



Abschließende Mitteilung

an den
Beauftragten der Bundesregierung
für Informationstechnik

über die Prüfung

Nutzung von Social Media Diensten in der Bundes-
verwaltung

- Querschnittsbericht -

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis / Glossar	3
0 Zusammenfassung	5
1 Vorbemerkungen	8
2 Accountmanagement	10
3 Risikovorsorge der dienstlichen Nutzung Sozialer Medien	14
4 Strategie und Ziele der Nutzung Sozialer Medien	16
5 Regelungen zur aktiven Nutzung von Sozialen Medien	17
6 Veröffentlichung von Netiquetten	19
7 Impressum und Datenschutzhinweise	21
8 Zusammenfassende Bewertung	23

Abkürzungsverzeichnis / Glossar

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Blog	Abkürzung für <i>Web Log</i> , ein Blog ist ein elektronisches Tagebuch im Internet
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
Disclaimer	Erklärung, in der sich jemand (besonders der Inhaber einer Website) von bestimmten Inhalten (besonders den Inhalten fremder, aber mit der eigenen verlinkter Websites) distanziert ¹
Fanseite	Als Fanseite oder auch Fanpage wird eine Webseite innerhalb von Facebook bezeichnet, um mit Kunden oder Fans in Kontakt zu treten
HTML	Hypertext Markup Language (englisch für Hypertext-Auszeichnungssprache)
IT	Informationstechnik
IT-Rat	Bis Mitte 2015 Rat der IT-Beauftragten der Ressorts; danach umgewandelt in die ständige Konferenz der IT-Beauftragten Heute Rat der für IT zuständigen beamteten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Bundesministerien sowie die für IT zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter von Bundeskanzleramt, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und Bundespräsidialamt
Nutzer eines Sozialen Mediums	Diejenige (ggf. juristische) Person, die ein Konto bei einem Sozialen Medium unterhält
Shitstorm	Sturm der Entrüstung in einem Kommunikationsmedium des Internets, der u. U. mit beleidigenden Äußerungen einhergeht
Social Media / Soziale Medien	Gesamtheit der digitalen Technologien und Medien wie Weblogs, Wikis, soziale Netzwerke u. Ä., über die Nutzerinnen und Nutzer miteinander kommunizieren und Inhalte austauschen können ²

¹ Vgl.: www.duden.de.

² Vgl.: www.duden.de.

Social Media Dienste	Alle Dienste, die ein Anbieter einer Social Media Plattform anbietet
Social Media Plattform	Webseiten, die ein Bündel von charakteristischen interaktiven Funktionen bereitstellen, die mit einem Anbieter bzw. seinem Markennamen (z. B. Facebook, Twitter) assoziiert sind. Der Nutzer geht ein Vertragsverhältnis mit dem Anbieter ein, indem er eine eigene Präsenz auf der Plattform eröffnet. Dies erfordert das Anlegen einer Nutzerkennung. Bei vielen Plattformen ist auch eine (i. d. R. eingeschränkte) Nutzung ohne eigene Nutzerkennung möglich
Social Media Präsenz	
Wiki	Kurzform für WikiWiki oder WikiWeb, ein offenes Autorensystem für Webseiten

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte querschnittlich die Nutzung von Sozialen Medien in der Bundesverwaltung. Dieser Bericht enthält die wesentlichen Erkenntnisse aus den Einzelprüfungen:

- 0.1 Die Bundesbehörden dokumentierten in der Regel nicht die Konfigurationen der Nutzerkonten Sozialer Medien und ihre Veränderungen über die Zeit. Dies gilt insbesondere für die Prüfung und Akzeptanz der jeweils gültigen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Plattformbetreiber. (Tz. 2)
- 0.2 Auch die mit der Nutzung Sozialer Medien verbundenen Risiken analysierten und dokumentierten die Bundesbehörden nicht oder nicht ausreichend. Schriftlich regelten sie nicht, wie die Präsenzen in den Sozialen Medien außerhalb der Dienstzeiten zu überwachen sind. (Tz. 3)
- 0.3 Überwiegend hatten die Bundesbehörden keine Gesamtstrategie für die Nutzung der Sozialen Medien erstellt. Ziele und Ressourceneinsatz waren nicht festgelegt und ebenfalls nicht dokumentiert. Überdies hatten die Bundesbehörden die Wirtschaftlichkeit in der Regel nicht untersucht. (Tz. 4)
- 0.4 Für die aktive Nutzung und den Umgang mit den Sozialen Medien hatten die Bundesbehörden häufig keine generellen Richtlinien erstellt. (Tz. 5)
- 0.5 In ihren Präsenzen in den Sozialen Medien waren die Verhaltensregeln („Netiquette“) vielfach unvollständig oder nicht vorhanden. Häufig erfüllten die Bundesbehörden nicht die Impressumspflichten. Teilweise hatten sie auch keine Datenschutzhinweise eingestellt. (Tzn. 6 und 7)
- 0.6 Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) sollte mit geeigneten Maßnahmen (z. B. Informationen, Handreichungen, Fortbildungsangeboten) die Bundesverwaltung bei der Nutzung Sozialer Medien unterstützen. Dabei sollte er insbesondere darauf hinwirken, dass die Bundesbehörden

- schriftlich festhalten, welche Personen die mit den Nutzerkonten verknüpften vertraglichen Rechte und Pflichten jeweils wahrnehmen und welche Rollen im Nutzerkonto sie hierbei ausüben. Insbesondere sollten sie die Konfiguration der Nutzerkonten und die jeweiligen AGB außerhalb der Präsenzen Sozialer Medien dokumentieren.
- eine Risikoanalyse für die Nutzung Sozialer Medien durchführen und diese regelmäßig aktualisieren. Diese sollte festschreiben, welche Maßnahmen sie zur Risikominimierung ergreifen.
- eine Gesamtstrategie für die Nutzung der Sozialen Medien in der Behörde erarbeiten. Darin sollten sie Ziele formulieren und darlegen, mit welchem Ressourceneinsatz sie diese Ziele erreichen wollen. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Nutzung Sozialer Medien sollten sie in einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dokumentieren.
- die Nutzung Sozialer Medien in der Behörde eindeutig regeln. Hierfür sollten sie Richtlinien einführen, die umfassend und verbindlich sowohl für vorhandene als auch für zukünftige Präsenzen in den Sozialen Medien gelten. Rechte, Pflichten und Handlungsspielräume der Beschäftigten im Umgang mit den Sozialen Medien sollten darin festgeschrieben sein. Ebenso sollte festgelegt sein, in welchen Fällen weitere Beteiligte, wie der / die Datenschutzbeauftragte, einzubeziehen sind.
- ihre Präsenzen in den Sozialen Medien derart gestalten, dass
 - o eine den möglichen Nutzerinteraktionen angemessene Netiquette,
 - o ein dem Zweck der Nutzung der Sozialen Medien entsprechendes Impressum und
 - o eine entsprechende Datenschutzerklärung
 vorliegen.

0.7 Der BfIT gab an, viele der im Prüfbericht aufgeworfenen Punkte seien in der Handreichung zur Nutzung sozialer Medien in den Bundesministerien grundsätzlich angelegt, jedoch im Detail bisher teilweise nicht ausgearbeitet. Für die individuelle dienstliche Nutzung Sozialer Medien

bedürfe es ggf. eigenständiger Empfehlungen und/oder ressortinterner Leitfäden oder Regelungen.

Um die Sensibilisierung bei der Umsetzung in den einzelnen Häusern zu unterstützen, werde das BMI über den Ausschuss für Organisationsfragen alle Ressorts nochmals auf die Handreichung und den Querschnittsbericht des Bundesrechnungshofes besonders hinweisen. Der BfIT werde prüfen lassen, die Handreichung um bisher nicht enthaltene Aspekte zu ergänzen. Zudem werde er die Notwendigkeit und Möglichkeit spezifischer Fortbildungsangebote durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung prüfen lassen.

- 0.8 Der BfIT hat unsere Hinweise aufgegriffen und will die Sensibilisierung der Bundesbehörden bei der Nutzung Sozialer Medien unterstützen.

1 Vorbemerkungen

1.1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Soziale Medien oder auch Social Media³ sind internet-basierte mediale Angebote, die auf sozialer Interaktion und den technischen Möglichkeiten des Internet basieren. Bei diesen Medien (auch als Plattformen bezeichnet) stehen die gegenseitige Kommunikation und der Austausch von Informationen zwischen den Nutzern im Vordergrund. Häufig werden die Inhalte von den Nutzern selbst generiert (sog. User-generated-content, z. B. Texte, Bilder und Videos). Ein wesentliches Merkmal ist, dass Nachrichten durch die vernetzte Struktur in „Echtzeit“ verbreitet werden können.

Neben der privaten Nutzung gewinnen die Sozialen Medien zunehmend auch Bedeutung bei Unternehmen und Verwaltung. Viele Bundesbehörden nutzen Soziale Medien für ihre Öffentlichkeitsarbeit. Die Nutzung und der Umgang mit Sozialen Medien sollten in jeder Behörde klar geregelt sein.⁴

Wir haben die Nutzung der Sozialen Medien querschnittlich in der Bundesverwaltung geprüft und dazu sieben Bundesbehörden in die Querschnittsprüfung einbezogen.

Wir haben untersucht,

- wie die Bundesbehörden Dienste Sozialer Medien nutzen,
- welche Strategien und Konzepte der Nutzung zugrunde liegen,
- welche Ziele mit der Nutzung verfolgt werden,
- welche Ressourcen hierfür eingesetzt werden und
- wie mit den Risiken der Nutzung umgegangen wird.

Folgende Soziale Medien nutzten die geprüften Behörden:

³ Die Begriffe Soziale Medien und Social Media werden im Weiteren synonym verwendet.

⁴ Vgl.: IT-Grundschutz-Kataloge des BSI, Maßnahmenkatalog, M 5.156 und M 5.157, „Sichere Nutzung von Twitter/Sozialen Netzwerken“. Stand: 12. Ergänzungslieferung Stand 2011.

Tabelle 1

Nutzung Sozialer Medien in den geprüften Behörden

Behörde:	A	B	C	D	E	F	G	Häufigkeit
Soziale Medien:								
Facebook	X	X	X	X		X	X	6
Twitter	X	X	X	X	X		X	6
Google+	X	X	X	X	X	X	X	7
YouTube	X	X	X	X	X	X	X	7
Instagram	X			X			X	3
Flickr				X		X	X	3
XING	X						X	2
LinkedIn						X	X	2
SlideShare					X	X		2
Pinterest						X		1

Dieser Querschnittsbericht fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus sieben Einzelprüfungen zusammen.

Dabei haben wir uns auf die Prüfkriterien, bei denen wir eine signifikante Häufung von Mängeln feststellten, konzentriert und daraus Empfehlungen für eine verbesserte Nutzung Sozialer Medien in der Bundesverwaltung abgeleitet.

Tabelle 2

Übersicht der Prüfkriterien mit signifikanter Häufung von Mängeln

Behörde:	A	B	C	D	E	F	G	Häufigkeit
Kriterium:								
Accountmanagement	X	X	X		X	X	X	6
Risikoversorge	X	X	X		X	X	X	6
Ziele, Strategie und Wirtschaftlichkeit	X	X	X		X		X	5
Regelungen zur aktiven Nutzung	X			X	X		X	4
Netiquette	X			X		X	X	4
Impressum und Datenschutzhinweise	X					X	X	3

1.2 Zweck der Präsenzen in den Sozialen Medien

Die Bundesbehörden betrieben ihre Präsenzen in den Sozialen Medien überwiegend im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Meist banden sie die Präsenzen aktiv in ihre Internetauftritte ein oder verknüpften sie mit diesen. Bei der Nutzung von Sozialen Medien ließen sich einige der Bundesbehörden von einem externen Dienstleister unterstützen.

Alle Bundesbehörden gaben an, durch die zusätzlichen Informationskanäle der Sozialen Medien vor allem die „Reichweite“ für ihre Themen erhöhen zu wollen. Häufig stellten sie dazu in ihren Präsenzen Berichte, Videos oder Bilder ein, bei denen es sich um die Nachnutzung von Inhalten anderer Medien und Anlässe handelte. Teilweise unterstützten Bundesbehörden durch die Sozialen Medien auch ihre gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben oder sprachen hierüber gezielt Fachpublikum und potentielle Bewerber für freie Stellen an.

2 Accountmanagement

2.1 Sachverhalt

Konfigurationen der Nutzerkonten⁵

Die Person, die ein Nutzerkonto bei einem Betreiber einer Plattform eines Sozialen Mediums einrichtet, geht ein Vertragsverhältnis mit dem Plattformbetreiber ein. Gewöhnlich ist sie die Inhaberin des Nutzerkontos. Handelt sie bei der Eröffnung eines Nutzerkontos erkennbar im Auftrag des Dienstherrn, ist dieser Vorgang als Vertragsschluss zwischen der von der Behörde vertretenen Gebietskörperschaft und dem Plattformbetreiber anzusehen.⁶ Mit der Unterhaltung eines Nutzerkontos bei einem Plattformbetreiber ist u. a. eine rechtliche Verantwortung verknüpft.

⁵ Auch juristische Personen wie eine Bundesbehörde können Nutzer der Sozialen Medien sein. Daher umfasst hier der Begriff Nutzerkonto auch die Konten von Unternehmensseiten wie zum Beispiel der Fanseite auf Facebook oder dem XING-Profil einer Bundesbehörde.

⁶ Vgl.: Schliesky/Schulz (Hrsg.), Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel 2012, „Transparenz, Partizipation, Kollaboration - Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung“; darin: Hoffmann/Schulz/Brackmann, „Web 2.0 in der öffentlichen Verwaltung: Twitter, Facebook und Blogs aus rechtlicher Perspektive“, Kap. II, Nr. 1b) und Splittgerber (Hrsg.), Praxishandbuch Rechtsfragen Social Media, Walter de Gruyter, Berlin/Boston 2014, Kap. 2, Rn. 7.

Die Konfigurationen bei Nutzerkonten⁷ können weitreichende Folgen haben. So kann die Sichtbarkeit von Informationen z. B. datenschutzrelevant sein. Für die Entscheidung, welche Einstellung gewählt werden soll, müssen ggf. weitere Personen, z. B. der Datenschutzbeauftragte, beteiligt werden.

Die Einstellungen (Konfigurationen) der Nutzerkonten Sozialer Medien in den Bundesbehörden wurden in der Regel durch eigene Beschäftigte gepflegt. Teilweise erhielten sie bei der Einrichtung und Pflege der Nutzerkonten Unterstützung von einem externen Dienstleister. Fast alle Bundesbehörden dokumentierten die Konfigurationen der Nutzerkonten und ihre Veränderungen über die Zeit nicht separat außerhalb der jeweiligen Plattformen. Häufig war nicht geregelt, in welchen Zeitabständen die Passwörter zu wechseln sind oder was beim Ausscheiden von Beschäftigten zu beachten ist.

Die Pflege der jeweiligen Nutzerkonten wurde häufig durch Beschäftigte aus der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie eines oder mehrerer Fachreferate betreut. Die Abläufe und den Austausch von Informationen zwischen den beteiligten Organisationseinheiten hatten die Bundesbehörden in der Regel informell geregelt.

Allgemeine Geschäftsbedingungen

Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) sind vorformulierte Vertragsbedingungen. Sie sind gewöhnlich umfangreich und erfordern für das Verständnis juristischen und IT-Sachverstand. Auch ändern Plattformbetreiber häufig die AGB.

Fast alle Bundesbehörden gaben an, dass Beschäftigte, die für die Pflege der Nutzerkonten zuständig sind, auch die Änderungen der AGB überwachen. Teilweise unterstützte sie dabei ein externer Dienstleister. Schriftliche Regelungen, z. B. zur Beteiligung des Datenschutzbeauftragten oder der Dokumen-

⁷ Konten bei Sozialen Medien bieten viele Wahlmöglichkeiten für ihre Konfiguration. Beispielsweise seien genannt:

- Konto-Sicherheitseinstellung (Passwortwahl, möglicher Service bei Verlust der Kontodaten, z. B. für Wiederherstellung des Zugriffs),
- Umfang der Sichtbarkeit von Daten,
- Darstellung von Kontonutzer-Merkmalen („Profil“),
- Auswahl des Designs der grafischen Oberfläche,
- Benennung von anderen Nutzerkonten, für die der Zugriff blockiert sein soll,
- Erlaubnis von Aktionen für externe Suchmaschinenbetreiber,
- Auswahl von Ereignissen, für die der Kontoinhaber eine Benachrichtigung wünscht und Auswahl des Mediums zur Benachrichtigung,
- Automatisierte Weitergabe von Daten an Mobile Apps,
- Nutzung von Daten oder Aktionen für Werbezwecke.

tation der jeweiligen AGB-Stände, lagen in der Regel nicht vor. Bis auf eine Ausnahme versäumten es alle von uns untersuchten Bundesbehörden, die jeweilig gültigen AGB zu dokumentieren.

Datensicherung

Die Informationen und multimedialen Inhalte, welche die Bundesbehörden auf ihren Präsenzen in den Sozialen Medien anboten, waren in der Regel redundant zu Darstellungen an anderer Stelle, z. B. dem Webangebot. Die jeweilige Darstellung von Inhalten und die Beiträge von Nutzern waren jedoch einmalig. Überwiegend gab es keine von den Präsenzen unabhängige Sicherung der Daten, die gestattete, das Aussehen und alle Inhalte einer Präsenz zu einem bestimmten Zeitpunkt wiederherzustellen.

2.2 Würdigung

Konfigurationen der Nutzerkonten

Die Bundesbehörden sollten eindeutig regeln, wer die mit dem Nutzerkonto verknüpften vertraglichen Rechte und Pflichten jeweils wahrnimmt. Hierfür ist eine Dokumentation erforderlich, wie sie für Vertragsabschlüsse üblich ist.

Darin sollte festgehalten sein, wer berechtigt und verpflichtet ist, die jeweiligen Rollen (z. B. Administrator, Redakteur) für die Nutzerkonten wahrzunehmen. Dabei ist auch zu regeln, ob und ggf. an wen diese Rechte und Pflichten delegiert werden dürfen. Aufgrund der Tragweite (z. B. mit der Nutzung verknüpfte rechtliche Risiken) sind Regelungen zur Verwaltung von Nutzerkonten erforderlich. Diese müssen mindestens die Aufbewahrung der Zugangsdaten (Benutzerkennung, Passwort), die Nennung berechtigter Personen oder Verantwortlichkeiten, Passwortregelungen und Verfahren im Verlustfall umfassen.

Die Bundesbehörden hätten die (angestrebte) Konfiguration präzise und außerhalb der Plattformen der Sozialen Medien beschreiben müssen. Ohne eine solche Beschreibung ist eine Beteiligung, z. B. des Datenschutzbeauftragten, kaum möglich. Eine Dokumentation der gewählten Konfiguration ausschließlich innerhalb der Einstellungen der Plattformen der Sozialen Medien reicht nicht aus. Ohne verfügbaren Zugang⁸ ist diese nicht nachvollziehbar. Auch die Gründe für oder gegen bestimmte Konfigurationsentscheidungen hätten die

⁸ Z. B. für Verantwortliche oder Beteiligte ohne Administratorrechte oder im Fall einer technischen Störung des Zugangs.

Bundesbehörden außerhalb der Plattformen der Sozialen Medien dokumentieren müssen.

Allgemeine Geschäftsbedingungen

Vor einer Registrierung und bei allen Änderungen sollten die AGB sorgfältig daraufhin geprüft werden, ob die genannten Bedingungen sowohl aus Sicht der Behörde als auch aus der Sicht der angemeldeten Benutzer akzeptiert werden können.⁹ Sowohl diese Prüfung als auch die jeweilige Beteiligung des Datenschutzbeauftragten hätte die jeweilige Bundesbehörde dokumentieren müssen.

Datensicherung

Die Bundesbehörden hätten prüfen und festlegen sollen, ob und ggf. wie sie ihre Präsenzen in den Sozialen Medien, z. B. für Dokumentationszwecke, sichern müssen. Wenn eine Präsenz in den Sozialen Medien z. B. aus technischen Gründen nicht erreichbar wäre oder verloren ginge, könnten sie ohne Datensicherung die aktuelle Darstellung nicht bzw. nur teilweise wiederherstellen.

2.3 Empfehlung

Die Bundesbehörden sollten die Verwaltung der Nutzerkonten dokumentieren. Insbesondere sollten sie schriftlich festlegen, welche Personen die mit den Nutzerkonten verknüpften vertraglichen Rechte und Pflichten jeweils wahrnehmen und welche Rollen sie im Nutzerkonto hierbei ausüben.

Auch die Konfiguration der Nutzerkonten und ihre Begründung sollten außerhalb der Plattformen Sozialer Medien schriftlich festgehalten sein.

Die Bundesbehörden (oder gegebenenfalls eine zentrale Stelle) müssen überdies die AGB außerhalb der Plattformen Sozialer Medien dokumentieren. Dazu ist die Speicherung des Beginns und ggf. Endes des jeweiligen Gültigkeitszeitraums notwendig. Sie sollten zudem nachvollziehbar festlegen, wer die AGB jeweils prüft und wer die Zustimmung gegenüber dem Plattformbetreiber erteilt. Die Dokumentation sollte auch die Beteiligung des Datenschutzbeauftragten und ggf. anderer Stellen beinhalten.

⁹ Vgl.: IT-Grundschutz-Kataloge des BSI, 12. Ergänzungslieferung, 2011, Maßnahmenkatalog, M 5.156 und M 5.157, „Sichere Nutzung von Twitter/Sozialen Netzwerken“.

Schließlich sollten die Bundesbehörden prüfen und festlegen, unter welchen Umständen und in welchem Umfang sie die Darstellung ihrer in Sozialen Medien verfügbaren Inhalte sichern können und müssen. Gegebenenfalls sollten sie sich dafür die entsprechenden Nutzungsrechte einräumen lassen.

3 Risikovorsorge der dienstlichen Nutzung Sozialer Medien

3.1 Sachverhalt

Die Nutzung Sozialer Medien für die Öffentlichkeitsarbeit birgt Risiken, beispielsweise:

- Verletzung von Rechten, wie u. a. das Urheberrecht, das Recht am eigenen Bild, das Markenrecht, das Datenschutzrecht, das Wettbewerbsrecht oder das Telemediengesetz.
- Haftungspflichten, z. B. können Kommentare von Nutzern auf der Präsenz strafrechtlich relevant sein. Erhält die Behörde Kenntnis von Rechtsverletzungen, ist sie verpflichtet, diese Kommentare umgehend zu löschen.¹⁰
- Reputationsverlust, z. B. Falschmeldungen oder polarisierende Äußerungen von Nutzern. Im Extremfall sieht sich die Behörde einer „Welle der Empörung“ (Shitstorm) gegenübergestellt.
- Übernahme des Kontos der Präsenz durch Dritte (technische Kompromittierung).
- Risiken durch Änderungen der AGB der Anbieter (s. auch Tz. 2).
- Lizenzrechtliche Risiken, z. B. unwiderrufliche Abgabe von Rechten / Lizenzen an die Plattformbetreiber.¹¹

Alle Bundesbehörden gaben an, dass ihnen diese Risiken im Wesentlichen bekannt seien und berücksichtigt würden. Teilweise hatten sie einige der Risiken im Vorfeld der Nutzung der Sozialen Medien in ihren Konzeptionen berücksich-

¹⁰ Siehe Telemediengesetz, § 10.

¹¹ Der Nutzer einer Social Media Plattform räumt dem Betreiber (z. B. Facebook) umfassende Rechte an den überlassenen Inhalten ein. Auszug aus den Nutzungsbedingungen von Facebook (Stand: 23. März 2017):

"Für Inhalte, die durch Rechte am geistigen Eigentum geschützt sind, wie Fotos und Videos (IP-Inhalte), erteilst du uns ausdrücklich nachfolgende Genehmigung, vorbehaltlich deiner Einstellungen für Privatsphäre und Apps: Du gewährst uns eine nicht-exklusive, übertragbare, unterlizenzierbare, gebührenfreie, weltweite Lizenz für die Nutzung jedweder IP-Inhalte, die du auf bzw. im Zusammenhang mit Facebook postest (IP-Lizenz). Diese IP-Lizenz endet, wenn du deine IP-Inhalte oder dein Konto löschst; es sei denn, deine Inhalte wurden mit anderen geteilt und diese haben die Inhalte nicht gelöscht."

tigt. Eine umfassende Risikoanalyse, die die Risiken der Nutzung der Sozialen Medien insgesamt und den Umgang mit diesen Risiken beschreibt, hatten die Bundesbehörden in der Regel nicht erstellt.

Darüber hinaus fehlten Notfallpläne für den Krisenfall, um z. B. bei eskalierenden Diskussionen oder sog. Shitstorms angemessen reagieren zu können.

Beiträge oder Videos in den Sozialen Medien können eine unvorhergesehene Popularität erlangen. Dies kann mit einem erhöhten Aufkommen an Nutzerkommentaren verbunden sein, auf die Bundesbehörden gegebenenfalls reagieren müssen. Für die Überwachung der Sozialen Medien außerhalb der Dienstzeiten der Beschäftigten gab es in der Regel keine schriftlichen Regelungen oder Dienstpläne. Meist gaben die Bundesbehörden an, dass eine Überwachung außerhalb der Dienstzeiten informell wahrgenommen werde. Dies sei jedoch abhängig von den jeweiligen Beschäftigten.

3.2 Würdigung

Die Bundesbehörden hätten alle relevanten Risiken, deren Bewertung sowie eine Beschreibung der Maßnahmen zur Risikominimierung in einer Risikoanalyse erfassen müssen. Diese Risikoanalyse hätte sich auch auf alle Werkzeuge¹² für die Nutzung der sozialen Medien erstrecken müssen.

Überwiegend haben es die Bundesbehörden versäumt, die Überwachung für ihre Präsenzen zu regeln und angemessene Reaktionszeiten zu definieren. Unzureichende Überwachung kann dazu führen, dass Nutzeraktivitäten nicht rechtzeitig erkannt werden, die die Reputation der Bundesbehörden, des Bundes insgesamt oder einzelner Beschäftigter beeinträchtigen können. Bei der Schnelligkeit Sozialer Medien kann schon ein kurzer Zeitraum (z. B. ein unbeobachtetes Wochenende) kritisch sein. Bleiben z. B. strafrechtlich relevante Inhalte über einen längeren Zeitraum sichtbar, kann dies u. U. zu rechtlichen Konsequenzen für die Behörde führen. Auch können Nutzerkonten von Unberechtigten übernommen (gehackt) und mit eigenen Inhalten, z. B. gezielten

¹² Werkzeuge sind zum Beispiel

- Kurz-URL-Dienste (vgl. IT-Grundschutz-Kataloge des BSI, Maßnahmenkatalog, M 5.173 „Nutzung von Kurz-URLs und QR-Codes“. Stand: 14. Ergänzungslieferung Stand 2014),
- Anwendungen zum Social Media Monitoring,
- Dienste zum Verwalten der Accounts,
- Tools, mit denen die Kanäle in den Sozialen Medien automatisch befüllt werden können.

Fehlinformationen zu Aktivitäten oder Aufgaben der Bundesbehörden, zweckentfremdet werden.

3.3 Empfehlung

Die Bundesbehörden sollten alle relevanten Risiken als Anbieter ihrer Präsenzen in den Sozialen Medien beschreiben und bewerten. Sie sollten festlegen und dokumentieren, welche Maßnahmen sie ergreifen, um diese Risiken zu minimieren. Die Risikoanalyse sollten sie regelmäßig aktualisieren.

Die Bundesbehörden sollten prüfen, was sie in welchem Umfang und mit welchen Mitteln bei den von ihnen genutzten Sozialen Medien überwachen müssen. Die Überwachung der Angebote außerhalb der regulären Dienstzeiten sollten sie schriftlich regeln. Insbesondere sollten sie regeln, wer zu welchen Zeiten und mit welchen Reaktionszeiten neue Kommentare von Nutzern liest und ggf. darauf reagieren kann.

4 Strategie und Ziele der Nutzung Sozialer Medien

4.1 Sachverhalt

Häufig initiierten einzelne Beschäftigte die Nutzung der Sozialen Medien in ihrer Bundesbehörde. Meistens hatten diese zuvor in ihrem privaten Umfeld Erfahrungen mit den Sozialen Medien gesammelt. Darauf aufbauend entwickelten sie Ideen zur dienstlichen Nutzung der Sozialen Medien.

Teilweise erstellten die Bundesbehörden vor der Nutzung der Sozialen Medien Konzepte. In diesen beschrieben sie auch einzelne Strategie-Punkte. Z. B. definierten und priorisierten sie Ziele und Zielgruppen. Meistens lag der Fokus der strategischen Überlegungen dieser Konzepte auf einer einzelnen Organisationseinheit und deren Aufgaben. Eine Gesamtstrategie, die die Nutzung der Sozialen Medien für die gesamte Bundesbehörde umfasste, lag in der Regel nicht vor.

Den Bundesbehörden entstanden durch die Nutzung der Sozialen Medien interne Personalkosten und teilweise Ausgaben für externe Dienstleister. Einige Bundesbehörden gaben an, dass durch die Nutzung der Sozialen Medien an anderen Stellen Mittel eingespart worden seien. Zum Beispiel hätten sie Ausgaben für Printmedien reduzieren oder durch frühzeitige Kommunikation über die Sozialen Medien Aufwände vermeiden können. Keine der Bundesbehörden

hatte die Wirtschaftlichkeit für die Nutzung der Sozialen Medien untersucht. Als Grund dafür gaben einige Bundesbehörden die geringen Kosten an. Auch sei unklar, wie zielführende und messbare Erfolgskriterien bestimmt werden könnten.

4.2 Würdigung

Die Bundesbehörden hätten eine Gesamtstrategie entwickeln müssen, wie sie Soziale Medien für die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Behörde insgesamt unterstützend hätten einsetzen können.

Sie hätten zudem Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Nutzung Sozialer Medien in einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dokumentieren sollen. Damit hätten sie eine Grundlage für eine spätere Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle gelegt.

4.3 Empfehlung

Die Bundesbehörden sollten eine Gesamtstrategie für ihre Nutzung der Sozialen Medien entwickeln. Sie sollten insbesondere untersuchen, welche Ziele und Zwecke sie mit der Nutzung von Sozialen Medien insgesamt verfolgen und wie sie diese erreichen könnten. Dabei sollten die Bundesbehörden ihre möglichst messbaren Ziele hinreichend konkret formulieren. Wir haben empfohlen, die SMART-Regel¹³ anzuwenden.

Die Bundesbehörden sollten ferner eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundlage für eine spätere Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle erstellen.

5 Regelungen zur aktiven Nutzung von Sozialen Medien

5.1 Sachverhalt

Regelungen zur aktiven Nutzung von Sozialen Medien setzten die Bundesbehörden in unterschiedlicher Weise um, z. B. durch:

- Hausanordnungen,

¹³ SMART ist ein Akronym für „**S**pezifisch **M**essbar **A**kzeptiert **R**ealistisch **T**erminiert“ und dient wie folgt als Kriterium zur eindeutigen Definition von Zielen:

Spezifisch: Ziele müssen eindeutig definiert sein

Messbar: Ziele müssen messbar sein

Akzeptiert: Ziele müssen von den Empfängern akzeptiert werden/sein

Realistisch: Ziele müssen möglich sein

Terminiert: Zu jedem Ziel gehört eine klare Terminvorgabe.

- Dienstanweisungen,
- Redaktionsleitfäden,
- Handlungsleitfäden.

Zudem hatten Bundesbehörden auch informelle Regelungen getroffen.

Teilweise bezogen sich die Regelungen auf einzelne Organisationseinheiten wie Fachreferate oder Pressestellen, teilweise auf die Nutzung bestimmter Sozialer Medien wie Facebook oder Twitter. Häufig regelten sie Teilaspekte der Nutzung Sozialer Medien, ließen aber andere außer Acht.

U. a. fehlten schriftliche Vorgaben zur Einrichtung neuer und zur Pflege bestehender Präsenzen in den Sozialen Medien, z. B. zu AGB's, Impressumspflichten, Datenschutzhinweisen und Verfahrensabläufen. Rechte, Pflichten und Handlungsspielräume der Beschäftigten bei der Nutzung Sozialer Medien, z. B. bei der Darstellung von Sachverhalten, dem Umgang mit Nutzerkommentaren und der Trennung von Privat und Beruf, waren nicht dokumentiert. Auch den Umgang mit Verknüpfungen in die Sozialen Medien hatten die Bundesbehörden häufig nicht schriftlich geregelt.¹⁴

Schließlich fehlten überwiegend generelle Richtlinien für die aktive Nutzung und den Umgang mit den Sozialen Medien für die Beschäftigten und die Behörde insgesamt.

5.2 Würdigung

Die Bundesbehörden hätten mit Beginn ihrer Präsenzen in den Sozialen Medien Richtlinien für deren Nutzung vorgeben müssen. Sie hätten schriftlich regeln müssen, was bei Einrichtung und Betrieb einer Präsenz in den Sozialen Medien beachtet werden muss, welche Stellen zu beteiligen sind und wer zuzustimmen hat.

Ebenso hätten sie das Vorgehen und den Umgang mit Verknüpfungen in die Sozialen Medien dokumentieren müssen. Dadurch hätten sie sichergestellt, dass ihre Auftritte den vorgegebenen Standards und Rechtsvorschriften entsprechen.

¹⁴ Z. B. ermöglichen sogenannte Plugins es, die Inhalte von Social-Media-Präsenzen in die Website einzubinden. Die Plugins speichern die Daten der Website-Besucher, ohne dass diese darüber informiert werden. Auch kann das Teilen eines Links mit [Vorschaubild](#) auf einem Social-Media-Auftritt eine Verletzung des Urheberrechts darstellen, wenn der Rechteinhaber des Bildes einer Veröffentlichung nicht zugestimmt hat.

Die Fragestellungen zu Datenschutz, Nutzungsrechten oder Impressumspflichten bei der Nutzung Sozialer Medien sind umfangreich. AGB sind oftmals schwer verständlich. Dies betrifft nicht nur einzelne, sondern alle Plattformen. Die Fachreferate alleine sollten hierfür nicht verantwortlich sein. Vielmehr würde die Beteiligung z. B. des Datenschutzbeauftragten oder der Rechtsabteilung vor Einrichtung einer neuen Präsenz dazu beitragen, die erforderlichen Betreiberpflichten ausreichend zu erfüllen. Dies gilt ebenso für spätere Änderungen von Funktionen in den Plattformen oder Änderungen von AGB.

Regelungen einzelner Organisationseinheiten oder für einzelne Soziale Medien bringen das Problem unerwünschter Vielfalt mit sich und können leicht zu fehlenden oder ungenügenden Angaben, z. B. bei Datenschutzhinweisen oder Impressumsangaben, führen (s. auch Tz. 7).

Darüber hinaus würde weiteren Organisationseinheiten, die eine Präsenz in den Sozialen Medien erwägen, ein verbindlicher Rahmen zur Verfügung gestellt. Zudem könnte der Aufwand für die Konzeption und Realisierung eines neuen Angebots dadurch verringert werden.

5.3 Empfehlung

Die Nutzung und der Umgang mit Sozialen Medien sollten in jeder Bundesbehörde klar geregelt sein.¹⁵ Die Behörden sollten daher Richtlinien erstellen und fortschreiben, die umfassend und verbindlich sowohl für vorhandene als auch für zukünftige Präsenzen in den Sozialen Medien gelten. Rechte, Pflichten und Handlungsspielräume der Beschäftigten im Umgang mit den Sozialen Medien sollten festgelegt sein.

6 Veröffentlichung von Netiquetten

6.1 Sachverhalt

Als Betreiber der Präsenzen verfügen die Bundesbehörden über ein „Hausrecht“, d. h. sie bestimmen über Zweck, Inhalt und Gestaltung der Präsenzen. Die sich aus dem „Hausrecht“ ergebenden Rechte der Bundesbehörden sowie die damit korrespondierenden Verhaltenspflichten der Nutzer können in infor-

¹⁵ Vgl.: IT-Grundschutz-Kataloge des BSI, Maßnahmenkatalog, M 5.156 und M 5.157, „Sichere Nutzung von Twitter/Sozialen Netzwerken“. Stand: 12. Ergänzungslieferung Stand 2011.

mellen Verhaltensregeln, einer sogenannten Netiquette, beschrieben werden.¹⁶ Sie kann als Grundlage für die Auslegung des Verhältnisses von Nutzer und Betreiber dienen. Streitigkeiten lassen sich u. U. mit Verweis auf die Netiquette vermeiden.¹⁷ In der Netiquette können die Bundesbehörden transparent darstellen, in welchen Fällen und wie sie von ihrem „Hausrecht“ Gebrauch machen werden. Darüber hinaus hilft die Netiquette, die Nutzer der Präsenz zum höflichen und fairen Miteinander anzuleiten. Auch kann sie als einheitlicher und transparenter Maßstab dienen, um problematische Inhalte von Nutzern zu bewerten und ggf. zu löschen.

Überwiegend ließen die Bundesbehörden in ihren Präsenzen in den Sozialen Medien Kommentare von Nutzern zu. Häufig unterließen sie es jedoch, entsprechende Verhaltensregeln aufzustellen.

6.2 Würdigung

Auf allen Präsenzen, auf denen Bundesbehörden Kommentare von Nutzern zulassen, sollten sie auch Verhaltensregeln zur Interaktion veröffentlichen.

Bei fehlendem Hinweis auf Nutzungsregeln besteht das Risiko, dass Bundesbehörden für Inhalte der Nutzer der Präsenzen haften (s. auch Tz. 3). Sie würden z. B. „*u. U. als Störer haften*“, wenn die Handlung eines Nutzers (das Hochladen von Inhalten) Rechte Dritter (z. B. Recht am eigenen Bild) verletzt.¹⁸

Fehlende Verhaltensregeln und fehlende Hinweise auf Folgen bei Verstößen bergen zudem das Risiko, dass Löschungen oder Sperrungen durch den Betreiber der Präsenz willkürlich erscheinen. Eine Löschung oder Sperrung mit (berechtigtem) Hinweis auf die Netiquette hilft Streitigkeiten vorzubeugen.

Wenn Plattformbetreiber keinen Platz für eine Netiquette vorsehen, ist es möglich, auf eine Netiquette, z. B. auf der eigenen Homepage, zu verweisen.

¹⁶ Vgl.: Splittgerber, Praxishandbuch Rechtsfragen Social Media, Walter de Gruyter, Berlin/Boston, 2014, Kap. 2, Rn 103.

¹⁷ Vgl.: ebenda, Kap. 2, Rn 113.

¹⁸ Vgl.: ebenda, Kap. 2, Rn 118.

6.3 Empfehlung

Die Bundesbehörden sollten für die Präsenzen in den Sozialen Medien, in denen Nutzerinteraktionen möglich sind, eine Netiquette veröffentlichen. Diese Netiquette sollte mindestens folgende Bereiche abdecken:¹⁹

- Nutzungsrechte,
- Verbotsregeln,
- Folgen bei Verstößen,
- Disclaimer.

Alle Verhaltensregeln sollten leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein. Wir haben empfohlen, sie durch eine sprechende Bezeichnung, z. B. „Netiquette“ oder „Kommentierregeln“, kenntlich zu machen.

7 Impressum und Datenschutzhinweise

7.1 Sachverhalt

Impressum

Anbieter von Telemedien unterliegen je nach Zweck ihres Angebotes bestimmten Informations- und Kennzeichnungspflichten. Die Pflicht zur Anbieterkennzeichnung (Impressumspflicht) ist geregelt in § 55 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) für Angebote, die *„nicht ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen“*. § 5 Telemediengesetz (TMG) regelt die Impressumspflicht für *„geschäftsmäßige, in der Regel gegen Entgelt angebotene Telemedien“*. In § 55 Absatz 2 RStV wird zudem für Anbieter von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten die Impressumspflicht auf die Nennung eines Verantwortlichen erweitert.

In ihren Präsenzen erfüllten die Bundesbehörden teilweise nicht die Pflicht zur Anbieterkennzeichnung (Impressumspflicht)²⁰.

In einigen Präsenzen war unter der Rubrik „Über mich“ lediglich der Behördenname angegeben. Weitere Kontakt-Informationen wie eine Anschrift oder Angaben zu einer oder einem Vertretungsberechtigten gaben die Behörden nicht an. Teilweise enthielten die Präsenzen unter „Kontakt“ einen Hinweis auf

¹⁹ Vgl.: ebenda, Kap. 2, Rn 133.

²⁰ Die Kennzeichnungspflichten ergeben sich aus § 5 Telemediengesetz (TMG) und § 55 Rundfunkstaatsvertrag (RStV).

die Webseite der Behörde oder einen Link auf die Startseite des Webauftritts, nicht aber unmittelbar auf die Impressumsangabe der Webseite.

Bereitstellung von Datenschutzhinweisen

Teilweise enthielten die Präsenzen in den Sozialen Medien keine Datenschutzhinweise. In einigen Fällen hielten die Bundesbehörden lediglich einen Link auf das Impressum ihrer Webseite vor. Dieses verfügte über Hinweise zum Datenschutz, die sich jedoch nur auf die Nutzung der Webseite und nicht auf den Datenschutz für die Präsenzen in den Sozialen Medien beschränkte.

Weitere Bundesbehörden führten in ihren Präsenzen in den Sozialen Medien gar keine Datenschutzhinweise. Sie begründeten dies damit, dass sie selbst in den Präsenzen keine personenbezogenen Daten erheben würden. Einen Hinweis auf die Erhebung personenbezogener Daten durch den Plattformbetreiber unterließen sie.

7.2 Würdigung

Impressum

Jede Bundesbehörde sollte mindestens ein Impressum nach § 55 Abs. 1 RStV vorhalten. Abhängig vom Zweck der Nutzung der Sozialen Medien könnte auch eine Impressumspflicht nach § 5 TMG oder § 55 Absatz 2 RStV mit erweiterten Informationspflichten begründet sein.²¹

Ein Impressum nach § 55 Abs. 1 RStV muss Namen und Anschrift des Anbieters sowie bei juristischen Personen auch Namen und Anschrift des Vertretungsberechtigten enthalten. Die Angaben müssen leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar gehalten werden. Das Impressum muss in der jeweiligen Präsenz gut wahrnehmbar angegeben werden. Unmittelbar erreichbar ist es dann, wenn es über einen direkten Link oder mit maximal zwei Klicks zu erreichen ist.²² Die Aufzählung eines Geltungsbereiches im Impressum der Webseite einer Behörde genügt nicht.

²¹ Vgl.: Splittgerber, Praxishandbuch Rechtsfragen Social Media, Walter de Gruyter, Berlin/Boston, 2014, Kapitel 2 C I, Kennzeichnungs- und Informationspflichten: „Der EuGH hat den Begriff in zahlreichen Entscheidungen konkretisiert. Das Merkmal „in der Regel gegen Entgelt“ erfordert demnach, dass die Leistungen einen wirtschaftlichen Charakter im weitesten Sinne aufweisen müssen ... und schließt auch Umwegrentabilitäten ein.“

²² Vgl.: ebenda, Kapitel 2 C I, Kennzeichnungs- und Informationspflichten.

Ein Verstoß gegen die Impressumspflicht ist u. U. abmahnfähig und kann Ansprüche auf Unterlassung und Schadenersatz auslösen.

Bereitstellung von Datenschutzhinweisen

Für jede Präsenz in den Sozialen Medien, in denen personenbezogene Daten vom Nutzer erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, sind Datenschutzhinweise bereitzustellen. Diese sollten auch auf die Datenerhebung durch die jeweilige Plattform eingehen. Die Datenschutzhinweise sollten verständlich, übersichtlich, barrierefrei und leicht zugänglich sein.²³

7.3 Empfehlung

Impressum

Die Bundesbehörden sollten für jedes ihrer Angebote in den Sozialen Medien die Impressumspflichten erfüllen.

Ein Impressum in einer Präsenz in den Sozialen Medien kann auch als Link, zum Beispiel auf das Impressum des Webauftritts, erscheinen. Dies bietet sich dort an, wo die Plattformen Sozialer Medien wenig Platz für individuelle Anpassungen vorsehen. Zur „leichten Erkennbarkeit“ sollte jedoch ein Link mit einer eindeutigen Bezeichnung (z. B. IMPRESSUM) angeboten werden. Die Link-Adresse sollte direkt auf das Impressum verweisen und nicht auf die Startseite der Homepage (oder eine andere übergeordnete Seite), um eine klare Zuordnung und eine „unmittelbare Erreichbarkeit“ zu gewährleisten.

Bereitstellung von Datenschutzhinweisen

Die Bundesbehörden sollten in ihren Präsenzen unter Beteiligung des Datenschutzbeauftragten entsprechende Datenschutzhinweise einstellen. Die Datenschutzhinweise sollten wie beim Impressum leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein.

8 Zusammenfassende Bewertung

Der BfIT hat unsere Hinweise aufgegriffen und will die Sensibilisierung der Bundesbehörden bei der Nutzung Sozialer Medien unterstützen. In diesem Zusammenhang halten wir es für unabdingbar, dass die Handreichung zur Nutzung sozialer Medien in den Bundesministerien aus dem Jahr 2013 alsbald

²³ Vgl.: ebenda, Kapitel 3 D III, Transparenz.

grundsätzlich überarbeitet und ergänzt wird. Der BfIT sollte hierbei und bei der Gestaltung des Fortbildungsangebotes insbesondere die in diesem Querschnittsbericht angeführten Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen mit einbeziehen.

Essers

Priegnitz