

Das Sachlichkeitsgebot

Sarah Haßdenteufel

Das Sachlichkeitsgebot

***Anforderungen an die Kommunikation von
Polizeibehörden in sozialen Netzwerken***

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Diese Veröffentlichung lag dem Promotionsausschuss
Dr. iur. der Universität Bremen als Dissertation vor.

Gutachter/in: Prof. Dr. Jörn Reinhardt

Gutachter/in: Prof. Dr. Claudio Franzius

Das Kolloquium fand am 20.03.2015 statt.

ISBN 978-3-96138-457-0

© 2026 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

www.wvberlin.de / www.wvberlin.com

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne
Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt
insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung
sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 60,00

Meinen Eltern –
Bettina und Ralf Haßdenteufel

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht von Prof Dr. Jörn Reinhardt an der Universität Bremen. Sie wurde im August 2023 abgeschlossen und von der Universität Bremen als Dissertation angenommen. Das Promotionskolloquium fand im März 2025 statt.

Zwischen der Veröffentlichung der Dissertation und dem Promotionskolloquium erfolgte eine redaktionelle Überarbeitung.

Danken möchte ich an dieser Stelle zunächst Prof. Dr. Jörn Reinhardt, der mir stets mit seinem Rat zur Seite stand und durch dessen Unterstützung meine Arbeit maßgeblich geprägt wurde. Zudem möchte ich Prof. Dr. Claudio Franzius für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken.

Mein besonderer Dank gilt ferner der Hans-Böckler-Stiftung, die mich in der Promotionszeit mit einem Promotionsstipendium unterstützt hat.

Weiterhin gilt mein Dank den Kolleg:innen vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) der Universität Bremen für den fachlichen und freundschaftlichen Austausch in der Promotionszeit.

Ein Besonderer Dank gilt meinen Freund:innen, die mich durch die Zeit dieser Promotionsarbeit getragen und mir stets Mut zugesprochen haben. Ohne euch wäre diese Arbeit nicht abgeschlossen worden. Danke für eure Unterstützung und Motivation. Namentlich nennen möchte ich an dieser Stelle zunächst Dr. Catharina Conrad, die ich an der Universität Bremen kennen und schätzen gelernt habe. Sie hat mich durch die Höhen und Tiefen der Arbeit begleitet und meine Promotionszeit in vielfältiger Weise bereichert. Weiterhin möchte ich mich bei Felizitas Jakubeit, Ronja Andersen, Philip Grüner und Flora Bantelmann bedanken, für das unzählige Korrekturlesen und euren Rat in jeder Lage. Danke für euren Zuspruch und eure Hilfsbereitschaft!

Mein größter Dank gilt meiner Familie, die mir stets den notwendigen Rückhalt gegebenen hat. Dieser Dank gilt besonders meinem Lebensgefährten, Tim Surek, der mich während der Erstellung dieser Arbeit begleitet und unermüdlich unterstützt hat sowie meinem Bruder, Daniel Haßdenteufel, der in jeder Lebenslage für mich da gewesen ist und auf den immer Verlass ist.

Ein besonderer Dank geht an meine Eltern, Bettina und Ralf Haßdenteufel, die mir das Studium und diese Dissertation ermöglicht haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Im Besonderen meine Mutter hat mich ermutigt diese Promotion anzugehen und unerschütterlich an mich und meine Fähigkeiten geglaubt. Auch wenn sie die Fertigstellung dieser Arbeit nicht mehr miterleben konnte, bleibt sie weiterhin eine Quelle der Inspiration für mich.

Geesthacht, im September 2025

Sarah Haßdenteufel

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel: Einleitung und Problemaufriss	1
2. Kapitel: Grundlagen der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit als Ausgangspunkt der Untersuchung.....	7
A. Polizeiliche Kommunikation im Wandel	7
I. Soziale Netzwerke als neue Kommunikationsmöglichkeiten	9
1 Facebook.....	10
2. Twitter (X)	10
3. Instagram	11
4. YouTube.....	12
II. Die Polizei in sozialen Netzwerken.....	12
1. Tätigkeitsbereich Social Media	12
2. Die sogenannten Insta-Cops	14
3. Ziele der Nutzung sozialer Netzwerke	15
III. Rechtliche Dimension der Öffentlichkeitsarbeit	16
1. Begriff staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	16
2. Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Verwaltung	18
B. Grundsätze staatlicher Kommunikationsstandards.....	19
I. Kommunikationsstandards für Amtsträger:innen.....	20
II. Anforderungen der Sachlichkeit im Gesetz und anderen Vorschriften.	21
1. Einfachrechtliche Ausgestaltung des Sachlichkeitsgebots?	23
a) Verwaltungsverfahrensgesetz	23
b) Beamtenrecht	24
2. Interne Richtlinien der Polizei.....	24
a) Richtlinie zur Nutzung sozialer Netzwerke	25
b) Richtlinie zur Öffentlichkeitsarbeit der Polizei	25
3. Netiquette der Polizei	26
4. Zwischenergebnis	28
C. Sachlichkeitsanforderungen an die Polizei in sozialen Netzwerken	29

3. Kapitel: Reglementierung staatlicher Äußerungen durch das Sachlichkeitssgebot	31
A. Sachlichkeit im Spiegel der Rechtsprechung	32
I. Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf	33
II. Die Glykol-Entscheidung	35
III. Die Osho-Entscheidung.....	37
IV. Wertende Äußerungen im Parteiensystem	39
1. Gleichlauf der Sachlichkeitsanforderungen der Bundesregierung und der/ des Bundeskanzler:in	39
2. Erweiterte Äußerungsbefugnisse des/der Bundespräsident:in	40
3. Äußerungsbefugnisse von Bundesminister:innen	41
4. Staatliche Zurückweisungen.....	42
V. Ein „Zeichen gegen Rechts“ – „Licht-aus!“.....	44
B. Normative Anknüpfung der Sachlichkeit	46
I. Rechtsstaatsprinzip	47
1. Willkürverbot.....	47
2. Verhältnismäßigkeit grundsatz.....	48
a) Verhältnismäßigkeit in der Dogmatik der Glykol- und Osho-Rechtsprechung	49
b) Aspekte der Verhältnismäßigkeit innerhalb der Sachlichkeit .	50
II. Demokratieprinzip	52
1. Staatsferner Meinungsbildungsprozess	52
2. Zurückhaltung als demokratische Komponente	54
III. Beamtenrecht – Art. 33 GG.....	56
IV. Zwischenergebnis	57
C. Facetten der Sachlichkeit	58
I. Meinungsäußerungen.....	58
1. Sachgerechtigkeit der Informationen	59
2. Zutreffende Tatsachen als Grundlage der Meinungsäußerung....	61
3. Vermutung der Sachfremdheit?	62

4. Der gebotene Rahmen der Sachlichkeit	63
a) Kontextabhängigkeit der Sachlichkeit	63
b) Sachgerechter Einsatz verbaler Kommunikation	65
aa) Sachlichkeit = Emotionslosigkeit?	65
(1) Beeinflussung von Emotionen auf kognitive Prozesse	65
(2) Deliberative Demokratiedankens und Rationalität	67
bb) Unterhaltungscharakter der Kommunikation	69
5. Zurückhaltung in der Kommunikation	70
6. Grenze(n) der Sachlichkeit	72
a) Schmähungen und Beleidigungen.....	72
b) Ironie und Sarkasmus	73
II. Bildlichkeit der Kommunikation.....	75
1. Symbolisches Handeln	75
2. Visuelle Kommunikation – Wirkmacht der Bilder.....	78
3. Sachlichkeit visueller Kommunikation	82
D. Fazit.....	83
4. Kapitel: Sachlichkeit und ihre Schnittmenge mit der Neutralität und der Richtigkeit.....	87
A. Abgrenzungsprobleme der Kommunikationsstandards.....	87
B. Das Richtigkeitsgebot und seine Bezüge zur Sachlichkeit.....	89
I. Richtigkeit im Spiegel der Rechtsprechung	91
1. Parteipolitische Selbstdarstellung.....	92
2. Wettbewerbsrechtliche Äußerungen.....	92
3. Äußerungen zu Glaubensgemeinschaften	94
4. Parteipolitische Äußerungen	96
II. Normative Anknüpfung	97
1. Demokratieprinzip	97
2. Rechtsstaatsprinzip	100
a) Menschenwürde als Teil der Rechtsstaatlichkeit.....	101
b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	102
c) Rechtssicherheit	103

3. Beamtenrecht	105
4. Zwischenergebnis	105
III. Facetten der Richtigkeit.....	106
1. Tatsachenbehauptungen.....	106
a) Wahrheitskern	106
aa) Von Falschmeldungen bis zum staatlichen Recht zur Lüge..	108
bb) Scherzmeldungen.....	109
b) Sorgfaltspflichten.....	109
aa) Klarheit.....	110
bb) Genauigkeit und Differenziertheit.....	113
cc) Zeitgerechtigkeit	114
dd) Kennzeichnungspflicht	115
(1) Kennzeichnungspflicht bei ungeklärter Sachverhaltslage....	115
(2) Kennzeichnungspflicht bei Übernahme von Informationen Dritter.....	116
c) Vollständigkeit	117
2. Werturteile und ihre Schlüssigkeit.....	119
3. Bildlichkeit der Kommunikation.....	120
IV. Fazit	123
C. Das Neutralitätsgebot und seine Bezüge zur Sachlichkeit	124
I. Neutralität im Spiegel der Rechtsprechung.....	125
1. Werbende Öffentlichkeitsarbeit.....	125
2. Äußerungen zu Glaubensgemeinschaften	128
a) Osho-Entscheidung.....	128
b) Kopftuchverbot	129
3. Parteipolitische Äußerungen	130
a) Neutralität gegenüber Parteien	130
b) Recht auf Chancengleichheit.....	131
II. Normative Anknüpfung	132

1. „Übergeordnetes“ Neutralitätsgebot aus dem Demokratieprinzip	133
2. Anknüpfungspunkte der Neutralität in der Verfassung	134
3. Beamtenrecht Art. 33 Abs. 5 GG.....	135
4. Einfachrechtliches Beamtenrecht	136
a) Treuepflicht.....	136
b) Gesetz zum Erscheinungsbild von Beamt:innen und Soldat:innen	138
aa) § 61 BBG	139
bb) § 34 BeamtStG und länderspezifische Ausgestaltungen	140
III. Facetten des Neutralitätsgebots	141
1. Neutralität als Wertungsverbot?	141
2. Politische Neutralität	143
a) Das Recht auf Chancengleichheit	143
aa) Schnittmenge der Sachlichkeit und der Neutralität?	143
bb) Art. 21 Abs. 1 GG nur für politische Parteien?.....	145
cc) Das Recht auf Chancengleichheit in Verbindung mit Wahlrechtsgrundsätzen.....	146
b) Politische Neutralität der Beamt:innen	147
3. Neutralitätsanforderungen und Grundrechte	148
a) Neutralität und Glaubensbekenntnisse.....	148
aa) Religiöse Symbolik.....	149
(1) Das Kruzifix an der Schulwand	150
(2) Kopftuch als staatliche Identifizierung mit einer Religion?..	151
bb) Zwischenergebnis	153
b) Gleichberechtigung als Neutralitätsquelle?	153
4. Visuelle Kommunikation und Neutralitätsanforderungen.....	154
IV. Ergebnis	155
V. Fazit	155
1. Parteipolitische Neutralität	157
2. Beamtenrechtliche Neutralität	158

3. Konfessionelle Neutralität	158
5. Kapitel: Sachliche Äußerungsgrenzen der Polizei in sozialen Netzwerken ..	161
A. Sachliche Öffentlichkeitsarbeit der Polizei in sozialen Netzwerken.....	161
I. Ausgestaltung polizeilicher Sachlichkeit	162
1. Äußerungsobjekt.....	166
2. Äußerungskontext Soziale Medien.....	167
3. Zwischenergebnis	170
II. Sachliche Kommunikation der Polizei in sozialen Netzwerken	171
1. Sachgerechter Einsatz sprachlicher Kommunikation – Ausdrucksmittel.....	172
a) Sprachstil.....	172
b) Amtsangemessene Sprache – Die Anrede der Follower:innen.....	176
c) Grenze(n) sachlicher Kommunikation.....	177
aa) Beiträge zur allgemeinen Belustigung	177
(1) Ehrverletzungen	177
(2) Vordergründige Unterhaltungsziele der Beiträge	179
(3) Sachgerechtigkeit bei Heranziehung ethnischer Stereotypen	180
bb) Ironie und Sarkasmus	180
2. Die Bildlichkeit der Kommunikation	181
a) Verwendung von Emoticons.....	181
b) Bilder als Social-Media-Content.....	185
aa) Anforderungen an sachliche Kommunikation mit Bildern ...	185
bb) Bilder von Personen.....	187
c) Verwendung von Memes	188
d) Kurz-Clips – von Reels, TikToks bis zu YouTube-Shorts....	190
3. Die Umstände der Veröffentlichung	191
4. Problematiken der Zurückhaltung – Live-Ticker bei Polizeieinsätzen	193
a) Beispiele von Live-Tickern	193
aa) Anschlag in München.....	193

bb) Türknauf-Fall	194
cc) Connewitz in der Silvesternacht 2019/2020	194
b) Potenzial für Missverständnisse durch unzureichende Kommunikation	195
c) Gebot der Zurückhaltung bei Live-Tickern	196
B. Übertragbarkeit der Sachlichkeitsanforderungen auf einzelne Polizeibeamt:innen	198
I. Wohlverhaltenspflichten von Beamt:innen	198
II. Wohlverhaltenspflichten in sozialen Netzwerken	199
C. Übertragbarkeit der Anforderungen der Sachlichkeit auf Gewerkschaften der Polizei	202
I. Polizeiliche Gewerkschaften	202
1. Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG).....	202
2. Gewerkschaft der Polizei (GdP).....	203
II. Übertragbarkeit der Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit.....	204
6. Kapitel: Sonderproblem des Blockierens von Follower:innen als Grundrechtskonflikt mit Sachlichkeitsbezügen	207
A. Das Blockieren von Follower:innen	207
I. Einstieg in die Grundrechtsproblematik des Blockierens	209
II. Tatsächliche und technische Auswirkungen des Blockierens in sozialen Netzwerken	210
1. Blockierungen auf Twitter	210
2. Blockierungen auf Instagram	211
3. Technische Möglichkeiten der Umgehung einer Blockade.....	211
III. Grundrechtsbeschränkungen durch das Blockieren	212
1. Meinungsfreiheit.....	212
a) Meinungsäußerungsfreiheit.....	212
b) Beschränkungen der Meinungsäußerung.....	213
2. Informationsfreiheit	214
a) Informierte Bürger:innen in sozialen Netzwerken	214
b) Allgemeine Zugänglichkeit staatlicher Informationsquellen	215

c)	Beschränkungen in der Informationszugänglichkeit.....	216
d)	Zugang mittels eines anderen Accounts/Zugang ohne Login	217
3.	Recht auf Teilhabe	218
a)	Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen	218
b)	Polizeilicher Social-Media-Account als virtuelle öffentliche Einrichtung	219
aa)	Die Widmung des Social-Media-Accounts der Polizei.....	220
bb)	Die Netiquette als Konkretisierung des Widmungszweckes.	221
cc)	Grundrechtsbindung innerhalb des Social-Media-Accounts	221
c)	Ausschluss von Gemeinschaftsgütern.....	224
4.	Pressefreiheit	225
	IV. Legitimation polizeilichen Blockierens	225
1.	Polizeiliche Generalklausel	226
a)	Tatbestandselemente der Gefahrenabwehr	226
aa)	Öffentliche Sicherheit.....	227
bb)	Öffentliche Ordnung.....	227
cc)	Gefahr für die Schutzgüter	228
2.	Berufung auf das virtuelle Hausrecht.....	228
a)	Das Hausrecht als Rechtsgrundlage	228
b)	Materielle Anforderungen an das virtuelle Hausrecht.....	229
c)	Ein sachlicher Grund für die Anwendung des virtuellen Hausrechtes	231
3.	Potenziell störendes Verhalten von Nutzer:innen.....	231
a)	Beleidigungen und Schmähkritik.....	232
aa)	Vorliegen einer Beleidigung.....	233
bb)	Vorliegen von Schmähkritik.....	234
cc)	Verstoß gegen die Rechtsordnung.....	234
dd)	Integrität der Rechtsgüter des/der Einzelnen	235
ee)	Nachhaltige Störung des Dienstbetriebes	236
b)	(Zugespitzte) Kritik	237
aa)	Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit.....	237

bb) Blockieren von Kritiker:innen als Verstoß gegen das Neutralitätsgebot	238
c) Das Abweichen von der Netiquette – insbesondere das Verlassen des Bereiches des Sachlichen	239
aa) Netiquette als verbindliche Vorgabe für Nutzer:innen	239
(1) Netiquette als interne Verwaltungsvorschrift.....	239
(2) Netiquette als Konkretisierung der Nutzung der öffentlichen Einrichtung	241
bb) Störung der Funktionsfähigkeit des Social-Media-Accounts	242
(1) Sachlichkeit ≠ Sachlichkeit	243
(2) Verlassen des Sachlichen als Störung	243
d) Das sogenannte Trollen als Störung.....	244
e) Das sogenannte Taggen als Störung.....	247
f) Das sogenannte Spammen als Störung	247
4. Zwischenfazit.....	249
a) Strafbewehrte Äußerungen.....	249
b) Äußerungen ohne strafrechtliche Relevanz.....	250
5. Blockieren von Follower:innen als Ultima Ratio.....	250
a) Das Stummschalten als milderes Mittel in der Online-Welt?251	
b) Das Löschen von Beiträgen anderer Nutzer:innen als milderes Mittel?.....	252
c) Zwischenergebnis	254
6. Spezialitäts- und Vorrangregelungen der Ermächtigungsgrundlagen	254
B. Fazit.....	256
7. Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse und Resümee.....	259
A. Sachlichkeitsanforderungen zum Zweck der Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken.....	260
B. Grundsätze polizeilicher Sachlichkeit	260
C. Sachliche Kommunikation in sozialen Netzwerken	262
D. Resümee.....	264
Literaturverzeichnis.....	267