

2 Rechtliche Grundlagen polizeilicher Social-Media-Arbeit

Steffen Rittig

Die Arbeit der Polizei in den Sozialen Medien findet nicht im rechtsfreien Raum statt. Im Vordergrund der Betrachtung stehen in der Praxis häufig ministerielle Vorgaben und andere Verwaltungsvorschriften. Dabei gerät leicht außer Acht, dass diese Regelungen in einem gesetzlichen, insbesondere aber in einem verfassungsrechtlichen Kontext stehen. Ist dieser dem Rechtsanwender nicht bekannt oder wird er nicht beachtet, werden die Verwaltungsvorschriften häufig missverstanden. Dazu kommt, dass die Formulierung einiger Verwaltungsvorschriften mit Bezug zur polizeilichen Medien- und Öffentlichkeitsarbeit die Vermutung entstehen lässt, dass deren Verfasser die darüberstehenden gesetzlichen Bestimmungen und grundgesetzlichen Wertungen bisweilen aus den Augen verloren haben.

Der folgende Teil beleuchtet die im Rahmen polizeilicher Medien- und Öffentlichkeitsarbeit zu beachtenden Besonderheiten vom Grundsätzlichen hin bis zum Speziellen, und zwar in zwölf Schritten:

- Begriff des Medienrechts,
- Unterschied zwischen privater und staatlicher Medien- und Öffentlichkeitsarbeit,
- für die polizeiliche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit potenziell relevante Vorschriften,
- zulässiger Umfang polizeilicher Medien- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Grundsatz der Content-Trennung,
- Erstellung einer Netiquette,
- Entwicklung einer Rechtsfolgendogmatik,

- Blockieren von Nutzern,
- Löschen einzelner Posts,
- Bewertung von Meinungen,
- Nutzung rhetorischer Stilmittel und
- Umgang mit Falschmeldungen.

2.1 Begriff des Medienrechts

Wenn es um die Beschreibung rechtlicher Rahmenbedingungen polizeilicher Social-Media-Tätigkeit geht, ist zunächst der Begriff „Medienrecht“ einzuordnen: Nach klassischem Verständnis der Rechtsgebiete werden diese in drei Bereiche unterteilt, nämlich das Öffentliche Recht, das Zivilrecht und das Strafrecht. Medienrecht lässt sich allerdings nicht einem dieser Bereiche zuordnen. Es stellt sich vielmehr als Querschnittsmaterie aus allen drei Rechtsgebieten dar, und zwar bezogen auf die Lebensbereiche Kommunikation und Information, also Aspekten, die insbesondere mit der Medienfreiheit aus Art. 5 Abs. 2 Grundgesetz (GG) verknüpft sind, auf die weiter unten noch einzugehen sein wird.

Die Spannbreite des Medienrechts ist derart groß, dass kaum jemand alles beherrschen kann. Daher gibt es sogar zwei Fachanwaltsbezeichnungen in diesem Bereich, die Rechtsanwälte verliehen bekommen können, wenn sie die Bearbeitung einer reichlichen Anzahl bestimmter Fälle und eine fachliche Expertise in Prüfungen nachgewiesen haben. Es sind dies der Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht sowie der Fachanwalt für Informationstechnologierecht. Das zeigt, welche Dimension dieses Rechtsgebiet einnimmt. Das Internetrecht, auch dieser Begriff ist in den letzten zehn Jahren weithin bekannt geworden, ist übrigens ein Teilbereich des Medienrechts, bezogen auf das Medium Internet.

Im Folgenden wird kursorisch skizziert, welche strafrechtlichen, zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Anteile das Medienrecht hat.

2.1.1 Strafrechtlicher Teil des Medienrechts

Der spezifisch strafrechtliche Teil des Medienrechts wird insbesondere an den Straftatbeständen deutlich, die durch „Inhalte“ im Sinn des § 11 Abs. 3 Strafgesetzbuch (StGB) verwirklicht werden können, also durch Schriften, die auf Ton- oder Bildträgern, in Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Verkörperungen enthalten sind oder auch unabhängig von einer Speicherung mittels Informations- oder Kommunikationstechnik übertragen werden. Diese Inhalte unterfallen nämlich häufig dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit, aber auch der Presse-, Film- und Rundfunkfreiheit. Natürlich werden diese Freiheiten – diese Einschränkung ist wichtig – aber nicht grenzenlos gewährt, sondern können durch Gesetz eingeschränkt werden. Typische Beispiele für Gesetze, die die Meinungs-, Presse-, Film- und Rundfunkfreiheit einschränken, sind die Straftatbestände des StGB, die einen Bezug zu diesen Freiheiten haben. Das sind etwa das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger und terroristischer Organisationen (§ 86 StGB), das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen (§ 86a StGB), die Verunglimpfung des Bundespräsidenten (§ 90 StGB) sowie des Staates und seiner Symbole (§ 90a StGB), die Volksverhetzung (§ 130 StGB), die Verbreitung und der Besitz von Anleitungen zu sexuellem Missbrauch von Kindern (§ 176e StGB), die Verbreitung pornografischer Inhalte (§§ 184 ff. StGB), die Beleidigung (§ 185 StGB) und einige mehr. Bekannt ist den allermeisten auch, dass es medienspezifische Vorgaben im Strafverfahrensrecht gibt. So gelten beispielsweise besondere Regeln, wenn es um die Durchsuchung von Redaktionsräumen und die Beschlagnahme von Druckwerken geht.

2.1.2 Zivilrechtlicher Teil des Medienrechts

Zivilrecht wird das Rechtsgebiet genannt, dass die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten bestimmt. Auch das Zivilrecht hat starke medienrechtliche Bezüge, beispielsweise im Bereich des

Wettbewerbsrechts, des Markenrechts, des Verlagsrechts und des Urheberrechts. Auch das Arbeitsrecht kann medienrechtliche Bezüge haben, etwa wenn es um sogenannte Tendenzbetriebe geht, also um Unternehmen, die unmittelbar und überwiegend politischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bestimmungen oder Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung dienen (siehe etwa § 118 Betriebsverfassungsgesetz), wie beispielsweise Zeitungsbetriebe, die ja naturgemäß irgendeine weltanschauliche oder politische Tendenz haben und auch haben sollen. Zum Medienzivilrecht gehören auch Rechtsfragen zur Unterlassung bestimmter Äußerungen in Sozialen Medien und damit zusammenhängende Zahlungsansprüche sowie zum Gegendarstellungsanspruch. Damit wird deutlich, dass ein Teil des Presserechts zivilrechtlich geprägt ist. Zugleich enthalten viele dieser überwiegend zivilrechtlich einzuordnenden Gesetze auch Straf- und Bußgeldvorschriften und haben auf diese Weise wieder Bezüge zum Strafrecht. So ist es beispielsweise im Urheberrechtsgesetz in den §§ 106–111a.

2.1.3 Öffentlich-rechtlicher Teil des Medienrechts

Das öffentlich-rechtliche Medienrecht umfasst zunächst das Recht der Rahmenbedingungen zur Gewährleistung der Meinungs- und Medienfreiheit, insbesondere die relevanten Bestimmungen des Grundgesetzes. Hierzu gehören aber auch Regeln zur Organisation und Zulassung des Rundfunks und der Telekommunikation, der Jugendmedienschutz, Teilbereiche des Presserechts und viele weitere Bereiche, die auch als Medienordnungsrecht bezeichnet werden. Der Auskunftsanspruch der Medien (Presse, Rundfunk, Film, Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten) gegen Behörden und Gerichte ist ebenfalls dem Öffentlichen Medienrecht zuzuordnen.¹⁹

¹⁹ Hierzu bspw.: Rittig 2019a, Rittig 2019b, Rittig 2020a, Rittig 2020b.

2.2 Unterschied zwischen privater und staatlicher Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Weiter einleitend ist in knapper Form der Unterschied zwischen privater und staatlicher Medien- und Öffentlichkeitsarbeit herauszuarbeiten. Das kann an dieser Stelle deshalb in wenigen Sätzen erfolgen, weil die Unterschiede im Rahmen der Ausführungen zu den für die polizeiliche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit potenziell relevanten Vorschriften (Nr. 2.3) und dem zulässigen Umfang polizeilicher Medien- und Öffentlichkeitsarbeit (Nr. 2.4) vertieft und daher sehr deutlich werden. Zugleich erscheint diese Art der Einstimmung der Leser notwendig, weil von Anfang an die Weichen für das richtige Verständnis der Materie gestellt werden müssen, um verbreiteten Fehlvorstellungen vorzubeugen.

Tipp:

Wenn sich jemand völlig zurecht als „Medienexperte“ oder als „Experte für Öffentlichkeitsarbeit“ bezeichnet, sollten Sie daraus nicht schließen, dass diese Person auch eine Expertise im Medienrecht für sich in Anspruch nehmen kann – und umgekehrt gilt das genauso. Das Wissen um die Wirkungen der Medien, ihren zielgerichteten Einsatz im öffentlichen Kommunikationsprozess und die Fähigkeit zur Entwicklung entsprechender Konzepte ist eine beachtliche und insbesondere wirtschaftlich wertvolle Expertise, hat mit Medienrecht aber nichts zu tun. Wenn Sie Hilfe suchen, sollten Sie sich daher immer fragen, für welchen Aspekt Sie diese Hilfe in Anspruch nehmen wollen: Kommunikationstechnik und -taktik oder Medienrecht. Das sind zwei wissenschaftliche Disziplinen, die nichts miteinander zu tun haben.

Die besondere Fähigkeit, die polizeiliche Social-Media-Teams entwickeln müssen, ist es, im Rahmen des rechtlich Zulässigen das kommunikationstechnisch und -taktisch Beste „herauszuholen“. Gefordert sind also Kompetenzen in beiden Feldern, auch wenn die rechtlichen Aspekte in den einschlägigen Ratgeberbüchern häufig in Vergessenheit geraten.

Private, also natürliche Personen und juristische Personen, z.B. Vereine und nicht staatliche Unternehmen, können Medien- und Öffentlichkeitsarbeit in sehr weiten Grenzen nach Lust und Laune betreiben. Es haben sich im Wesentlichen zwei Tätigkeitsfelder entwickelt, nämlich einerseits Journalismus und andererseits Public Relations/Öffentlichkeitsarbeit.

Journalismus

Journalisten betreiben die mediale Verbreitung und Veröffentlichung von Informationen und Meinungen mit dem Ziel, eine Öffentlichkeit herzustellen. Wesentliche, aber nicht zwingende Kriterien journalistischer Arbeit sind Aktualität, Faktizität, Relevanz und – im Rahmen des Möglichen – inhaltliche Unabhängigkeit. Journalistische Arbeit unterliegt nur wenigen rechtlichen Grenzen und ist teilweise vom Prinzip der Selbstkontrolle geprägt, namentlich durch den Deutschen Presserat und den sogenannten Pressekodex. Dies wird weiter unten erläutert werden.

Public Relations/Öffentlichkeitsarbeit

Public Relations, kurz „PR“, ist die englische Bezeichnung für das, was im Deutschen allgemein unter Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet wird, denn die Begriffe sind Synonyme. Das Ziel der externen Public Relations kann man etwa wie folgt definieren:

„Das Hauptziel der externen Public Relations ist der strategische Aufbau einer Beziehung zwischen Organisationen [...] einerseits und externen Stakeholdern [...] andererseits, um Sympathie und Verständnis dieser Gruppen gegenüber der Organisation zu erzeugen. Dazu gehört die Gewinnung von Meinungsführern, die Beeinflussung politischer Entscheidungsträger (Lobbyismus) oder die Okkupation von Begriffen (Wording/Framing), d.h. die Bereitstellung eines Katalogs an Euphemismen, deren Nutzung den Aufbau eines konsistenten Bildes in der Öffentlichkeit fördern soll. Ein weiteres Ziel externer Öffentlichkeitsarbeit ist der Ausbau des Bekanntheitsgrads einer Organisation (etwa durch Media Relations).“

Quelle: Wikipedia, Stichwort „Öffentlichkeitsarbeit“

Der Unterschied zum Journalismus liegt darin, dass PR-Fachleute Interessenvertreter ihrer Auftraggeber sind und sich daher in ein Abhängigkeitsverhältnis begeben, etwa als Berater eines Unternehmens. Auch diese Arbeit unterliegt nur wenigen rechtlichen Grenzen und ist daher nahezu vollständig dem Prinzip der Selbstkontrolle durch den Deutschen Rat für Public Relations überlassen, der, angelehnt an den Pressekodex, den Kommunikationskodex als ethische Berufsregeln entwickelt hat. Öffentlichkeitsarbeit ist eine Form des Marketings, Influencer sind ihre bekanntesten Vertreter in den Sozialen Medien.

Staatliche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Viele die sich mit staatlicher, insbesondere polizeilicher Medien- und Öffentlichkeitsarbeit beschäftigen, haben die Vorstellung, die Arbeitsweisen, Techniken und Strategien des Journalismus oder der Öffentlichkeitsarbeit Privater sowie die dortigen rechtlichen Regelungen auf die staatliche Öffentlichkeitsarbeit übertragen zu können. Die Idee kann entstehen, wenn man vorher journalistisch oder als Kommunikationsexperte gearbeitet hat oder weil man anerkennt, dass die Kommunikationsstrategien der PR-Unternehmen und Influencer funktionieren.

Zu der Frage, ob sich die in der privaten Öffentlichkeitsarbeit entwickelten *Arbeitsweisen, Techniken und Strategien* mit einigen Anpassungen auf die staatliche Öffentlichkeitsarbeit übertragen lassen, müssen Experten der Kommunikationswissenschaft gehört werden (vgl. Kapitel 3–5), der Autor dieses Kapitels kann diese Frage als Rechtswissenschaftler nicht beantworten.

Fest steht allerdings, dass sich die *rechtlichen Regelungen* des Journalismus und der privaten Medien- und Öffentlichkeitsarbeit nicht auf die staatliche, insbesondere polizeiliche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit übertragen lassen; auch nicht ein bisschen, sondern – abgesehen vom Urheberrecht – schlicht gar nicht. Staatliche und daher auch polizeiliche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit findet eben gerade nicht frei statt, sondern unter enger Bindung an das Verfassungsrecht und die dortigen

Prinzipien. Während das Grundgesetz den Journalismus und die private Medien- und Öffentlichkeitsarbeit ermöglichen und deren Existenz garantieren, wirkt es bei der staatlichen Medien- und Öffentlichkeitsarbeit umgekehrt: Sie wird durch das Grundgesetz strikt limitiert.

Tipp:

Lesen Sie die folgenden Ausführungen von Anfang an in dem Bewusstsein, dass staatliche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit nur sehr begrenzt zulässig ist und die Freiheiten des Journalismus und der privaten Medien- und Öffentlichkeitsarbeit nicht gelten. Staatliche Stellen dürfen *eine bestimmte Form* der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit betreiben, die nun nach und nach erläutert wird. Keinesfalls dürfen Sie PR in eigener Sache betreiben, wie gleich ausführlich dargelegt wird.

2.3 Für polizeiliche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit potenziell relevante Vorschriften

Aus der vorangestellten Bestimmung des Begriffs „Medienrecht“ und den kursorisch dargelegten Einzelaspekten ergibt sich bereits, dass im Rahmen polizeilicher Medienarbeit, insbesondere im Bereich Social Media, eine Vielzahl von Bestimmungen potenziell zu beachten sind. Welche Vorschriften konkret einschlägig sein können, hängt vom Einzelfall ab, also auch von den Inhalten und der Form der Darstellung. Gleichwohl wird die folgende Übersicht schon einen Eindruck verschaffen.

2.3.1 Grundgesetz und Landesverfassung

Die 16 deutschen Bundesländer bilden teilsouveräne Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland und haben als solche auch jeweils eine Landesverfassung. Diese Landesverfassungen enthalten unter anderem Grundrechte, die in erster Linie als Ab-

wehrrechte gegen den Staat ausgestaltet sind. Sie räumen den Bürgern nämlich spezifische Schutzbereiche ein, in die staatliche Stellen entweder gar nicht oder nur auf der Grundlage spezieller gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen und unter Einhaltung bestimmter Formvorschriften eingreifen dürfen. Die Beamten und Angestellten der Polizeibehörden der Länder sind zur Beachtung der Vorgaben der jeweiligen Landesverfassung verpflichtet, denn die in der jeweiligen Landesverfassung statuierten Grundrechte haben für sie Vorrang vor den Grundrechten, die im Grundgesetz formuliert sind.

Die 16 Bundesländer bilden gemeinsam die Bundesrepublik Deutschland, und zwar auf der Grundlage des Grundgesetzes. Die im Grundgesetz garantierten Grundrechte binden unmittelbar die Beamten des Bundes sowie die Angestellten der bundeseigenen Polizeibehörden.

Im Folgenden wird, wenn es um verfassungsrechtliche Aspekte der polizeilichen Medienarbeit geht, stets nur das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Erwähnung finden, nicht aber die Landesverfassungen. Das ist zur Vereinfachung möglich, weil Art. 28 Abs. 1 GG vorsieht, dass die Landesverfassungen in grundrechtlicher Hinsicht mindestens denjenigen Standard gewährleisten müssen, den das Grundgesetz bietet. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Landesverfassungen diesen grundrechtlichen Mindeststandard auch tatsächlich erreichen. Daher kann bei verfassungsrechtlichen Fragen in diesem Kontext bedenkenlos auf leicht verfügbare Literatur zum Grundgesetz zurückgegriffen werden, die mitunter schwer aufzutreibenden Erläuterungen zum jeweiligen Landesverfassungsrecht sind verzichtbar. Das ist eine erhebliche Erleichterung und ermöglicht zudem, auf bereits in anderen Zusammenhängen erworbene Kenntnisse zurückzugreifen.

Im Kontext der Social-Media-Arbeit der Polizei sind insbesondere Art. 5 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG sowie das Rechtsstaatsprinzip relevant. Die wichtigsten Aspekte werden nachfolgend erörtert.

2.3.1.1 Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes haben lange und intensiv an der Formulierung des Art. 5 Abs. 1 GG gefeilt, wie man den Protokollen zur Konferenz auf der Herreninsel des Chiemsees vom 10. bis 23. August 1948 (sogenannter Herrenchiemseer Verfassungskonvent) entnehmen kann.²⁰ Sie blickten nämlich auf die Erfahrungen des kurz zuvor geendeten sogenannten Dritten Reichs zurück. Den Nationalsozialisten war es durch den Erlass entsprechender Gesetze (insbesondere Reichskulturkammergesetz und Schriftleitergesetz, beide 1933 verabschiedet) bekanntermaßen schon früh nach der Übernahme der Regierung gelungen, die vollständige Kontrolle über die Medien zu erlangen und sie in Bezug auf die Verbreitung der nationalsozialistischen Sicht auf die Welt „gleichzuschalten“. In der Folge wurden die Bürger in Presse, Rundfunk, Kinofilm und Theater (Fernsehen gab es noch nicht) über zwölf Jahre hinweg nur noch mit staatlich gewünschten Meinungen „beschallt“, wodurch eine öffentliche Auseinandersetzung mit anderen Auffassungen schwierig oder sogar weitgehend ausgeschlossen war. Um diesen Effekt noch zu verstärken, wurde die Nutzung ausländischer Medien fast gänzlich unterbunden und unter Strafe gestellt.

Mit dem Ziel, die staatliche Einflussnahme auf die Meinungsbildung und Meinungsäußerung künftig weitgehend auszuschließen und stattdessen Meinungsppluralität zu fördern, wollten die Väter und Mütter des Grundgesetzes eine Formulierung finden, die deutlich über die Garantien des früheren Art. 118 Weimarer Reichsverfassung hinausgehen.²¹ Es sollte für die Zukunft verhindert werden, dass der Staat bestimmenden Einfluss auf die Bildung und Verbreitung von Meinungen jeglicher Art hat, weshalb Presse, Rundfunk und Film staatsfern organisiert sein mussten. Zugleich sollte erreicht werden, dass staatliches

20 Hierzu etwa Rittig 2019b, S. 61 ff. auch mit weiteren Nachweisen.

21 Hierzu etwa Rittig 2019b, S. 61 ff. auch mit weiteren Nachweisen.