

## 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](http://www.wvberlin.de) / [www.wvberlin.com](http://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 gegeben 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 Sachlichkeitsgebot .....	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. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	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 Demokratied Gedanken 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