

Vorlage für die Sitzung des Senats am 22.04.2014

Betrieb von Facebook-Fanseiten durch die Freie Hansestadt Bremen

A. Problem

Mehrere Behörden, Eigenbetriebe und Gesellschaften des Landes und der Stadtgemeinde Bremen betreiben Fanpages bei Facebook (s. Anlage 1). Weitere Dienststellen, darunter die Polizei, haben ein Interesse an dem Betrieb einer Fanpage bei Facebook geäußert.

Es gibt unterschiedliche Rechtsauffassungen, ob das Betreiben von Plattformen wie Facebook-Fanpages gegen die bremischen bzw. deutschen Datenschutzbestimmungen verstößt. Im Kern geht es dabei um die Fragen, ob der Betreiber einer Fanpage eine Mitverantwortung für den Umgang der Daten durch Facebook trägt und ob der von Facebook praktizierte Umgang mit den Daten gegen bremische Regelungen zum Datenschutz bzw. das bundesdeutsche Telemediengesetz (insb. §§ 13,15) verstößt.

Die bremische Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) hält das Betreiben von Fanpages durch bremische Behörden für unzulässig. Sie hat deshalb die Freie Hansestadt Bremen aufgefordert, den Betrieb von Fanpages einzustellen (34. Datenschutzbericht, 2013, Ziffer 12.5.).

Seit dem Bekanntwerden der Rechtsauffassung der LfDI im September 2011 und nach Diskussionen in den IT-Fachgremien der Verwaltung hat die Senatorin für Finanzen die bremischen Behörden aufgefordert, keine weiteren Fanpages einzurichten. Sie hat außerdem empfohlen, auf den bestehenden Facebook-Fanpages einen entsprechenden Warnhinweis für die Nutzerinnen und Nutzer einzurichten. Schließlich hat sie Facebook schriftlich gebeten, die bremischen Datenschutzbestimmungen einzuhalten. Darauf hat Facebook geantwortet, dass die Firma sich allein durch irisches bzw. europäisches Datenschutzrecht gebunden fühlt und dabei von einer Rechtskonformität seiner Angebote ausgeht.

Die verschiedenen Positionen der auch bundesweit geführten Diskussion hat eine Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz im April 2012 zusammengestellt. Im Ergebnis kommt sie zu dem Schluss, dass der Staat in seiner Vorbildfunktion das Recht auf

informationelle Selbstbestimmung zu verwirklichen hat. Er spricht jedoch keine Empfehlung zum Abschalten von Fanpages aus, sondern empfiehlt, ein Maßnahmenkonzept zu entwickeln, mit dem die Belange der informationellen Selbstbestimmung auch bei Facebook umgesetzt werden können, und setzt schließlich darauf, dass die Rechtsmaterie durch Gerichte bzw. durch - auch völkerrechtliche - neue Regelungen präzisiert wird.

Die Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien haben am 20./21.09.2012 den o.g. Bericht der AG zur Kenntnis genommen und die vom Bundesminister des Innern initiierten Beratungen zu einem allgemeinen Datenschutzkodex für Soziale Netzwerke begrüßt.

Dieser Sachstand besteht im Wesentlichen fort. Die IMK hat am 26.08.2013 zu dem vorgelegten Folgebericht der Arbeitsgruppe im Umlaufverfahren folgenden Beschluss gefasst:

- „1. Die Innenministerkonferenz nimmt den "Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe 'Datenschutz in Sozialen Netzwerken' zu Fortentwicklungen des Sachstands seit dem Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe vom 04.04.12" (Stand: 31.07.13) zur Kenntnis.
2. Sie empfiehlt, gemeinsam mit der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Gespräche mit Facebook mit dem Ziel aufzunehmen, die technischen Verfahren näher zu erläutern, um eine belastbare datenschutzrechtliche Bewertung vornehmen zu können.
3. Sie bittet ihren Vorsitzenden, der Vorsitzenden der Konferenz der Chefinnen und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder diesen Beschluss und den Bericht zu übermitteln.“

Die Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder hat den Bericht der IMK am 12./13.09.2013 zur Kenntnis genommen und den Vorschlag begrüßt. Sie hat in Aussicht genommen, das Thema im Februar 2014 auf der Basis eines Berichts der wesentlichen Entwicklungen im Bereich des deutschen und internationalen Datenschutzrechts einschließlich der Fragen zur Wahrung europäischer Datenschutzstandards bei US-amerikanischen Anbietern zu beraten.

In seinem Bericht und Antrag zum 34. Jahresbericht der LfDI vom 16. März 2012 (Drs. 18/302) und zur Stellungnahme des Senats vom 28. August 2012 (Drs. 18/551, Drs. 18/751) hat der Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit „die Bedeutung von sozialen Netzwerken wie Facebook im Hinblick auf die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, der Information über Vorhaben und Projekte sowie der direkten Diskussion mit den Bürgerinnen und Bürgern“ betont.

Ferner wurde festgehalten: „Dem Ausschuss ist bewusst, dass sich die öffentliche Verwaltung bei der Nutzung von Facebook im Spannungsfeld zwischen den Chancen der sozialen Medien und der Pflicht zum rechtmäßigen Handeln bewegt.

Der Ausschuss hat jedoch Zweifel, ob das Betreiben von Fanseiten auf Facebook aufgrund der dargestellten datenschutzrechtlichen Bedenken tatsächlich als rechtswidrig einzustufen ist.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der Ausschuss dafür aus, die bestehenden Fanseiten im Netz weiter zu betreiben und den Ausgang der laufenden Gerichtsverfahren abzuwarten. Von den Urteilen erhofft sich der Ausschuss eine größere Rechtssicherheit und behält sich auf deren Grundlage eine erneute Bewertung der Sach- und Rechtslage vor.“ (S. Drucksache 18/751 der Bremischen Bürgerschaft vom 4.2.2013).

Das Verwaltungsgericht Schleswig hat nun Anfang Oktober 2013 festgestellt, dass Unternehmen in Schleswig-Holstein nicht daran gehindert werden dürfen, Fanseiten bei Facebook anzubieten. Weiter wurde ausgeführt, dass eine datenschutzrechtliche (Mit-)Verantwortung der Unternehmen für die mit der Eröffnung einer Fanpage ausgelösten Vorgänge der Erhebung, Verwendung und Verarbeitung personenbezogener Daten von Nutzern der Fanpage durch Facebook zu verneinen ist. Das klagende Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) hat aber Berufung gegen das Urteil angekündigt.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das Verwaltungsgericht eine erste Entscheidung in die Richtung getroffen hat, dass der Einsatz von Facebook-Fanpages zur Zeit nicht zu beanstanden ist. Angesichts bestehender Wünsche aus den Ressorts, weitere Facebook-Fanpages zu betreiben, sollte der Senat eine Entscheidung zum Betrieb von Facebook-Fanseiten durch Organe der Freien Hansestadt Bremen treffen.

B. Lösung

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält an dem Ziel fest, soziale Netzwerke zur Erfüllung seiner öffentlichen Informationsaufträge zu nutzen. Der Betrieb von Fanpages bei Facebook erscheint dabei angesichts der aktuellen Marktlage, es handelt sich um das wahrscheinlich von Bremerinnen und Bremern am meisten genutzte Netzwerk, als geeignetes Mittel.

Der Senat bekräftigt dabei weiterhin, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch durch die Anbieter sozialer Netzwerke wie Facebook gewahrt werden muss. Das gilt auch, wenn wesentliche Fragen der Rechtsetzung und -durchsetzung außerhalb von Bremen, auf deutscher, europäischer bzw. sogar globaler Ebene gelöst werden müssen.

Er begrüßt deshalb die entsprechenden Initiativen insbesondere auf Bundesebene, die Belange der informationellen Selbstbestimmung durch entsprechende Maßnahmen zu fördern.

Die Ziele, sowohl soziale Netzwerke zu nutzen wie auch die informationelle Selbstbestimmung zu gewährleisten, sollen durch ein gemeinsames Vorgehen mit dem Bund, den anderen Bundesländern und der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder verfolgt werden. Der Senat hält es deshalb für zielführend, wenn seine Forderungen Eingang in die gemeinsamen Gespräche der anderen Länder und der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit Facebook finden.

Bis diese Gespräche abgeschlossen sind, sollten die bremischen Dienststellen ihr jeweiliges Informations- bzw. Veröffentlichungsinteresse mit der Notwendigkeit, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zur Geltung zu bringen, sorgfältig abwägen und den Betrieb ihrer geplanten Facebook-Fanpages dahingehend überprüfen. Sofern es sinnvoll erscheint, die sozialen Netzwerke zu nutzen, sollte auch eine Befassung in den zuständigen Deputationen bzw. in den Ausschüssen der Bremischen Bürgerschaft erfolgen. In besonders sensiblen Bereichen wird der Senat soziale Netzwerke nicht einsetzen. Eine Öffentlichkeitsfahndung wird z.B. nicht unmittelbar über soziale Netzwerke erfolgen. Denkbar ist der Hinweis im sozialen Netz auf eine Fahndung und eine Verlinkung zur Homepage der ausschreibenden Behörde.

C. Alternativen

Der Senat könnte eine eigenständige Würdigung der offenen Rechtsfragen beauftragen und diese bei einer dann zu verschiebenden Entscheidung über den Betrieb oder die Einstellung der Fanpages miteinbeziehen.

Das erscheint jedoch angesichts der weit über Bremen hinausreichenden Rechtsmaterie und der Abhängigkeit von Entscheidungen anderenorts nicht zielführend und würde einen erheblichen außerplanmäßigen Ressourceneinsatz bedingen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Keine. Genderaspekte sind nicht berührt.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage wurde mit allen Ressorts abgestimmt. Änderungswünsche der Ressorts SK und SIS wurden im Nachgang berücksichtigt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet. Einer Veröffentlichung im Informationsfreiheitsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen bekräftigt das Ziel, soziale Netzwerke zur Informationsweitergabe und Kommunikation zu nutzen.
2. Er fordert die Dienststellen auf, den Betrieb ihrer Fanpages zu überprüfen und dabei das jeweilige Informationsinteresse bzw. bestehende Veröffentlichungspflichten mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung abzuwägen. Im Falle der Einrichtung neuer Angebote sind die zuständigen Deputationen oder die Ausschüsse der Bremischen Bürgerschaft zu beteiligen.

Anlage 1: Gemeldete Facebook-Fanseiten bremischer Behörden und Eigenbetriebe

Die folgenden Fanpages wurden von den Ressorts gemeldet:

- Landesportal Bremen.de
- Stadtbibliothek
- Focke-Museum
- Überseemuseum
- Theater Bremen
- Bremen Arena
- Flughafen Bremen
- Ausbildung
- Nacht der Jugend im Bremer Rathaus
- Jubis Bremen
- Jugendbeirat
- Jugendbeirat Huchting