

# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

### **Kommunikation kommunaler Hauptverwaltungsbeamter im digitalen Zeitalter**

15

## *Kapitel 2*

### **Öffentlichkeitswirksame Äußerungen als Mittel amtlichen Handelns**

20

A. Der Begriff der öffentlichkeitswirksamen Äußerungen .....	20
I. Äußerungen als proaktive Kommunikation .....	21
II. Das Kriterium der Öffentlichkeitswirksamkeit .....	22
1. Öffentlichkeitswirksamkeit durch Aufmerksamkeit .....	22
2. Von der Aufmerksamkeit zur Meinungsbildung .....	23
3. Zwischenergebnis .....	25
B. Qualifizierung staatlichen Kommunikationshandelns .....	25
I. Unterscheidung von Öffentlichkeitsarbeit und Informationshandeln .....	25
II. Kategorisierung staatlichen Informationshandelns .....	27
III. Beteiligung von Amtsträgern am politischen Diskurs als Sonderfall staatlicher Kommunikation? .....	29
C. Die Unterscheidung zwischen amtlichen und privaten Äußerungen .....	31
I. Differenzierung als Grundanforderung öffentlichkeitswirksamer Äußerungen ...	32
1. Das Bedürfnis einer Unterscheidung von Amt und Person .....	32
2. Praktische Schwierigkeiten der Abgrenzung .....	34
3. Das Bild der Kordel .....	36
II. Indizien für die Abgrenzung zwischen amtlicher und privater Rolle .....	36
1. Ausgangspunkt .....	36
2. Äußeres Erscheinungsbild .....	38
a) Einsatz staatlicher Ressourcen .....	38
b) Inanspruchnahme staatlicher Hoheitszeichen .....	41
c) Verwendung der Amtsbezeichnung .....	41
3. Inhalt .....	43

a) Gleichrangige Bedeutung inhaltlicher Indizien .....	43
b) Thema der Äußerung .....	44
c) Innerer Zusammenhang .....	45
d) Bezugnahme auf das Amt .....	45
III. Anknüpfungspunkt der Kriterien bei einer Mehrzahl von Äußerungen .....	46
IV. Abgrenzung bei Unergiebigkeit der Indizien .....	48
V. Die Abgrenzung zwischen privaten und amtlichen Äußerungen in den sozialen Medien .....	50
1. Übertragbarkeit der Abgrenzungsindizien .....	50
a) Anwendbarkeit der Grundgedanken .....	50
b) Tauglichkeit der Abgrenzungsindizien .....	51
c) Aussagekraft der gemeindlichen Entscheidung für oder gegen ein Profil ..	53
2. Profil als Anknüpfungspunkt der Abgrenzung? .....	54
3. Das praktische Beispiel: die Facebook-Seite des Tübinger Oberbürgermeisters Boris Palmer .....	57
4. Keine Umkehr der Vermutungsregel .....	58
D. Fazit .....	59

### *Kapitel 3*

#### **Verfassungsimmanente Kommunikationsaufträge und -erfordernisse**

	60
A. Herleitung verfassungsimmanenter Kommunikationsaufträge und -erfordernisse ...	60
I. Der Legitimationsgedanke .....	61
1. Legitimation der Kommunalverwaltung .....	61
2. Kommunikation als Mittel demokratischer und autonomer Legitimation ...	64
a) Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes als Ausgangspunkt sachlich-inhaltlicher Legitimation .....	65
b) Sachlich-inhaltliche Legitimation durch Repräsentation .....	66
c) Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Legitimationsvoraussetzung ...	68
d) Anstoßfunktion der Kommunikation .....	71
e) Gefährdungen legitimationsvermittelnder Kommunikation .....	71
f) Zwischenergebnis .....	72
3. Akzeptanz durch Kommunikation .....	73
4. Fazit .....	75
II. Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte .....	75
III. Ergebnis .....	77

B. Vielfalt der Kommunikationskanäle .....	78
I. Kriterien zur Auswahl der Kommunikationskanäle .....	78
II. Soziale Medien als besonderer Kommunikationskanal .....	79
1. Möglichkeit einer datenschutzkonformen Nutzung .....	79
2. Weitere in die Auswahlentscheidung einzubeziehende Faktoren .....	81
3. Ergebnis .....	82

#### *Kapitel 4*

<b>Voraussetzungen der Äußerungsbefugnis kommunaler Hauptverwaltungsbeamter</b>	83
A. Ermächtigungsgrundlage für staatliches Kommunikationshandeln .....	83
I. Wesentlichkeit von Äußerungen als zentrales Kriterium .....	83
II. Die Parameter des funktionalen Äquivalents .....	86
III. Bedeutung für Äußerungen kommunaler Hauptverwaltungsbeamter .....	89
IV. Der Vorbehalt des Gesetzes für amtliche Kommunikation kommunaler Hauptverwaltungsbeamter .....	93
1. Eingreifen des Vorbehalts des Gesetzes .....	93
2. Ausnahme vom Vorbehalt des Gesetzes für amtliche Kommunikation? .....	96
3. Ergebnis .....	97
V. Ermächtigungsgrundlagen für Äußerungen kommunaler Amtsträger .....	98
1. Weisungsaufgaben/Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises .....	98
a) Individuelle Ermächtigungsgrundlagen für Informationshandeln .....	99
b) Annexbefugnis bei fehlender Ermächtigungsgrundlage? .....	100
c) Möglichkeit einer allgemeinen Ermächtigungsgrundlage für Weisungsaufgaben .....	102
2. Potenzielle Ermächtigungsgrundlagen für weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgaben .....	103
a) Regelungen in Gemeinde- und Landkreisordnungen .....	103
b) Ausgangspunkt: Art. 28 Abs. 2 GG .....	104
c) Kommunale Leitungsfunktion .....	105
d) Der Schutzpflichtgedanke .....	108
e) Zwischenergebnis .....	110
3. Generalklausel für amtliche Kommunikation auf kommunaler Ebene .....	110
B. Zuständigkeit .....	111
C. Anhörung .....	113

*Kapitel 5***Grenzen der Äußerungsbefugnisse  
kommunaler Hauptverwaltungsbeamter**

116

A. Neutralitätspflichten .....	116
I. Neutralität als Relationsbegriff .....	117
II. Das Gebot parteipolitischer Neutralität .....	117
1. Parteipolitische Neutralität als Funktionsbedingung des demokratischen Wettbewerbs .....	118
2. Geltung des parteipolitischen Neutralitätsgebotes gegenüber Nicht-Parteien auf kommunaler Ebene .....	120
3. Inhalt des parteipolitischen Neutralitätsgebots .....	122
4. Gesteigerte Anforderungen in der Vorwahlzeit .....	124
a) Herleitung und Anwendungsbereich des Gebots äußerster Zurückhaltung .....	124
b) Konkretisierungen des Gebotes äußerster Zurückhaltung .....	126
c) Auswirkungen auf Aktivitäten in den sozialen Medien .....	128
III. Beamtenrechtliches Neutralitätsgebot .....	129
1. Leitlinien beamtenrechtlicher Neutralität .....	129
2. Erforderlichkeit einer Modifikation für kommunale Hauptverwaltungsbeamte .....	131
IV. Ausnahme von Neutralitätsverpflichtungen bei Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung .....	134
1. Kommunikatives Handeln als Instrument der wehrhaften Demokratie .....	136
2. Verteidigung gegenüber politischen Parteien und Gruppierungen .....	139
3. Beschränkungen des Tätigwerdens zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung .....	140
a) Erfordernis konkreter Anhaltspunkte bei lokalem Bezug .....	140
b) Beurteilungskompetenz .....	143
4. Inhaltliche Anforderungen an die kommunikative Verteidigung .....	144
5. Fazit .....	145
V. Konsequenzen der unterschiedlichen Neutralitätspflichten .....	146
VI. Ergebnis .....	148
B. Sachlichkeit, Richtigkeit und Vollständigkeit .....	148
I. Dogmatischer Ausgangspunkt .....	149
II. Maßstabsdivergenz hinsichtlich Tatsachen und Wertungen .....	150
III. Anforderungen an Tatsachenäußerungen .....	151
IV. Werturteile .....	154
1. Allgemeine Anforderungen des Sachlichkeitsgebots an Werturteile .....	154
2. Anwendung der Grundsätze in typischen Äußerungssituationen .....	155
V. Folgerungen für Äußerungen in den sozialen Medien .....	157

VI. Ergebnis .....	160
C. Verhältnismäßigkeit .....	160
D. Zusammenfassung: Grenzen der Äußerungsbefugnisse kommunaler Hauptverwaltungsbeamter .....	163

### *Kapitel 6*

<b>Äußerungen mit Bezug zu mehreren Aufgabenkreisen</b> .....	164
A. Inneramtliche Rollendifferenzierung bei alternativer Aufgabenwahrnehmung .....	165
I. Grundsätzliche Alternativität der Aufgaben bei amtlichen Äußerungen .....	165
II. Lösungsansätze bei Äußerungen mit thematischem Bezug zu verschiedenen Aufgabenkreisen .....	167
B. Übertragung der beamtenrechtlichen Neutralität auf weisungsfreie Aufgaben .....	168
C. Auswirkungen von Treueverhältnissen auf die Aufgabenerledigung .....	171
I. Beamtenrechtliches Treueverhältnis .....	172
1. Bestehen einer statusbezogenen Treuepflicht .....	172
2. Konsequenzen für Äußerungen kommunaler Hauptverwaltungsbeamter mit thematischem Doppelbezug .....	174
II. Kommunalrechtliches Treueverhältnis .....	176
1. Der Treuegedanke als Rückversicherung des Funktionierens von Gemeinschaftsverhältnissen .....	177
2. Kompetenzausübungsschranke aufgrund eines Treueverhältnisses zwischen Kommunen und dem Land .....	178
a) Bestehen eines Treueverhältnisses bei der Wahrnehmung von Kompetenzen .....	179
b) Wirkungen des Treueverhältnisses .....	181
c) Voraussetzungen einer treuebedingten Beschränkung der Kompetenzausübung .....	182
d) Ergebnis .....	183
III. Synthese: Treuebedingte Äußerungsbeschränkungen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten .....	184
1. Vergleich der Beschränkungen .....	184
2. Beschränkungen der Äußerungsbefugnisse bei kommunaler Zuständigkeit als Versammlungsbehörde .....	185

### *Kapitel 7*

<b>Zusammenfassung der Arbeit in Thesen</b> .....	189
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	194
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	220