, wenn etwa ein Musiker oder Sportler durch die Schule unterstützt wird.

⁴⁶ Vgl. zu den erschreckend offenen bzw. naiven Einschätzungen

<http://www.spiegel.de/schulspiegel/0,1518,796846,00.html>: Die Regeln der Freundschaft (29.11.2011).

auch bei Beamtengruppen zu beachten, die dienstlich Außenkontakte haben. Beamte in Genehmigungsbehörden können nicht „Follower“ der örtlichen Wirtschaft sein – und umgekehrt; die dienstliche Stellung erfordert hier, den Anschein einer ungleichmäßigen Behandlung zu vermeiden⁴⁷.

4.3.4 Verschwiegenheitspflicht

Beamtinnen und Beamte unterliegen grundsätzlich einer umfassenden Verschwiegenheitspflicht über Angelegenheiten, die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlich Tätigkeit bekannt geworden sind (§ 37 Abs. 1 BeamStG). Diese individuelle Pflicht steht nicht in einem prinzipiellen Gegensatz zu den Anforderungen an eine transparente Verwaltung. Denn mit der Verschwiegenheitspflicht wird zunächst gewährleistet, dass nicht der einzelne Beamte darüber entscheidet, welcher Ausschnitt seiner Tätigkeit in welchem Licht Dritten oder der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Geordnete Verfahren zur Offenlegung staatlicher Informationen, wie sie das Modell der Informationsfreiheit anstrebt, haben mit Verstößen gegen die individuelle Verschwiegenheitspflicht nichts zu tun⁴⁸.

Das Ziel der Verschwiegenheitspflicht ist ganz wesentlich der Schutz betroffener Bürger, deren Verhältnisse die Beamtin / der Beamte zu bearbeiten hat. Die Legitimation staatlicher Sonderrechte findet hier unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit eine entscheidende Grenze. Die entsprechenden Eingriffe müssen grundrechts-schonend vorgenommen werden, daraus folgt unmittelbar eine Beschränkung in der Verwendung. Personenbezogene Daten sind damit für den Austausch mit Dritten von vornherein ausgeschlossen⁴⁹. Aber selbst die Schilderung allgemeiner Eindrücke, die sich in anonymisierter Form auf die Realität beziehen, mit der die Beamtin / der Beamte konfrontiert ist, ist grundsätzlich Dritten gegenüber unzulässig.

⁴⁷ In der Formalisierung des Kontakt-Status an sich liegt der entscheidende Unterschied zu (natürlich möglichen) unterschiedlich dichten Kontakten in Bezug auf Hobbies, Engagement usw.

⁴⁸ Anders kann es in Bezug auf die Entbindung von der Verschwiegenheitspflicht sein.

⁴⁹ U. Battis, BBG, 4. Aufl. 2009, § 67 Rn. 2.

Angesichts der vielfältigen Versuchungen, in sozialen Netzwerken auch über dienstliche Erfahrungen und Eindrücke zu berichten, ist an die Beachtung der Verschwiegenheitspflicht ganz vordringlich zu erinnern. Sie trifft die Beamtin / den Beamten als eine seiner zentralen Hauptpflichten, denn ihm werden durch seine amtliche Stellung die Verhältnisse von Mitbürgern offenbart, die sich dem nicht entziehen können. Dies stellt aber keinen Fundus dar, aus dem sich die Beamtin / der Beamte zur Illustration seiner Anschauung von der Welt bedienen darf. Ganz im Gegenteil muss er die Betroffenen wie auch seine Dienststelle davor schützen, das Dritte Kenntnis von den entsprechenden Vorgängen erlangen.

5 Kurzes Eingehen auf das Tarifrecht

Tarifbeschäftigte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinn des Grundgesetzes bekennen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 TV-L) und über Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch gesetzliche Vorschriften vorgesehen ist oder vom Arbeitgeber angeordnet ist, Verschwiegenheit bewahren, auch über die Beendigung des Arbeitsverhältnisse hinaus (§ 3 Abs. 2 TV-L). Die im folgenden Kapitel dargestellten „Sensibilisierungs-Eckpunkte“ finden deshalb analoge Anwendung für die Tarifbeschäftigten.

Es wird ggf. eine weitergehende tarifrechtlichen Würdigung in einer folgenden Version des Leitfadens einfließen.

6 Orientierungs-Leitfaden für Beamte und Tarifbeschäftigte zum Thema „Verhalten in sozialen Netzwerken“

6.1 Kurze Zusammenfassung (Kapitel 1-5)

- Die Preisgabe von sensiblen, dienstlichen und dienstlich-personenbezogener Daten über soziale Netzwerke ist datenschutzrechtlich unzulässig.
- Die Nutzung von sozialen Netzwerken steht in einem Spannungsverhältnis zwischen individueller Grundrechtsausübung der Beamtin / des Beamten und beamtenrechtlicher Loyalitäts- und Verhaltenspflicht. Dabei treffen die Beamtin / den Beamten die dienstrechtlichen Verhaltenspflichten auch im Privatleben, insbesondere bei Nutzung sozialer Medien im Internet.
- Es steht außer Frage, dass auch Beamtinnen und Beamte im privaten Raum zur Nutzung sozialer Medien berechtigt sind. Die Verschwiegenheitspflicht wirkt auch hier beschränkend. Aber auch allgemeine Verhaltenspflichten engen die Nutzung ein.

6.2 Vorbemerkung

Die im Folgenden vorgelegten Formulierungsvorschläge versuchen, die entwickelten rechtlichen Grundsätze für Rechte und Pflichten der Beamtinnen und

Beamten in der privaten Nutzung sozialer Netzwerkdienste in knapper, handhabbarer Form umzusetzen. Sie richten sich daher im Stil eines Kurz-Leitfadens, der künftig im Behördennetz (www.cio.bybn.de) dargestellt wird, direkt an die Beschäftigten.

Inhaltlich sind die hier vorgeschlagenen Bausteine zwar verwandt mit entsprechenden Social Media Guidelines privater Unternehmen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass einerseits dem Staat im Beamtenrecht wegen der umfassenden Dienst- und Treuepflicht weitergehende Anweisungsrechte zustehen, andererseits aber verpflichtende Vorgaben wegen der auch insoweit zu beachtenden Grundrechtsbindung nicht ohne weiteres durch die Leitung vorgegeben werden können. In diesem Spannungsverhältnis versucht der Leitfaden Orientierung zu geben.

6.3 Sensibilisierungs-Eckpunkte

a) Soziale Netzwerke erweitern die Möglichkeiten unserer Kommunikation in ungeahnter Weise. Die nachstehenden Hinweise dienen in erster Linie dazu, Beamtinnen und Beamte für die Herausforderungen im privaten Umgang mit sozialen Netzwerken zu sensibilisieren, die sich aus ihrer amtlichen Stellung ergeben. Ein verantwortungsvoller Umgang mit sozialen Netzwerken sichert die Funktionsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes und schützt die Beschäftigten vor dienstrechtlichen Problemen.

b) Beamtinnen und Beamte steht die private Nutzung sozialer Netzwerke grundsätzlich frei. Allerdings wirkt der Beamtenstatus auch jenseits der eigentlichen Dienstgeschäfte. Das Verhalten der Beamtinnen und Beamte muss auch im privaten Umgang der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert. Die daraus resultierenden Pflichten zielen darauf, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sachorientierung, Unparteilichkeit und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Dienst zu schützen.

c) Soziale Netzwerke multiplizieren Ihre Stellungnahmen und können sie einem großen Kreis von Interessenten zugänglich machen. Bedenken Sie, dass Sie durch diese Öffnung der Kommunikation besondere Verantwortung übernehmen. Das gilt sowohl für Themenfelder, für Einzelbeiträge in Text- oder Bildform wie auch für den Stil Ihrer Äußerungen. Insbesondere wenn Sie selbst einen Bezug zu Ihrer

amtlichen Stellung herstellen, werden Sie daran gemessen, ob Ihr Verhalten den legitimen Ansprüchen an die öffentliche Verwaltung gerecht wird.

d) Ihr Verhalten kann auch durch Dritte im Netz weiterverbreitet werden. Gerade wenn es um eine Verbindung von amtlicher Stellung und privaten Verhaltensweisen in der Öffentlichkeit geht, kann hieran ein berechtigtes Interesse Dritter bestehen, das den Schutz Ihrer Privatsphäre überwiegt. Diese „Zunahme von Öffentlichkeit“ führt dazu, dass Sie gegebenenfalls auch jenseits Ihres örtlichen Betätigungsfeldes für Ihr Verhalten einstehen müssen.

e) Wenn Sie sich privat in sozialen Netzwerken äußern, machen Sie bitte deutlich, dass Sie Ihre persönliche Meinung vertreten und nicht für Ihren Dienstherrn sprechen. Die allgemeine Pflicht zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten, die Ihnen bei oder bei Gelegenheit Ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind, gilt für die Nutzung in sozialen Netzwerken in besonderer Weise. Weder die Nutzung von „Nicknames“ noch die Anonymisierung der Informationen ändern etwas an der entsprechenden Pflicht.

f) Bei politischer Betätigung müssen Sie auch in sozialen Netzwerken diejenige Mäßigung und Zurückhaltung wahren, die sich aus Ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben. Sie müssen sich durch Ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinn des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.

Empfehlung: Es wird ein defensiver Umgang mit bestehenden Angeboten nichtstaatlicher sozialer Netzwerke empfohlen.

7 Literaturverzeichnis

- Grundgesetz- GG
- Bayerische Verfassung - VerfBY
- Strafgesetzbuch - StGB
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - BVerfGE
- Beamtenstatusgesetz – BeamtStG
- Bundesbeamtengesetz - BBG
- Bayerisches Beamtengesetz - BayBG
- Telemediengesetz - TMG
- Bayerisches Datenschutzgesetz - BayDSG
- Beschluss des Düsseldorfer Kreises vom 8.12.2011
- Neue Juristische Wochenschrift - NJW 1986, 1996, 2002, 2011
- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ 2002, 2003
- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport - NVwZ-RR 2011
- *U. Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009
- *H. Lecheler*, Der öffentliche Dienst, Handbuch des Staatsrechts, Band 5, 3. Aufl. 2007
- Bayerische IKT-Richtlinien - BayITR-05 „Richtlinie für die Nutzung von Internet und E-Mail“

8 Glossar

<p>Social Media Plattform</p>	<p>Wesentliche Merkmale von Social Media Plattformen sind die Möglichkeit, Informationen schnell zu verbreiten, Inhalte gemeinsam zu gestalten und Kommunikation allen seinen Partner zugänglich und transparent zu machen. Sie können nach ihren Anwendungsgebieten unterschieden werden.</p> <p>Beispiele folgen in den nächsten Zeilen:</p>
<p>Blog</p>	<p>Blog ist ein auf einer Website geführtes und damit – meist öffentlich – einsehbares Tagebuch oder Journal, in dem mindestens eine Person, der Blogger, Aufzeichnungen führt, Sachverhalte protokolliert oder Gedanken niederschreibt.</p>
<p>Blogtools</p>	<p>Blogtools ermöglichen die Erstellung einer kompletten eigenen Seite. Wichtige Anbieter sind wordpress.com und blogspot.com</p>
<p>Soziale Netzwerke</p>	<p>In Sozialen Netzwerken müssen sich Benutzer registrieren und können sich dann eigene Seiten im Netzwerk einrichten. Diese ermöglichen es, mit ausgewählten Personen zu kommunizieren. Die Kontaktpflege steht im Vordergrund.</p> <p>Weltgrößter Anbieter ist Facebook, Google hat mit seinem Angebot Google+ vor kurzem gestartet. Im deutschsprachigen Raum sind StudiVZ und SchülerVZ von Bedeutung.</p>
<p>Nachrichtendienste</p>	<p>Mit Nachrichtendiensten lassen sich Kurznachrichten an die Menschen verbreiten, die den Dienst des Versenders abonniert haben (Follower). Dies wird auch als „Microblogging“ bezeichnet. Marktführer ist hier Twitter.</p>
<p>Medienportale</p>	<p>Medienportale ermöglichen das Hochladen von Video-, Bild- oder Audiodateien auf eine Seite, sodass andere darauf zugreifen können. Bekannteste Anbieter sind YouTube (Video), Flickr und Picasa (Bild),</p>

	sowie podhost.de (Audio).
Chat	Chat (von englisch to chat [tʃæt] „plaudern, sich unterhalten“) bezeichnet elektronische Kommunikation in Echtzeit, meist über das Internet
Follower	Leser, die die Beiträge eines Autors in einem Nachrichtendienst / Microblogging abonniert haben, werden als „Follower“ (englisch to follow = folgen) bezeichnet. Die Beiträge der Personen, denen man folgt, werden in einem Log, einer abwärts chronologisch sortierten Liste von Einträgen dargestellt. Der Absender kann entscheiden, ob er seine Nachrichten allen zur Verfügung stellen oder den Zugang auf eine Freundesgruppe beschränken will
Nickname	Nickname (engl. „Spitzname“) versteht man im heutigen deutschen Sprachgebrauch einen (meist kurzen) Namen, den ein Computernutzer in der Regel über längere Zeit im Internet benutzt.