

LENNART LAUDE

Automatisierte Meinungsbeeinflussung

*Schriften zum Medienrecht
und Kommunikationsrecht*

Mohr Siebeck

Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht

Herausgegeben von

Christian von Coelln, Karl-Nikolaus Peifer
und Karl-Eberhard Hain

8



Lennart Laude

Automatisierte Meinungsbeeinflussung

Der Schutz des Kommunikationsprozesses
in sozialen Online-Netzwerken

Mohr Siebeck

Lennart Laude, geboren 1992; Studium der Rechtswissenschaft an der CAU zu Kiel; 2016 Erstes Juristisches Staatsexamen; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der CAU zu Kiel; 2019/2020 Master of Laws (LL.M.) an der London School of Economics and Political Science (LSE); 2020 Promotion; seit 2020 geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der CAU zu Kiel.

orcid.org/0000-0002-0569-3454

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften in Ingelheim am Rhein und der Studienstiftung ius vivum.

ISBN 978-3-16-160116-3 / eISBN 978-3-16-160132-3

DOI 10.1628/978-3-16-160132-3

ISSN 2512-7365 / eISSN 2569-4359 (Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das vorliegende Werk wurde im Wintersemester 2020/2021 von der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. Rechtsprechung, Literatur und Gesetzeslage, insbesondere mit Blick auf den neuen Medienstaatsvertrag, wurden bis Dezember 2020 berücksichtigt.

Vor allen anderen gebührt meiner Familie Dank für ihre fortwährende Unterstützung. Dies gilt ganz besonders für meine Eltern, die meinen gesamten Lebens- und Ausbildungsweg liebevoll und bedingungslos unterstützt haben.

Ein außerordentlicher Dank gebührt auch meinem Doktorvater Herrn Professor *Florian Becker* für seine Unterstützung während meiner langjährigen Zeit an seinem Lehrstuhl und darüber hinaus, insbesondere in allen Stadien dieser Arbeit. Seinem Kieler Kollegen, Herrn Professor *Ino Augsberg*, danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und die darin enthaltenen wertvollen Anmerkungen.

Weiterhin danke ich meinen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht und am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel für juristische und nicht-juristische Anregungen und ein herausragendes Arbeitsumfeld über den gesamten Zeitraum der Erstellung dieser Arbeit. Im Besonderen danke ich Herrn *Hendrik Jürgensen* für seine Ratschläge und seine Hilfestellung bei der Fertigstellung des Manuskripts.

Für seine Hilfe bei der Einordnung der mit dieser Arbeit verbundenen technischen Fragen danke ich Herrn *Jan-Niklas Toelstede*. Herrn Dr. *Florian Jotzo* danke ich für seine hilfreichen Anregungen zu den in Kapitel 5 diskutierten Regulierungsoptionen. Für ihre Unterstützung bei der Korrektur dieser Arbeit danke ich Frau *Svenja S. Stever* und Frau *Anne Weber*.

Der Studienstiftung *ius vivum*, im Besonderen Herrn Professor *Haimo Schack*, und der Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften gilt Dank für die großzügige Förderung der Drucklegung dieser Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
<i>A. Untersuchungsumfeld: Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken – zwischen Chance und Risiko</i>	1
<i>B. Untersuchungsgegenstand: Automatisierte Meinungsbeeinflussung</i> ...	2
<i>C. Gang der Untersuchung</i>	4
Kapitel 1: Political Bots als Gefahr für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken	7
<i>A. Soziale Online-Netzwerke</i>	7
I. Einführung	7
II. Registrierung in sozialen Online-Netzwerken	10
III. Profil eines Nutzers in einem sozialen Online-Netzwerk	11
1. Inhalt und Gestaltung des Nutzerprofils	11
2. Nutzung einer (offiziellen) Facebook-Seite	13
3. Möglichkeit der Verifizierung eines Twitter-Accounts	14
IV. Begriffsbestimmung und Zusammenfassung	15
<i>B. Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken</i>	15
I. Kommunikationsbegriff	16
II. Individualkommunikation in sozialen Online-Netzwerken	17
III. Kommunikation über Gruppen in sozialen Online-Netzwerken	18
IV. Massenkommunikation in sozialen Online-Netzwerken	19
V. Kommunikation über den Newsfeed	19
1. Facebook Newsfeed	20
a) Grundlagen des Facebook Newsfeeds	20
b) Die Bedeutung von Algorithmen für den Newsfeed	20
c) Die (Input-)Parameter hinter dem Facebook Newsfeed	22
2. Twitter Timeline	25
3. Vergleich: Instagram-Feed	27

4. Einordnung	28
VI. Zusammenfassung	29
C. <i>Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken</i>	30
I. Social Bots als neues soziotechnisches Phänomen	30
1. Technischer Hintergrund	32
a) Nutzeraccount in sozialen Online-Netzwerken	32
b) Steuerungs-Software	33
c) Zugriff auf Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs)	35
d) Steuerung durch Browser-Automatisierung	36
2. Definition von Social Bots	37
II. Verwendungsmöglichkeiten für Social Bots	38
1. USA	39
2. Russland	41
3. Türkei	42
4. Syrien	42
5. Ukraine	43
6. Deutschland	44
III. Eingrenzung auf Political Bots	45
D. <i>Risiken der Verwendung von Political Bots</i>	47
I. Strategien bei der Verwendung von Political Bots	47
1. „Misdirection“	47
2. „Smoke Screening“	48
3. „Astroturfing“	48
4. Verstärkung von Falschnachrichten	49
5. Datensammlung	50
II. Risikofaktoren	51
1. Zunehmende Nutzung sozialer Online-Netzwerke	52
a) Bedeutung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken	52
b) Einsatz sozialer Online-Netzwerke in Wahlkämpfen	56
2. Infrastruktur sozialer Online-Netzwerke	59
a) Bemühungen der Betreiber sozialer Online-Netzwerke	59
aa) Twitter	59
bb) Facebook	61
b) Newsfeeds als Ansatzpunkt für Meinungsbeeinflussung	62
3. Möglichkeiten zur Entdeckung von Social Bots	63
a) Entdeckung von Social Bots	64
b) Entdeckung der Verwender von Social Bots	65
c) Notwendigkeit einer Validierung von Bot-Accounts	66
d) Bewertung	67
4. Technische Entwicklung	68
5. Ablauf und Faktoren individueller und öffentlicher Meinungsbildung	70
a) Individuelle und öffentliche Meinungsbildung	70

b) Faktoren von Meinungsbildungsprozessen	72
c) Bedeutung des Kommunikationsprozesses	73
III. Risikoanalyse	75
1. Beeinflussung einzelner Nutzer sozialer Online-Netzwerke	75
a) Netzwerkinterne Beeinflussung	75
b) Netzwerkexterne Beeinflussung	78
2. Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung	80
a) Netzwerkinterne Beeinflussung	80
b) Netzwerkexterne Beeinflussung	81
E. Ergebnis	83

Kapitel 2: Grundrechtlicher Schutz der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken 85

A. Grundrechtsschutz der Betreiber sozialer Online-Netzwerke	85
I. Zur Grundrechtsträgerschaft ausländischer juristischer Personen	85
1. Kriterien der Grundrechtsträgerschaft ausländischer juristischer Personen	86
a) Sitztheorie	86
b) Neue Vorschläge zur Bestimmung inländischer juristischer Personen	86
c) Bewertung	87
2. Grundrechtsträgerschaft von Tochtergesellschaften	89
II. Schutzbereich und Schranken von Grundrechtsnormen	89
III. Schutz durch die Berufsfreiheit	90
1. Schutzbereich	90
2. Anwendbarkeit des Art. 12 Abs. 1 GG auf juristische Personen	91
IV. Schutz durch die Meinungsfreiheit	92
1. Inhaltsbezug als Voraussetzung des Grundrechtsschutzes	92
2. Sortierung des Newsfeeds als Werturteil?	95
3. Die Bedeutung der Personalisierung der Newsfeeds	96
4. Zwischenergebnis	98
V. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	99
1. Abgrenzung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG	99
2. Anwendbarkeit auf Betreiber sozialer Online-Netzwerke	101
a) Allgemein zugänglichkeit sozialer Online-Netzwerke	101
b) Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	104
aa) Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten durch die Pressefreiheit	104
bb) Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten durch die Rundfunkfreiheit	106
cc) Zusammenführung der Kriterien	107
c) Vergleich zu den Betreibern sozialer Online-Netzwerke	107
aa) Organisatorische Anbindung an Presse und Rundfunk	107
bb) Notwendigkeit für die Funktionsfähigkeit anderer Medien	108

cc) Bedeutung sozialer Online-Netzwerke für die Meinungsverbreitung	109
dd) Einordnung der Betreiber sozialer Online-Netzwerke	110
3. Abgrenzung zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit	113
a) Maßstab der Abgrenzung	113
b) Schutz der Betreiber sozialer Online-Netzwerke durch die Pressefreiheit	116
4. Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf juristische Personen	117
VI. Grundrechtskonkurrenzen	118
<i>B. Grundrechtsschutz der Nutzer sozialer Online-Netzwerke</i>	119
I. Schutz durch die Meinungsfreiheit	119
1. Inhalt der Kommunikation	119
2. Form von Äußerungen	121
3. Verbreitung von Äußerungen	121
4. Zusammenfassung	122
II. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	122
1. Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	123
2. Schutz der Nutzer sozialer Online-Netzwerke durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG?	124
a) Der Empfängerkreis einer Äußerung als mögliches Abgrenzungskriterium	124
b) Notwendigkeit einer medienspezifischen Betätigung	124
III. Schutz durch die Informationsfreiheit	127
IV. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	128
<i>C. Zur Anerkennung neuer Kommunikationsgrundrechte de constitutione lata</i>	129
I. Anerkennung einer Internet(dienste)freiheit	129
1. Internetfreiheit <i>sui generis</i>	129
2. Internetdienstefreiheit	130
3. Bewertung einer Internet(dienste)freiheit	131
II. Anerkennung einer einheitlichen Medienfreiheit	132
1. Herleitung und Schutzbereich einer einheitlichen Medienfreiheit	132
2. Bewertung der einheitlichen Medienfreiheit	134
III. Anerkennung einer einheitlichen Kommunikationsfreiheit	137
1. Herleitung und Schutzbereich einer einheitlichen Kommunikationsfreiheit	137
2. Bewertung einer einheitlichen Kommunikationsfreiheit	137
IV. Zwischenergebnis	139
<i>D. Ergebnis</i>	139

Kapitel 3: Political Bots im Licht der Meinungsfreiheit	141
<i>A. Meinungsäußerungen mittels Political Bots und der Schutzbereich der Meinungsfreiheit</i>	<i>141</i>
I. Schutzgüter der Meinungsfreiheit	141
1. Die Notwendigkeit der Differenzierung zwischen möglichen Schutzgütern der Meinungsfreiheit	142
2. Kommunikative Selbstbestimmung	142
3. Der Kommunikationsprozess	143
a) Kritik von <i>Jestaedt</i>	143
b) Bewertung	144
II. Personaler Schutzbereich	146
1. Originärer Grundrechtsschutz künstlicher Intelligenz	147
a) Bezug der Grundrechte zur natürlichen Person	148
b) Ansatzpunkte einer neuen Grundrechtsinterpretation	148
c) Bewertung	150
2. Kein Grundrechtsschutz automatisierter Kommunikation?	152
3. Algorithmen als Kommunikator?	156
a) Nicht-lernfähige Software	156
b) Lernfähige Software	158
4. Zurechnung automatisiert generierter Kommunikationsvorgänge	161
a) Zurechnung zum Entwickler der Steuerungs-Software	162
b) Zurechnung zum Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks	164
c) Zurechnung zum Verwender	165
5. Zur Anerkennung von Rechtssubjektivität künstlicher Intelligenz durch den Gesetzgeber	167
6. Zwischenergebnis	169
III. Sachlicher Schutzbereich	170
1. Inhalt der Kommunikation: Verbreitung von Falschnachrichten und Formalbeleidigungen	170
2. Äußerungsmodalitäten bei Verwendung von Political Bots	172
a) Die Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG	172
b) Die doppelte Identitätstäuschung durch Political Bots	174
c) Verzerrung von Meinungsbildern	175
d) Bewertung: Wahrheitspostulat der Meinungsfreiheit?	177
aa) Vergleich: Die Wahrheitspflicht bei Tatsachenbehauptungen	177
bb) Vergleich: Grundrechtlicher Schutz anonymer und pseudonymer Meinungsäußerungen	179
(1) Bedeutung der Person des Kommunikators im Kommunikationsprozess	180
(2) Notwendigkeit des Grundrechtsschutzes anonymer und pseudonymer Meinungsäußerungen	181
cc) Wahrheitspflicht in Bezug auf Äußerungsmodalitäten?	184

dd) Political Bots und die Beschränkung der Entscheidungsfreiheit anderer Nutzer	186
ee) Zur Ausnahme des Identitätsmissbrauchs	189
3. Zwischenergebnis	191
<i>B. Rechtfertigung von Eingriffen</i>	192
I. Die Schrankentrias des Art. 5 Abs. 2 GG	193
II. Verfassungsimmanente Schranken	194
1. Informationsfreiheit	195
2. Meinungsfreiheit	196
3. Allgemeines Persönlichkeitsrecht	197
4. Grundrechtspositionen der Betreiber	199
III. Leitlinien einer Interessenabwägung	201
<i>C. Bewertung der Verwendung von Political Bots im Licht der Meinungsfreiheit</i>	204
Kapitel 4: Verwendung von Political Bots durch staatliche und staatsnahe Akteure	207
<i>A. Verwendung von Political Bots im Rahmen staatlicher Kommunikation</i>	207
I. Legitimation und Grenzen staatlicher Kommunikation	208
1. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als notwendiger Bestandteil staatlicher Tätigkeit	208
2. Einsatz verschiedener Medien für staatliche Kommunikation	210
3. Das Gebot staatlicher Neutralität als Grenze staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	211
a) Begründung des Neutralitätsgebots	211
b) Abgrenzung amtlicher und parteipolitischer Äußerungen	212
c) Eingriff durch amtliche Äußerungen	214
d) Rechtfertigung amtlicher Äußerungen	215
e) Konkretisierung des Neutralitätsgebots für soziale Online-Netzwerke	217
4. Inhaltliche Maßstäbe staatlicher Kommunikation	219
5. Modalitäten staatlicher Kommunikation	221
II. Verfassungsmäßigkeit einer staatlichen Verwendung von Political Bots	223
1. Automatisierung als intransparente Äußerungsmodalität	223
2. Political Bots als nicht zuordnungsfähige Kommunikationsteilnehmer	224
III. Zwischenergebnis	225
<i>B. Verwendung von Political Bots durch politische Parteien</i>	226
I. Verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten politischer Parteien	227
1. Die Konzeption des Art. 21 Abs. 1 GG	227
a) Parteien in der staatlichen Sphäre	227

b) Parteien in der gesellschaftlichen Sphäre	228
c) Parteien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft	230
2. Status der Parteien	231
a) Freiheit der Parteien	232
b) Gleichheit der Parteien	232
c) Öffentlichkeit der Parteien	234
3. Grundrechtlicher Schutz der Beteiligung politischer Parteien am Kommunikationsprozess	235
II. Grenzen der Mitwirkung von Parteien an Willensbildungsprozessen	238
1. Grenzen der Betätigung von Parteien in Medien	238
a) Vorgaben für die Beteiligung politischer Parteien an Medienunternehmen	238
b) Besondere Vorgaben für die Beteiligung politischer Parteien an sozialen Online-Netzwerken?	240
c) Grenzen kommunikativer Betätigung in sozialen Online-Netzwerken	241
2. Grenzen amtlicher und nichtamtlicher Wahlbeeinflussung	242
a) Verfassungsrechtlicher Schutz der Wählerwillensbildung	242
b) Verbot amtlicher Wahlbeeinflussung	243
c) Nichtamtliche Wahlbeeinflussung	244
3. Zwischenergebnis	245
III. Verfassungsrechtliche Bewertung der Verwendung von Political Bots durch politische Parteien	245
1. Ausgangspunkt: Parteien als Grundrechtsträger	246
2. Begrenzung des Grundrechtsschutzes: Mittlerfunktion der Parteien	247
3. Notwendige Transparenz von Parteien in sozialen Online-Netzwerken	249
4. Automatisierung von erkennbar parteipolitischen Accounts	252
C. <i>Ergebnis</i>	253

Kapitel 5: Bedingungen und Optionen einer gesetzgeberischen Regulierung von Political Bots 255

A. <i>Schutz- und Handlungspflichten des Gesetzgebers</i>	255
I. Die objektiv-rechtliche Komponente der Grundrechte	255
1. Mittelbare Drittwirkung	256
2. Schutzpflichten	257
II. Voraussetzungen einer staatlichen Schutzpflicht	258
1. Tatbestand	258
a) Betroffenheit eines grundrechtlichen Schutzguts	258
b) Rechtswidriger Eingriff	258
c) Zurechnung des Eingriffs	259
d) Privater Störer	259
2. Rechtsfolge	260

a) Inhalt der Schutzpflicht	260
b) Maßstab des Schutzbedarfs	260
c) Adressaten der Schutzpflicht	261
3. (Verfassungs-)Gerichtliche Kontrolle des Gesetzgebungsauftrags zum Grundrechtsschutz	261
a) Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	261
aa) Einschätzungsspielraum	262
bb) Gestaltungsspielraum	262
b) Handlungspflichten des Gesetzgebers	264
III. Die objektiv-rechtliche Komponente des Art. 5 Abs. 1 GG	265
1. Schutzpflicht für den Kommunikationsprozess	266
2. Das Ziel kommunikativer Chancengleichheit	267
3. Ausgestaltungsauftrag aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	269
4. Die Verstärkung der objektiven Komponente der Pressefreiheit	270
5. Bestimmung des staatlichen Gestaltungsspielraums	273
6. Übertragung auf soziale Online-Netzwerke	275
IV. Zwischenergebnis	276
<i>B. Regulierung automatisierter Meinungsbeeinflussung de lege lata</i>	<i>277</i>
I. TMG	278
1. Nutzer als Anbieter von Telemedien	278
2. Geschäftsmäßigkeit des Telemediums	279
II. MStV	280
1. Informationspflichten gem. § 18 MStV	280
2. Ausschluss persönlicher und familiärer Zwecke durch § 18 Abs. 1 MStV	281
3. Anwendung und Durchsetzbarkeit der Informationspflicht	282
4. Neue Kennzeichnungspflicht im MStV	282
III. UWG	284
IV. NetzDG	285
V. UrhG	285
1. Verletzung des Leistungsschutzrechts an einer Datenbank, §§ 87a, 87b UrhG	286
a) Schutzvoraussetzungen	286
b) Verletzungshandlung	287
c) Rechtfertigung durch Nutzungslizenz	288
2. Verletzung des Urheberrechts an einem Datenbankwerk, § 4 Abs. 2 UrhG	289
3. Rechtsfolgen potenzieller Urheberrechtsverletzungen	291
VI. StGB	291
1. Datenveränderung, § 303a Abs. 1 StGB	291
a) Tatbestand	291
b) Vorbereitungshandlungen	293
2. Computersabotage, § 303b Abs. 1 StGB	293

3. Straftaten bei Wahlen	294
4. Beleidigungsdelikte, §§ 185 ff., und Volksverhetzung, § 130 StGB	295
VII. Zwischenergebnis	296
C. <i>Regulierung automatisierter Meinungsbeeinflussung de lege ferenda</i>	296
I. Anforderungen und Erwartungen an ein Regulierungsmodell	297
1. Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten	297
a) Rechtsetzung durch die Mitgliedstaaten	297
aa) Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie	297
bb) Koordinierter Bereich	298
b) Rechtsetzung durch die Europäische Union	300
2. Gesetzgebungskompetenzen	301
3. Regulierungsadressat	302
a) Regelungen gegenüber Verwendern von Political Bots	302
b) Regelungen gegenüber Software-Entwicklern	304
c) Regelungen gegenüber Betreibern sozialer Online-Netzwerke	304
4. Vorbehalt des Gesetzes	305
5. Gesetzgeberische Berücksichtigung von Prognoseelementen	306
a) Wissenschaftliche Unsicherheiten	306
b) Eigeninteressen der Betreiber	307
c) Rechtstechnische Berücksichtigung von Unsicherheiten	308
6. Regelungsziele	310
7. Zwischenergebnis	312
II. Vorschlag eines Regulierungsmodells	314
1. Kennzeichnungspflicht für automatisierte Kommunikation	314
2. Transparenz algorithmenbasierter Entscheidungsverfahren	316
a) Informationspflichten gegenüber den Nutzern	316
b) Berichtspflichten	318
3. Schutz vor Identitätsmissbrauch	319
a) Zu einer Klarnamenpflicht in sozialen Online-Netzwerken	320
b) Eigener Vorschlag	321
4. Anwendungsbereich der medienrechtlichen Regelungen	323
5. Verbot automatisierter Kommunikation für politische Parteien	324
III. Verfassungsmäßigkeit des vorgeschlagenen Regulierungsmodells	325
1. Bewertung weiterer Regulierungsoptionen	326
a) Straftatbestände	326
b) Zugriff auf APIs	327
c) Vielfaltssicherung	328
d) (Regulierte) Selbstregulierung der Betreiber	329
2. Interessenabwägung	331
a) Widerstreitende Abwägungsposten	331
b) Fürstreitende Abwägungsposten	333
c) Bewertung	334

3. Bestehen einer gesetzgeberischen Handlungspflicht?	336
<i>D. Ergebnis</i>	338
Ergebnissätze und Ausblick	341
<i>A. Zur Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG</i>	341
<i>B. Konzeptionelle Erfassung automatisierter Meinungsbeeinflussung</i>	342
<i>C. Ausblick</i>	344
Literatur	347
Register	367

Einleitung

„Ich glaube, die sozialen Medien sind mittlerweile politische Foren, auf denen Meinungen ausgetauscht und gebildet werden. Vor zehn Jahren war das noch die Kneipe und vor vierzig Jahren der Marktplatz.“

Lisa-Maria Neudert¹

A. Untersuchungsumfeld: Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken – zwischen Chance und Risiko

Die Rahmenbedingungen von Kommunikation haben sich durch das Internet und die Entwicklung neuer Onlinedienste mit Möglichkeiten zum Informationsaustausch in den letzten Jahren entscheidend verschoben. Anders als bei klassischen Rundfunk- und Presseangeboten können Bürger in solchen Diensten eigene Inhalte verbreiten. Sie verlassen die Rolle als (vorwiegend) passive Informationsempfänger und erhalten neue Möglichkeiten zur kommunikativen Selbstbestimmung und zum wechselseitigen Austausch mit anderen Bürgern. Vor allem soziale Online-Netzwerke wie Facebook und Twitter erfahren weltweit eine stetig steigende Nutzung. Dabei werden sie nicht nur für den Austausch persönlicher Inhalte mit Familie und Freunden, sondern von immer mehr Nutzern auch als Nachrichtenquelle verstanden.²

Mit der zunehmenden Akzeptanz sozialer Online-Netzwerke geht ihre wachsende gesellschaftliche Bedeutung einher. Die Partizipationsmöglichkeiten für die Nutzer digitaler Kommunikationsangebote begründeten Hoffnungen auf einen „Jungbrunnen für die Demokratie im digitalen Zeitalter.“³ Angesichts der kommunikativen Möglichkeiten der Bürger und gleichzeitig geringer Regulierung durch die Betreiber und den Staat scheinen diese Netzwerke wie ein idealer Raum für einen rationalen, herrschaftsfreien Diskurs als zentrales Element einer demokratischen Öffentlichkeit.⁴

¹ Tweet vom 19.10.2017, abrufbar: @lmneudert, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Alternativ als Interview erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Woche Nr. 42 vom 13.10.2017, S. 26.

² Exemplarisch Reuters Institute Digital News Report 2019, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_0.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 86 f.

³ Clemens, ZfP 1999, 50; vgl. Schemmel, Der Staat 57 (2018), 501, 503.

⁴ Büschenfeldt, TFH Wildau – Wissenschaftliche Beiträge 2008, 72, 74. Zu diesem auf

Von dieser lodernen Euphorie ist angesichts zunehmender Warnungen vor der Gefährlichkeit sozialer Online-Netzwerke für die Demokratie und ihrer Anfälligkeit für Manipulationsversuche nur noch ein Flackern verblieben. Der Verkauf der Daten von 87 Millionen Facebook-Nutzern an Cambridge Analytica zur anschließenden Verwendung für individuell zugeschnittene Wahlwerbung ist nur ein Beleg für die neu entstandenen Möglichkeiten zur Beeinflussung von Wählern.⁵ Das Risiko der Nutzung für gezielte Desinformationskampagnen verdeutlicht der US-amerikanische Präsidentschaftswahlkampf 2016. Befürchtungen vor Diskursfragmentierungen durch das Entstehen von sog. Filterblasen und Echokammern führen zu Forderungen nach staatlichen Eingriffen.⁶ In fast schon fatalistischer Weise wird nicht mehr das demokratiefördernde Potenzial sozialer Online-Netzwerke, sondern das Risiko einer Zerstörung der Demokratie betont.⁷

B. Untersuchungsgegenstand: Automatisierte Meinungsbeeinflussung

Versuche der Beeinflussung von Wählern sind keinesfalls dem Zeitalter digitaler Kommunikation vorbehalten, sondern gehören vielmehr zum notwendigen Meinungskampf einer demokratischen Gesellschaft. Indes haben derartige Versuche neue Formen gefunden und sind durch den Einsatz von Informationstechnologien und die Allgegenwärtigkeit sozialer Medien von neuer Qualität.⁸ Die Entwicklung technischer Instrumente und ihre Verknüpfung mit neuen, offenen Kommunikationsräumen im Internet eröffnet eine Vielzahl neuer Optionen zur Ansprache einzelner Wähler bzw. Wählergruppen.

So überrascht es nicht, dass sich weltweit eine Verwendung neu entwickelter, automatisierter Instrumente im politischen Diskurs feststellen lässt. Im Rahmen der TV-Duelle zwischen Donald Trump und Hillary Clinton vor der US-Präsidentschaftswahl 2016 wurde über ein Eingreifen von Social Bots zugunsten Trumps in der parallel stattfindenden Diskussion auf Twitter berichtet.⁹ Nach

die Kommunikationsbedingungen gestützten Demokratiemodell *Habermas*, Die Einbeziehung des Anderen, 1997, S. 285 ff., insbesondere S. 288: „Diese subjektlosen Kommunikationen, innerhalb und außerhalb der politischen, auf Beschlußfassung programmierten Körperschaften, bilden Arenen, in denen eine mehr oder weniger rationale Meinungs- und Willensbildung über gesamtgesellschaftlich relevante Themen und regelungsbedürftige Materien stattfinden kann.“

⁵ Dazu *Isaak/Hanna*, Computer 51 (8) 2018, 56 ff.

⁶ Exemplarisch *Mitsch*, DVBl. 2019, 811 ff.

⁷ DIE ZEIT Nr. 53 vom 20.12.2017, S. 24, Interview mit Niall Ferguson: „Facebook zerstört die Demokratie.“

⁸ House of Commons, „Disinformation and ‚fake news‘: Final Report“, S. 5, abrufbar unter: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/1791/1791.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Vgl. *Künast*, ZRP 2019, 62, 64.

⁹ *Bessi/Ferrara*, First Monday 2016, 21 (11); *Kollanyi/Howard/Woolley*, Bots and Auto-

dem EU-Mitgliedschaftsreferendum im Vereinigten Königreich 2016 wurden Social Bots als politische Stimmungsmacher ausgemacht.¹⁰ Im Russland-Ukraine-Konflikt agierten Social Bots in sozialen Online-Netzwerken scheinbar als Teil von Versuchen, die Deutungshoheit über die aktuellen Geschehnisse zu sichern.¹¹ Angesprochen ist mit dem Phänomen der Social Bots in allen Fällen die Verwendung von Software, die wie ein menschlicher Nutzer im Internet kommunizieren kann, ohne dass für menschliche Gegenüber die stattfindende Automatisierung erkennbar wird. Befürchtungen, dass eben diese Social Bots auch Einfluss auf Bundestagswahlen nehmen könnten, wurden durch eine Anknüpfung der Alternative für Deutschland (AfD) zu einer Nutzung eben dieser Technologie sicher nicht beschwichtigt.¹²

Worauf genau bezieht sich diese Diskussion um Social Bots? Und verfügen sie tatsächlich über die Möglichkeit zur Beeinflussung des gesellschaftlichen Diskurses und in der Folge von für die Demokratie entscheidenden Wahlen und Abstimmungen? Besteht dann nicht eine Notwendigkeit von Schutzvorkehrungen durch den Gesetzgeber für die vermeintlich ahnungslosen menschlichen Teilnehmer im Diskurs? Schon ein erster Versuch der juristischen Einordnung der neuen Kommunikationsteilnehmer offenbart vielschichtige Probleme. So ist zu klären, ob und inwiefern sich der Einsatz von Automatisierung auf die Zurechnung von Kommunikationsvorgängen zu natürlichen Personen auswirkt. Insbesondere wird überlegt, ob dergestalt erfolgende Kommunikation noch Grundrechtsschutz genießen kann.¹³ Die beschriebenen Beobachtungen werfen die Frage auf, ob für politische Akteure wie Parteien besondere Maßstäbe bei Verwendung technischer Wahlkampfhelfer entwickelt werden müssen.

Hinzukommt, dass das hier in den Blick genommene Umfeld sozialer Online-Netzwerke ebenfalls auf verschiedenen Ebenen Zündstoff für die (Rechts-)

mation over Twitter during the Second U. S. Presidential Debate, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/10/Data-Memo-Second-Presidential-Debate.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹⁰ „Die Bots wollen raus aus der EU“, Spiegel Online vom 23.06.2016, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/netzwelt/web/brexit-und-soziale-netzwerke-bots-koennten-waehler-manipulieren-a-1099196.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; *Howard/Kollanyi*, Bots, #StrongerIn, and #Brexit, <https://arxiv.org/abs/1606.06356>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1 ff.

¹¹ *Zhdanova/Orlova*, Computational Propaganda in Ukraine, <https://www.oii.ox.ac.uk/blog/computational-propaganda-in-ukraine-caught-between-external-threats-and-internal-challenges/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 8 ff.

¹² Bericht von Spiegel Online vom 21.10.2016, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/afd-will-im-wahlkampf-social-bots-einsetzen-a-1117707.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Eine diese Berichte zurückweisende Pressemitteilung der AfD vom 23.10.2016 ist abrufbar unter: <https://www.afd.de/afd-lehnt-einsatz-von-sogenannten-social-bots-ab/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹³ Etwa *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 74 f.; *Klaas*, MMR 2019, 84, 87 ff.; *Milker*, ZUM 2017, 216, 217 f.; *ders.*, InTeR 2017, 199, 201 f.; *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 466 ff.; *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 102 ff.

Wissenschaft liefert und die dogmatische Erfassung ihrer Strukturen keinesfalls geklärt ist. Der grundrechtliche Schutz der Betreiber und der Nutzer dieser Angebote kann, speziell mit Blick auf die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG, nur als ungeklärt bezeichnet werden.¹⁴ Nicht selten wird demnach die Schaffung neuer Grundrechte als Notwendigkeit für die Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes erachtet.¹⁵ Durch diese Diskussionen geistert oftmals als weitere Unbekannte der Begriff der Algorithmen, deren Auswirkungen auf die Kommunikation und ihre rechtliche Beurteilung zu bestimmen sind.¹⁶

Diese Arbeit sucht einen Ansatz für den zukünftigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Umgang mit den Möglichkeiten automatisierter Meinungsbeeinflussung. Die damit verbundenen Risiken sollen systematisiert und mit Blick auf einen eventuell bestehenden (gesetzgeberischen) Handlungsbedarf geprüft werden. Zugleich erfolgt eine rechtliche Verortung der verschiedenen Kommunikationsteilnehmer sowohl von privater als auch staatlicher Seite in sozialen Online-Netzwerken unter Berücksichtigung der strukturellen Besonderheiten. Angesichts der zahlreich bestehenden Berührungspunkte bietet die Arbeit zugleich einen Beitrag zur Diskussion um die Interpretation der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG.

C. Gang der Untersuchung

Die juristische Beurteilung automatisierter Meinungsbeeinflussung kann nicht ohne eine Auseinandersetzung mit den technischen Rahmenbedingungen erfolgen. Daher sollen in Kapitel 1 zunächst das Kommunikationsumfeld sozialer Online-Netzwerke dargestellt und seine Besonderheiten bestimmt werden. Sodann wird aufgezeigt, wie Automatisierung mit dem Ziel der Beeinflussung menschlicher Nutzer verwendet werden kann. Hierdurch werden verschiedene Ziele der Verwendung von Social Bots deutlich, weshalb eine Eingrenzung erfolgt. Die im politischen Diskurs agierenden Political Bots werden als Untersuchungsgegenstand definiert. Anhand bisher beobachteter Fälle der Verwendung von Political Bots in verschiedenen Ländern werden die davon ausgehenden Risiken analysiert und systematisiert.

Kapitel 2 befasst sich, sowohl wegen der intensiven wissenschaftlichen Auseinandersetzung als auch wegen der Bedeutung für die folgende Beurteilung

¹⁴ Vgl. *Franzius*, JZ 2016, 650 ff.; *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 627 ff.; *ders.*, MMR 2017, 439, 442 ff.; *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 172 ff.

¹⁵ *Bronsema*, Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse, 2008, S. 171 ff.; *Hain*, K&R 2012, 98, 103; *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 98 ff.; *Schliesky*, NVwZ 2019, 693, 698 ff.; *Sporn*, K&R 2013, 2, 5 ff.; *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 194 ff.

¹⁶ Vgl. *Martini*, JZ 2017, 1017, 1018: „Blackbox Algorithmus“.

automatisierter Meinungsäußerungen, mit dem Schutz der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken durch das Grundgesetz. Hierbei wird zwischen deren Betreibern und deren Nutzern als Kommunikationsteilnehmer differenziert. Es wird berücksichtigt, dass im Schrifttum vielfach die Schaffung neuer Kommunikationsgrundrechte als notwendig für einen ausreichenden Grundrechtsschutz angesehen wird.

Ausgehend von den gefundenen Ergebnissen wird in Kapitel 3 der grundrechtliche Schutz der Verwendung von Political Bots am Maßstab der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG untersucht. Die Automatisierung von Kommunikationsvorgängen wirft verschiedene Zurechnungsfragen bei der Eröffnung des personalen Schutzbereichs auf. Angesichts der Modalitäten der Äußerungen und ihrer Auswirkungen auf die Empfänger stellt sich weiter die Frage, ob sich die Kommunikation innerhalb der Grenzen des sachlichen Schutzbereichs bewegt. Weiter werden verfassungsrechtliche Schranken bestimmt, durch die eine an sich geschützte Verwendung eingeschränkt werden darf, und Leitlinien für eine in dieser Konstellation vorzunehmende Interessenabwägung erarbeitet.

Aufgrund ihres besonderen Gewichts für die Funktionsfähigkeit der Demokratie und ob der beobachteten Rolle staatlicher oder staatsnaher Akteure in anderen Staaten nimmt Kapitel 4 die Verwendung von Political Bots als Mittel staatlicher Kommunikation und durch politische Parteien in den Blick. Dabei wird die Notwendigkeit ihrer Beteiligung am Kommunikationsprozess begründet, um sodann die Grenzen dieser Mitwirkung herauszuarbeiten.

Die in den vorherigen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse sind maßgeblich für die Möglichkeiten und Ziele einer gesetzgeberischen Regulierung automatisierter Meinungsbeeinflussung, denen sich Kapitel 5 widmet. Zum Ausgangspunkt dienen die aus Art. 5 Abs. 1 GG abzuleitenden staatlichen Schutzpflichten, die sich zu Handlungspflichten des Gesetzgebers verengen können. Der *de lege lata* bestehende gesetzliche Rahmen für die Verwendung von Political Bots wird dahingehend untersucht, ob er den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben genügt. Anknüpfend hieran wird ein eigenes Modell einer gesetzgeberischen Regulierung vorgeschlagen.

Abschließend werden grundlegende Gedanken zur zukünftigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Erfassung automatisierter Meinungsbeeinflussung zusammengefasst.

Kapitel 1

Political Bots als Gefahr für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken

Zur Einführung in den Untersuchungsgegenstand sind zunächst die Struktur und die Besonderheiten der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken darzustellen. Sodann werden die technischen Umstände automatisierter Meinungsbeeinflussung erläutert und Political Bots begrifflich definiert. Hieran schließt sich eine Analyse der von diesen ausgehenden Risiken an. Diese werden abschließend systematisiert und bewertet.

A. Soziale Online-Netzwerke

I. Einführung

Die Entwicklung des Web 2.0 führte u. a. zur Entstehung von sozialen Netzwerken im Internet, einem technischen und sozialen Phänomen, das inzwischen Milliarden von Teilnehmern¹ über die ganze Welt miteinander verbindet.² Wenngleich er heutzutage fast selbstverständlich für Internetangebote verwendet wird, war der Begriff des sozialen Netzwerks schon zuvor in der Sozialwissenschaft bekannt.³ Dort beschrieb der Begriff (interpersonaler) sozialer Netzwerke typischerweise das Gesamtbild sozialer Beziehungen einer Person, rekuriert also auf eine Vergesellschaftung von Individuen.⁴ Ein soziales Netzwerk in diesem Sinne besteht aus einer begrenzten Zahl von Akteuren und den

¹ Allein aus Gründen des Textflusses verzichtet diese Arbeit auf die Verwendung geschlechtsspezifischer Formulierungen und nutzt das generische Maskulinum. Soweit personenbezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, insbesondere mit Blick auf die Nutzerinnen und Nutzer sozialer Online-Netzwerke, beziehen sie sich auf alle Geschlechter in gleicher Weise.

² Xu et al., Information Disclosure and Online Social Networks, <http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1507&context=amcis2010>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 1. Einen kurzen Überblick zur Funktionsweise des Internets gibt Koreng, Zensur im Internet, 2010, S. 43 ff.

³ Einen Überblick über die Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften gibt Weyer, in: ders. (Hrsg.), Soziale Netzwerke, 2014, S. 39 ff.; Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 88 mwN.

⁴ Haider, Facebook – eine Nutzertypologie, 2012, S. 10; Kaufmann, in: ders. (Hrsg.), Vernetzte Steuerung, 2007, S. 7 ff.; Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 89.

zwischen ihnen bestehenden Beziehungen.⁵ Auch wenn eine Definition sozialer Online-Netzwerke erst das Ergebnis dieses Abschnitts bilden wird, lassen sie sich, von dem sozialwissenschaftlichen Begriffsursprung ausgehend, grundsätzlich als Internetdienste verstehen, die ihren Nutzern erleichtere Kommunikation mit anderen Individuen bieten.⁶ Sie sind in den vergangenen Jahren in ganz verschiedenen Richtungen und mit zahlreichen Zielen entstanden. „Die hierdurch entstehende Fluktuation, Vielzahl und Vielfalt der Netzwerke macht eine abschließende und umfassende Betrachtung sämtlicher Netzwerke kaum möglich.“⁷ So ist etwa die verstärkte Entwicklung sozialer Online-Netzwerke zum Teilen von Fotos und Videos zu beobachten; der hier führende Dienst Instagram gehört seit 2012 zur Facebook Inc. und kann auf sprunghaft steigende Nutzerzahlen verweisen.⁸ Differenziert werden kann zwischen allgemeinen (horizontalen) Netzwerken, welche umfassend und breit ausgerichtet sind, und spezialisierten (vertikalen) Netzwerken mit thematischer Spezialisierung wie etwa das Business-Netzwerk Xing.⁹ Für diese Arbeit sind die allgemeinen sozialen Netzwerkdienste von besonderem Interesse, weil sie eine größere Nutzerzahl haben und zu einer natürlichen Monopolbildung tendieren.¹⁰ Zudem sind es besonders die allgemeinen sozialen Online-Netzwerke, die im weitesten Sinne kommunikativen Zwecken dienen.¹¹ Allgemeine soziale Online-Netzwerke ermöglichen die Pflege bestehender Freundschaften und das Knüpfen neuer Kontakte, bilden so die sozialen Beziehungen ihrer Mitglieder auf eine neue Weise ab und machen diese auch für andere Nutzer des jeweiligen Netzwerks sichtbar.¹² Soweit in dieser Arbeit nur von sozialen Online-Netzwerken gesprochen wird, beschränkt sich der Untersuchungsgegenstand auf allgemeine soziale Online-Netzwerke, für die Facebook und Twitter besonders hervorgehoben werden.

⁵ Nach der englischen Definition „A social network consists of a finite set or sets of actors and the relation or relations defined on them“, *Stegbauer*, in: Weyer (Hrsg.), *Soziale Netzwerke*, 2014, S. 243; *Wasserman/Faust*, *Social Network Analysis*, 1994, S. 20.

⁶ *Boshmaf* et al., *The Socialbot Network*, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020. Siehe die Begriffsbestimmung in Kapitel 1, A., IV.

⁷ *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 90 mwN.

⁸ Zur Nutzung von Instagram *Hu/Manikonda/Kambhampati*, *What We Instagram*, https://www.researchgate.net/publication/290044426_What_we_instagram_A_first_analysis_of_instagram_photo_content_and_user_types, zuletzt abgerufen am 10.12.2020. Im Juni 2018 gab das Unternehmen bekannt, die Zahl von einer Milliarde Nutzer weltweit überschritten zu haben, dazu <https://www.forbes.com/sites/valleyvoices/2018/06/25/how-instagram-is-eating-the-world/?sh=39a896ee3145>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁹ *Schulz/Dankert*, *Die Macht der Informationsintermediäre*, 2016, S. 24; dazu auch *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 91 f.

¹⁰ *Schulz/Dankert*, *Die Macht der Informationsintermediäre*, 2016, S. 24.

¹¹ *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 93 mwN.

¹² *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 92 f. mwN.

Facebook ist das mit Abstand größte soziale Online-Netzwerk und hinter Google und YouTube eine der Webseiten mit den meisten Aufrufen weltweit.¹³ Längst ist Facebook zu einem großen Internet- und Wirtschaftsunternehmen aufgestiegen, das seit 2012 an der Börse notiert ist und einen Börsenwert von über 700 Milliarden US-Dollar erreicht hat.¹⁴ Facebook steht somit paradigmatisch für die wachsende Bedeutung sozialer Online-Netzwerke. Auch der Internetdienst Twitter hat im vergangenen Jahrzehnt weltweit Millionen von Nutzern gewonnen. Twitter ermöglicht seinen Nutzern, einen Mikroblog mit Kurznachrichten zu schaffen, welche dann von anderen Nutzern eingesehen werden können.¹⁵ Die Länge dieser Nachrichten, der sog. Tweets, war bis November 2017 auf 140 Unicode-Zeichen beschränkt, bis die maximale Länge auf 280 Zeichen angehoben wurde.¹⁶ Die besonderen Möglichkeiten von Twitter, seine virale Wirkung, liegen in dieser Form der aktuellen Kurzinformation. Nicht zuletzt hat Twitter durch den Erfolg von Donald J. Trump bei den US-Präsidentenwahlen 2016 und seinem Einsatz von Twitter als Sprachrohr einen erheblichen (welt-)politischen Einfluss gewonnen.¹⁷ Angesichts der Unterschiede in der Funktionsweise zwischen Facebook und Twitter wird über die Charakterisierung von Twitter und seine mögliche Einordnung als soziales Netzwerk diskutiert.¹⁸ Geht man von dem sozialwissenschaftlichen Ursprung sozialer Netzwerke als Vergesellschaftung von Individuen aus und stellt damit darauf ab, dass die Verbindung der Nutzer und die Schaffung von Kommunikationsmöglichkeiten prägend für allgemeine soziale Online-Netzwerke ist, kommt man zu dem Ergebnis, dass auch Twitter als soziales Online-Netzwerk zu behandeln ist.¹⁹ Bei der Auswertung wissenschaftlicher Studien und der rechtlichen Einordnung sind bestehende funktionale Unterschiede zwischen verschiedenen Diensten gleichwohl zu beachten – und verdeutlichen zudem die Vielfalt kommunikativer Möglichkeiten, die sich in diesem Bereich in den letzten Jahren entwickelt hat.

¹³ Eine Übersicht der meistaufgerufenen Webseiten ist abrufbar unter: <https://www.alexa.com/topsites/global;0>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁴ Die Marktkapitalisierung der Facebook Inc. ist abrufbar unter: https://ycharts.com/companies/FB/market_cap, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁵ *Schmidmann*, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 337.

¹⁶ Informationen zu dieser Veränderung der Zeichenbeschränkung sind abrufbar unter: https://blog.twitter.com/official/en_us/topics/product/2017/tweetingmadeeasier.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁷ *Oremus*, Twitter's New Order, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2017/03/twitter_s_timeline_algorithm_and_its_effect_on_us_explained.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁸ Vgl. die Fragestellung „What is Twitter, a Social Network or a News Media“ bei *Kwak et al.*, What is Twitter, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1772690.1772751>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 591 ff.

¹⁹ Differenzierend *Schmidmann*, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 337 ff.

II. Registrierung in sozialen Online-Netzwerken

Die Teilnahme in einem sozialen Online-Netzwerk und die Kommunikation mit anderen Nutzern sind erst nach Erstellung eines Accounts möglich. Die Kontrolle über einen Account in einem sozialen Online-Netzwerk ist nach vorheriger Registrierung in dem jeweiligen Netzwerk möglich. Die Registrierung erfolgt über das Ausfüllen eines Online-Formulars, über das verschiedene Informationen vom potenziellen Neunutzer abgefragt werden.²⁰ So verlangt Facebook vor Erstellung eines Accounts die Angabe von Vor- und Nachname, Geschlecht, Geburtsdatum, einer gültigen Handynummer oder E-Mail-Adresse sowie eines Passworts. Twitter verzichtet demgegenüber auf die Angabe von Geschlecht und Geburtsdatum; notwendig sind die Angabe eines vollständigen Namens, einer Telefonnummer oder einer E-Mail-Adresse sowie eines Passworts. Spezialisierte soziale Online-Netzwerke fragen zusätzlich, je nach thematischer Ausrichtung, weitere persönliche Informationen ab.

Von unterschiedlicher Bedeutung in verschiedenen sozialen Online-Netzwerken ist die Angabe des Klarnamens durch den Nutzer. Insbesondere in spezialisierten Netzwerken, zu denken ist etwa an Partnervermittlungsangebote oder audiovisuelle Dienste wie Snapchat und Instagram, erfolgt die Kommunikation unter Verwendung von pseudonymisierten Nutzernamen.²¹ Auch bei Twitter erfolgt die Kommunikation innerhalb des Netzwerks über den nach der Registrierung selbstgewählten Nutzernamen, wenngleich der vollständige Name zuvor im Registrierungsprozess angegeben werden soll. Der Nutzer wird von Twitter nicht zur Angabe seines Klarnamens verpflichtet.²² Demgegenüber verlangen andere soziale Online-Netzwerke die Angabe des Klarnamens. Ein Facebook-Nutzer muss denselben Namen verwenden, den er auch im täglichen Leben verwendet.²³ Bei Zweifeln über die Identität eines Facebook-Nutzers kann dieser zu einem Nachweis etwa durch Lichtbildausweis verpflichtet werden.²⁴ Noch weiter geht XING, nach dessen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Nutzer verpflichtet ist, „ausschließlich wahre und nicht irreführende Angaben zu machen sowie seinen Klarnamen und keine Pseudonyme oder Künstlernamen zu verwenden“.²⁵ Somit besteht in einigen sozialen Online-Netzwerken die Notwendigkeit der Registrierung unter Klarnamen.²⁶

²⁰ Vgl. *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 97.

²¹ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 128. Die Nutzungsbedingungen dieser Dienste sind abrufbar unter: <https://help.instagram.com/478745558852511>; <https://www.snap.com/de-DE/terms>, jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²² Dazu die Twitter-AGB, abrufbar unter <https://twitter.com/de/tos>; vgl. auch <https://support.twitter.com/articles/402879#>, jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²³ <https://www.facebook.com/legal/terms>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁴ <https://de-de.facebook.com/help/contact/183000765122339>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁵ <https://www.xing.com/terms#a-4>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁶ Zu einer Klarnamenpflicht in sozialen Online-Netzwerken siehe Kapitel 5, C., II., 3., a).

Mit der Registrierung ist regelmäßig die Zustimmung zu den AGB des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks verbunden. Bei Facebook ist neben dem Akzeptieren der Nutzungsbedingungen auch die Bestätigung der Datenrichtlinie,²⁷ d. h. die Einwilligung des Nutzers in die Verarbeitung seiner eingestellten Daten, und der Cookie-Richtlinie zur Speicherung von Informationen notwendig. Entsprechend stimmt ein Nutzer mit Registrierung bei Twitter den AGB, den Datenschutzrichtlinien und der Nutzung von Cookies durch das Netzwerk zu. Wie Facebook und Twitter exemplarisch zeigen, ist die Registrierung in allgemeinen sozialen Online-Netzwerken regelmäßig kostenlos.²⁸ Diese finanzieren sich mittelbar über die Nutzer und die von diesen eingestellten Inhalte: Für Twitter wie Facebook stellen Werbeeinnahmen die größte Einnahmequelle dar.²⁹ Die Registrierung in einem sozialen Online-Netzwerk ist rechtlich als Vertrag *sui generis* zu qualifizieren, wobei die Einwilligung des Nutzers zur Datenverwendung die im Synallagma stehende Gegenleistung für das Zugänglichmachen der Netzwerkinfrastruktur darstellt.³⁰ Vor dem Hintergrund der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte hat jeder Nutzer einen Anspruch, zu den üblichen Bedingungen zu einem allgemeinen sozialen Online-Netzwerk zugelassen zu werden, soweit kein sachlicher Grund für eine Ablehnung vorliegt.³¹

III. Profil eines Nutzers in einem sozialen Online-Netzwerk

Die Kontrolle über einen Account in einem sozialen Online-Netzwerk nach erfolgreicher Registrierung ermöglicht dem Nutzer, sich selbst ein Nutzerprofil in diesem Netzwerk einzurichten, welches dann für andere Nutzer als eigenständige Seite angezeigt wird. Dieses Nutzerprofil ist „Dreh- und Angelpunkt“ für die kommunikativen Aktivitäten innerhalb des sozialen Online-Netzwerks.³²

1. Inhalt und Gestaltung des Nutzerprofils

In dem Nutzerprofil kann sich die jeweilige Person präsentieren, insbesondere durch das Hinzufügen von Profilbildern und biografischen Informationen.³³ Dem Hinzufügen persönlicher Informationen sind kaum Grenzen gesetzt, je nach Motivation des Nutzers kann dieser etwa auch Adresse, beruflichen Wer-

²⁷ Die Datenrichtlinie ist abrufbar unter: <https://www.facebook.com/about/privacy>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁸ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 97.

²⁹ Siehe zu den Einnahmequellen Kapitel 1, D., II., 2., a).

³⁰ Ausführlich dazu Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 98 ff.

³¹ Raue, JZ 2018, 961, 969; zur mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte Kapitel 5, A., I., 1.

³² Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 127.

³³ Guilbeault, International Journal of Communication 2016, 5003, 5008.

degang, Religionszugehörigkeit, politische Einstellung oder sportliche Aktivitäten angeben und so mit anderen Nutzern teilen. Auf der Profilsseite werden Aktivitäten des Nutzers innerhalb des sozialen Online-Netzwerks, wie veröffentlichte Inhalte oder Diskussionen mit anderen Nutzern, angezeigt.³⁴ Weiter können Freunde hinzugefügt werden und andere Nutzer auf diese Weise in das eigene „soziale Netzwerk“ integriert werden.³⁵ Auf Facebook können Nutzer Freundschaftsanfragen an Freunde, Familie oder andere Menschen schicken, mit denen sie sich vernetzen möchten. Wird die Freundschaftsanfrage akzeptiert, folgen sich die beiden Nutzer gegenseitig, d. h., die Statusmeldungen des anderen werden im jeweiligen Newsfeed angezeigt.³⁶ Im Mittelpunkt eines Nutzerprofils auf Facebook steht die als Chronik bezeichnete Profilsseite, in welcher alle vom jeweiligen Nutzer eingestellten Inhalte nach Datum sortiert angezeigt werden. Weiterhin können andere Nutzer Inhalte auf der Chronik hinzufügen.³⁷ Auch Twitter ermöglicht seinen Nutzern, anderen Personen innerhalb des Netzwerks zu folgen. Dieses „Following“ setzt anders als bei Facebook keine Reziprozität voraus – es ist nicht nötig, dass sich die Nutzer gegenseitig folgen.³⁸ Folgt ein Nutzer einem anderen Nutzer auf Twitter, bekommt er dessen Tweets in seiner Timeline angezeigt. Es ist möglich, auf die Tweets anderer Nutzer zu antworten, diese über das eigene Profil zu teilen („Retweeten“) und sie somit weiter zu verbreiten oder einen Tweet mit „Gefällt mir“ zu markieren. Es ist auch möglich, die eigenen Tweets zu schützen und andere Nutzer von deren Ansicht auszuschließen.³⁹

Für welche Personen innerhalb und außerhalb des sozialen Netzwerks die Profilsseite und ihre Inhalte einsehbar sind, hängt von den Privatsphäre-Einstellungen des Nutzers ab.⁴⁰ Darüber kann der Nutzer für seine einzelnen Aktivitäten bestimmen, für wen diese einsehbar sind. Die Verantwortung für die Größe des Empfängerkreises und die Reichweite seiner Aktivitäten wird so regelmäßig dem einzelnen Nutzer überantwortet.⁴¹ Die Nutzer können weiter

³⁴ Guilbeault, International Journal of Communication 2016, 5003, 5008.

³⁵ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 127.

³⁶ Eine Erläuterung dieses sog. „Friendings“ ist abrufbar unter: https://de-de.facebook.com/help/1540345696275090?helpref=hc_global_nav, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Zum Facebook Newsfeed siehe Kapitel 1, B., V., 1.

³⁷ Eine Erläuterung zum Teilen und Verwalten von Beiträgen in der Chronik ist abrufbar unter: https://de-de.facebook.com/help/1640261589632787/?helpref=hc_fnav, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁸ Kwak et al., What is Twitter, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1772690.1772751>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 591.

³⁹ Informationen zum Folgen auf Twitter sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/using-twitter/following-faqs>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Zur Twitter Timeline siehe Kapitel 1, B., V., 2.

⁴⁰ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 130; für Facebook vgl. die Informationen unter: <https://www.facebook.com/about/basics>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴¹ Vgl. Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 130.

voreingestellte oder individualisierte Gruppen nutzen und so bestimmte Inhalte nur für diese zugänglich machen. Bei Facebook sind einige der vom Nutzer zur Verfügung gestellten Informationen öffentlich und können von jedermann gesehen werden, also etwa über eine Google-Suche gefunden werden. Zu diesen öffentlichen Informationen gehören der Name, das Geschlecht, das Profilbild und die Sprachen des Nutzers.⁴² Demgegenüber werden die von einem Nutzer bei Facebook veröffentlichten Statusmeldungen, Fotos und Videos standardmäßig mit Freunden geteilt, also nur mit denjenigen Facebook-Nutzern, zwischen denen eine Freundschaftsanfrage positiv beantwortet wurde. Wenn jeder die von einem Nutzer veröffentlichten Inhalte sehen soll – einschließlich nicht registrierten Personen – muss der Nutzer die Option „Öffentlich“ für seine Inhalte aktiv auswählen.⁴³ Somit können die von einem Facebook-Nutzer über das eigene Profil veröffentlichten Inhalte im Grundsatz nur von ausgewählten Nutzern eingesehen werden und in deren Newsfeed erscheinen – nämlich von befreundeten Nutzern. Diese Facebook-Inhalte sind also nur für einen begrenzten und vom Nutzer selbst bestimmbar Kreis anderer Nutzer wahrnehmbar. Bei Twitter sind die meisten Profilinformationen öffentlich, insbesondere der Name, der Standort und das Bild des Nutzers.⁴⁴ Weiterhin sind die Tweets eines Nutzers standardmäßig öffentlich und können auch von nicht registrierten Personen eingesehen werden; der Nutzer muss selbst aktiv werden und entscheiden, seine Tweets zu schützen und deren Sichtbarkeit so einzuschränken.⁴⁵

2. Nutzung einer (offiziellen) Facebook-Seite

Soziale Online-Netzwerke sehen neben „gewöhnlichen“ Nutzeraccounts auch weitere Möglichkeiten vor, über die Personen an den Aktivitäten innerhalb des Netzwerks teilnehmen können. So ermöglicht Facebook die Einrichtung und Unterhaltung einer „Seite“, wodurch sich auch Marken, Unternehmen oder Personen des öffentlichen Lebens präsentieren können. Eine derartige Seite „darf ausschließlich von einem autorisierten Vertreter [...] verwaltet werden“; ein Nutzer darf eine Seite für eine solche Marke o. ä. nur erstellen, wenn diese nicht zur Ansicht verleitet, es wäre eine offizielle Seite.⁴⁶ Seiten sollen es auch den

⁴² Ein Überblick zu den öffentlichen Informationen auf Facebook ist abrufbar unter: https://de-de.facebook.com/help/203805466323736?helpref=faq_content, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴³ <https://www.facebook.com/about/basics/manage-your-privacy/posts#5>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴⁴ Informationen zur Profilsichtbarkeit auf Twitter sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/safety-and-security/birthday-visibility-settings>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴⁵ Zur Unterscheidung zwischen öffentlichen und geschützten Tweets: <https://help.twitter.com/de/safety-and-security/public-and-protected-tweets>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴⁶ Die Richtlinien für Seiten, Gruppen und Veranstaltungen sind abrufbar unter: https://www.facebook.com/page_guidelines.php, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

genannten Institutionen ermöglichen, „mit den Menschen, die sie mögen, auf breiter Ebene zu kommunizieren.“ Sie informieren typischerweise über die Aktivitäten der jeweiligen natürlichen oder juristischen Person und dienen so zur Positionierung und Markenpflege.⁴⁷ Dies wird dadurch unterstützt, dass Seiten bei Facebook grundsätzlich öffentlich sind und von allen anderen Nutzern des Netzwerks mit „Gefällt mir“ markiert werden können.⁴⁸

3. Möglichkeit der Verifizierung eines Twitter-Accounts

Auch Twitter ermöglicht über verifizierte Accounts bestimmten Nutzern, aus einer exponierten Position heraus innerhalb des Netzwerks zu interagieren. Ein Twitter-Account

„kann verifiziert werden, wenn festgestellt wird, dass er von öffentlichem Interesse ist. Dies umfasst typischerweise Accounts, die von Nutzern aus den Bereichen Musik, Film, Mode, Regierung, Politik, Religion, Journalismus, Medien, Sport, Wirtschaft und anderen wichtigen Bereichen betrieben werden.“⁴⁹

Nutzer können eine Verifizierungsanfrage für ihren Account an Twitter richten. Wird der Account verifiziert, erscheint neben dem Namen auf der Profiseite des Accounts ein blaues Verifizierungszeichen, welches die Authentizität – also ein bestehendes öffentliches Interesse – dokumentiert. Für verifizierte Accounts ermöglicht Twitter einige zusätzliche Einstellungen innerhalb des Netzwerks. Die Verifizierung eines Accounts verleiht dessen Inhaber über das Verifizierungszeichen eine Form von Glaubwürdigkeit. Diese Hervorhebung bestimmter Accounts löste mediale Empörung aus, als Twitter im November 2017 den Account von Jason Kessler mit einem solchen Zeichen versah – dessen Bekanntheit aus seiner Rolle als Organisator der kontroversen und gewaltsam verlaufenden Demonstrationen in Charlottesville 2017 resultierte.⁵⁰ Twitter selbst musste danach eingestehen, dass die Verifizierung – welche ursprünglich nur die Identität authentifizieren sollte – als ein Indikator für Relevanz und eine Form der Unterstützung interpretiert wird.⁵¹ Als Konsequenz pausierte Twitter alle Verifizierungen und kündigte an, das Konzept zu überarbeiten.

⁴⁷ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 138 f.

⁴⁸ Ein Überblick über die Interaktion mit Facebook-Seiten ist abrufbar unter: <https://de-de.facebook.com/help/1771297453117418/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴⁹ Informationen zu verifizierten Accounts sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/managing-your-account/about-twitter-verified-accounts?&lang=de>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁵⁰ „Twitter, Facing Another Uproar, Pauses Its Verification Process“, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2017/11/09/technology/jason-kessler-twitter-verification.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁵¹ Der diesbezügliche Tweet von @TwitterSupport ist abrufbar unter: <https://twitter.com/TwitterSupport/status/928654369771356162>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

IV. Begriffsbestimmung und Zusammenfassung

Soziale Online-Netzwerke lassen sich definieren als internetbasierte Dienste, die Individuen (1) die Einrichtung eines (teilweise) öffentlichen Profils in den Grenzen des jeweiligen Dienstes ermöglichen, (2) eine Form der Verbindung mit anderen Nutzern des Dienstes erlauben, und (3) den Überblick über ihre Verbindungen und die Verbindungen anderer Nutzer innerhalb des Dienstes ermöglichen.⁵² Die Kontrolle über einen Account in diesen Diensten und die damit verbundenen Möglichkeiten verlangen eine vorherige Registrierung. Nach Abschluss der Registrierung kann sich ein Nutzer in dem sozialen Online-Netzwerk präsentieren und mit anderen Nutzern verbinden. Insbesondere besteht die Möglichkeit, sich selbst eine Profilseite zu gestalten und über diese Textbeiträge, Fotos oder andere Inhalte zu veröffentlichen. Die Einsehbarkeit dieser Informationen für andere Personen innerhalb und außerhalb des jeweiligen Netzwerks ist abhängig von den Privatsphäre-Einstellungen des Nutzers. Über die Errichtung einer Seite oder die Verifizierung eines Accounts besteht die Möglichkeit, in einem sozialen Online-Netzwerk aus einer hervorgehobenen Position heraus mit anderen Nutzern zu kommunizieren.

B. Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken

Wie dargestellt, ermöglichen soziale Online-Netzwerke schon begrifflich die Verbindung mit anderen Nutzern und dienen somit kommunikativen Zwecken. Es sind gerade die verschiedenen und neuen kommunikativen Möglichkeiten, welche den Erfolg sozialer Online-Netzwerke erklären. Um die Besonderheiten dieser (sodann darzustellenden) Kommunikation erkennen und einordnen zu können, ist es hilfreich, sich vor Augen zu führen, dass Kommunikation als „wesentlicher Bestandteil menschlichen Verhaltens“⁵³ von besonderer Bedeutung für die individuelle Persönlichkeitsentfaltung und den gesellschaftlichen Austausch ist. Kommunikation dient dem Individuum wie der Gesellschaft „zur Artikulation und Bildung individueller und überindividueller, gesellschaftlicher Standpunkte“.⁵⁴ Diese Bedeutung der Kommunikation und ihres recht-

⁵² Nach der englischen Definition von *Boyd/Ellison*, *Journal of Computer-Mediated Communication* 13 (2008), 210, 211: „Web-based Services that allow individuals to (1) construct a public or semi-public profile within a bounded system, (2) articulate a list of other users with whom they share a connection, and (3) view and traverse their list of connections and those made by others within the system.“ Vgl. *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 89. Vgl. nunmehr auch die Definition in § 1 NetzDG: Plattformen, „die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen.“

⁵³ *Bloch*, *Meinungsvielfalt contra Medienmacht*, 2013, S. 18; *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 27.

⁵⁴ *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 28. Zu den Schwierigkeiten der Konkretisierung des Begriffs *Kübler*, *Kommunikation und Medien*, 2003, S. 5 ff.

lichen Schutzes brachte Benjamin Cardozo 1937 in einer vielzitierten Formel zum Ausdruck, als er für die im Ersten Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten geschützte Redefreiheit (*freedom of speech*) schrieb: „Of that freedom one may say that it is the matrix, the indispensable condition, of nearly every other form of freedom.“⁵⁵

I. Kommunikationsbegriff

Ein Kommunikationsvorgang ist (vereinfacht) ein Vorgang, bei dem der Sender (Kommunikator) eine Botschaft verschlüsselt und an den Kommunikationspartner übermittelt, welcher diese Botschaft erfasst und entschlüsselt. Notwendige Elemente sind also ein Kommunikator, ein Kommunikationsinhalt, ein Medium sowie ein Empfänger.⁵⁶ (Zwischenmenschliche) Kommunikation lässt sich so definieren als „verbales und/oder nonverbales Miteinander-in-Beziehung-Treten von Menschen (Interaktion) zum Austausch von Informationen.“⁵⁷ Die so verstandene Kommunikation ist „unbedingte Grundvoraussetzung sowohl der Meinungsbildung als auch der Meinungsäußerung, die sich ihrerseits über kommunikative Prozesse vollziehen.“⁵⁸ Indes können Kommunikationsprozesse über ganz verschiedene Medien erfolgen, und die Möglichkeiten zur Kommunikation wurden nicht zuletzt durch das Internet und soziale Online-Netzwerke erweitert. Auch wenn zwischenmenschliche Kommunikation von den 6 Millionen Kommunikationsformen, die der Protokollruide C3PO aus dem Star Wars-Universum nach eigenen Angaben beherrscht, noch weit entfernt ist, gilt es gerade für die Einordnung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken, zwischen verschiedenen Kommunikationsformen zu differenzieren.

Grundlegend unterscheiden lassen sich Individual- und Massenkommunikation. Individualkommunikation meint den Informationsaustausch innerhalb eines bestimmten oder bestimmbaren Publikums, wofür auch der Begriff der one-to-one Kommunikation verwendet wird.⁵⁹ Hierzu gehört insbesondere die wechselseitige Kommunikation zwischen zwei Personen in direkter Interaktion (face-to-face), wobei vielfältige Kommunikationskanäle genutzt werden können. Prägend für diese Kommunikation ist ihre dialogische Struktur, insbesondere die hohe Reflexivität und die Möglichkeit von Rückfragen⁶⁰, sodass die

⁵⁵ Palko v. Connecticut, 302 U. S. 319, 327; zitiert in BVerfGE 7, 198, 208.

⁵⁶ Pürer/Springer/Eichhorn, Grundbegriffe der Kommunikationswissenschaft, 2015, S. 18 mwN.

⁵⁷ Pürer/Springer/Eichhorn, Grundbegriffe der Kommunikationswissenschaft, 2015, S. 14.

⁵⁸ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 29, mit Verweis auf BVerfGE 74, 297, 323.

⁵⁹ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 39; vgl. die Übersicht in BT-Drs. 17/12542, S. 12 f.

⁶⁰ Pürer/Springer/Eichhorn, Grundbegriffe der Kommunikationswissenschaft, 2015, S. 34 f.

Kommunikationsbedingungen durch die Personen ausgehandelt werden können.⁶¹ Individualkommunikation kann auch unter Nutzung technischer Hilfsmittel über räumliche Distanzen erfolgen, etwa mittels Brief, Telefon oder E-Mail. Auch dabei handelt es sich um wechselseitige Kommunikation, die allerdings aufgrund der Vermittlung indirekt erfolgt.⁶² Gesondert von dieser wechselseitigen Kommunikation zu betrachten ist Gruppenkommunikation: Ihre Kommunikationsstruktur wird durch die Zahl und die Rollen der einzelnen Gruppenmitglieder bestimmt, sie ist zudem geprägt durch die „Normierungen und Differenzierungen der in der Gruppe herrschenden Konventionen und Handlungsweisen.“⁶³ Abzugrenzen von Individualkommunikation ist Massenkommunikation als „eine Form öffentlicher, indirekter und einseitiger Kommunikation.“⁶⁴ Massenkommunikation bedient sich technischer Verbreitungsmittel (herkömmlich Zeitungen, Radio und Fernsehen) und wendet sich an ein „disperses Publikum“⁶⁵. Die Empfänger sind hier also nicht nur räumlich entfernt, sondern in ihrer Gesamtheit ein Aggregat von Individuen ohne direkte zwischenmenschliche Beziehungen und ohne innere Strukturierung und Organisation.⁶⁶ Reflexive Antworten dieser Empfänger sind nur in Ausnahmen möglich. Aufgrund der einseitigen Aufteilung von Sender- und Empfängerrolle im Gegensatz zur Individualkommunikation wird auch von One-to-many-Kommunikation gesprochen.⁶⁷ Verschiedene neue Möglichkeiten der Kommunikation speziell im Internet erschweren inzwischen eine eindeutige Abgrenzung zwischen Individual- und Massenkommunikation.⁶⁸ Es gilt daher im Folgenden, die verschiedenen kommunikativen Möglichkeiten sozialer Online-Netzwerke darzustellen und ihre Besonderheiten herauszuarbeiten.

II. Individualkommunikation in sozialen Online-Netzwerken

Auch wenn soziale Online-Netzwerke vor allem durch die Möglichkeit der Interaktion mit einer Vielzahl anderer Nutzer zur gleichen Zeit von besonderem

⁶¹ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 75; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, 2002, S. 33 mwN.

⁶² Pürer/Springer/Eichhorn, Grundbegriffe der Kommunikationswissenschaft, 2015, S. 35.

⁶³ Pürer/Springer/Eichhorn, Grundbegriffe der Kommunikationswissenschaft, 2015, S. 34 mwN.

⁶⁴ Dazu und im Folgenden Pürer/Springer/Eichhorn, Grundbegriffe der Kommunikationswissenschaft, 2015, S. 36.

⁶⁵ Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, 1963, S. 32, 37.

⁶⁶ Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, 1963, S. 28 ff.; Pille, S. 41. Zur Definition und zur Kritik daran Kübler, Kommunikation und Medien, 2003, S. 62 ff. Zur Veränderung medialer Kommunikation und Auswirkungen auf diese Definition Bloch, Meinungsvielheit contra Medienmacht, 2013, S. 18 f.

⁶⁷ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 39; BT-Drs. 17/12542, S. 13.

⁶⁸ Bloch, Meinungsvielfalt contra Medienmacht, 2013, S. 19.

Interesse sind, bieten sie doch regelmäßig die Möglichkeit, auch persönliche Nachrichten gezielt an einen bestimmten oder eine Gruppe bestimmter anderer Nutzer in Echtzeit zu versenden (sog. Instant-Messaging). Die Nachricht wird dem Adressaten angezeigt, sobald er ebenfalls in dem Netzwerk online ist. Durch die Möglichkeit der direkten Antwort wird „eine synchrone Echtzeitkommunikation zwischen Sender und Empfänger möglich.“⁶⁹ Das Instant-Messaging als Bestandteil sozialer Netzwerke ermöglicht den Nutzern eine schnelle und einfache Kommunikation im Rahmen der ohnehin schon genutzten Infrastruktur, ohne dass für den Austausch auf andere Instant-Messaging-Dienste wie WhatsApp zurückgegriffen werden muss. So erlaubt der Facebook-Messenger, sowohl über die Facebook-Webseite als auch über messenger.com den bei Facebook als Freunde hinzugefügten Nutzern Textnachrichten, Sprachnachrichten, Fotos und Videos zu senden sowie Sprach- und Videoanrufe durchzuführen. Weiter können Gruppenunterhaltungen gestartet werden, zu denen der Nutzer ausgewählte Freunde hinzufügen kann.⁷⁰ Insbesondere die Möglichkeit der Nutzung über mobile Endgeräte macht den Facebook-Messenger zu einem bedeutsamen Dienst zur Individualkommunikation mit weltweit über einer Milliarde monatlich aktiver Nutzer.⁷¹ Bei Twitter können Nutzer Direktnachrichten an einzelne Follower versenden oder eine Gruppenunterhaltung mit mehreren Followern erstellen. Dies ermöglicht, sich „mit anderen Menschen abseits der Öffentlichkeit über Tweets und andere Inhalte“ zu unterhalten.⁷²

III. Kommunikation über Gruppen in sozialen Online-Netzwerken

Daneben erlauben soziale Online-Netzwerke auch eine besondere Form der öffentlichen Kommunikation über Gruppen. Sie bieten ihren Nutzern regelmäßig die Möglichkeit, Gruppen zur Kommunikation zu gründen. So können Facebook-Nutzer Gruppen erstellen, „die Raum zur Kommunikation mit bestimmten Menschen über gemeinsame Interessen“ bieten.⁷³ Bei Erstellung der Gruppe kann der Gründer zwischen den Privatsphäre-Einstellungen „Öffentlich“, „Geschlossen“ und „Geheim“ wählen. Einer öffentlichen Gruppe kann jeder Nutzer beitreten und die ausgetauschten Inhalte ansehen. Eine geschlossene Gruppe und ihre Mitglieder sind für jedermann sichtbar, die Inhalte dieser Gruppe sind

⁶⁹ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 131.

⁷⁰ Ein Überblick über die Funktionen des Messengers ist abrufbar unter: <https://www.messenger.com/features>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁷¹ Ein Vergleich der Nutzerzahlen der meistgenutzten Messenger (Stand: Oktober 2020) ist abrufbar unter: <https://www.statista.com/statistics/258749/most-popular-global-mobile-messenger-apps/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁷² Zu Direktnachrichten: <https://help.twitter.com/de/using-twitter/direct-messages>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁷³ Allgemeine Informationen zu Gruppen auf Facebook sind abrufbar unter: https://www.facebook.com/help/1629740080681586/?helpref=hc_fnav, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

nur für die Mitglieder. Eine geheime Gruppe ist insgesamt nur für ihre Mitglieder sichtbar, neue Mitglieder können nur von diesen hinzugefügt oder eingeladen werden.⁷⁴ Die Gruppen in sozialen Online-Netzwerken ermöglichen somit die Kommunikation mit einem bestimmten Publikum, dessen Größe indes je nach Zielrichtung sehr unterschiedlich ausfallen kann.

IV. Massenkommunikation in sozialen Online-Netzwerken

Demgegenüber abzugrenzen ist der Teil der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken, der für alle Nutzer und auch für nicht registrierte Personen sichtbar ist, in denen der Verfasser der Inhalte in den Privatsphäre-Einstellungen also die Option der öffentlichen Darstellung gewählt hat. Bei Facebook sind bestimmte Profilinformationen wie der Name, das Geschlecht, das Profilbild und die Sprachen des Nutzers öffentlich, während die von einem Nutzer eingestellten Statusmeldungen, Fotos und Videos standardmäßig nur mit Freunden geteilt werden. Bei Twitter sind sowohl die meisten Profilinformationen als auch die Tweets eines Nutzers standardmäßig öffentlich und können auch von nicht registrierten Personen gesehen werden.⁷⁵ Zusätzlich gibt Facebook seinen Nutzern die Möglichkeit, anderen Nutzern das Abonnieren öffentlicher Updates zu ermöglichen. So können auch nicht befreundete Nutzer die öffentlich geposteten Beiträge in ihrem Newsfeed erhalten.⁷⁶ Im Bereich der Massenkommunikation sind besonders Facebook-Seiten bzw. verifizierte Twitter-Accounts zu beachten.⁷⁷ Zahlreiche Unternehmen, Politiker, Presseunternehmen und Rundfunkanstalten nutzen sie zur Verbreitung eigener Inhalte.⁷⁸ „Bei den Facebook-Seiten handelt es sich um öffentliche Orte.“ Alle Personen, die die Seite sehen können, können die dort von Nutzern veröffentlichten Beiträge oder Kommentare sehen.⁷⁹

V. Kommunikation über den Newsfeed

Im Mittelpunkt der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken steht (inzwischen) der Newsfeed, der – seinem Namen entsprechend – dem Nutzer eine stetige Zufuhr an Updates über die Aktivitäten verbundener Nutzer und über

⁷⁴ Informationen zur Abgrenzung der Gruppen sind abrufbar unter: <https://www.facebook.com/help/220336891328465#What-are-the-privacy-options-for-groups>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁷⁵ Siehe Kapitel 1, A., III., 1.

⁷⁶ „Wer kann mich auf Facebook abonnieren?“, abrufbar unter: <https://de-de.facebook.com/help/201148673283205>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁷⁷ Siehe Kapitel 1, A., III., 2. und 3.

⁷⁸ Vgl. auch *Hamacher*, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, 2015, S. 337.

⁷⁹ Dazu der Überblick über die Interaktion mit Facebook-Seiten, abrufbar unter: <https://de-de.facebook.com/help/1771297453117418/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

Reaktionen auf eigene Inhalte liefert. Der Begriff Newsfeed bezeichnet allgemein eine automatisierte Zusammenstellung von Kommunikationselementen, die für Abonnenten des Feeds übersichtlich dargestellt werden.⁸⁰ Die Funktionsweise und Bedeutung eines Newsfeeds für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken soll im Folgenden anhand von Facebook und Twitter dargestellt werden.

1. Facebook Newsfeed

a) Grundlagen des Facebook Newsfeeds

Facebook wurde mit dem Ziel entwickelt, den Nutzern beim Austausch von (persönlichen) Inhalten zu helfen. Ursprünglich gestaltet als Zusammenstellung von Profelseiten und Gruppen, führte Facebook den Newsfeed 2006 als Hub für Updates ein.⁸¹ Im Stil einer Nachrichtenseite können dort – stets aktualisiert – Neuigkeiten zu den Aktivitäten befreundeter Nutzer gesehen werden. Der Facebook Newsfeed ist seit seiner Schaffung zum Herzstück des Angebots geworden und wird den Nutzern als Startseite bei jedem Login angezeigt. Dabei liegt der Anteil geteilter Fotos an den Inhalten bei etwa 12 %, für Videos bei 11 %; mit knapp drei Vierteln aller Inhalte auf Facebook entfällt der weit überwiegende Anteil auf Links oder URLs zu anderen Inhalten.⁸² Für den durchschnittlichen Facebook-Nutzer gibt es etwa 1500 Inhalte anderer Nutzer und Seiten, die in seinem personalisierten Newsfeed angezeigt werden könnten. Aus dieser Menge werden für den Newsfeed eines Nutzers etwa 300 Inhalte priorisiert und dargestellt.⁸³

b) Die Bedeutung von Algorithmen für den Newsfeed

Hinter dem Newsfeed verbergen sich hunderte verschiedene Algorithmen, die die Lösung einzelner Teilaufgaben übernehmen.⁸⁴ Diese Algorithmen werden von Mitarbeitern des Unternehmens angepasst und kontrolliert. Auch wenn der

⁸⁰ Maireder, in: Ortner/Pfurtscheller/Rizzolli/Wiesinger (Hrsg.), Datenflut und Informationskanäle, 2014, S. 57.

⁸¹ Xu et al., Information Disclosure and Online Social Networks, <http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1507&context=amcis2010>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 2; Oremus, Who Controls Your Facebook Feed, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁸² Statistik abrufbar unter: <https://www.quintly.com/blog/facebook-media-study-2018>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁸³ „News Feed FYI: A Window Into News Feed“, abrufbar unter: <https://www.facebook.com/business/news/News-Feed-FYI-A-Window-Into-News-Feed>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; Rader/Gray, Understanding User Beliefs About Algorithmic Curation in the Facebook News Feed, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2702123.2702174>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 174.

⁸⁴ Oremus, Who Controls Your Facebook Feed, <http://www.slate.com/articles/technology/>

Begriff „Algorithmus“ ob der steigenden Bedeutung algorithmenbasierter Entscheidungsprozesse dekontextualisiert wird und so eine fast gespensterhafte Wirkung hervorruft,⁸⁵ beschreibt er allgemein die Summe aller Handlungsfolgen zur Erreichung eines bestimmten Ziels, meint also die schlichte Beschreibung des Wegs zur Lösung eines oder einer Klasse von Problemen in Einzelschritten.⁸⁶ Wird ein Algorithmus zur Lösung eines Problems entwickelt, kann er in einer maschinell verarbeitbaren Sprache geschrieben werden.⁸⁷ Einige Algorithmen können in Softwareanwendungen implementiert, d. h. in einer Programmiersprache codiert werden.⁸⁸ Nach der Implementierung kann die Software auf Grundlage codierter Algorithmen arbeiten und vorgegebene Aktionen automatisiert ohne menschliche Aufsicht ausführen. Dies bedeutet, dass automatisierte Systeme eingegebene Daten (Input) nach Algorithmen bestimmungsgemäß in Output umwandeln. Automatisierung beschreibt somit die selbsttätige Arbeit eines Systems unter festgelegten Bedingungen ganz oder teilweise ohne menschliches Eingreifen.⁸⁹ Neben automatisierten Systemen werden zunehmend Softwaresysteme entwickelt, die in gewissem Umfang autonom agieren und insoweit über die Abarbeitung menschlicher Vorgaben hinausgehende Fähigkeiten aufweisen. Mit dem Begriff der Autonomie wird die partielle Unabhängigkeit eines technischen Systems von menschlichen Vorgaben bezeichnet, wobei die Unabhängigkeit regelmäßig mit der Lernfähigkeit des Systems identifiziert wird.⁹⁰ Hinter dieser Entwicklung stehen regelmäßig „lernende Algorithmen“, die ihre Entscheidungsstrukturen dynamisch an ihr Handlungsumfeld anpassen können.⁹¹ Für autonome Systeme gilt, dass der Output anders

cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁸⁵ *Oremus*, Who Controls Your Facebook Feed, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁸⁶ *Boehme-Neßler*, GewArch 2019, 129; *Martini*, JZ 2017, 1017; *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 4; *Zweig*, Was ist ein Algorithmus?, <https://algorithmwatch.org/arbeitspapier-was-ist-ein-algorithmus/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁸⁷ *Hoffmann-Riem*, AöR 142 (2017), 1, 3.

⁸⁸ Eine Softwareanwendung meint ein von Programmcode gesteuertes Gesamtsystem, das – vermittelt durch ein Endgerät – Außenwirkung gegenüber einem Nutzer entfaltet. Im Gegensatz zu Hardwareanwendungen wie einem Roboter bleibt Software auf Prozesse der Datenverarbeitung und Entscheidungsfindung innerhalb eines informationstechnischen Systems beschränkt. Dazu *Martini*, JZ 2017, 1017.

⁸⁹ Dieses Verständnis von Automatisierung orientiert sich an der Definition von „selbsttätig“ bzw. „automatisch“ in DIN IEC 60050–351, IEV 351–42–30, abrufbar unter: <https://www2.dke.de/de/Online-Service/DKE-IEV/Seiten/IEV-Woerterbuch.aspx>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Vgl. *Kirri/Müller-Hengstenberg*, MMR 2014, 225, 226; *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 12.

⁹⁰ *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 5, auch mit Blick auf den philosophischen Kontext des Autonomiebegriffs. Vgl. *Reichwald/Pfisterer*, CR 2016, 208, 210ff.; *Vladeck*, Washington Law Review 89 (2014), 117, 121.

⁹¹ Ausführlich zu lernenden Algorithmen Kapitel 1, D., II., 4.

als bei automatisierten Systemen nicht vollständig determiniert und menschlich kontrolliert ist.⁹² Auch der Facebook Newsfeed stellt ein autonomes, lernfähiges System dar, das seinen Output dynamisch an den (von Nutzern erhaltenen) Input anpasst.⁹³ Die algorithmenbasierte Entscheidungsfindung erfolgt auf der Grundlage erfasster Daten, welche analysiert und interpretiert werden und aus denen dann abhängig von den Parametern des Algorithmus eine Handlung abgeleitet werden kann.⁹⁴ Algorithmenbasierte Entscheidungen sind somit „das Ergebnis einer klassifizierenden Rasterung auf der Grundlage stochastischer Rückschlüsse.“⁹⁵ Im Falle des algorithmisch erzeugten Facebook Newsfeeds betrifft dies die Entscheidung über die Einbeziehung und Sortierung der einzelnen Inhalte.

c) Die (Input-)Parameter hinter dem Facebook Newsfeed

Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Facebook Newsfeeds wird in Wissenschaft und Wirtschaft versucht, dessen genaue Funktionsweise und die algorithmenbasierten Entscheidungen bestmöglich zu entschlüsseln. Bekannt ist, dass der Facebook Newsfeed allen Beiträgen von Freunden, Gruppen und Seiten, mit denen ein Nutzer verbunden ist, einen personalisierten Relevanzwert zuweist und so eine Rangfolge der Inhalte nach ihrer (gemutmaßten) Relevanz für diesen Nutzer erzeugt.⁹⁶ Es müssen also alle Beiträge, die potenziell im Newsfeed auftauchen könnten, nach ihrer Relevanz für den einzelnen Nutzer personalisiert sortiert werden. Dies bedeutet, dass basierend auf dem vergangenen Verhalten des Nutzers die Wahrscheinlichkeit für eine zukünftige Interaktion mit neuen Inhalten ermittelt wird. Facebooks Ziel ist es, jedem Nutzer nur Inhalte anzuzeigen, die für sie wirklich von Bedeutung sind. Facebook will somit den Fokus der Nutzer auf aktuelle und beliebte Themen richten.⁹⁷ Der oberste Beitrag im Facebook Newsfeed jedes einzelnen Nutzers ist also derjenige Beitrag mit dem höchsten (personalisierten) Relevanzwert.

⁹² *Borges*, NJW 2018, 977, 978; *Kirn/Müller-Hengstenberg*, MMR 2014, 225, 226; *Pieper*, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, 2017, S. 562; *Reichwald/Pfisterer*, CR 2016, 208, 210 f.; *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 3, der von „intelligenten Systemen“ spricht.

⁹³ *DeVito*, *Digital Journalism* 2017, 753, 768; *Letham/Bakshy*, *Bayesian Optimization for Policy Search via Online-Offline Experimentation*, <https://ai.facebook.com/blog/online-and-offline-tests-to-improve-news-feed-ranking/>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 2 ff.

⁹⁴ *Zweig*, *Überprüfbarkeit von Algorithmen*, <https://algorithmwatch.org/publication/zwei-tes-arbeitspapier-ueberpruefbarkeit-algorithmen/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁹⁵ *Martini*, JZ 2017, 1017, 1018.

⁹⁶ Dazu und im Folgenden *Oremus*, *Who Controls Your Facebook Feed*, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁹⁷ Eine entsprechende Mitteilung zu den Zielen des Newsfeeds ist abrufbar unter: <https://newsroom.fb.com/news/2014/09/news-feed-fyi-showing-more-timely-stories-from-friends-and-pages/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

Facebook informiert seine Nutzer zur Funktionsweise des Newsfeeds allgemein:

„Im News Feed angezeigte Beiträge sollen dir helfen, deine Verbindung zu den Menschen, Orten und Dingen zu halten, die dir wichtig sind, insbesondere zu Freunden und Familie. Welche Beiträge du zuerst siehst, hängt von deinen Kontakten und Aktivitäten auf Facebook ab. Auch die Anzahl der Kommentare, ‚Gefällt mir‘-Angaben und Reaktionen, die ein Beitrag erhält sowie die Art der Story (z. B. Foto, Video, Status-Update) erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Beitrag in deinem News Feed weit oben erscheint.“⁹⁸

Mithilfe einer quantitativen Textanalyse aller von Facebook veröffentlichten Dokumente – Beiträge im eigenen Newsroom Blog und im Facebook Notes Blog, Patentanmeldungen sowie gesetzlich vorgeschriebene Meldungen bei der US-Börsenaufsichtsbehörde – lässt sich versuchen, ein näherer Eindruck der Parameter zu gewinnen, die hinter der Ermittlung des Relevanzwerts stehen und entscheidend für die Gestaltung des Newsfeeds sind.⁹⁹ Diese Untersuchung führt zu dem Schluss, dass die Freundschaftsbeziehungen zwischen den Nutzern den mit Abstand wichtigsten Faktor für die Ermittlung des Relevanzwerts darstellen. Facebook selbst stellt die über den Newsfeed bestehenden Möglichkeiten zur Erfassung zwischenmenschlicher Verbindungen und die sich daraus eröffnenden Geschäftsmöglichkeiten heraus.¹⁰⁰ „Friends always come first“ – alle Aktivitäten der Nutzer werden von Facebook zunächst aus der Perspektive von Freunden betrachtet, die ähnliche Interessen haben könnten. Die Freundschaftsbeziehungen zwischen den Nutzern können insofern nicht nur als eines der vielen Kriterien zur Erstellung des Newsfeeds verstanden werden, sondern als zentraler Parameter der Algorithmen, welcher den Entscheidungsprozess übergeordnet bestimmt und die Charakteristika der Nutzer verbindet.¹⁰¹

Von großer Bedeutung für die Ermittlung des Relevanzwerts sind auch die Statusmeldungen des jeweiligen Nutzers auf der eigenen Profilseite. Dies ist insofern einleuchtend, als so ausdrücklich geäußerten Nutzerinteressen erfasst werden. Das Alter eines Beitrags im Newsfeed stellt einen weiteren wichtigen Faktor dar, wodurch das Ziel erkennbar wird, dem Nutzer aktuelle Inhalte zu präsentieren. Hinzukommen die Reaktionen des Nutzers auf Inhalte anderer Nutzer in Form von Kommentaren oder „Gefällt mir“-Angaben. Der „Gefällt mir“-Button eröffnet Facebook-Nutzern eine weitere Interaktionsmöglichkeit,

⁹⁸ Grundlegende Informationen zur Funktionsweise des Newsfeeds sind abrufbar unter: <https://www.facebook.com/help/1155510281178725/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁹⁹ Dazu und im Folgenden *DeVito*, Digital Journalism 2017, 753, 759 ff.

¹⁰⁰ Facebook Inc. SEC Form S-1 Registration Statement vom 1. Februar 2012, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1326801/000119312512034517/d287954ds1.htm>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 82; *DeVito*, Digital Journalism 2017, 753, 764.

¹⁰¹ Beispielhaft für entsprechende Mitteilungen von Facebook zur Bedeutung der Freundschaftsbeziehungen: <https://newsroom.fb.com/news/2018/01/news-feed-fyi-bringing-people-closer-together/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

gibt aber vor allem Facebook eine einfache Möglichkeit, beliebte Inhalte zu erkennen.¹⁰² Hier wird ersichtlich, dass aus quantitativen Faktoren wie der Anzahl bisheriger „Gefällt mir“-Angaben Rückschlüsse auf die Anzahl zukünftig ausgelöster Reaktionen gezogen werden. Der Newsfeed berücksichtigt schließlich sogar die Geschwindigkeit der Internetverbindung und zeigt verstärkt Links zu schnell ladenden Webseiten an (was Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Netzneutralität hervorruft).¹⁰³ Besonders zu beachten sind die kommerziellen Inhalte, die in den Facebook Newsfeed einfließen. In ihren Newsfeeds werden für die Nutzer Werbeanzeigen eingebaut, welche für diese möglichst relevant und interessant sein sollen. Welche Werbeanzeigen angezeigt werden, hängt also wiederum maßgeblich von den Informationen und Aktivitäten des jeweiligen Nutzers auf Facebook ab.¹⁰⁴ Unternehmen haben die Möglichkeit, Werbeanzeigen an bestimmten Orten auf Facebook schalten zu lassen, wo sie wahrscheinlich am erfolgreichsten sind. So können etwa Fotos, Videos und Slideshows zu Werbezwecken eingesetzt werden.¹⁰⁵

Facebook gibt dem einzelnen Nutzer Möglichkeiten, den eigenen Newsfeed in Teilen aktiv zu gestalten. Nutzer können die Inhalte anderer Nutzer oder Seiten nicht mehr anzeigen lassen, ohne die Freundschaft beenden zu müssen. Facebook eröffnet auch die Möglichkeit, die Inhalte bestimmter Nutzer oder Seiten zu priorisieren.¹⁰⁶ So kann für bis zu 30 Personen oder Seiten die Option ausgewählt werden, dass ihre Inhalte als Erstes angezeigt werden. Weiterhin können auch die Einstellungen zu Werbeanzeigen angepasst werden, indem der Nutzer sich bestimmten Zielgruppen hinzufügen oder daraus entfernen kann. Die Anzahl der im Newsfeed enthaltenen Werbeanzeigen kann jedoch nicht verändert werden.¹⁰⁷

Die Analyse des Facebook Newsfeeds zeigt ein komplexes, algorithmenbasiertes Entscheidungssystem, welches bisher nur in seinen Grundprinzipien er-

¹⁰² *Oremus*, Who Controls Your Facebook Feed, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁰³ Eine entsprechende Mitteilung zu einer Anpassung des Newsfeeds ist abrufbar unter: <https://newsroom.fb.com/news/2017/08/news-feed-fyi-showing-you-stories-that-link-to-faster-loading-webpages/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Zu Fragen der Netzneutralität *Guggenberger*, Netzneutralität, 2015, passim.

¹⁰⁴ Informationen zur Präsentation von Werbeanzeigen sind abrufbar unter: https://de-de.facebook.com/help/562973647153813?helpref=faq_content, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁰⁵ Zur Platzierung von Werbeanzeigen: <https://de-de.facebook.com/business/help/407108559393196>; Informationen zu Facebook-Werbeanzeigen auch unter: <https://de-de.facebook.com/business/ads-guide>; jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁰⁶ *Oremus*, Who Controls Your Facebook Feed, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁰⁷ Informationen zu den Werbepräferenzen auf Facebook sind abrufbar unter: https://de-de.facebook.com/help/247395082112892?helpref=popular_topics, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

klärbar ist. Nach verschiedenen Faktoren werden die für jeden Nutzer in Frage kommenden Beiträge bewertet und geordnet. Den Freundschaftsbeziehungen zwischen Nutzern kommt eine Vorrangstellung in diesem Prozess zu. Der algorithmisch erzeugte Facebook Newsfeed und die dahinterstehenden (Input-) Parameter sind somit von besonderer Bedeutung für die Kommunikation zwischen den Facebook-Nutzern.

2. Twitter Timeline

Auch Twitter stellt für Nutzer Informationen in einem Newsfeed, der als Twitter Timeline bezeichnet wird, zusammen. Der Nutzer bekommt in der Twitter Timeline (im Grundsatz ähnlich zu Facebook) die Tweets anderer Nutzer, denen er folgt, angezeigt. Es werden auch Tweets von Accounts, denen der Nutzer selbst nicht folgt, angezeigt, wenn diese durch Nutzer im eigenen Netzwerk retweetet werden.¹⁰⁸ Über lange Zeit unterschied sich der Prozess der Erstellung der Timeline deutlich von dem für Facebook dargestellten Prozess der Auswahl und Sortierung bestimmter Beiträge: Die Twitter Timeline sortierte die abgebildeten Tweets nicht nach Relevanzwert, sondern funktionierte als kontinuierlich aktualisierte, rückwärts chronologisch geordnete Liste aller Mitteilungen der eigenen Kontakte.¹⁰⁹ Die Twitter-Nutzer erhielten somit – aus einer individualisierten Perspektive – einen Überblick über die aktuellen Kommunikationsprozesse innerhalb des Netzwerks, wobei Tweets strikt nach dem Erstellungszeitpunkt sortiert wurden. Indes begann Twitter im Jahr 2016 mit Veränderungen seiner Timeline, die ein Abrücken von der chronologischen Sortierweise bedeuteten, und führte eine teilweise algorithmisch erzeugte Timeline ein. Die Twitter Timeline, die für jeden Nutzer bei Anmeldung als Startseite fungiert, zeigt nun „maßgeschneiderte Inhalte“ an, die auf „Signalen“ des Nutzers basieren.¹¹⁰ „Tweets, für die du dich wahrscheinlich am meisten interessierst, stehen ganz oben in deiner Timeline. Wir wählen sie basierend auf einer Vielzahl von Kriterien aus, wie Accounts und Tweets, mit denen du am meisten interagierst.“ Twitter ermöglicht dem Nutzer im Sinne eines Opt-Outs, diese Personalisierung der Timeline zu deaktivieren und sich die neuesten Tweets chronologisch sortiert anzeigen zu lassen. Von dieser Möglichkeit machten in den ersten Monaten nach der Umstellung der Timeline weniger als 2% der Nutzer Gebrauch.¹¹¹

¹⁰⁸ Vogler/Rauchfleisch, Twitter-Netzwerkanalyse, <http://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:c18f4732-307a-411c-991a-898dfc600ba9/Twitter-Analyse.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 1.

¹⁰⁹ Maireder, in: Ortner/Pfurtscheller/Rizzolli/Wiesinger (Hrsg.), Datenflut und Informationskanäle, 2014, S. 57.

¹¹⁰ Grundlegende Informationen über die Twitter Timeline sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/using-twitter/twitter-timeline>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹¹¹ Oremus, Twitter's New Order, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2017/03/twitter_s_timeline_algorithm_and_its_effect_on_us_explained.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

Zudem führte Twitter die Rubrik „Falls du es verpasst hast“ für die Timeline ein, in der der Nutzer eine Zusammenfassung der interessantesten Tweets, die er möglicherweise noch nicht gelesen hat, erhält. Twitter erfasst Wörter, Satzteile und Hashtags¹¹², die am häufigsten verwendet werden, und erfasst diese als Trends. Bei einer Nutzung von Twitter (über stationäre Endgeräte) zeigt Twitter standardmäßig dem eingeloggtten Nutzer eine Liste von zehn trendigen Themen in einer Seitenleiste an.¹¹³ Die Trends werden auf den jeweiligen Nutzer zugeschnitten – abhängig u. a. von seinen Interessen und seinem Standort. So sollen für jeden Nutzer besonders angesagte Diskussionsthemen schnell abrufbar sein. Ein Twitter-Nutzer kann sich dafür weltweite Trends und bestimmte Standorte anzeigen lassen. Er hat wiederum die Möglichkeit, die Erstellung personalisierter Trends zu deaktivieren.¹¹⁴ Auch in der Twitter Timeline finden sich gesponserte Inhalte. Dabei wird versucht, durch personalisierte Anzeigen für jeden Nutzer nützliche und interessante Werbeinhalte darzustellen. Um Zielgruppen für diese Werbeinhalte zu ermitteln, arbeitet Twitter mit Drittanbietern wie Google zusammen.¹¹⁵

Angesichts der späteren Umstellung auf die algorithmisch erzeugte Timeline liegen – verglichen mit dem Facebook Newsfeed – weniger Untersuchungen zu den Parametern der Twitter-Algorithmen vor. Bekannt ist, dass auch Twitter Tweets nunmehr nach verschiedenen Kriterien evaluiert und sortiert.¹¹⁶ Bei jeder neuen Anmeldung eines Nutzers sammelt Twitter so die neuen Tweets von allen Accounts, denen dieser Nutzer folgt, und weist diesen einen Relevanzwert zu. Dieser basiert auf einer Vielzahl einzelner Werte, zu denen u. a. die Anzahl an Retweets und die vorherigen Interaktionen des Nutzers mit dem jeweiligen Autor gehören. Daneben werden auch die Dauer der Abwesenheit von Twitter und andere individuelle Verhaltensmuster des Nutzers beachtet. Die Tweets mit den höchsten Relevanzwerten werden den Nutzern dann oben in ihrer Timeline präsentiert. Ein entscheidender Unterschied zum Facebook Newsfeed besteht

¹¹² Um eine Diskussion zu einem bestimmten Thema starten und aufrechterhalten zu können, hat sich unter den Nutzern von Twitter die Verwendung von Hashtags verbreitet, welche durch das Voranstellen des #-Symbols vor ein Wort entstehen. Die Hashtags erlauben die Kategorisierung der Tweets und machen sie für andere Nutzer leichter auffindbar; wird der Hashtag in einem Tweet angeklickt, werden dem Nutzer andere Tweets mit dem entsprechenden Hashtag angezeigt. Dazu: <https://help.twitter.com/de/using-twitter/how-to-use-hashtags>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹¹³ Kwak et al., What is Twitter, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1772690.1772751>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 592.

¹¹⁴ Zu Trends auf Twitter: <https://help.twitter.com/de/using-twitter/twitter-trending-faqs>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹¹⁵ Informationen zu personalisierten Anzeigen sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/safety-and-security/privacy-controls-for-tailored-ads>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹¹⁶ Dazu und im Folgenden Oremus, Twitter's New Order, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2017/03/twitter_s_timeline_algorithm_and_its_effect_on_us_explain_ed.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

aktuell noch darin, dass Twitter nur die Tweets an der Spitze der Timeline sortiert, während Facebook alle Beiträge nach ihrem Relevanzwert ordnet. Nach den ausgewählten, besonders relevanten Tweets ist die Timeline also wieder rückwärts chronologisch geordnet. Die Rubrik „Falls du es verpasst hast“ wird dem Nutzer bei einer gewissen Abwesenheitsdauer von Twitter angezeigt, um in besonderer Weise auf (nach den Twitter-Algorithmen) relevante Tweets hinzuweisen. Der oberste Tweet dieser Rubrik ist derjenige mit dem höchsten Relevanzwert, somit das Äquivalent zum obersten Beitrag im Facebook Newsfeed.

Durch die beschriebene Umstellung der Twitter Timeline und die nunmehr vorgenommene Analyse, Auswahl und Sortierung der Tweets verändert sich auch die Kommunikation der Nutzer über Twitter. Die Zuweisung eines Relevanzwerts für alle Tweets im Netzwerk jedes Nutzers nähert die Twitter Timeline dabei deutlich an den Facebook Newsfeed an. Während die rückwärts chronologisch geordnete Timeline vor allem zum Austausch kurzer Informationen in Echtzeit interessant war, soll die algorithmisch erzeugte Timeline nach Willen von Twitter den Nutzern helfen, über aktuelle Ereignisse in der Welt informiert zu bleiben.¹¹⁷ Es rückt also stärker die Funktion von Twitter als eine Art Nachrichtendienst in den Mittelpunkt.

3. Vergleich: Instagram-Feed

Die unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten von Newsfeeds verdeutlichen sich im Vergleich zu Instagram. Dieses soziale Online-Netzwerk ermöglicht seinen Nutzern das Teilen von (zuvor bearbeiteten) Fotos und Videos mit verbundenen Nutzern. Der Instagram-Feed ist nach dem Selbstverständnis des Unternehmens „ein Ort, an dem du Beiträge teilen und mit Personen und Dingen interagieren kannst, die dir wichtig sind.“¹¹⁸ Offen wird darauf hingewiesen, dass im Instagram-Feed an oberster Stelle die Fotos und Videos angezeigt werden, die die Nutzer nach Meinung der Betreiber am meisten interessieren. Neben den Inhalten fremder Nutzer und Hashtags, denen ein Nutzer folgt, werden ihm auch Vorschläge zu weiteren Profilen angezeigt, die seinen Interessen entsprechen könnten. Die Reihenfolge der Beiträge im Instagram-Feed wird wiederum anhand verschiedener „Signale“ bestimmt. Hierzu zählen die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Nutzer an den Inhalten interessiert ist, das Datum der Veröffentlichung eines Beitrags und die bisherigen Interaktionen mit den die Beiträge veröffentlichenden Nutzern. Schließlich werden in den Instagram-Feed auf den Informationen über die Aktivitäten des Nutzers aufbauende Werbeanzeigen aufgenommen. Durch die spezielle Ausrichtung sind Inhal-

¹¹⁷ Oremus, Twitter's New Order, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2017/03/twitter_s_timeline_algorithm_and_its_effect_on_us_explained.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹¹⁸ Dazu und im Folgenden „So funktioniert der Instagram-Feed“, <https://help.instagram.com/1986234648360433>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

te auf Instagram im Vergleich zu Facebook oder Twitter persönlicherer Natur; so werden besonders häufig Selfies oder Fotos mit Freunden, aber auch Fotos von Essen und Haustieren veröffentlicht.¹¹⁹ Die Funktionsweise des Instagram-Feeds ähnelt sehr dem des Mutterunternehmens Facebook und verdeutlicht die Bedeutung algorithmenbasierter Selektions- und Sortierungsentscheidungen.

4. Einordnung

Die Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke stellen einen dauerhaft aktualisierten, personalisierten Kommunikationsraum dar, der seine Ergebnisse in algorithmenbasierten Entscheidungsverfahren an das Verhalten des Nutzers, der Freunde des Nutzers und nahestehender Gruppen anpasst und sich somit täglich ändert. Über die Newsfeeds werden Inhalte, die Nutzer auf ihrer eigenen oder einer fremden Profilseite einstellen, auch für Dritte einsehbar, die mit Kommunikator oder Empfänger vernetzt sind.¹²⁰ So erhält ein breiterer Personenkreis die Möglichkeit, Inhalte zu rezipieren und darauf in verschiedenen Formen, etwa durch „Gefällt mir“-Angaben oder Kommentare, zu reagieren. Ein Informationsaustausch zwischen zwei Nutzern kann zu einer viralen Diskussion führen. Die Newsfeeds in sozialen Online-Netzwerken erlauben somit eine besondere Form der Kommunikation, welche zwischen Individual- und Massenkommunikation liegt. Die Kommunikation über den Newsfeed lässt sich auch als öffentliche Privatkommunikation verstehen: Die Grenzen zwischen (privater) Individualkommunikation und Massenkommunikation werden zugunsten einer Netzwerköffentlichkeit aufgelöst.¹²¹ Wie weit diese Öffentlichkeit reicht, kann von jedem Nutzer durch seine Privatsphäre-Einstellungen und die von ihm eingestellten Inhalte beeinflusst werden. „Der Nutzer bewegt sich gewissermaßen in seiner eigenen Öffentlichkeit, die sich allerdings stark mit den Öffentlichkeiten anderer überschneidet.“¹²²

Die Erstellung der Newsfeeds ähnelt journalistischer Arbeit in dem Ziel, besonders relevante Inhalte zu ermitteln und an exponierter Stelle zu präsentieren. Eine Besonderheit im Vergleich zu „herkömmlichen“ journalistischen Auswahlentscheidungen ist die Personalisierung des Newsfeeds, der die Signifikanz der Beiträge für den jeweiligen Nutzer und nicht für eine weite Zielgruppe abbildet. Die Kommunikation der Nutzer wird somit stark durch die Betreiber der sozialen Online-Netzwerke beeinflusst, welche die algorithmische Erzeugung der Newsfeeds kontrollieren und für die Selektion und Sortierung der angezeigten Inhalte verantwortlich sind. Mittels des Newsfeeds wird die

¹¹⁹ *Hu/Manikonda/Kambhampati*, What We Instagram, https://www.researchgate.net/publication/290044426_What_we_instagram_A_first_analysis_of_instagram_photo_content_and_user_types, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹²⁰ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 134.

¹²¹ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 136.

¹²² *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 136.

Komplexität der Inhalte in sozialen Online-Netzwerken reduziert und anhand (vermeintlicher) Präferenzen der Nutzer vorgefiltert.¹²³

VI. Zusammenfassung

Soziale Online-Netzwerke lassen sich aufgrund ihrer zahlreichen Funktionen nicht pauschal als Individual- oder Massenkommunikation klassifizieren. Vielmehr kommt hier es auf die Eigenarten der speziellen Kommunikation an.¹²⁴ Der Newsfeed bildet das Herzstück der Kommunikation. Hier werden die von Nutzern auf einer eigenen oder fremden Profilseite eingestellten Statusmeldungen, Fotos und Videos für andere Nutzer sichtbar. Für diese Nutzer werden Identitäts- und Beziehungsmanagement in die Öffentlichkeitssphäre verschoben und Informationen zur eigenen Person, Ideen und Interessen einer Vielzahl anderer Nutzer (freiwillig) zugänglich gemacht;¹²⁵ es kommt zu öffentlicher Privatkommunikation. Der Newsfeed wird so zu einer Agora des digitalen Zeitalters. Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke nehmen in den Kommunikationsprozessen im jeweiligen Netzwerk die Rolle von Informationsintermediären ein.¹²⁶ Sie stellen regelmäßig keine eigenen Inhalte ein, sondern vermitteln die Beiträge der Nutzer und Werbebeiträge. Ihre Leistung liegt in der Bündelung und Bereitstellung der Inhalte.¹²⁷ Soziale Online-Netzwerke weisen dabei insgesamt eine kommunikationsfördernde Struktur auf;¹²⁸ insbesondere die Berücksichtigung der Freundschaftsbeziehungen zwischen den Nutzern und quantitativer Faktoren wie der Anzahl bisheriger „Gefällt mir“-Angaben bei der Sortierung der Inhalte im Newsfeed verdeutlicht, wie die Nutzer zur Veröffentlichung neuer Inhalte angeregt werden sollen.

¹²³ Vgl. *Raue*, JZ 2018, 961.

¹²⁴ BT-Drs. 17/12542, S. 13.

¹²⁵ *Neuberger*, in: ders./Gehrau (Hrsg.), *StudiVZ: Diffusion, Nutzung und Wirkung eines sozialen Netzwerks im Internet*, 2011, S. 52; *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 95.

¹²⁶ Der Begriff Intermediäre erfasst solche Leistungen, die zwischen einem Inhaltsangebot und der Rezeption des Nutzers liegen, regelmäßig also Vermittlungsleistungen. Für digitale Dienste, die Nutzern Inhalte aufgrund einer Auswahlentscheidung vermitteln und so einen Zugang zu Informationsquellen schaffen, wird der engere Begriff der Informationsintermediäre (oder auch Medienintermediäre) verwendet. Beispielhaft anzuführen sind dafür neben den in dieser Arbeit angesprochenen sozialen Online-Netzwerken auch Internet-Suchmaschinen. Dazu *Schemmel*, *Der Staat* 57 (2018), 501, 511 f.; *Schulz/Dankert*, *Die Macht der Informationsintermediäre*, 2016, S. 15 ff.; vgl. *Raue*, JZ 2018, 961. Zu den unterschiedlichen Begrifflichkeiten *Schmidt et al.*, *Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung*, 2017, S. 9.

¹²⁷ *Schulz/Dankert*, *Die Macht der Informationsintermediäre*, 2016, S. 15.

¹²⁸ Vgl. *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 630; *Oremus*, *Who Controls Your Facebook Feed*, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

C. Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken

Die neuen kommunikativen Möglichkeiten sozialer Online-Netzwerken führen zu Veränderungen von Kommunikationsvorgängen. Eine Besonderheit stellt dabei die beobachtete Verwendung neuer Kommunikationsteilnehmer, sog. Social Bots, dar.

I. Social Bots als neues soziotechnisches Phänomen

Ein Bot bezeichnet ein Computerprogramm, das zur automatisierten (und oftmals wiederholten) Ausführung bestimmter Aufgaben entwickelt wurde und diese Aufgaben ohne Anleitung durch einen menschlichen Nutzer erfüllen kann.¹²⁹ Das Wort „Bot“ ist eine Abkürzung des englischen „Robot“. Dieses Wort entstammt ursprünglich der tschechischen Sprache und entstand Anfang des 20. Jahrhunderts mit der Bedeutung „Zwangsarbeit“ oder „Sklave“.¹³⁰ Die Verwendung von ganz unterschiedlichen Bots zu ganz unterschiedlichen Zwecken ist eine seit längerem zu beobachtende technische Entwicklung, welche sich in den vergangenen Jahren zusehends beschleunigt hat. Nach aktuellen Studien ist davon auszugehen, dass zumindest 50% des gesamten Internet-Datenverkehrs von Bots ausgehen.¹³¹ Für Bots bietet sich eine Vielzahl von Verwendungsmöglichkeiten, welche je nach Zielrichtung von verschiedenen Personengruppen genutzt werden: *Chat Bots* als automatische Antwortsysteme werden vor allem von größeren Unternehmen immer häufiger eingesetzt, um Kundenanfragen zu bearbeiten. So wurden für den deutschen Markt im Jahr 2016 von der Sparkasse und der ARD Chat Bots vorgestellt.¹³² Chat Bots sollen Kunden den Kontakt zum Unternehmen zu erleichtern, können aber auch Probleme verursachen, wenn sie deren Interessen falsch einordnen.¹³³ *Spam Bots* dienen der Verbreitung von Spam-Nachrichten zu verschiedenen Themen, sollen also eine Vielzahl von Nachrichten mit Werbung oder anderen Botschaften verbreiten.¹³⁴ *Pay Bots* sollen (auf oftmals wohl unerlaubtem Weg) für ihre Entwickler Geld verdienen, indem sie den Eindruck erwecken, Inhalte bekannter

¹²⁹ *Abokhodair/Yoo/McDonald*, Dissecting a Social Botnet, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1; *Thieltges/Hegelich*, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 358 f.

¹³⁰ *Woolley/Howard*, *International Journal of Communication* 2016, 4882, 4883.

¹³¹ *Abokhodair/Yoo/McDonald*, Dissecting a Social Botnet, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1; *Zeifman*, Bot Traffic Report 2016, <https://www.incapsula.com/blog/bot-traffic-report-2016.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹³² Informationen zu diesen Chat Bots sind abrufbar unter: <https://kwitt-app.sparkasse.de/>; <https://presse.funk.net/format/novi-bot/>; jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹³³ Vgl. *Ferrara et al.*, *Communications of the ACM* 59 (7) 2016, 96; *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465.

¹³⁴ *Subrahmanian et al.*, *Computer* 49 (6) 2016, 38 f.

Webseiten zu teilen, in Wirklichkeit aber gezielt auf Seiten leiten, für deren Besuch der Ersteller bezahlt wird.¹³⁵ Webcrawler werden zur Auswertung von Internetseiten insbesondere durch Suchmaschinen wie Google eingesetzt.¹³⁶

In das Zentrum medialer und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit rückt zunehmend der *Social Bot* als „neue soziotechnische Einheit“.¹³⁷ Die diesem Begriff innewohnende Verbindung technischer und sozialer Elemente führt dazu, dass eine trennscharfe Definition dieser neuen Einheit schwer fällt, muss sie doch technische Funktionsweise und soziale Wirkungsweise zusammenführen. Social Bots beschreiben nach üblicher technischer Definition eine Automatisierungssoftware, welche einen Account in sozialen Online-Netzwerken steuert und dabei bestimmte Aktionen ausführt.¹³⁸ Die Besonderheit dieser Software liegt darin, dass sie sich nach ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung nach außen als Subjekt präsentieren soll, welches Menschen ähnelt und mit diesen interagieren kann.¹³⁹ Es werden also entsprechende Fähigkeiten benötigt, um als Social Bot angesehen zu werden. Social Bots müssen in äußerer Form und in ihrer Funktion so auftreten, dass ein menschliches oder menschenähnliches Verhalten zum Ausdruck kommt. Sie weisen im Gegensatz zu anderen Bots also ein menschliches Interface auf. Dieses menschliche Interface enthält diejenigen Fähigkeiten, nach denen ein menschlicher Nutzer einem anderen Nutzer menschliche Fähigkeiten zuordnet.¹⁴⁰ Die Möglichkeit, dass sich Software als menschliches Subjekt präsentieren kann, ist erst durch die Entstehung sozialer Online-Netzwerke möglich geworden. Ein Nutzer eines solchen Netzwerks besitzt einen Account und wird durch ein Profil repräsentiert. Ohne diesen Kontext der Repräsentation eines Nutzers innerhalb eines sozialen Online-Netzwerks wäre der glaubwürdige Einsatz einer Software, die sich als Mensch präsentiert und mit Menschen kommuniziert, nicht vorstellbar.¹⁴¹ Das Phänomen Social Bots ist somit zwingend im Kontext der besonderen kommunikativen Möglichkeiten sozialer Online-Netzwerke zu betrachten.

¹³⁵ *Subrahmanian et al.*, *Computer* 49 (6) 2016, 38 f.

¹³⁶ *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465; zu *Crawling Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 10 f.

¹³⁷ *Gehl/Bakardjiewa*, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 1.

¹³⁸ *Boshmaf et al.*, *The Socialbot Network*, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; *Gehl/Bakardjiewa*, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 1.

¹³⁹ *Gehl/Bakardjiewa*, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 1; *Murthy et al.*, *International Journal of Communication* 2016, 4952, 4955.

¹⁴⁰ Das dargestellte Verständnis entspricht *Hegel et al.*, *Understanding Social Robots*, <https://aiweb.techfak.uni-bielefeld.de/files/2009%20hegel%20ACHI.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, die allgemeiner auf Roboter abstellen.

¹⁴¹ *Gehl/Bakardjiewa*, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 2.

1. Technischer Hintergrund

Es stellt sich die Frage, wie es technisch gelingen kann, dass ein Computerprogramm sich in sozialen Online-Netzwerken mit Erfolg als menschlicher Nutzer geriert. Notwendig ist ein Zusammenspiel zwischen drei Elementen, nämlich eines Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk, der Software zur Steuerung des Accounts und dem Zugriff auf eine Anwendungsprogrammierschnittstelle des sozialen Online-Netzwerks.¹⁴²

a) Nutzeraccount in sozialen Online-Netzwerken

Die automatisierte Steuerung eines Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk bedingt die erfolgreiche Registrierung im jeweiligen Netzwerk. Diese muss üblicherweise manuell vorgenommen werden, denn die Registrierung eines Accounts durch einen Bot wird durch die Kontrollen der sozialen Online-Netzwerke weitestgehend verhindert.¹⁴³ Ein Account auf Twitter oder Facebook kann manuell mit dem Ziel erstellt werden, ihn durch einen Bot kontrollieren zu lassen. Für die Registrierung können temporäre E-Mail-Adressen verwendet werden, die eine nachträgliche Ermittlung des Urhebers erschweren.¹⁴⁴ Nach Registrierung ermöglichen soziale Online-Netzwerke die Erstellung eines persönlichen Profils, in welchem sich die jeweilige Person insbesondere durch das Hinzufügen von Profilbildern und biografischen Informationen präsentieren kann.¹⁴⁵ Während der Account in einem sozialen Online-Netzwerk dem Nutzer im Verhältnis zum Betreiber die Möglichkeit der Teilnahme verschafft, ist das errichtete Profil des Nutzers entscheidend für die Möglichkeit der Kommunikation im Verhältnis zu anderen Nutzern und fungiert als „Platzhalter“ einer natürlichen Person.¹⁴⁶

Wie manuell gesteuerte Accounts weisen auch Social Bots typischerweise ein personalisiertes Profil mit Namen, Geschlecht, Profilbild und Angaben zum Lebenslauf auf.¹⁴⁷ Es werden dafür also falsche Identitäten kreiert, wobei regelmäßig darauf geachtet wird, dass diese für andere Nutzer des Netzwerks interessant wirken. Hierfür ist das Profilbild von entscheidender Bedeutung, weshalb

¹⁴² Hegelich, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 2.

¹⁴³ Murthy et al., *International Journal of Communication* 2016, 4952, 4955; insbesondere zu CAPTCHAs Boshmaf et al., *The International Journal of Computer and Telecommunications Networking* 2013, 556, 560 ff.

¹⁴⁴ Boshmaf et al., *The Socialbot Network*, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹⁴⁵ Siehe Kapitel 1, A., II. und III.

¹⁴⁶ Meyer, *Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet*, 2011, S. 32 ff.

¹⁴⁷ Freitas et al., *Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter*, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 2; Ferrara et al., *Communications of the ACM* 59 (7) 2016, 96.

oft ein Rückgriff auf Bilder von anderen Webseiten erfolgt.¹⁴⁸ Die manuelle Registrierung von Accounts und Erstellung persönlicher Profile in sozialen Online-Netzwerken kann einerseits in zeitlicher Hinsicht und andererseits durch die bei Facebook bestehende Verpflichtung zur Angabe von Klarnamen ein Hindernis für Interessenten darstellen. Es besteht indes die Möglichkeit, bereits registrierte Accounts im Internet zu erwerben, was typischerweise für Social Bots genutzt wird. Dies ermöglicht ohne größeren Aufwand eine Vielzahl von Accounts zu kontrollieren: Der Preis für 1.000 Accounts liegt je nach Qualität und sozialem Online-Netzwerk zwischen 45 \$ und 150 \$.¹⁴⁹ Neben der Möglichkeit der Identitätskreierung können für Social Bots auch Identitäten natürlicher Personen missbraucht werden, indem Nutzerprofile unter ihren Namen eingerichtet oder bereits eingerichtete Nutzerkonten verwendet werden.¹⁵⁰ So können inaktive Accounts übernommen werden, die von ihrem Ersteller nicht mehr verwendet werden, indem die Zugangssicherung überwunden wird.¹⁵¹ Auch die Übernahme von Accounts durch Hacks oder der Erwerb der Zugangsdaten zu gehackten Accounts ist möglich.¹⁵² Daneben können technisch komplexere Bots komplette Profile emulieren und Identitäten „klonen“, indem sie Nutzernamen und Profilinformationen von bestehenden Accounts übernehmen.¹⁵³

b) Steuerungs-Software

Nach der Registrierung und der Erstellung eines Profils kann die Steuerung des Accounts im jeweiligen sozialen Online-Netzwerk einer Software überlassen werden.¹⁵⁴ Bei Social Bots bestimmt die Software, welche Aktionen der Account innerhalb des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks ausführt. Es ist also die Software, die so entwickelt ist, dass der von ihr kontrollierte Account sich wie ein menschlicher Nutzer verhält.¹⁵⁵ Fälschlicherweise werden der Account

¹⁴⁸ *Boshmaf et al.*, The Socialbot Network, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹⁴⁹ *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 2.

¹⁵⁰ Zu diesen Fallgruppen des Identitätsmissbrauchs im Internet *Meyer*, *Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet*, 2011, S. 41 ff. Zur Bewertung dieses Identitätsmissbrauchs im Kontext der Meinungsfreiheit siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), ee).

¹⁵¹ *Meyer*, *Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet*, 2011, S. 44 ff.; *Murthy et al.*, *International Journal of Communication* 2016, 4952, 4955.

¹⁵² *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 2.

¹⁵³ *Thielges/Hegelich*, in: *Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), Computational Social Science*, 2018, S. 367.

¹⁵⁴ Im Gegensatz zu Hardwareanwendungen wirkt Software innerhalb eines informationstechnischen Systems bei Prozessen der Datenverarbeitung und Entscheidungsfindung. Dazu *Martini*, *JZ* 2017, 1017; vgl. *Balzert*, *Lehrbuch der Softwaretechnik*, 2009, S. 3. Zur Definition des Begriffs Software siehe Kapitel 1, B., V., 1., b).

¹⁵⁵ *Abokhodair/Yoo/McDonald*, *Dissecting a Social Botnet*, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 2.

und die dahinter stehende Software oftmals zu einer Einheit zusammengefasst, technisch korrekt müssen sie aber unterschieden werden.¹⁵⁶ Über die Software führt der Account zu vorbestimmten Zeitpunkten automatisiert Aktionen aus.

Hinter der Steuerungs-Software stehen Algorithmen, welche mit dem Ziel geschrieben wurden, menschliches Verhalten zu emulieren.¹⁵⁷ Algorithmen bilden die „kleinste Einheit der Automatisierung“ und versetzen Software-Systeme in die Lage, anhand eines schrittweisen Vorgehens Berechnungsprobleme zu lösen.¹⁵⁸ Die Algorithmen sind oftmals mit Antriebselementen (Aktuatoren) verknüpft, die vom Algorithmus basierend auf dem Ergebnis ihrer Berechnung angesteuert und dann in Aktionen umgesetzt werden können.¹⁵⁹ Social Bots können so automatisiert eigene Inhalte veröffentlichen, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit für menschliche Zielnutzer relevant erscheinen.¹⁶⁰ Für das Erstellen eigener Inhalte werden regelmäßig Markov-Ketten verwendet. Diese implementieren ein stochastisches Modell, durch das die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten eines bestimmten zukünftigen Zustands bestimmt wird.¹⁶¹ Für das Erlernen von Dialogstrategien und das automatische Generieren von Nachrichten können auf Markov-Ketten beruhende Algorithmen für die Steuerungs-Software genutzt werden.¹⁶² Auf der Basis von studierten Mustertexten lassen sich dann automatisch Texte generieren, die mit hoher Wahrscheinlichkeit das Interesse menschlicher Nutzer erregen werden.¹⁶³ Weiter können komplexere Social Bots soziale Online-Netzwerke verfügbare Daten nach bestimmten Satzbausteinen oder Schlüsselwörtern durchsuchen und diese automatisch wiederholen oder auf diese antworten. Auch können sie bestimmten Accounts in sozialen Online-Netzwerken automatisch folgen bzw. Freundschaftsanfragen senden.¹⁶⁴ Als

¹⁵⁶ Murthy et al., *International Journal of Communication* 2016, 4952, 4955.

¹⁵⁷ Bessi/Ferrara, *First Monday* 2016, 21 (11).

¹⁵⁸ Pieper, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, 2017, S. 563 f. Es handelt sich bei diesen Algorithmen also um Computeralgorithmen im Sinne einer in Programmiersprache transformierbaren Vorgehensweise, dazu Martini, *JZ* 2017, 1017; Shorey/Howard, *International Journal of Communication* 2016, 5032, 5033. Allgemein zu Algorithmen und zum Begriff der Automatisierung siehe Kapitel 1, B., V., 1., b).

¹⁵⁹ Zweig, Was ist ein Algorithmus?, <https://algorithmwatch.org/arbeitspapier-was-ist-ein-algorithmus/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁶⁰ Zur automatisierten Generierung von Tweets Freitas et al., *Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter*, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 4 f.

¹⁶¹ Dazu etwa Levin/Pieraccini/Eckert, *Using Markov Decision Process for Learning Dialogue Strategies*, https://www.researchgate.net/publication/3746809_Using_Markov_decision_process_for_learning_dialogue_strategies, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹⁶² Vgl. Levin/Pieraccini/Eckert, *Using Markov Decision Process for Learning Dialogue Strategies*, https://www.researchgate.net/publication/3746809_Using_Markov_decision_process_for_learning_dialogue_strategies, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹⁶³ Freitas et al., *Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter*, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 5.

¹⁶⁴ Bessi/Ferrara, *First Monday* 2016, 21 (11).

weitere Aktivität kommen automatisierte „Gefällt mir“-Angaben in Betracht.¹⁶⁵ Jede sich wiederholende Online-Handlung kann, zumindest in der Theorie, automatisiert werden.¹⁶⁶ Die Anzahl und Komplexität der automatisierten Aktivitäten von Social Bots hängt entscheidend von der Qualität der Software ab. Die Zeitspanne zwischen den Aktivitäten kann zufällig ausgewählt werden. In Fällen einfacher Software können vorgefertigte Nachrichten zu bestimmten Zeitpunkten versendet werden. Über besser entwickelte Software kann (scheinbar) intelligentes Verhalten automatisiert werden, so dass etwa in Interaktionen mit menschlichen Nutzern eigenständig neue Texte generiert werden.¹⁶⁷

Die Erstellung einer einfachen Steuerungs-Software ist auch ohne Programmierkenntnisse möglich. Handbücher und Anleitungen lassen sich in verschiedenen Sprachen im Internet finden.¹⁶⁸ Die Software zur Steuerung kann wie der Account im Internet erworben werden. Eine hochwertige Software zur Steuerung von 10.000 Twitter-Accounts kostet ca. 500 \$.¹⁶⁹ Es gibt eine wachsende Nachfrage insbesondere nach Software zur Steuerung von Facebook-Accounts.¹⁷⁰ Die Steuerung von Social Bots ist „im Prinzip beliebig skalierbar: Wer ein Programm hat, mit dem sich ein Bot steuern lässt, kann damit auch eine ganze Armee von Bots lenken.“¹⁷¹ Diese Skalierbarkeit der Software ermöglicht einem einzelnen Nutzer die Kontrolle über eine Vielzahl von Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk und stellt eine für ihre Bewertung besonders zu beachtende Eigenheit von Social Bots dar.

c) Zugriff auf Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs)

Schließlich muss die Steuerungs-Software mit dem Account verbunden werden, also Zugriff auf das soziale Online-Netzwerk erhalten. Der Zugriff von Software auf soziale Online-Netzwerke erfolgt anders als bei menschlichen Nutzern nicht über die grafische Benutzeroberfläche. Vielmehr haben Social Bots Zugang über Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs¹⁷²), welche eine direkte Anbindung an das Netzwerk und eine Informationsübermittlung an den Account erlauben.¹⁷³ Eine API erlaubt die Anbindung fremder Software an ein

¹⁶⁵ Vgl. Freitas et al., Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 3.

¹⁶⁶ Marechal, International Journal of Communication 2016, 5022.

¹⁶⁷ Hegelich, Analysen & Argumente 221 (2016), 1, 3; Lewke, InTeR 2017, 207, 209.

¹⁶⁸ Freitas et al., Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1; Kind et al., Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 15 f.

¹⁶⁹ Hegelich, Analysen & Argumente 221 (2016), 1, 3.

¹⁷⁰ Vgl. Zhdanova/Orlova, Computational Propaganda in Ukraine, <https://www.oii.ox.ac.uk/blog/computational-propaganda-in-ukraine-caught-between-external-threats-and-internal-challenges/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 8.

¹⁷¹ Hegelich, Analysen & Argumente 221 (2016), 1, 3.

¹⁷² Aus dem Englischen von Application Programming Interface.

¹⁷³ Kollanyi/Howard/Woolley, Bots and Automation over Twitter during the Second

Software-System. Über APIs können Informationen zwischen verschiedenen Computerprogrammen angefordert und bereitgestellt werden. Soziale Online-Netzwerke erlauben Software-Applikationen, bestimmte Endpunkte aufzurufen, die einer Art von zur Verfügung gestellten Informationen entsprechen.¹⁷⁴ Dies erhöht ihre Attraktivität etwa dadurch, dass externe Entwickler Anwendungen für das jeweilige soziale Online-Netzwerk programmieren oder Dienste damit verbinden.¹⁷⁵ Den Zugriff über die APIs stellen soziale Online-Netzwerke im Grundsatz kostenlos zur Verfügung, um Entwickler für ihre Dienste zu gewinnen. Hinsichtlich der Benutzerfreundlichkeit der APIs bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Netzwerken, insbesondere ist bei den Netzwerken Twitter und Instagram der Zugriff auf die API deutlich einfacher als bei Facebook.¹⁷⁶ Die Twitter APIs erlauben nach der Registrierung einer Applikation über verschiedene Endpunkte den Zugriff auf verschiedene Informationen, u. a. öffentliche Tweets und Antworten von Nutzern. Diese Informationen können für die Suche nach bestimmten Schlagwörtern und das Posten von Tweets über die API genutzt werden. „Standardmäßig können Applikationen nur auf öffentliche Informationen auf Twitter zugreifen.“¹⁷⁷ Facebook erlaubt Applikationen vor allem über die Graph API, Daten in das Netzwerk hinzuzufügen und daraus auszuwerten. Über Zugriffsschlüssel können Applikationen auf die Graph API zugreifen.¹⁷⁸ Verglichen mit Twitter sind über die Facebook Graph API weniger Daten abrufbar.¹⁷⁹ Eine gut dokumentierte API kann einem sozialen Online-Netzwerk Wettbewerbsvorteile verschaffen; zugleich wird so eine Voraussetzung dafür geschaffen, dass Bots überhaupt eingesetzt werden können.¹⁸⁰

d) Steuerung durch Browser-Automatisierung

Eine neue und zusätzliche Möglichkeit der Steuerung von Accounts in sozialen Online-Netzwerken stellt der Einsatz von Software zur Automatisierung von

U. S. Presidential Debate, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/10/Data-Memo-Second-Presidential-Debate.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹⁷⁴ Informationen zu Twitter APIs sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-api>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁷⁵ *Milker*, InTeR 2017, 199, 204.

¹⁷⁶ *Heglich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 2.

¹⁷⁷ <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-api>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁷⁸ Ein Überblick über die Graph API ist abrufbar unter: <https://developers.facebook.com/docs/graph-api/overview>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁷⁹ *Heglich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 2; *Kind et. al*, *Social Bots – TA-Vorstudie*, 2017, S. 32, 48; *Santia/Mujib/Williams*, *Detecting Social Bots on Facebook in an Information Veracity Context*, <https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/3244>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 465.

¹⁸⁰ *Milker*, InTeR 2017, 199, 204.

Aktionen in Browsern und auf Webseiten dar.¹⁸¹ So wird u. a. zum automatisierten Test von Applikationen Software verwendet, die Felder in einem Browser ausfüllen, Daten auf Webseiten erfassen und Elemente darauf anklicken kann. Möglich wird somit auch die (Weiter-)Entwicklung von Software, um in einem Browser automatisiert die Webseite eines sozialen Online-Netzwerks aufzurufen, den Login auszuführen und dann Aktivitäten im Netzwerk auszuführen. Bei einer Automatisierung des Browsers muss keine direkte Anbindung von Software an das soziale Online-Netzwerk über eine API mit vorheriger Registrierung erfolgen. Vielmehr befindet sich die Software in diesem Fall auf dem jeweiligen Endgerät, auf das sie auch unbemerkt vom jeweiligen Nutzer als Malware gelangen kann. Der Zugriff auf das soziale Online-Netzwerk erfolgt wie bei gewöhnlichen Nutzern durch den Login auf der Webseite; die Aktivitäten im Browser werden automatisiert ausgeführt. Die Möglichkeit der Steuerung von Social Bots über automatisierte Browser zeigt, dass die eingesetzte Technik sich in einer Phase stetiger Entwicklung befindet und zukünftig auch weitere Optionen zur Automatisierung von Accounts in sozialen Online-Netzwerken entstehen können.

2. Definition von Social Bots

Accounts in sozialen Online-Netzwerken können über eine Software automatisiert werden, dass sie in äußerer Form und Funktion so auftreten, dass ein menschliches oder menschenähnliches Verhalten zum Ausdruck kommt.¹⁸² Durch ihre Automatisierung grenzen sie sich von „Trollen“ ab.¹⁸³ Die äußere Form eines menschlichen Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk wird durch die über die Profilseite vermittelte Identität erzeugt. Wie ein menschlicher Nutzer weist das Profil eines automatisierten Accounts typischerweise ein personalisiertes Profil mit Namen, Geschlecht und Profilbild auf. Funktional wird ein menschliches Verhalten emuliert, indem automatisiert Aktionen ausgeführt, insbesondere eigene Inhalte veröffentlicht werden.¹⁸⁴ Grundlegendes Ziel der Verwendung von Social Bots ist somit die Teilnahme an der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken und die Beeinflussung

¹⁸¹ Dazu und im Folgenden He et al., *Security and Communication Networks* 2016, 2157 ff.

¹⁸² Vgl. nochmals Hegel et al., *Understanding Social Robots*, <https://aiweb.techfak.uni-bielefeld.de/files/2009%20hegel%20ACHI.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; Thieltes/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 359 f.

¹⁸³ Der Begriff Troll beschreibt menschliche „Servicekräfte“, die für Meinungsmache bezahlt werden. Trolle veröffentlichen eine große Anzahl von Inhalten in sozialen Online-Netzwerken und beeinflussen somit authentische Diskussionen zugunsten ihres Auftraggebers. Dazu Thieltes/Hegelich, *ZfP* 2017, 493, 495.

¹⁸⁴ Freitas et al., *Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter*, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1.

menschlicher Nutzer.¹⁸⁵ Ein Großteil der informationstechnischen wie sozialwissenschaftlichen Forschung geht davon aus, dass Social Bots begrifflich eine menschliche Identität vortäuschen, also zur Erreichung dieser Ziele heimlich agieren.¹⁸⁶ Teilweise wird der Begriff Social Bots weiter verstanden und erfasst auch Bots, die sich als solche zu erkennen geben.¹⁸⁷ Dieser Unterscheidung liegt die Frage zugrunde, ob Social Bots *per definitionem* böswillige Absichten verfolgen, was das Ziel der Täuschung menschlicher Nutzer als Definitionsmerkmal nahelegen würde.¹⁸⁸ Indes werden etwa in der Kundenbetreuung Bots eingesetzt, die ein menschliches Interface aufweisen, aber die Automatisierung zu erkennen geben und somit nicht heimlich agieren.¹⁸⁹ Angesichts der Vielschichtigkeit der Verwendungsmöglichkeiten sollte vermieden werden, die Absichten zum Bestandteil der Definition von Social Bots zu machen und den Begriff so zu verengen. Es bleibt festzuhalten:

Social Bots sind automatisierte Accounts in sozialen Online-Netzwerken, die bestimmte Aktionen ausführen können, welche im Kontext des jeweiligen Netzwerks als menschliches Verhalten erscheinen.

II. Verwendungsmöglichkeiten für Social Bots

Die Möglichkeiten der Verwendung von Social Bots divergieren je nach der technischen Entwicklungsstufe und der Komplexität der Software deutlich.¹⁹⁰ Um einen Überblick über die Möglichkeiten ihrer Verwendung in sozialen Online-Netzwerken zu erhalten und in der Folge die möglichen Auswirkungen dieser Verwendung beurteilen zu können, sollen Untersuchungen aus verschiedenen Ländern dargestellt werden, in denen Social Bots in Erscheinung getreten sind.¹⁹¹ Besondere Aufmerksamkeit soll Social Bots gewidmet werden, die ver-

¹⁸⁵ Gehl/Bakardjieva, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 2.

¹⁸⁶ Boshmaf et al., *The Socialbot Network*, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; Gehl/Bakardjieva, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 2; Hegelich, *Social Media im Wahlkampf*, 2018, S. 22; Kind et al., *Social Bots – TA-Vorstudie*, 2017, S. 11.

¹⁸⁷ Nach Neudert, *Computational Propaganda in Germany*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 8, geben Social Bots gewöhnlich („usually“) nicht ihren technischen Hintergrund zu erkennen.

¹⁸⁸ Böswilligkeit als Merkmal bei Zhang et al., *On the Impact of Social Botnets for Spam Distribution and Digital-influence Manipulation*, <https://web.asu.edu/sites/default/files/cnsg/files/c20.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 46.

¹⁸⁹ Vgl. Drexler, *ZUM* 2017, 529, 543.

¹⁹⁰ Kind et al., *Social Bots – TA-Vorstudie*, 2017, S. 14 ff.

¹⁹¹ Eine Gesamtdarstellung mit Verweis auf weitere Untersuchungen findet sich bei Woolley/Howard, *Computational Propaganda Worldwide*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 9.

bunden mit anderen Bots als Botnetz (englisch: botnet) auftreten. Der Begriff verbindet „Robot“ und „Network“ und beschreibt eine Mehrzahl verbundener Bots, die über Programme miteinander kommunizieren, um bestimmte Aktionen auszuführen.¹⁹² Der Begriff Botnetz wird auch verwendet, um eine Vielzahl von Computerhardware oder Maschinen zu beschreiben, die von bösartiger Software befallen wurden und dem Ersteller dieser Software eine ferngesteuerte Kontrolle der Geräte erlauben. Der Begriff soll im Zusammenhang dieser Arbeit für Social Bots verwendet werden, die in sozialen Online-Netzwerken agieren und dort miteinander verbunden sind.¹⁹³ Der Einsatz von Botnetzen potenziert die Möglichkeiten der Einflussnahme bei Verwendung von Social Bots, was einige der folgenden Beispiele verdeutlichen.

1. USA

Anhaltspunkte für eine Verwendung von Social Bots in sozialen Online-Netzwerken in den USA zeigten sich bereits während der *midterm elections* 2010. Twitter wurde mit tausenden Tweets von automatisierten Accounts geflutet, welche auf Webseiten mit Falschnachrichten verwiesen und gezielt Kandidaten verunglimpften.¹⁹⁴ Bei den US-Präsidentschaftswahlen 2012 wie 2016 wurde festgestellt, dass Social Bots einen beträchtlichen Anteil der Twitter-Follower der Kandidaten ausmachten.¹⁹⁵ Im Vorfeld der US-Präsidentschaftswahl 2016 wurden Social Bots insbesondere auf Twitter in der dortigen Diskussion zu den TV-Duellen der Spitzenkandidaten Donald Trump und Hillary Clinton eingesetzt. Eine Untersuchung von über 20 Millionen Tweets vor, während und nach den Debatten zeigte, dass etwa 19 % der diesbezüglichen Tweets von automatisierten Accounts stammten.¹⁹⁶ Während der zweiten Präsidentschaftsdebatte am 09.10.2016 waren 0,5 % der beobachteten Twitter-Accounts für fast 25 % der

¹⁹² *Kollanyi/Howard/Woolley*, Bots and Automation over Twitter during the Second U. S. Presidential Debate, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/10/Data-Memo-Second-Presidential-Debate.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; *Neudert*, Computational Propaganda in Germany, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 8. Dazu auch *Thieltges/Hegelich*, in: Blätze/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 359.

¹⁹³ *Abokhodair/Yoo/McDonald*, Dissecting a Social Botnet, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 2; *Zhang et al.*, On the Impact of Social Botnets for Spam Distribution and Digital-influence Manipulation, <https://web.asu.edu/sites/default/files/cnsg/files/c20.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 46.

¹⁹⁴ *Bessi/Ferrara*, First Monday 2016, 21 (11); *Ratkiewicz et al.*, Detecting and Tracking Political Abuse in Social Media, <http://www.aaii.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM11/paper/download/2850/3274>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 297 ff.

¹⁹⁵ *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 4; vgl. *Murthy et al.*, *International Journal of Communication* 2016, 4952, 4956. Ausführlich zu „Fake follower“-Accounts *Thieltges/Hegelich*, in: Blätze/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 361 ff.

¹⁹⁶ *Bessi/Ferrara*, First Monday 2016, 21 (11).

Diskussionsbeiträge auf Twitter verantwortlich.¹⁹⁷ Die hohe Geschwindigkeit und besondere Aktivität dieser Accounts kann überzeugend nur durch eine erhebliche Automatisierung erklärt werden. Ferner konnte festgestellt werden, dass Social Bots die inhaltliche Richtung der Diskussionen beeinflussten: Zugunsten von Donald Trump wurde eine viermal höhere Anzahl an Tweets durch Social Bots erstellt als zugunsten von Hillary Clinton. Für die Social Bots, welche Donald Trump unterstützten, zeigte die Untersuchung eine besonders positive und unterstützende Ausrichtung der Tweets, welche in einem erheblichen Widerspruch zu der übrigen, sehr negativen und oft aggressiv aufgeladenen Stimmung während des Wahlkampfes steht.¹⁹⁸ Viele Beobachter schrieben letztlich den überraschenden Wahlerfolg Trumps seiner Rolle in sozialen Online-Netzwerken zu, wobei Botnetze eine wichtige Rolle für die Verbreitung seiner Inhalte spielten.¹⁹⁹

Insgesamt setzte eine Vielzahl nationaler wie internationaler politischer Akteure Bots im US-Wahlkampf 2016 ein.²⁰⁰ Als Hauptziel der Verwendung wurde das Erreichen eines gesellschaftlichen Konsens bzw. das Hervorrufen des Eindrucks eines gesellschaftlichen Konsens ausgemacht – die Verwendung von Social Bots und die dadurch mögliche Vervielfältigung der Inhalte eines Kandidaten soll dessen Positionen legitimieren.²⁰¹ Zudem boten Social Bots auch neuen, unbekannteren Akteuren die Möglichkeit zur Verbreitung von Inhalten, verlangt ihre Verwendung doch nicht viel mehr als Programmierkenntnisse. Die politische Diskussion in den USA ist insgesamt durch einen Anstieg automatisierter Meinungsbeeinflussung geprägt. Die Verwendung automatisierter Accounts erfolgt dabei zum Teil auch staatlich koordiniert: Die U. S. Air Force kann im Rahmen des sog. „persona managements“ Software einsetzen, die in kurzer Zeit massenweise Social Bots zur Infiltration von Terrorzellen in sozialen Online-Netzwerken erstellen kann.²⁰²

Neben politischen Ereignissen können auch wirtschaftliche Prozesse durch Social Bots beeinflusst werden. 2013 sank durch eine gezielt verbreitete Falsch-

¹⁹⁷ Kollanyi/Howard/Woolley, Bots and Automation over Twitter during the Second U. S. Presidential Debate, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/10/Data-Memo-Second-Presidential-Debate.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

¹⁹⁸ Bessi/Ferrara, First Monday 2016, 21 (11).

¹⁹⁹ Hegelich, Social Media im Wahlkampf, 2018, S. 14 ff.; Woolley/Guilbeault, Computational Propaganda in the United States of America, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 9, 21 f. mwN.

²⁰⁰ Dazu und im Folgenden Woolley/Guilbeault, Computational Propaganda in the United States of America, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 3.

²⁰¹ Woolley/Guilbeault, Computational Propaganda in the United States of America, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 8 ff., sprechen von „manufacturing consensus“.

²⁰² Thieltes/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), Computational Social Science, 2018, S. 363 mwN.

nachricht der Kurs des Chipherstellers Audience Inc. innerhalb weniger Sekunden um 25%.²⁰³ 2014 wurde der Börsenkurs des Technologieunternehmens Cynk durch eine Vielzahl an Tweets beeinflusst, welche von Tradingalgorithmen aufgenommen wurden und zu Aktienkäufen führten. Nach einem Anstieg des Börsenwerts um das 200-fache musste der Börsenhandel der Aktie durch die US-amerikanische Börsenaufsicht gestoppt werden; es kam zu hohen Verlusten für Käufer der Aktie.²⁰⁴

2. Russland

Im Gegensatz zu den USA ist in Russland eine staatlich koordinierte Verwendung von Social Bots als Teil automatisierter Meinungsbeeinflussung zu beobachten. Die russische Regierung hat Bots in den Jahren seit 2012 als zentralen Teil medialer Kampagnen einsetzen lassen und erhebliche Expertisen auf diesem Gebiet gewonnen.²⁰⁵ Einsatzfelder von Social Bots sind vor allem das Veröffentlichen von Kommentaren in Diskussionen oppositioneller Akteure und die Wiedergabe von den Kreml unterstützenden Inhalten. Auch wird belastendes Material über oppositionelle Politiker verbreitet. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahl in Russland am 04.03.2012 wurden Diskussionen über Proteste der Opposition auf Twitter und dem in Russland verbreiteten Online-Netzwerk VKontakte durch eine Vielzahl von pro-Kreml Nachrichten gestört, welche koordiniert von einem Botnetz ausgingen. Die Diskussion über Unregelmäßigkeiten bei der Wahl wurde überdeckt, indem höchstwahrscheinlich automatisierte Accounts etwa 10 regierungsfreundliche Nachrichten pro Sekunde absetzten.²⁰⁶ Für soziale Online-Netzwerke in Russland lässt sich festhalten, dass Social Bots vor allem auf Twitter allgegenwärtig sind und die Regierung in diesen Netzwerken ein ausgefeiltes System von Propaganda und Gegenpropaganda entwickelt hat.

Verschiedene Beispiele zeigen, dass von Russland aus auch gezielte Versuche der grenzüberschreitenden Beeinflussung politischer Diskussionen durch die Verwendung von Social Bots und anderen Technologien unternommen werden. Das National Intelligence Council (NIC) der USA stellte für den Präsidentschaftswahlkampf 2016 von Russland ausgehende und wohl staatlich koordinierte Einflussnahmeversuche fest, die deutlich über alle bishe-

²⁰³ Thielges/Hegelich, ZfP 2017, 493, 501.

²⁰⁴ Ferrara et al., Communications of the ACM 59 (7) 2016, 96, 99; Kind et al., Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 34. Vgl. Hwang/Pearce/Nanis, Interactions Magazine 19 (2) 2012, 38.

²⁰⁵ Dazu und im Folgenden Sanovich, Computational Propaganda in Russia, <https://comprop.oi.ox.ac.uk/research/posts/computational-propaganda-in-russia-the-origins-of-digital-misinformation/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 6 ff.

²⁰⁶ Bericht der BBC vom 08.03.2012, abrufbar unter: <http://www.bbc.com/news/technology-16108876>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

gen Aktivitäten hinausgingen.²⁰⁷ Weiterhin wurde in der Ukraine im Zuge des Krim-Konflikts die massive Verwendung von Social Bots zur Verbreitung russlandfreundlicher Inhalte festgestellt.²⁰⁸

3. Türkei

Im autoritären System der Türkei zeichnet sich ab, dass Social Bots einen Teil der staatlichen Medienstrategie darstellen. Die Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung (AKP) von Präsident Recep Tayyip Erdoğan bemüht sich mit verschiedenen Ansätzen, die Kommunikation im Internet zu dominieren, ähnlich wie es für den türkischen Rundfunk gelungen ist.²⁰⁹ So konnte eine zentral gesteuerte Kampagne der Partei festgestellt werden, durch Verwendung von Social Bots auf Twitter die trendigen Themen mit pro-AKP Hashtags zu dominieren. Die AKP scheint ein in ihrem Sinne arbeitendes Botnetz zu unterhalten, wodurch Diskussionen auf Twitter massiv beeinflusst werden können. Insbesondere konnte die häufige Verwendung von Social Bots als unmittelbare Reaktion auf die Veröffentlichung oppositioneller Inhalte festgestellt werden.

4. Syrien

Im Rahmen einer Langzeitstudie der University of Washington gelang es, das sog. Syrian Social Botnet auf Twitter zu beobachten und dessen Vorgehensweise zu untersuchen.²¹⁰ Das Botnetz wurde durch sich gegenseitig retweende Cluster bestimmter Nutzer entdeckt, alle Aktivitäten konnten dann auf einen *Aggregator Bot* zurückgeführt werden, der im Schnitt fast alle vier Minuten einen neuen Tweet generierte. Das Botnetz um diesen Aggregator Bot bestand aus insgesamt 130 Bots. Es unterteilte sich einerseits in *Core Bots*, die mit einer sehr hohen Frequenz aktiv waren und regelmäßig über 1600 Tweets wöchentlich veröffentlichten, von denen etwa die Hälfte Retweets übriger Bots des Syrian Social Botnets darstellte. Andererseits wurden *Peripheral Bots* ausgemacht, die (zum Teil wohl auch unabsichtlich als menschliche Nutzer) Nachrichten der Core Bots wiedergaben und nicht mehr als 70 Tweets in einer Woche veröffentlichten. Die Tweets, die vom Syrian Social Botnet ausgingen, beschäftigten sich größtenteils mit der politischen Lage in Syrien. Etwa die Hälfte der Tweets stellten Nachrichtenmeldungen dar, welche zum Großteil auf offizielle Webseiten der syrischen Regierung weiterleiteten. Ein überraschend hoher An-

²⁰⁷ National Intelligence Council, Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections, https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 2f.

²⁰⁸ Zur Situation in der Ukraine sogleich unter 5.

²⁰⁹ Dazu und im Folgenden *Saka*, Turkish Review 4 (2014), 418 ff.

²¹⁰ *Abokhodair/Yoo/McDonald*, Dissecting a Social Botnet, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 4 ff.

teil von einem Drittel der Tweets enthielt Meldungen aus Syrien, die nicht zum Bürgerkrieg in Verbindung standen. Das Syrian Social Botnet war bis zu seiner Stilllegung für 35 Wochen aktiv.

5. Ukraine

Ein „Frontgebiet“ für die Verwendung von Social Bots ist die Ukraine, insbesondere im Zusammenhang mit dem Krim-Konflikt. Soziale Online-Netzwerke sind im Zuge dieses Konflikts zu Orten der Verbreitung von Falschnachrichten und anderen Versuchen der Meinungsmanipulation geworden.²¹¹ Ein besonders komplexes Botnetz auf Twitter wurde 2014 aufgespürt.²¹² Ein untersuchter Datensatz zu dem Hashtag „#Ukraine“ deckte ein Netz von insgesamt 1.740 Social Bots auf. Die Tweets dieser Social Bots waren auf die antizipierten Interessen junger Männer in der Ukraine ausgerichtet: Sie veröffentlichten Nachrichten zu Fußball, erzählten sexistische Witze und verbreiteten Links zum illegalen Download aktueller amerikanischer Kinofilme. Zwischendurch werden Nachrichten des „Rechten Sektors“ – einer ultranationalistischen ukrainischen Vereinigung mit paramilitärischem Ableger – verbreitet. Die Social Bots verknüpften bewusst Schlagworte wie „Maidan“ und „Euromaidan“ mit dem Hashtag „Rechter Sektor“, wohl mit dem Ziel, die Algorithmen von Twitter dazu zu bringen, Nutzern, die nach „Maidan“ suchen, auch Inhalte des „Rechten Sektors“ zu präsentieren. Dabei konnten gezielt Falschinformationen eingestreut werden. Außerdem folgten die Bots ukrainischen Politikern, um ihre eigene Reichweite zu erhöhen. Durch komplexe Software wurde eine hohe Eigenständigkeit der einzelnen Bots erzielt.²¹³ Diese folgten in ihrem Verhalten abstrakten Regeln, griffen etwa Tweets zu bestimmten Themen auf und ergänzten diese. Da ein solches Verhalten auch für menschliche Nutzer typisch

²¹¹ Zhdanova/Orlova, Computational Propaganda in Ukraine, <https://www.oii.ox.ac.uk/blog/computational-propaganda-in-ukraine-caught-between-external-threats-and-internal-challenges/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 8.

²¹² Zu dem im Folgenden dargestellten Botnetz Hegelich, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 5; Hegelich/Janetzko, Are Social Bots on Twitter Political Actors?, <https://cosmos.ualr.edu/wp-content/uploads/2019/02/13015-57863-1-PB.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 579 ff.

²¹³ Einfachere Botnetze werden demgegenüber durch einen menschlich kontrollierten *Botmaster* gesteuert. Durch einen *Command & Control* (C&C)-Kanal kann der *Botmaster* Befehle an die einzelnen Social Bots senden und ihre Aktivitäten koordinieren. Die einzelnen Social Bots senden die von ihnen gesammelten Nutzerdaten an den *Botmaster*. Dazu Boshmaf et al., The Socialbot Network, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020. Ausführlich zur Entwicklung von C&C Kanälen und den bestehenden technischen Möglichkeiten Compagno et al., Boten ELISA, https://www.researchgate.net/publication/281629072_Boten_ELISA_A_novel_approach_for_botnet_CC_in_Online_Social_Networks, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; Nagaraja et al., in: Filler/Pevný/Craver/Ker (Hrsg.), *Information Hiding*, 2011, S. 299 ff.

ist, waren die Bots und ihre politischen Ziele nur schwer zu identifizieren. Die Ziele des Botnetzes wurden getarnt und die einzelnen Bots präsentieren sich als durchschnittliche menschliche Nutzer. Ein Beispiel dafür, dass die Verwendung von Social Bots kein rein innenpolitisches Thema darstellt, ist der Absturz von Malaysia-Airlines-Flug 17 in der Ostukraine im Juli 2014.²¹⁴ In der Folge wurde die massenhafte Verbreitung von Theorien zum Absturz insbesondere durch russlandfreundliche Social Bots festgestellt. Einige Theorien wurden in der internationalen Berichterstattung aufgegriffen und sorgten für Verunsicherung über die Absturzursachen. Die Berichterstattung von Journalisten zu dem Absturz wurde dadurch eingeschränkt, dass ihre Facebook-Accounts massenhaft zur Löschung vorgeschlagen wurden. Am Tag der Veröffentlichung des offiziellen Untersuchungsberichts im September 2016 erfolgte zu jedem Tweet mit dem betreffenden Hashtag „#MH17“ eine Antwort durch einen Social Bot, die auf einen Artikel verwies, welcher die Untersuchungsergebnisse anzweifelte.

6. Deutschland

Eine mit den bisher dargestellten Ländern vergleichbare Verwendung von Social Bots in sozialen Online-Netzwerken lässt sich in Deutschland bisher nicht nachweisen. Im Bundestagswahlkampf 2017 waren Social Bots an der starken Verbreitung des Hashtags #MerkelMussWeg beteiligt.²¹⁵ Inhaltlich unterstützen die identifizierten Social Bots teilweise explizit Positionen der Alternative für Deutschland (AfD).²¹⁶ Die – damals noch nicht gewählte – Spitzenkandidatin der AfD für die Bundestagswahl 2017, Alice Weidel, äußerte im Oktober 2016, dass die Partei selbstverständlich Social Bots in die Strategie im Bundestagswahlkampf einbeziehen werde.²¹⁷ Kurz darauf stellte die Partei klar, sie würde „natürlich keine Social Bots einsetzen, die auf Seiten Dritter im Namen der AfD automatisiert posten oder ähnliches.“²¹⁸ Der nachweisbare Anteil der von Social Bots ausgehenden Tweets im AfD-Diskurs auf Twitter vor der Bundestagswahl blieb gering; diese trugen indes zu einem „kontinuierlichen Grundrauschen“ bei.²¹⁹ Eine langfristiger Vergleich der Aktivitäten deutscher Partei-

²¹⁴ Dazu *Zhdanova/Orlova*, Computational Propaganda in Ukraine, <https://www.oii.ox.ac.uk/blog/computational-propaganda-in-ukraine-caught-between-external-threats-and-internal-challenges/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 14 ff.

²¹⁵ *Hegelich*, Social Media im Wahlkampf, 2018, S. 41.

²¹⁶ *Neudert*, Computational Propaganda in Germany, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 12.

²¹⁷ Bericht von Spiegel Online vom 21.10.2016, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/afd-will-im-wahlkampf-social-bots-einsetzen-a-1117707.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²¹⁸ Pressemitteilung der AfD vom 23.10.2016, abrufbar unter: <https://www.afd.de/afd-lehnt-einsatz-von-sogenannten-social-bots-ab/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²¹⁹ *Hegelich*, Social Media im Wahlkampf, 2018, S. 44.

en auf Angeboten unterschiedlicher Informationsintermediäre zeigte für Twitter erkennbare Unterschiede hinsichtlich des Anteils an Retweets, die von als Bots klassifizierten Accounts stammen. So werden Inhalte der AfD am häufigsten von Bot-Accounts geteilt, insgesamt werden durch überwiegend rechtsgerichtete Inhalte verbreitet. Der Erfolg der AfD in sozialen Online-Netzwerken ist somit teilweise auf nicht-authentisches Nutzerverhalten zurückzuführen.²²⁰ Festzuhalten ist, dass Social Bots auch in Deutschland Teil der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken geworden sind, wenn bisher auch nur in sehr begrenztem Rahmen.

III. Eingrenzung auf Political Bots

Die beschriebenen Einsätze von Social Bots zeigen in der Zusammenschau, dass sie keine einmalig aufgetretene Besonderheit darstellen. Sie wurden länderübergreifend in verschiedenen sozialen Online-Netzwerken eingesetzt. Bei Verwendung von Social Bots in sozialen Online-Netzwerken kann eine Vielzahl von Zielen verfolgt werden. Diese reichen von der Bewerbung bestimmter Produkte und der Gewinnung von Nutzerdaten²²¹ bis zur Beeinflussung von Börsenkursen. Besonders auffällig ist die in mehreren Ländern beobachtete Verwendung von Social Bots in zeitlicher Nähe zu Abstimmungen und Wahlen. Social Bots werden hier in Diskussionen zur Verbreitung politischer Agenden genutzt. Die Verwendung automatisierter Accounts als politisches Instrument ist besonders problematisch, weil hierdurch das Risiko einer Beeinflussung von Wahlentscheidungen und somit des demokratischen Prozesses entsteht.

Der Begriff Social Bots bringt (nur) zum Ausdruck, dass menschliches Verhalten in einem sozialen Online-Netzwerk automatisiert wird. Damit werden ob der verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten Accounts mit einem menschlichen Interface weitgreifend erfasst.²²² Diese Arbeit soll sich auf diejenigen Social Bots konzentrieren, die auf die Beeinflussung politischer Kommunikation ausgerichtet sind.²²³ Um diese spezifische Untersuchung vornehmen zu können, ist eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands zweckmäßig; vorzunehmen ist eine eingrenzende Definition durch die Berücksichtigung der

²²⁰ Serrano et al., The Rise of Germany's AfD, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3328529.3328562>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 218 ff.; eine deutsche Kurzzusammenfassung der Studie ist abrufbar unter: <http://politicaldatascience.blogspot.com/2019/08/neue-veroffentlichung-der-aufstieg-der.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Im Ergebnis ähnlich schon Neudert, Computational Propaganda in Germany, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 12.

²²¹ Dazu etwa Boshmaf et al., The Socialbot Network, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

²²² Siehe Kapitel 1, C., I., 2.

²²³ Woolley/Howard, International Journal of Communication 2016, 4882, 4885.

Verwendungsziele. Die Social Bots, die versuchen, „öffentliche Debatten zu manipulieren“²²⁴, sollen als Political Bots besonders betrachtet werden. Für die Verwendung automatisierter Accounts, die auf eine (politische und gesellschaftliche) Einflussnahme ausgerichtet sind, wird auch der Begriff *Influence Bots* verwendet.²²⁵ Diese Terminologie soll nicht übernommen werden, werden doch Social Bots grundsätzlich mit dem Ziel der Veränderung menschlichen Verhaltens verwendet.²²⁶ Die Verwendung eines menschlichen Interfaces und die Ausrichtung auf die Kommunikation mit Menschen erfolgt denklogisch vor dem Hintergrund, das Verhalten der menschlichen Gegenüber zu beeinflussen. Im Falle von Political Bots betrifft die intendierte Beeinflussung gesellschaftliche und politische Debatten in sozialen Online-Netzwerken, also den Prozess der Meinungsbildung. Ihre in dieser Arbeit mit dem Begriff der Meinungsbeeinflussung beschriebene Wirkung ist nicht zwangsläufig negativ mit einem manipulativen Vorgehen verbunden. Der Begriff der Beeinflussung beschreibt zunächst nur, dass auf eine Person bestimmte Wirkungen ausgeübt werden.²²⁷ Political Bots zeichnen sich durch die Automatisierung dieser Einwirkung auf natürliche Personen aus und werden so zu einem Instrument automatisierter Meinungsbeeinflussung.²²⁸ Es sind – soweit ersichtlich – keine Fälle bekannt, in denen auf die Beeinflussung von Debatten ausgerichtete Bots ihre Automatisierung nach außen bekannt gemacht haben. Es ist daher eine enger gefasste Definition möglich, die auch das Vortäuschen einer menschlichen Identität aufnimmt:

Political Bots sind automatisierte Accounts in sozialen Online-Netzwerken, die bestimmte Aktionen ausführen können, um als menschlicher Nutzer getarnt zu versuchen, die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen.²²⁹

²²⁴ Schmidt et al., Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung, 2017, S. 28, mit Verweis auf Howard/Kollanyi für den Begriff der „computational propaganda“.

²²⁵ Subrahmanian et al., Computer 49 (6) 2016, 38 f.

²²⁶ Murthy et al., International Journal of Communication 2016, 4952, 4955; Wald et al., Predicting Susceptibility to Social Bots on Twitter, <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6642447>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 6; vgl. Grimme et al., <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²²⁷ Zur Bedeutung des Verbs „beeinflussen“: <https://www.duden.de/rechtschreibung/beeinflussen>; demgegenüber bezeichnet „Manipulation“ ein „undurchschaubares, geschicktes Vorgehen, mit dem sich jemand einen Vorteil verschafft, etwas Begehrtes gewinnt“, dazu <https://www.duden.de/rechtschreibung/Manipulation#Bedeutung-1>; jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²²⁸ Woolley/Howard, Computational Propaganda Worldwide, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 6, verwenden den Begriff „Computational Propaganda“. Ob der Vielgestalt der Inhalte, die durch Political Bots verbreitet werden können, ist der neutralere konnotierte Begriff der Beeinflussung vorzugswürdig.

²²⁹ Woolley/Howard, International Journal of Communication 2016, 4882, 4885; verwendet auch bei Forelle et al., Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in Venezuela, <https://arxiv.org/abs/1507.07109>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1 ff. Ähnlich Grimme et al., <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, wonach Political Bots politische Inhalte verbreiten oder an politischen Diskussionen in sozialen Online-Netz-

D. Risiken der Verwendung von Political Bots

Die in verschiedenen Ländern zu beobachtenden Versuche, durch die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken auf die Kommunikation Einfluss zu nehmen, werfen die Frage auf, ob und inwieweit hierdurch eine Gefährdungslage insbesondere für die Nutzer entsteht. Es gilt zu klären, wie sich die verdeckte Automatisierung von Accounts in sozialen Online-Netzwerken auf menschliche Nutzer auswirken kann und ob auf diesem Wege eine Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses möglich ist. Hierbei soll darauf geachtet werden, von welchen Faktoren der mögliche Einfluss von Political Bots innerhalb der sozialen Online-Netzwerke abhängt.

I. Strategien bei der Verwendung von Political Bots

Werden Political Bots in sozialen Online-Netzwerken eingesetzt, wird versucht, darüber die dortigen Kommunikationsprozesse zu beeinflussen. Aus den bereits beschriebenen Einsätzen von Political Bots lassen sich verschiedene Ziele erkennen, die bei derartigen Einflussnahmeversuchen verfolgt werden.

I. „Misdirection“

Die Beobachtung des Syrian Social Botnet verdeutlichte die besonderen Einflussmöglichkeiten von Botnetzen.²³⁰ Die Political Bots dieses Botnetzes veröffentlichten Nachrichtenmeldungen, die sich scheinbar mit dem syrischen Bürgerkrieg befassten (#Syria). Tatsächlich aber wurden in vielen Fällen Tweets erzeugt, die auf Berichte zu Ereignissen in anderen Ländern der Welt weiterleiteten. In die Diskussion zum syrischen Bürgerkrieg wurden Inhalte über politische Unruhen in Bahrain oder einen Hurrikane in den USA eingestreut. Durch die Vielzahl der dem Botnetz angehörigen Political Bots und die bloße Anzahl der von ihnen erzeugten Tweets wurde versucht, die Diskussion über den syrischen Bürgerkrieg zu beeinflussen. Das Syrian Social Botnet zeigt, wie Political Bots zur Irreführung von Nutzern eingesetzt werden können. Nutzer sozialer Online-Netzwerke, die sich zu einem bestimmten Thema informieren möchten und gezielt danach suchen, werden auf andere Inhalte gelenkt. Durch die Vielzahl an Inhalten, die Political Bots in einem sozialen Online-Netzwerk veröffentlichen können, sollen Nutzer fehlgeleitet und ihre Aufmerksamkeit auf bestimmte Inhalte gelenkt werden, denen so eine besondere Bedeutung verlie-

werken teilnehmen. Zum Begriff der öffentlichen Meinungsbildung siehe Kapitel 1, D., II., 5., a).

²³⁰ Dazu und im Folgenden *Abokhodair/Yoo/McDonald*, *Dissecting a Social Botnet*, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 11 ff.; siehe Kapitel 1, C., II., 4.

hen wird.²³¹ Durch die Skalierbarkeit der Bot-Verwendung in Botnetzen können die von ihnen veröffentlichten Inhalte eine besondere Reichweite erzielen, was sich direkt zulasten der Themen anderer Nutzer, speziell politischer Gruppen, auswirken kann. Eine derartige Irreführung kann die Kommunikation der Nutzer zu ausgewählten Inhalten behindern.

2. „Smoke Screening“

Die Beobachtung des Syrian Social Botnet zeigte auch, dass sich die von den zugehörigen Political Bots ausgehenden Tweets zum Teil mit der Lage in Syrien, nicht aber mit dem dortigen Bürgerkrieg befassten. Etwa ein Drittel der Tweets befasste sich mit lokalen Themen, die nicht zum Bürgerkrieg in Verbindung standen. Sehr häufig wurde auf offizielle Webseiten der syrischen Regierung hingewiesen. Dabei wurden insbesondere positive Meldungen, z. B. zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, verbreitet. Insoweit wurde versucht, innerhalb des sozialen Online-Netzwerks ein positiveres Bild der politischen Situation zu erzeugen und die Botschaften der Revolutionsbewegung zu unterlaufen. So wurden einerseits neue Themenschwerpunkte in der Twitter-Diskussion zu Syrien gesetzt. Andererseits wurde auch die Diskussion zum Bürgerkrieg verdeckt und an diesem Thema interessierten Nutzern das Auffinden und Teilnehmen daran erschwert. Mit einer derartigen Verwendung von Political Bots soll die Wahrnehmung eines Themas in sozialen Online-Netzwerken in eine bestimmte Richtung verändert werden. Ungewünschte Inhalte und Nachrichten werden marginalisiert und verdrängt, indem sie gezielt überdeckt werden.²³² Finden sich durch die Aktivität von Political Bots zu einem Thema etwa anstelle regierungskritischer eine Vielzahl positiver Inhalte, soll dies das Bild der Regierung bei den Nutzern verschieben. Political Bots können auf diesem Weg gerade in autoritären Regimen aktiv Versuchen der Meinungsmanipulation dienen. Auch die dargestellten Beispiele aus der Türkei oder Russland zeigen, dass eine solche Verschleierung in politischen Diskussionen in sozialen Online-Netzwerken stattfindet. Die Aufmerksamkeit für politisch unerwünschte Themen kann auf diese Weise (weiter) verringert und mit ausgewählten Inhalten überdeckt werden.

3. „Astroturfing“

Werden zu einem bestimmten Thema oder einer politischen Position von vielen Nutzern sozialer Online-Netzwerke Inhalte veröffentlicht, kann dies vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung dieser Netzwerke für politische und

²³¹ Vgl. *Thieltges/Hegelich*, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 360.

²³² *Thieltges/Hegelich*, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 360.

gesellschaftliche Diskussionen den Eindruck bestehender gesamtgesellschaftlicher Meinungsströmungen erwecken. Werden z. B. bestimmte Hashtags oft verwendet, sind diese Trends für alle anderen Nutzer leicht zu entdecken. Auch für klassische (Print-)Medien entsteht ein Anreiz, über diese Themen öfter oder erstmalig zu berichten. Political Bots können dafür eingesetzt werden, eine Vielzahl von Inhalten zu einem Thema zu veröffentlichen. Obgleich tatsächlich nur eine oder wenige Personen als Urheber hinter diesen Inhalten stehen, kann insbesondere bei größeren Botnetzen der Eindruck einer Vielzahl gleichgesinnter Nutzer entstehen. Hieraus ergibt sich das Risiko, dass politische Akteure versuchen, ihre Kampagnen zu tarnen und sie als Graswurzelbewegung (*grass-roots movement*) zu präsentieren.²³³ Für ein solches Vorgehen mit dem Ziel, den Eindruck eines spontanen gesellschaftlichen Verhaltens hervorzurufen, hat sich der Begriff *Astroturfing* entwickelt. Political Bots können dabei vor allem dergestalt zur Verwendung kommen, dass sie Inhalte direkt an ausgewählte Nutzer richten, welche zuvor Interesse an dem jeweiligen (politischen) Thema gezeigt hatten. Diese Nutzer sollen zur Veröffentlichung eigener Inhalte bewegt und in der Folge eine „Informationskaskade“ gestartet werden. In US-amerikanischen Wahlkämpfen konnte auf Twitter in verschiedenen Fällen weitreichendes Astroturfing nachgewiesen werden.²³⁴ Für politische Akteure bieten soziale Online-Netzwerke die Möglichkeit, durch die Verwendung von Political Bots ihre eigene Agenda im Gewand einer gesellschaftlichen Bewegung zu tarnen und einen breiten Rückhalt für bestimmte Themen zu suggerieren – über die dann in der Folge möglicherweise auch andere Medien berichten.

4. Verstärkung von Falschnachrichten

Political Bots können weiter zur gezielten Veröffentlichung falscher Informationen in sozialen Online-Netzwerken eingesetzt werden.²³⁵ Insbesondere für absichtlich verbreitete Falschnachrichten hat sich der von Donald Trump instrumentalisierte Begriff „Fake News“ etabliert. Typischerweise werden hierunter absichtlich verbreitete Falschnachrichten verstanden, wobei auch unabsichtlich verbreitete Meldungen erhebliche Auswirkungen entfalten können. Weiter kann es auch durch inhaltlich korrekte, aber verkürzte oder sprachlich übertrieben dargestellte Aussagen zu einer bewussten oder unbewussten Mani-

²³³ Dazu und im Folgenden *Ratkiewicz et al.*, *Detecting and Tracking Political Abuse in Social Media*, <http://www.aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM11/paper/download/2850/3274>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 297 ff.

²³⁴ *Mustafaraj/Metaxas*, *From Obscurity to Prominence in Minutes*, <https://repository.wellesley.edu/object/ir122>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 2 ff.; *Ratkiewicz et al.*, *Detecting and Tracking Political Abuse in Social Media*, <http://www.aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM11/paper/download/2850/3274>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 302 f.

²³⁵ Vgl. *Howard/Kollanyi*, *Bots, #StrongerIn, and #Brexit*, <https://arxiv.org/abs/1606.06356>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 5.

pulation der Rezipienten kommen.²³⁶ Political Bots stellen ein Instrument dar, das etwa durch das automatisierte Veröffentlichen von Hyperlinks die Inhalte ausgewählter Quellen einfach und massenhaft verbreiten kann. Auch Inhalte aus Quellen mit einer geringen oder zumindest zweifelhaften Glaubwürdigkeit können sich so viral verbreiten. Political Bots können durch die Verbreitung von Falschnachrichten oder Inhalten aus zweifelhaften Quellen den Informationsfluss in sozialen Online-Netzwerken verzerren.²³⁷ Die Verwendung solcher Falschnachrichten exemplifiziert die Verbreitung vermeintlicher Absturzursachen nach dem Unglück von Malaysia-Airlines-Flug 17 in der Ostukraine.²³⁸ Vor allem von pro-russischen Political Bots gestreute Theorien wurden von anderen Medien aufgegriffen, was die Ermittlung der tatsächlichen Absturzursache erschwerte. Auch im US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 2016 wurden in großem Stil Falschnachrichten verbreitet, welche die Kandidaten zum Teil mit schweren Straftaten in Verbindung brachten.²³⁹ Die Einspeisung von Falschnachrichten in sozialen Online-Netzwerken zielt hier auf die Verwirrung ihrer Nutzer und das Hervorrufen von Unsicherheiten und Hysterien.²⁴⁰ Dies verdeutlicht auch, wie Political Bots durch die Verbreitung von Falschnachrichten auch auf realpolitische Entwicklungen Einfluss nehmen können: Die in sozialen Online-Netzwerken geteilten Informationen umgehen die traditionellen „Gatekeeper“, weil dort keine journalistischen Überprüfungsmechanismen greifen. Die Möglichkeit, falsche Informationen automatisiert und massenhaft zu verbreiten, stellt politischen Akteuren ein mächtiges Werkzeug zur Einwirkung auf Diskussionen zur Verfügung. Political Bots können durch eine weiträumige Streuung von Inhalten der Perpetuierung und Verstärkung derartiger Falschnachrichten dienen.²⁴¹ Es besteht das darüberhinausgehende Risiko, dass sich diese Falschnachrichten auch außerhalb sozialer Online-Netzwerke verbreiten.

5. Datensammlung

Eine Untersuchung von Wissenschaftlern der University of British Columbia (Vancouver) im Jahr 2011 zeigte, dass Social Bots dazu genutzt werden kön-

²³⁶ Versuch einer Definition des Begriffs „Fake News“ durch *Lossau*, *Analysen & Argumente* 263 (2017), 1, 2 f.

²³⁷ *Shao et al.*, *Nature Communications* 9:4787 (2018), 1, 2 ff.

²³⁸ Siehe Kapitel 1, C., II., 5.

²³⁹ Insbesondere zum „Pizzagate“-Vorfall *Woolley/Guilbeault*, *Computational Propaganda in the United States of America*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 10.

²⁴⁰ *Thieltges/Hegelich*, in: *Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann* (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 364.

²⁴¹ *Neudert*, *Computational Propaganda in Germany*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 14 f.

nen, Daten menschlicher Nutzer sozialer Online-Netzwerke zu sammeln.²⁴² Für die Dauer von acht Wochen wurde auf Facebook ein Botnetz aus 102 Social Bots betrieben. Während der Laufzeit des Botnetzes wurden von jedem der Social Bots täglich 25 Freundschaftsanfragen versendet. Hierfür wurden zunächst zufällig Nutzer ausgewählt; es wurden etwa 19% der Freundschaftsanfragen angenommen. Im zweiten Schritt wurden die Profile der gewonnenen Freunde analysiert und weitere Freundschaftsanfragen an deren Freunde versendet. In dieser zweiten Verbreitungsphase wurden 59% der versendeten Anfragen akzeptiert. So konnte das Botnetz in acht Wochen 3.055 Freunde über die von ihnen versendeten Freundschaftsanfragen gewinnen; die zugehörigen Social Bots erhielten sogar selbst 331 Freundschaftsanfragen von anderen Nutzern. Die Wissenschaftler stellten fest, dass sie über die Social Bots und das um diese entstehende Netzwerk befreundeter Nutzer eine signifikante Menge an Nutzerdaten gewannen. So konnten sie insbesondere Profilinformationen, aber auch E-Mail-Adressen, Telefonnummern und Wohnorte sammeln. Über die Infiltration eines sozialen Online-Netzwerks mit Botnetzen können somit Nutzerdaten von finanziellem Wert gewonnen werden. Auch wenn die Social Bots des im Beispiel zu wissenschaftlichen Zwecken betriebenen Botnetzes nicht an Diskussionen anderer Facebook-Nutzer teilnahmen und insoweit keine gesellschaftliche Einflussnahme intendiert war, wird deutlich, dass Social Bots ein effektives Instrument zur Sammlung von Nutzerdaten darstellen können. Gesammelte Nutzerdaten können Rückschlüsse auf die politische Einstellung zulassen, was in der Folge die Ansprache dieser Nutzer mit ausgewählten Inhalten möglich macht; Datenanalysen werden gerade in Wahlkämpfen für eine gezielte Werbung für einzelne Wähler oder Wählergruppen genutzt. Die Präferenzen und Verhaltensweisen der Nutzer lassen sich strukturieren und so diversifizierte Wahlkampfstrategien entwickeln.²⁴³ Für die Veröffentlichung dieser zugeschnittenen Inhalte können dann erneut Political Bots zur Verwendung kommen, etwa im Rahmen von Astroturfing.²⁴⁴ Die Möglichkeit der Sammlung von Nutzerdaten erweitert die Verwendungsmöglichkeiten für Political Bots gerade für Wahlkämpfe.

II. Risikofaktoren

Nach der Darstellung der Strategien bei der Verwendung von Political Bots gilt es nun in den Blick zu nehmen, ob eine Verwirklichung dieser Intentionen realistisch ist und davon ein Risiko der Beeinflussung der Kommunikation in so-

²⁴² Boshmaf et al., The Socialbot Network, https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

²⁴³ Zu diesem sog. Microtargeting und den Möglichkeiten in Deutschland Papakyriakopoulos et al., Informatik-Spektrum 40 (4) 2017, 327 ff.

²⁴⁴ Siehe Kapitel 1, D., I., 3.

zialen Online-Netzwerken ausgeht. Um dieses Risiko bewerten zu können, sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen.

1. Zunehmende Nutzung sozialer Online-Netzwerke

Dabei ist zunächst die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken als notwendige Infrastruktur für die Möglichkeit der Verwendung von Political Bots in den Blick zu nehmen. Die weltweit zunehmende Verbreitung internetfähiger Endgeräte schafft die Möglichkeit eines zeit- und ortsunabhängigen Zugriffs auf das Internet und Informationen etwa in sozialen Online-Netzwerken. Bei einer Population von über sieben Milliarden Menschen gibt es auf der Erde mittlerweile über zehn Milliarden mobile, digitale Geräte und schätzungsweise 40 Milliarden stationäre, aber verbundene Geräte.²⁴⁵ Der Prozess der weltweiten Internetnutzung geht einher mit der wachsenden Popularität sozialer Online-Netzwerke. Facebook wächst nach wie vor stetig und weist im Oktober 2020 über 2,7 Milliarden monatlich aktive Nutzer weltweit auf.²⁴⁶ In Deutschland liegt die Zahl monatlich aktiver Facebook-Nutzer bei über 30 Millionen.²⁴⁷ Twitters weltweite Nutzerzahl ist im Jahr 2019 auf knapp 330 Millionen gestiegen.²⁴⁸ Für den deutschen wie den weltweiten Markt vergrößert sich die Zahl der über soziale Online-Netzwerke erreichbaren Nutzer stetig. Sind immer größere Teile der Gesellschaft in diesen Netzwerken aktiv, führt dies auch einer wachsenden Bedeutung der dort stattfindenden Kommunikation.

a) Bedeutung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken

Die Möglichkeit, in sozialen Online-Netzwerken wie Twitter und Facebook private Kommunikation komfortabel mit dem Erhalt und Austausch gesellschaftlich relevanter Informationen zu verbinden, macht diese zu beliebten Anlaufpunkten für den Abruf und die Veröffentlichung politischer Inhalte.²⁴⁹ Es kann bei der Gelegenheit der Nutzung eines sozialen Online-Netzwerks auch zum „zufälligen“ Kontakt mit Informationen und Meinungen kommen.²⁵⁰ So können Nutzer ohne zielgerichtetes Suchen mit einer Vielzahl an Informationen

²⁴⁵ Dazu und im Folgenden *Woolley/Howard*, *International Journal of Communication* 2016, 4882, 4884.

²⁴⁶ Aktuelle Statistiken der Facebook Inc. wie die Nutzerzahl sind abrufbar unter: <https://investor.fb.com/investor-news/press-release-details/2020/Facebook-Reports-Third-Quarter-2020-Results/default.aspx>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁴⁷ Facebook Market Snapshot – Q4 2018, abrufbar unter: https://allfacebook.de/wp-content/uploads/2018/11/market-snapshot_dach_q4_2018.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁴⁸ Die Zahl der monatlich aktiven Twitter-Nutzer ist abrufbar unter: <https://www.statista.com/statistics/282087/number-of-monthly-active-twitter-users/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁴⁹ *Neudert*, *Computational Propaganda in Germany*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 14.

²⁵⁰ *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 302.

konfrontiert werden. Bei den in sozialen Online-Netzwerken verbreiteten Inhalten geht es nicht immer um Themen mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz, sondern häufig auch um private Inhalte von partikulärem Interesse. Der erhebliche Anteil privater Kommunikation „darf nicht dazu verleiten, sozialen Netzwerken ihre Meinungsbildungsrelevanz abzusprechen.“²⁵¹ Sie sind gerade für jüngere Generationen das primäre Medium und der Schlüssel in der Entwicklung einer politischen Identität.²⁵² In einer Vielzahl von Ländern teilt inzwischen eine Mehrheit der Bevölkerung politische Informationen und Meinungen über soziale Online-Netzwerke mit anderen Nutzern, insbesondere im Vorfeld von Wahlen.²⁵³ Während bedeutenden politischen Ereignissen wie TV-Duellen von Spitzenkandidaten, Parteitagungen oder an Wahltagen lässt sich ein starker Anstieg politikbezogener Nachrichten in sozialen Netzwerken nachweisen.²⁵⁴ Während der US-Präsidentenwahl 2016 stellte vor allem Twitter eine wichtige Nachrichtenquelle für Eilmeldungen dar.²⁵⁵ 39% der US-Amerikaner beziehen Nachrichtenmeldungen über den Facebook Newsfeed; in Deutschland trifft dies immerhin auf 22% der Bevölkerung zu.²⁵⁶ In strukturell schwächeren Ländern wie Brasilien oder Venezuela lässt sich feststellen, dass soziale Online-Netzwerke sich zu einer zentralen Infrastruktur der politischen Konversation zwischen Journalisten, politischen Aktivisten und Regierungsvertretern entwickelt haben.²⁵⁷ In autoritären Regimen können soziale Online-Netzwerke von kritischer Bedeutung für Absprachen von regierungskritischen Aktivitäten und zur Verbreitung politischer Ideen sein. So spielten insbesondere Facebook und Twitter eine zentrale Rolle für politische Diskussionen während des Arabischen Frühlings ab Dezember 2010, indem sie vor allem jungen Men-

²⁵¹ Pille, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 302 f.

²⁵² Pille, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 94; Woolley/Howard, *Computational Propaganda Worldwide*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 3; ausführlich zu Veränderungen der Sozialisation von Kindern und Jugendlichen Schmidt/Hasebrink-Paus/Hasebrink, *Heranwachsen mit dem Social Web*, 2011, S. 17 ff.

²⁵³ Woolley/Howard, *Computational Propaganda Worldwide*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 3.

²⁵⁴ Für Twitter Jungherr, *Journal of Information Technology & Politics* 13 (2016), 72, 79 mwN.

²⁵⁵ „For Election Day Influence, Twitter Ruled Social Media“, Bericht der New York Times vom 08.11.2016, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2016/11/09/technology/for-election-day-chatter-twitter-ruled-social-media.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁵⁶ Reuters Institute Digital News Report 2019, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_0.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 86 f., 118 f.

²⁵⁷ Forelle et al., *Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in Venezuela*, <https://arxiv.org/abs/1507.07109>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1 ff.; Woolley/Howard, *Computational Propaganda Worldwide*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 3, 9.

schen zum Informationsaustausch dienen.²⁵⁸ Soziale Online-Netzwerke müssen daher auch als Nachrichtenquelle verstanden werden.²⁵⁹

Soziale Online-Netzwerke werden dabei keinesfalls nur für eine einseitige Veröffentlichung von Inhalten verwendet. Vielmehr lässt sich nachweisen, dass sie speziell für Kommunikation zwischen den Nutzern verwendet werden. Bei Untersuchungen des Inhalts von Tweets konnte festgestellt werden, dass konstant knapp ein Drittel das „@“-Zeichen enthält, wodurch ein anderer Nutzer einbezogen wird.²⁶⁰ Weiterhin zeigte sich, dass in vielen dieser Fälle eine öffentliche Antwort erfolgte, also eine Diskussion zwischen den Nutzern entstand.²⁶¹ Gerade auf Twitter gibt es Diskussionen zu politischen Themen, die zu einer Polarisierung der Nutzer führen können.²⁶² Jedenfalls für Teile der Nutzer kommt es zu einer Konfrontation mit konträren Meinungen und Informationen, wodurch soziale Online-Netzwerke die „Heterogenität von Diskussionsnetzwerken“ fördern können.²⁶³ Sie können somit auch zu einem Überdenken oder einer Änderung politischer Auffassungen beitragen.²⁶⁴ Es ist gerade eine Besonderheit sozialer Online-Netzwerke, dass direkt auf fremde Inhalte reagiert werden kann. Anders als bei Lektüre einer Zeitung oder Betrachtung einer Fernsehsendung verfügt der Rezipient über eine einfache Partizipationsmöglichkeit.²⁶⁵ Zudem kann soziale Präsenz und die oftmals bestehende persönliche Bekanntheit zwischen den Nutzern den Inhalten in sozialen Online-Netzwerken eine besondere Authentizität und persuasive Wirkung verleihen; sind die Kommunikationsteilnehmer persönlich bekannt, kann es sogar zu einem „übersteigerten Vertrauen in die Netzwerkkommunikation“ kommen.²⁶⁶ So hat die Personalisierung der Inhalte in den Newsfeeds Warnungen vor dem Entstehen sog. Echokammern hervorgerufen, in denen die Nutzer sich nur mit Inhalten

²⁵⁸ Howard et al., Opening Closed Regimes, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2595096, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 2 f. Dazu auch Salem/Mourtada, Arab Social Media Report 1 (2011), 1 ff.

²⁵⁹ Vgl. zur Substitution anderer Nachrichtenquellen und den Auswirkungen in Bezug auf den Facebook Newsfeed Müller/Schneiders/Schäfer, Computers in Human Behavior 2016, 431 ff.

²⁶⁰ Honeycutt/Herring, Beyond Microblogging, https://www.researchgate.net/publication/224373137_Beyond_Microblogging_Conversation_and_Collaboration_via_Twitter, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

²⁶¹ Honeycutt/Herring, Beyond Microblogging, https://www.researchgate.net/publication/224373137_Beyond_Microblogging_Conversation_and_Collaboration_via_Twitter, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; dazu auch Tumasjan et al., Social Science Computer Review 29 (4) 2011, 402, 407.

²⁶² Schmidt et al., Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung, 2017, S. 27 mwN.

²⁶³ Schmidt et al., Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung, 2017, S. 27 mwN; Diehl/Weeks/Gil de Zúñiga, new media & society 18 (9) 2016, 1875, 1889.

²⁶⁴ Diehl/Weeks/Gil de Zúñiga, new media & society 18 (9) 2016, 1875, 1888.

²⁶⁵ Vgl. Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 303.

²⁶⁶ Ausführlich dazu Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 308 f. mwN.

beschäftigen, die ihre ideologische Position bestätigen. Die Gefahr, dass die algorithmisch erzeugten Newsfeeds der Plattformen die Nutzer daran hindern, divergierende Inhalte zur Kenntnis zu nehmen, wird auch mit dem Vorwurf der Filterblase angesprochen.²⁶⁷

Als Folge der im Internet generell und speziell in sozialen Online-Netzwerken verfügbaren Informations- und Meinungsvielfalt stehen etablierte Medienanbieter vor dem Problem, dass es kaum möglich ist, mit der neuen Vielzahl an Quellen Schritt zu halten. Auch Journalisten verfolgen in steigendem Maße die etwa von Politikern in sozialen Online-Netzwerken verbreiteten Inhalte und nehmen die dort gewonnenen Informationen in ihre Berichterstattung auf.²⁶⁸ Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger verweist auf über 200 in sozialen Online-Netzwerken, überwiegend auf Facebook und Twitter, aktive deutsche Zeitungen.²⁶⁹ Auch für Zeitungsverlage werden soziale Online-Netzwerke zum Mittelpunkt der Internetkommunikation, sodass mit einem weiteren Ausbau dieser Aktivitäten zu rechnen ist.²⁷⁰ Gleiches gilt für Rundfunkveranstalter, die vielfach ebenfalls über Accounts in sozialen Online-Netzwerken verfügen.²⁷¹ So verlagert sich die Aktivität von Presse- und Rundfunkunternehmen teilweise in soziale Online-Netzwerke. Daneben können die Nutzer als Mittler für journalistisch-redaktionelle Medieninhalte fungieren, indem sie diese über ihre Profile in ihrem Netzwerk verbreiten.²⁷² Auch auf diese Weise entstehen Verflechtungen zwischen der politischen Berichterstattung in traditionellen Medien und sozialen Online-Netzwerken.²⁷³ Die Integration von sozialen Online-Netzwerken und dort verbreiteten Inhalten in die politische und gesellschaftliche Kommunikation lässt sich als Teil eines neuen „hybrid media systems“ verstehen.²⁷⁴

Diese Ergebnisse zeigen, dass soziale Online-Netzwerke in zunehmendem Maße der gesellschaftlichen Kommunikation dienen und ein „Raum für gesellschaftliche Debatten und öffentliche Bürgerkommunikation“ geworden sind.²⁷⁵

²⁶⁷ Zu Begriff und Bedeutung der Echokammern und Filterblasen *Hegelich/Shahrezaye*, *Analysen & Argumente* 253 (2017), 1, 6 ff.

²⁶⁸ *Jungherr*, *Twitter in Politics*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2402443, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 49 mwN.

²⁶⁹ Eine Übersicht über die Social-Media-Aktivitäten deutscher Zeitungen ist abrufbar unter: <https://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales/social-media/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁷⁰ Ein Bericht über eine entsprechende Studie des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) ist abrufbar unter: https://www.wuv.de/medien/social_media_wird_fuer_zeitungsverlage_wichtiger, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁷¹ *Neuberger/Langenohl/Nuernbergk*, *Social Media und Journalismus*, 2014, S. 12.

²⁷² *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 304.

²⁷³ *Jungherr*, *Journal of Information Technology & Politics* 13 (2016), 72, 85 mwN.

²⁷⁴ *Jungherr*, *Journal of Information Technology & Politics* 13 (2016), 72, 83. Begriff nach *Chadwick*, *The Hybrid Media System: Politics and Power*, 2013.

²⁷⁵ *Schmidt et al.*, *Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung*, 2017, S. 25 mit Verweis auf *Schweiger*, *Der (des)informierte Bürger im Netz*, 2017, S. 55 ff.

Wichtige Meinungsbildungs- und Persuasionsprozesse laufen inzwischen in sozialen Online-Netzwerken ab.²⁷⁶ Sie erweitern den Kreis möglicher Diskussionssteilnehmer und stellen ein alternatives Mittel des Zugangs zu Nachrichten und Politik dar.²⁷⁷ Der Prozess öffentlicher Meinungsbildung hat sich durch diese Rolle des Internets und sozialer Online-Netzwerke in den vergangenen Jahren disruptiv verändert.²⁷⁸ Soziale Online-Netzwerke bieten die Möglichkeit der Information und Diskussion zu nahezu allen Themen, sodass hier unmittelbar die Meinungsbildung der Nutzer beeinflusst werden kann. Zudem haben die Netzwerke mittelbar Einfluss auf die Meinungsbildung, indem sie verstärkt traditionellen Medien zur Information und Recherche dienen.

b) Einsatz sozialer Online-Netzwerke in Wahlkämpfen

Als Folge der kommunikativen Nutzung sozialer Online-Netzwerke ist auch ihre Bedeutung für politische Akteure deutlich gestiegen. Das Internet allgemein und soziale Online-Netzwerke im Besonderen haben sich als funktional für die Mobilisierung von Wählern wie auch für das Gewinnen von Wählerstimmen erwiesen. Bereits für die Zeit der ersten Internetkampagnen um die Jahrtausendwende konnte nachgewiesen werden, dass diese von wesentlicher Bedeutung für einen Wahlerfolg sein können.²⁷⁹ Die erfolgreiche Kampagne des US-Präsidentschaftskandidaten Barack Obama 2008 wurde zu großen Teilen seiner Internet-Strategie zugeschrieben. Durch seine Einbindung von Facebook, Twitter und MySpace sowie seiner eigenen Webseite mybarackobama.com in den Wahlkampf gelang es ihm, neue Rekorde für Wahlkampfspenden aufzustellen und eine hohe Basisbeteiligung zu erreichen.²⁸⁰ Als Reaktion auf Obamas Erfolg ist weltweit eine größere Bedeutung sozialer Online-Netzwerke in Wahlkämpfen zu konstatieren. Politiker in einer Vielzahl von Ländern nutzen soziale Online-Netzwerke, vor allem für politische Statements und zur Verbreitung von Informationen über ihre Veranstaltungen.²⁸¹ Insbesondere für oppositionelle Parteien und Kandidaten scheint ihre Verwendung bedeutend zu sein.²⁸² Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass etwa Twitter dazu ge-

²⁷⁶ Diehl/Weeks/Gil de Zúñiga, *new media & society* 18 (9) 2016, 1875, 1888 f.; Schmidt et al., Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung, 2017, S. 25.

²⁷⁷ Diehl/Weeks/Gil de Zúñiga, *new media & society* 18 (9) 2016, 1875, 1888.

²⁷⁸ Hegelich/Shahrezaye, *Analysen & Argumente* 253 (2017), 1, 3 und 9.

²⁷⁹ Gibson/McAllister, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 16 (2006), 243, 254 ff.

²⁸⁰ Tumasjan et al., *Social Science Computer Review* 29 (4) 2011, 402; Williams/Gulati, What is a Social Network Worth?, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.7745&rep=rep1&type=pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁸¹ Ausführliche Darstellung bei Jungherr, *Twitter in Politics*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2402443, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 25 ff. mwN; ders., *Journal of Information Technology & Politics* 13 (2016), 72, 76 mwN.

²⁸² So für Twitter Forelle et al., *Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in*

eignet ist, erfolgreich Informationen unter Anhängern zu verbreiten und dass diese Form der Kommunikation im Vergleich zu anderen Medienkanälen die Wahrnehmung der Wähler von einem Politiker positiv verändert.²⁸³ Der Einsatz sozialer Netzwerke kann die Zugänglichkeit und Transparenz eines Kandidaten hervorheben.²⁸⁴ Auch in Deutschland haben alle politischen Parteien ihre Aktivitäten in sozialen Online-Netzwerken in den vergangenen Jahren deutlich erhöht.²⁸⁵

Von besonderer Bedeutung sind soziale Online-Netzwerke zur Mobilisierung von Wählern zur Wahlteilnahme. So ermöglichte Facebook bei allen großen US-Wahlen seit 2008 seinen volljährigen Nutzern, durch Anklicken eines „I’m a Voter“-Buttons anderen Nutzern mitzuteilen, dass vom Stimmrecht Gebrauch gemacht wurde.²⁸⁶ Ein Experiment auf Facebook am Tag der *midterm elections* 2010 verdeutlichte, dass diese Mitteilungen direkte Auswirkungen auf das Wahlverhalten haben können. Dabei wurden über 61 Millionen zufällig ausgewählten (und volljährigen) Nutzern verschiedene Botschaften gezeigt: Eine Gruppe erhielt eine Nachricht mit Bildern befreundeter Nutzer, die bereits den „I’m a Voter“-Button angeklickt hatten, während andere Gruppen die Botschaft ohne Bilder bzw. gar keinen Wahlaufruf erhielten.²⁸⁷ Die Auswertung führte zu dem Schluss, dass durch die Botschaft mit Bildern rund 60.000 Nutzer direkt zum Wählen bewegt wurden und weitere 280.000 Nutzer indirekt durch das Weiterleiten der Botschaft von anderen Nutzern, was zusammen einem Anteil von 0,14% der wahlberechtigten Bevölkerung entsprach. Dieses Experiment verdeutlicht die potenzielle Effektivität sozialer Online-Netzwerke zur Wählermobilisierung insbesondere angesichts der Möglichkeit, hierüber einen Großteil der wahlberechtigten Bevölkerung zu erreichen.

Weiterhin lieferte eine Untersuchung zur Bundestagswahl 2009 Anzeichen, dass ein soziales Online-Netzwerk – in diesem Fall Twitter – ein Indikator für politische Stimmungen sein kann.²⁸⁸ Ein Vergleich der auf Twitter erhobenen Stimmungslage mit dem Wahlergebnis zeigte, dass überraschend hohe Über-

Venezuela, <https://arxiv.org/abs/1507.07109>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 4; *Jungherr*, *Journal of Information Technology & Politics* 13 (2016), 72, 74 mwN.

²⁸³ *Jungherr*, *Twitter in Politics*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2402443, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 49 mwN.

²⁸⁴ *Jungherr*, *Journal of Information Technology & Politics* 13 (2016), 72, 77.

²⁸⁵ Für Facebook und die Bundestagswahlen 2013 und 2017 *Hegelich*, *Social Media im Wahlkampf*, 2018, S. 26. Schon 2013 hatten über 90% der Bundestagsabgeordneten ein Profil in einem sozialen Online-Netzwerk, dazu <http://www.hamburger-wahlbeobachter.de/2013/07/social-media-in-der-politik-90-prozent.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁸⁶ „How Facebook Could Skew an Election“, Bericht von *The Atlantic* vom 04.11.2014, abrufbar unter: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2014/11/how-facebook-could-skew-an-election/382334/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁸⁷ Dazu und im Folgenden *Bond et al.*, *Nature* 489 (2012), 295 ff.

²⁸⁸ Zu dieser Untersuchung *Tumasjan et al.*, *Social Science Computer Review* 29 (4) 2011, 402, 406 ff.

einstimmungen bestehen: Die bloße Anzahl an Tweets zu einer politischen Partei spiegelt das Wahlergebnis anschaulich wieder. Als Reaktion auf die überraschend positiven Ergebnisse der Untersuchung wurde in den folgenden Jahren immer wieder ausgewertet, ob soziale Online-Netzwerke bei Wahlen bessere Vorhersageergebnisse als herkömmliche Meinungsforschungsmethoden erzielen könnten. Die Ergebnisse variierten dabei sehr stark und es bleibt bisher umstritten, ob die Daten aus sozialen Online-Netzwerken präzise politische Vorhersagen ermöglichen.²⁸⁹ Es ist darauf hinzuweisen, dass bestimmte Parteien oder Aktivisten soziale Online-Netzwerke in stärkerem Maße nutzen und deshalb fraglich ist, inwieweit hier ein repräsentatives Bild der Bevölkerung vorliegt.²⁹⁰ So sind die Nutzer von Twitter im Vergleich zur Gesamtbevölkerung jünger und mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit männliche Studenten.²⁹¹ Die Gruppe der Wähler, welche das Internet und soziale Online-Netzwerke zur Information im Vorfeld der Wahl nutzt, zeigt gegenüber anderen Wählergruppen ein größeres Interesse am Wahlausgang und eine höhere Bereitschaft zur Diskussion über politische Themen.²⁹² Soziale Online-Netzwerke bieten zwar kein Abbild der Realität, ermöglichen aber einen Blick auf das Meinungsbild junger, politisch interessierter Nutzer.²⁹³ Wenn also wie in Deutschland vor allem gesellschaftliche Meinungsführer und Meinungsmacher die sozialen Online-Netzwerke nutzen, sind sie für politische Akteure und ihre Kampagnen von entscheidender Bedeutung.²⁹⁴ Auch in Deutschland nutzen daher Politiker wie Journalisten soziale Online-Netzwerke, um Stimmungsbilder der Gesellschaft zu erhalten.²⁹⁵

Die Rolle sozialer Online-Netzwerke verändert Kommunikationsvorgänge und damit auch den Ablauf von Wahlkämpfen. Es sind diese einschneidenden

²⁸⁹ Ausführliche Darstellung des Meinungsstands bei *Metaxas/Gayo-Avello/Mustafaraj*, How (Not) to Predict Elections, https://www.researchgate.net/publication/220876090_How_Not_to_Predict_Elections, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁹⁰ Vgl. *Jungherr*, Twitter in Politics, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2402443, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 62 mwN; *Metaxas/Gayo-Avello/Mustafaraj*, How (Not) to Predict Elections, https://www.researchgate.net/publication/220876090_How_Not_to_Predict_Elections, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; *Tumasjan et al.*, Social Science Computer Review 29 (4) 2011, 402, 414 f.

²⁹¹ *Jungherr*, Journal of Information Technology & Politics 13 (2016), 72, 77 mwN.

²⁹² *Gibson/McAllister*, Journal of Elections, Public Opinion and Parties 16 (2006), 243, 257 f.; *Jungherr*, Twitter in Politics, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2402443, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 62 mwN; *ders.*, Journal of Information Technology & Politics 13 (2016), 72, 77 f. mwN.

²⁹³ *Jungherr*, Journal of Information Technology & Politics 13 (2016), 72, 80.

²⁹⁴ Vgl. *Kind et al.*, Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 57: „Besonderes Multiplikatorpotenzial“ von Twitter wegen Nutzung durch Meinungsführer; *Tumasjan et al.*, Social Science Computer Review 29 (4) 2011, 402, 414 f.

²⁹⁵ Neudert, Computational Propaganda in Germany, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 13; *Neuberger/Langenhohl/Nuernbergk*, Social Media und Journalismus, 2014, S. 22 ff., 92 ff.

Veränderungen, die das Phänomen Political Bots überhaupt ermöglichen und sie zu einem politischen Instrument werden lassen. Je höher die Marktdurchdringung von Netzwerken wie Twitter oder Facebook ist, desto bedeutender ist es für alle am politischen Prozess beteiligten Akteure, Stimmungsbilder in sozialen Online-Netzwerken als Ausschnitt gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen zu verfolgen und zu verstehen. Auf einer weiteren Stufe steht das Ziel, die Stimmung dann zugunsten eigener Ziele zu beeinflussen. Die bisherige Untersuchung zeigt, dass zu diesem Zweck in den letzten Jahren vermehrt Political Bots eingesetzt wurden. Je größer die Bedeutung sozialer Online-Netzwerke für die Kommunikation, desto attraktiver wird die Verwendung von Political Bots.

2. Infrastruktur sozialer Online-Netzwerke

Die als menschliche Aktivität getarnte Verwendung von Software zur automatisierten Beeinflussung von Debatten und anderen Nutzern ist nur im Kontext der besonderen Kommunikationsstruktur sozialer Online-Netzwerke denkbar. Die von den Betreibern getroffenen Entscheidungen zu Aufbau und Gestaltung ihrer Netzwerke können die von der Verwendung von Political Bots erschweren, indem sie selbst Regeln gegen diese aufstellen und durchsetzen. Zugleich können Entscheidungen zu Aufbau Gestaltung der Netzwerke die von Political Bots ausgehenden Risiken befördern.

a) Bemühungen der Betreiber sozialer Online-Netzwerke

Eine Vielzahl von Bots ist in sozialen Online-Netzwerken aktiv, was sie zu einem Problem für die Betreiber dieser Netzwerke machen kann. Es finden sich deshalb einerseits Regeln zur Verwendung automatisierter Accounts in den Nutzungsbedingungen verschiedener sozialer Online-Netzwerke, andererseits führen auch die Betreiber Überprüfungen von Accounts durch. Für Facebook und Twitter sollen die bisherigen Bemühungen bezüglich der Verwendung von Bots untersucht werden.²⁹⁶

aa) Twitter

Twitter hat Regeln zur Automatisierung von Accounts aufgestellt. Bestimmte automatisierte Aktionen sind verboten und können zur Sperrung des Accounts führen.²⁹⁷ Dies bedeutet, dass die Automatisierung von Accounts auf Twitter nicht grundsätzlich untersagt ist. Allerdings ist es nicht erlaubt, serielle oder mehrere Accounts anzulegen, die denselben Nutzungszweck verfolgen. Hieraus

²⁹⁶ Weitere Informationen zu den sozialen Online-Netzwerken Reddit und Telegram bei *Marechal*, *International Journal of Communication* 2016, 5022, 5027.

²⁹⁷ Dazu und im Folgenden die Automatisierungsregeln von Twitter, abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-automation>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Vgl. *Marechal*, *International Journal of Communication* 2016, 5022, 5025 f.

folgt, dass die Verwendung eines Botnetzes auf Twitter den Automatisierungsregeln widerspricht. Weiterhin darf nicht automatisch über trendige Themen auf Twitter gepostet werden und keine duplizierten Tweets veröffentlicht werden. Zudem dürfen andere Nutzer durch automatisierte Aktivitäten nicht überrascht oder irreführt werden. Automatisierte Direktnachrichten dürfen nur mit Einwilligung des jeweiligen Nutzers versendet werden; zudem muss eine Opt-Out Möglichkeit zur Verfügung gestellt werden. Schließlich untersagt Twitter auch automatisierte „Gefällt mir“-Angaben zu Tweets. Die dargestellten Regeln haben vor allem den Zweck, die Werbeeinnahmen von Twitter abzusichern. Diese stellen noch vor der Verwertung von Nutzerdaten die größte Einnahmequelle des Unternehmens dar.²⁹⁸ Die Regeln schränken durch das Verbot von Tweets zu trendigen Themen, automatisierter „Gefällt mir“-Angaben und massenweiser Retweets die Verwendungsmöglichkeiten von Social Bots auf den ersten Blick fast vollständig ein.

Indes ist festzustellen, dass Twitter bisher keine konsequente Durchsetzung der eigenen Regeln vollzogen hat und sich hauptsächlich auf die Berichte seiner Nutzer zu Regelverstößen verlässt.²⁹⁹ Twitter konnte im Jahr 2014 nur ein Drittel der im Rahmen einer Studie erstellten Social Bots innerhalb eines Zeitraums von einem Monat erkennen und löschen.³⁰⁰ Aufgrund seiner anwenderfreundlichen API hat Twitter grundsätzliche Probleme bei der Abwehr von Bots;³⁰¹ eine großflächige Löschung von Bot-Accounts würde zudem dazu führen, dass Twitter seine Nutzerzahlen deutlich nach unten korrigieren müsste.³⁰² Das Unternehmen selbst legte nach Untersuchungen im Nachgang der US-Präsidentenwahlen 2016 hohe Zahlen zu automatisierten Accounts und Tweets im Widerspruch zu den Nutzungsbedingungen offen und kündigte Verbesserungen an.³⁰³ So werden neue Applikationen nach ihrer Registrierung überprüft;³⁰⁴ die verstärkten Anstrengungen führten zur einer gesteigerten Löschung von Ac-

²⁹⁸ Eine Darstellung der Einnahmen für das dritte Quartal 2020 der Twitter Inc. ist abrufbar unter: <https://investor.twitterinc.com/financial-information/quarterly-results/default.aspx>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁹⁹ *Marechal*, International Journal of Communication 2016, 5022, 5026.

³⁰⁰ *Freitas et al.*, Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 2.

³⁰¹ „Twitter has a serious bot problem“, Bericht von Quartz vom 23.11.2017, abrufbar unter: <https://qz.com/1108092/twitter-has-a-serious-bot-problem-and-wikipedia-might-have-the-solution/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁰² *Varol et al.*, Online Human-Bot Interactions, <https://arxiv.org/abs/1703.03107>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, schätzen den Anteil von Bot-Accounts zwischen 9 und 15% aller aktiven Accounts.

³⁰³ „Update on Twitter’s review of the 2016 US election“, abrufbar unter: https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2018/2016-election-update.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁰⁴ „New developer requirements to protect our platform“, abrufbar unter: https://blog.twitter.com/developer/en_us/topics/tools/2018/new-developer-requirements-to-protect-our-platform.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; vgl. *Farooqi/Shafiq*, Measurement and Early Detection

counts mit spürbaren Auswirkungen auf die Nutzerzahlen des Netzwerks.³⁰⁵ Zugleich bleibt die Automatisierung von Accounts auf Twitter weiterhin möglich und Untersuchungen zeigen fortbestehende Schwierigkeiten des Netzwerks bei der Entdeckung automatisierter Applikationen, die im Widerspruch zu den Nutzungsbedingungen agieren.³⁰⁶

bb) Facebook

Verglichen mit Twitter sind Bots bisher kein verbreiteter Bestandteil der Facebook-Kommunikation. Grund dafür ist die weniger nutzerfreundliche API.³⁰⁷ Der dargestellte Betrieb eines Botnetzes auf Facebook verdeutlicht, dass die grundsätzliche Möglichkeit zur Automatisierung von Accounts dennoch bestand.³⁰⁸ Das von Facebook zum Schutz der Nutzer und zur Abwehr von den Nutzungsbedingungen widersprechenden Aktivitäten eingesetzte sog. „Facebook Immune System“ (FIS), welches die Nutzeraktivitäten in Echtzeit überprüft und klassifiziert, priorisierte die Entdeckung derartiger Accounts lange Zeit nicht. Nach Ansicht der Entwickler des FIS war der Einfluss derartiger falscher Accounts aufgrund fehlender Verbindungen begrenzt und sie stellten keine ernste Gefahr für Facebook dar.³⁰⁹ Infolge politischer und medialer Vorwürfe gegen Facebook im Zusammenhang mit Versuchen der Beeinflussung der US-Präsidentenwahlen 2016³¹⁰ und der Nutzung von Facebook-Daten durch Cambridge Analytica³¹¹ ist eine Veränderung dieser Unternehmenspolitik zu konstatieren. So wurden Maßnahmen gegen Desinformation und zur Durchsetzung der Nutzungsbedingungen implementiert³¹² und dabei insbesondere die Sicherheit

of Third-Party Application Abuse on Twitter, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3308558.3313515>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 450.

³⁰⁵ Die Nutzerzahlen der Twitter Inc. sind in dem Bericht für das dritte Quartal 2020 abrufbar unter: <https://investor.twitterinc.com/financial-information/quarterly-results/default.aspx>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁰⁶ *Farooqi/Shafiq*, Measurement and Early Detection of Third-Party Application Abuse on Twitter, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3308558.3313515>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 448 ff.

³⁰⁷ Siehe Kapitel 1, C., I., 1., c).

³⁰⁸ Siehe Kapitel 1, D., I., 5.

³⁰⁹ *Stein/Chen/Mangla*, Facebook Immune System, <http://css.csail.mit.edu/6.858/2014/readings/facebook-immune.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 4.

³¹⁰ Dazu etwa *Mueller*, Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election, <https://www.justice.gov/storage/report.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 14 ff.

³¹¹ Dazu *Isaak/Hanna*, *Computer* 51 (8) 2018, 56 ff.

³¹² Exemplarische Mitteilungen zu Maßnahmen gegen Desinformation und Fake News sind abrufbar unter: <https://newsroom.fb.com/news/2017/04/working-to-stop-misinformation-and-false-news/>; <https://newsroom.fb.com/news/2018/03/cracking-down-on-platform-abuse/>; <https://newsroom.fb.com/news/2019/04/cib-and-spam-from-india-pakistan/>, jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

vor politischen Wahlen in den Blick genommen.³¹³ Die Nutzungsbedingungen von Facebook untersagen ausdrücklich den Zugriff auf Daten mittels automatisierter Methoden, soweit keine Zugriffsberechtigung auf diese Daten besteht.³¹⁴ Die Plattform-Richtlinien für die Entwickler von Applikationen versagen grundsätzlich, dass Beiträge automatisch mit Inhalten ausgefüllt werden.³¹⁵ Facebook erlaubt die Verwendung von Social Bots somit im Gegensatz zu Twitter grundsätzlich nicht.³¹⁶ Die Facebook-Richtlinien sind offen darauf ausgerichtet, die Einnahmequellen der Betreiber, speziell Werbeerlöse, zu schützen.³¹⁷

Die von Facebook unternommenen Anstrengungen spiegeln sich in der Zahl von 2,2 Milliarden deaktivierter Nutzeraccounts im ersten Quartal 2019 wieder, die von Facebook als „Fake Accounts“ klassifiziert wurden. Dabei wurde gegen 99,8 % dieser Accounts ohne vorherige Meldung durch einen anderen Nutzer vorgegangen.³¹⁸ Angesichts der Abhängigkeit des Unternehmens von Werbeeinnahmen³¹⁹ erscheint die Sicherstellung der Authentizität von Accounts von hoher Bedeutung. Untersuchungen zeigen entsprechend, dass nur ein sehr geringer Anteil der verbreiteten Inhalte von Bots ausgeht.³²⁰ Die Verwendung von Social Bots auf Facebook ist aufgrund der Bemühungen des Netzwerks aktuell als kaum noch möglich einzuschätzen. Somit beweisen die Bemühungen der Facebook Betreiber um den Schutz der Authentizität der Nutzeraccounts, dass ihnen Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Verwendung von Bots in ihren Netzwerken signifikant einzuschränken.

b) Newsfeeds als Ansatzpunkt für Meinungsbeeinflussung

Trotz dieser Handlungsoptionen ist festzustellen, dass einige der von den Betreibern getroffenen Entscheidungen zur Gestaltung ihrer Netzwerke die von

³¹³ „Hard Questions: What is Facebook Doing to Protect Election Security?“, abrufbar unter: <https://newsroom.fb.com/news/2018/03/hard-questions-election-security/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³¹⁴ Die Nutzungsbedingungen sind abrufbar unter: <https://de-de.facebook.com/legal/terms>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³¹⁵ Die Facebook-Plattform-Richtlinien sind abrufbar unter: <https://developers.facebook.com/policy/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³¹⁶ Vgl. *Santia/Mujib/Williams*, Detecting Social Bots on Facebook in an Information Veracity Context, <https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/3244>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 463, 470.

³¹⁷ *Marechal*, International Journal of Communication 2016, 5022, 5027.

³¹⁸ Der Bericht der Facebook Inc. über die Durchsetzung der Gemeinschaftsstandards ist abrufbar unter: <https://transparency.facebook.com/community-standards-enforcement#fake-accounts>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³¹⁹ Die Finanzergebnisse der Facebook Inc. für das dritte Quartal 2020 sind abrufbar unter: <https://investor.fb.com/investor-news/press-release-details/2020/Facebook-Reports-Third-Quarter-2020-Results/default.aspx>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³²⁰ *Santia/Mujib/Williams*, Detecting Social Bots on Facebook in an Information Veracity Context, <https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/3244>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 463 ff.

Political Bots ausgehenden Risiken befördern. Es ergeben sich geringe Hürden für die Registrierung der notwendigen Accounts. Diese kann unter Verwendung einer temporären E-Mail-Adresse erfolgen. Nur einige soziale Online-Netzwerke verlangen die Registrierung unter Angabe von Klarnamen.³²¹ Weiter erlaubt etwa Twitter einen leichten Zugriff auf seinen Dienst über die APIs.³²²

Besonders zu beachten ist aber die Struktur der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken, die durch die algorithmisch erzeugten Newsfeeds geprägt wird. Die angezeigten Inhalte werden selektiert und sortiert, wobei den Betreibern die Kontrolle über die dahinterstehenden (Input-)Parameter zukommt. Ziel ist es dabei, den Nutzern relevante Inhalte (zuerst) zu präsentieren, um auf diese Weise die Kommunikation zu befördern, was wiederum die Attraktivität für Werbepartner erhöht. Dabei führt die Ermittlung eines personalisierten Relevanzwerts dazu, dass Inhalte, die eine Vielzahl an Reaktionen in Form von Kommentaren oder „Gefällt mir“-Angaben hervorrufen, bevorzugt dargestellt werden. Derartige quantifizierbare Kriterien schaffen den Betreibern eine einfache Möglichkeit zur Erfassung beliebter Inhalte. Indes schafft die algorithmenbasierte Selektion und Sortierung von Inhalten auch eine Möglichkeit, durch Verwendung von Political Bots die Kommunikation zu beeinflussen. Die Möglichkeit der Automatisierung von Reaktionen wie „Gefällt mir“-Angaben erleichtert es, mehr Aufmerksamkeit für bestimmte Inhalte zu erzeugen. Je mehr Beiträge von Political Bots zu einem ausgewählten Thema veröffentlicht werden, desto höher erscheint auch dessen Relevanz. Somit können die Beiträge menschlicher Nutzer verdrängt bzw. in den Newsfeeds nach unten verschoben werden.³²³ Die Relevanzabhängigkeit der Algorithmen sozialer Online-Netzwerke führt zu einer Anfälligkeit für Verzerrungen und bildet somit einen Ansatzpunkt für die Verwendung von Political Bots. Verdeutlicht wird somit, dass wirtschaftliche Eigeninteressen der Betreiber gegen eine konsequenten Löschung von Bot-Accounts und eine damit verbundenen Reduzierung der Nutzerzahl sprechen und die Betreiber zu Strukturentscheidungen veranlassen können, durch die sie die von Political Bots ausgehenden Risiken erhöhen.

3. Möglichkeiten zur Entdeckung von Social Bots³²⁴

Infolge der immer häufiger beobachteten Verwendung von Bots in sozialen Online-Netzwerken werden auch in der Wissenschaft Bemühungen unternommen, um diese und die dahinter stehenden Personen zu enttarnen. Die dadurch entwickelten Möglichkeiten sollen mit Blick auf die bestehenden Abwehrmöglichkeiten gegen die Verwendung von Social Bots untersucht werden.

³²¹ Siehe Kapitel 1, A., II.

³²² Siehe Kapitel 1, C., I., 1., c).

³²³ Vgl. Thielges/Hegelich, ZfP 2017, 493, 496.

³²⁴ Die dargestellten Überlegungen beziehen sich auf die Entdeckung von Social Bots insgesamt und sind nicht auf Political Bots beschränkt.

a) Entdeckung von Social Bots

In der Wissenschaft wurden verschiedene Ansätze entwickelt, um Social Bots anhand ihrer Verhaltensmuster, Eigenschaften und Verflechtungen automatisiert identifizieren zu können.³²⁵ Die ausschließlich menschliche Überprüfung von Accounts dahingehend, ob sie automatisiert agieren, ist angesichts der stetig steigenden Zahl von Nutzern sozialer Online-Netzwerke schon im Ansatz als langfristige Lösung nicht geeignet. In den vergangenen Jahren wurden deshalb datenbasierte Verfahren entwickelt, die über die Auswertung von Verhaltensmerkmalen Social Bots erkennen sollen. Besondere Genauigkeit verspricht der öffentlich verfügbare Service Botometer.³²⁶ Die Nutzer von Botometer gewähren Zugriff auf ihren eigenen Twitter Account und spezifizieren andere Accounts, deren Überprüfung sie wünschen. Über den Twitter-Account des Nutzers ruft Botometer aus der Twitter-API Daten zu den spezifizierten Accounts ab. Die erhaltenen Daten werden auf Grundlage eines Algorithmus klassifiziert und eine Wahrscheinlichkeit ermittelt, ob es sich bei den Accounts um einen Bot handelt. Dabei werden der Nutzer selbst, seine Freunde innerhalb des sozialen Online-Netzwerks, sein zeitliches Verhalten, seine Sprache und seine Stimmungen analysiert. Botometer soll so zukünftig in der Lage sein, mit einer Treffsicherheit von 95 % Social Bots enttarnen zu können; die Entwickler weisen selbst darauf hin, dass dies auf Grundlage der bisher zur Verfügung stehenden Daten wohl noch nicht möglich ist.³²⁷

Weitere Untersuchungen zeigen, dass vollautomatisierte Erkennungsprozesse bisher unzureichende Ergebnisse erzielt haben. Bei der automatischen Suche nach Mustern für die Erkennung von Social Bots besteht die Schwierigkeit, dass die Systeme nur zu den verwendeten Trainingsdaten ähnliche Bots erkennen können.³²⁸ Halbautomatisierte Erkennungsprozesse, die neben Datenanalyse auch auf menschliche Prüfungen von Accounts setzen, versprechen einen

³²⁵ Kind et al., Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 52; Thieltes/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), Computational Social Science, 2018, S. 369 ff.

³²⁶ Dazu und im Folgenden Davis et al., BotOrNot, <https://arxiv.org/abs/1602.00975>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, wobei der Service zu diesem Zeitpunkt noch als „BotOrNot“ bezeichnet wurde. Siehe die Webseite <https://botometer.iuni.iu.edu/#/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³²⁷ Exemplarisch für die Nutzung von Botometer zur wissenschaftlichen Untersuchung von Social Bots Shao et. al, Nature Communications 9:4787 (2018), 1, 7 f. Mit Zweifeln zur Effektivität von Botometer Grimme et al., <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; Muhle, in: Breidenbach/Klimczak/Petersen (Hrsg.), Soziale Medien, 2020, S. 50; ebenso eine Untersuchung der Twitter-Accounts der Abgeordneten der deutschen Landesparlamente, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2019/die-social-bots-sitzen-schon-in-den-parlamenten-wenn-man-botometer-glaubt/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³²⁸ Hegelich, Social Media im Wahlkampf, S. 42. Zur Schwierigkeit des beschränkten Zugangs zu Datensätzen Thieltes/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), Computational Social Science, 2018, S. 371 f.

größeren Erfolg.³²⁹ Technisch können zunächst Accounts in sozialen Online-Netzwerken auf sprachliche Auffälligkeiten oder Besonderheiten im zeitlichen Verhalten untersucht werden. Daraufhin können die Aktivitäten verdächtiger Accounts menschlich auf Widersprüche untersucht werden, um Social Bots zu erkennen. Da sich Social Bots oftmals untereinander verbinden, um ihre Nachrichten effektiver verbreiten zu können,³³⁰ können die Verbindungen der menschlich identifizierten Social Bots dann automatisiert auf gemeinsame Parameter untersucht werden, um weitere Social Bots und möglicherweise ein Botnetz zu entdecken.³³¹ Ein Verfahren in diesem Sinne bietet die qualitative Inhaltsanalyse, bei der eine kategorien- und regelgeleitete Untersuchung von Accounts mit Blick auf verschiedene Indikatoren für eine Automatisierung durchgeführt wird.³³² Indes bestehen auch bei einem halbautomatisierten Vorgehen Schwierigkeiten etwa bei der Entwicklung von Heuristiken, mit denen menschliche Nutzer von Social Bots unterschieden werden. Insbesondere die Abgrenzung zu besonders aktiven menschlichen Nutzern, die etwa durch Copy&Paste sehr schnell viele Inhalte erzeugen, führt nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen.³³³ Auch muss die notwendige Expertise der „Erkennungs-Community“ zur Erkennung von Social Bots sichergestellt werden.³³⁴

Zudem verfügen Social Bots über immer bessere Tarnmechanismen, die ihrer Entdeckung entgegenwirken und einer automatisierten Erkennung ausweichen. Social Bots können ein zeitliches Muster anwenden, das Pausen und Schlafzeiten simuliert, und die Fähigkeit besitzen, Texte geringfügig abzuwandeln, so dass die Aussage erhalten bleibt, vollautomatisierte Programme die Texte aber nicht als identisch erkennen.³³⁵

b) Entdeckung der Verwender von Social Bots

Neben den geschilderten Schwierigkeiten, die Automatisierung von Accounts in sozialen Online-Netzwerken zu erkennen, stellt sich die noch größere Herausforderung, die hinter der Verwendung stehenden Personen zu ermitteln. Dies ist in den bisher beobachteten Fällen ihres Einsatzes kaum möglich gewesen.³³⁶ In verschiedenen Ländern scheint die Verwendung von Social Bots von

³²⁹ Muhle, in: Breidenbach/Klimczak/Petersen (Hrsg.), *Soziale Medien*, 2020, S. 49 ff.; Subrahmanian et al., *Computer* 49 (6) 2016, 38, 40 ff.; Thieltges/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 372.

³³⁰ Hegelich, *Social Media im Wahlkampf*, 2018, S. 43.

³³¹ Subrahmanian et al., *Computer* 49 (6) 2016, 38, 44 ff.

³³² Muhle, in: Breidenbach/Klimczak/Petersen (Hrsg.), *Soziale Medien*, 2020, S. 51 ff.

³³³ Hegelich, *Social Media im Wahlkampf*, 2018, S. 41 ff.

³³⁴ Thieltges/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 370.

³³⁵ Hegelich, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 5.

³³⁶ Bessi/Ferrara, *First Monday* 2016, 21 (11); Ferrara et al., *Communications of the ACM* 59 (7) 2016, 96, 103.

der Regierung oder anderen politischen Akteuren auszugehen,³³⁷ was eine Identifizierung der verantwortlichen Personen weiter erschwert. Um die Verwender von Social Bots identifizieren zu können, ist zunächst die Möglichkeit der Erkennung automatisierter Accounts von entscheidender Bedeutung, um sodann ihre Erstellung und Strategie zurückzuverfolgen.³³⁸ Indes können diese Bemühungen durch den Erwerb von Accounts und Automatisierungs-Software im Internet oder Maßnahmen zur Verbergung der IP-Adresse entscheidend behindert werden.

c) Notwendigkeit einer Validierung von Bot-Accounts

Zu beachten ist, dass im Zusammenhang mit der Nachweisbarkeit von Social Bots bereits Unsicherheiten bezüglich der Kriterien für die Klassifizierung von Accounts in Studien bestehen. Bei Einzelfallüberprüfungen lässt sich feststellen, dass von Programmen wie Botometer als Bot eingestufte Accounts tatsächlich nicht automatisiert wurden. Angesichts derartiger Fehlklassifizierungen werden die Ergebnisse verschiedener Studien zur Aktivität von Social Bots teilweise als überschätzt angesehen.³³⁹

Insbesondere *Florian Gallwitz* hat in diesem Zusammenhang auf „fundamentale methodische Probleme“ in der Forschung zu Social Bots hingewiesen.³⁴⁰ Er bemängelt die willkürliche Setzung von Schwellenwerten für die Aktivität eines Accounts, die auch leicht von menschlichen Nutzern überschritten werden. Auch andere genutzte Methoden für die wissenschaftliche Identifikation von Bot-Accounts seien fehlerhaft und würden einer Überprüfung nach wissenschaftlichen Standards nicht standhalten. *Gallwitz* geht so weit, Social Bots als „Verschwörungstheorie ohne Grundlage in der Realität“ zu bezeichnen. Diesen (methodischen) Vorwürfen traten andere Wissenschaftler entgegen, sodass eine andauernde, kontrovers geführte wissenschaftliche Debatte vorliegt. So werden methodische Schwierigkeiten bei der Klassifizierung von Accounts ob der bisher beschränkten Daten- und Erfahrungswerte betont.³⁴¹ Solange vor

³³⁷ Zur Verwendung u. a. in Russland, der Türkei und der Ukraine siehe Kapitel 1, C., II.

³³⁸ *Ferrara et al.*, *Communications of the ACM* 59 (7) 2016, 96, 103.

³³⁹ „Die Mär von Social Bots“, *Tagesspiegel* Background vom 05.06.2019, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/die-maer-von-social-bots>; vgl. auch „Relevanz und Regulierung von Social Bots“, Artikel vom 02.05.2019, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/digitale-desinformation/290568/relevanz-und-regulierung-von-social-bots>, jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Vorschläge für neue, praktikable Möglichkeiten der Bot-Erkennung werden in beiden Fällen nicht entwickelt.

³⁴⁰ Dazu und im Folgenden *Gallwitz*, Stellungnahme zum Themenkomplex „Social Bots“, <https://www.in.th-nuernberg.de/Professors/Gallwitz/Stellungnahme-Enquete-KI-Social-Bots-Gallwitz.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

³⁴¹ Dazu und im Folgenden *Heglich*, Erläuterungen zu den Fragen der Enquete Kommission „Künstliche Intelligenz“ zum Thema Social Bots, <https://politicaldatascience.blogspot.com/2020/02/argumente-zu-socialbots-okboomer-kein.html>, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

allem Bots analysiert werden können, deren Automatisierung leicht zu erkennen ist, könnten keine brauchbaren Schlüsse darauf gezogen werden, welche Aktivitäten sie in sozialen Online-Netzwerken tatsächlich (nicht) entfalten. Zudem sei die Diskussion zu stark auf Twitter fokussiert, obgleich Facebook regelmäßig hohe Zahlen zur Löschung von Bots-Accounts vorlege, wozu aber keine auswertbaren Daten vorlägen.³⁴² Die Schlussfolgerung, ob methodischer Fehler gäbe es Social Bots grundsätzlich nicht, sei daher wiederum unwissenschaftlich. Studien würden jedenfalls zeigen, dass das theoretische Potenzial automatisierter Accounts ernst zu nehmen sei.

Twitter selbst bestätigte noch 2020 die (fortwährende) Existenz automatisierter Accounts innerhalb des Netzwerks, bezeichnete zugleich aber die existierenden Methoden zu deren Erkennung als ungenügend und fehlerhaft.³⁴³ Der fortdauernde Diskurs zeugt von bestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten über das aktuell von Social Bots tatsächlich ausgehende Risiko. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit der Berücksichtigung wissenschaftlicher Zweifel und einer verstärkten Validierung von (automatisiert) als Bots klassifizierten Accounts.³⁴⁴ Von Bedeutung sind dabei auch die Entwicklung neuer Ansätze zur Bot-Detektion und eine genauere Differenzierung zwischen verschiedenen Graden der Automatisierung.³⁴⁵

d) Bewertung

Die dargestellten Ansätze rufen Zweifel an den bestehenden Fähigkeiten zur Erkennung von Social Bots hervor.³⁴⁶ Die bisherigen wissenschaftlichen Bemühungen zur Enttarnung von Social Bots erinnern aufgrund des stetigen Aufholbedarfs an die Entwicklung von Anti-Virus-Software oder Dopingtests.³⁴⁷ Erst wenn eine bestimmte Fähigkeit von Social Bots aktiv genutzt und dadurch bekannt wird, können entsprechende Erkennungsmethoden entwickelt werden. Die Möglichkeiten zur Enttarnung von Social Bots hinken dadurch der technischen Entwicklung hinterher.³⁴⁸ Zudem sind bestehende wissenschaftliche Unsicherheiten bezüglich der Klassifizierung von Accounts als Social Bots zu berücksichtigen. Die Betreiber der sozialen Online-Netzwerke befinden sich ob

³⁴² Siehe Kapitel 1, D., II., 2., a), bb).

³⁴³ „Bot or not? The facts about platform manipulation on Twitter“, https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/bot-or-not.html, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

³⁴⁴ *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 2020, 7, 29; *Stier/Jungherr*, in: Hofmann/Kersting/Ritzi/Schünemann (Hrsg.), Politik in der digitalen Gesellschaft, 2019, S. 313 f.

³⁴⁵ *Muhle*, in: Breidenbach/Klimczak/Petersen (Hrsg.), Soziale Medien, 2020, S. 56 ff.

³⁴⁶ *Thieltges/Hegelich*, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), Computational Social Science, 2018, S. 364.

³⁴⁷ *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 2020, 7, 29: „Katz-und-Maus-Spiel“.

³⁴⁸ *Kind et al.*, Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 52; vgl. auch *Wagner et al.*, When social bots attack, http://markusstrohmaier.info/documents/2012_MSM12_socialbots.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

ihrer Kontrolle über das eigene Netzwerk in einer besseren Position, die Automatisierung von Accounts erkennen zu können.

4. Technische Entwicklung

Angesichts der stetig voranschreitenden Forschung im Bereich künstlicher Intelligenz sind potenzielle Auswirkungen auf die Verwendung von Political Bots in den Blick zu nehmen. Mit der Intelligenz technischer Systeme wird ihre Fähigkeit beschrieben, „aus gegebenen Daten selbständig zu lernen.“ Ihr Entscheidungsprozess muss in Konsequenz nicht mehr im Detail vorgegeben sein.³⁴⁹ Gegenwärtig werden Political Bots kaum mit künstlicher Intelligenz ausgestattet, vielmehr wird Software verwendet, die einfache Aktionen ausführen und in vorgegebenen Formen auf andere Nutzer reagieren kann.³⁵⁰ Die stetigen technischen Fortschritte werden jedoch ermöglichen, dass Political Bots zukünftig leichter die Inhalte menschlicher Nachrichten erkennen und Antworten darauf bilden und veröffentlichen können.

Besondere Fortschritte, die Auswirkungen auf die Fähigkeiten von Political Bots haben werden, sind durch den Einsatz und das Trainieren von künstlichen neuronalen Netzen zu erwarten. Diese Netze aus künstlichen Neuronen stellen eine grobe informationstechnische Abbildung der entsprechenden Nervenzellen im Gehirn da.³⁵¹ Neuronale Netze sind lernfähig, können also eingegebene Informationen auswerten und daraus berechnen, welches künftige Ergebnis wahrscheinlich ist bzw. welche Aktion ausgeführt werden sollte.³⁵² In der Lernphase künstlicher neuronaler Netze können sie mit Daten dahingehend trainiert werden, die eingegebenen Informationen in sehr vielen Schichten (englisch: hidden layers) zu überprüfen und so sehr komplexe Funktionen erlernen. Beim Einsatz von vielschichtigen neuronalen Netzen werden die eingegebenen Daten zwischen Eingabeschicht und Ausgabeschicht vielfach verarbeitet und in einer höherwertigeren, abstrakteren Darstellungsweise an die nächste Schicht weitergegeben. Hierfür wird der Begriff *Deep Learning* verwendet.³⁵³

Der Einsatz von *Deep Learning*-Methoden hat zu großen Fortschritten in verschiedenen Bereichen des Einsatzes künstlicher Intelligenz geführt, u. a. bei der Bilderkennung und im Bereich des Sprachverständnisses.³⁵⁴ Möglich

³⁴⁹ Wischmeyer, AöR 143 (2018), 1, 3 mwN; vgl. zu Definitionsversuchen Linke, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 37 ff.

³⁵⁰ Guilbeault, International Journal of Communication 2016, 5003, 5005; Hegelich, Vortrag W-Forum, ab 0:43:20 h. Zu „reactive Twitter bots“, die auf neue Tweets mit vorgegebenen Nachrichten antworten, Grimme et al., <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁵¹ Goodfellow/Bengio/Courville, Deep Learning, 2016, S. 169; Linke, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 35.

³⁵² Goodfellow/Bengio/Courville, Deep Learning, 2016, S. 168.

³⁵³ LeCun/Bengio/Hinton, Nature 521 (2015), 436; Lewke, InTeR 2017, 207, 209.

³⁵⁴ LeCun/Bengio/Hinton, Nature 521 (2015), 436.

wird die Entwicklung lernender Algorithmen. Diese Algorithmen passen ihre Wissensbasis und ihre Entscheidungsstrukturen ihrem Handlungsumfeld dynamisch und autonom an.³⁵⁵ In einer ersten Phase wird dem Algorithmus bezüglich bestimmter Daten aus der Vergangenheit mitgeteilt, ob diese ein gewünschtes Ergebnis hatten oder nicht. In einer zweiten Phase werden die so entwickelten Regeln genutzt, um Entscheidungen aufgrund derselben Art von Daten zu treffen, ohne das Ergebnis zu kennen. Durch die vorgelegten Daten verändert sich die Entscheidungsstruktur. Lernfähige Systeme können aus Daten selbstadaptiv Schlussfolgerungen ziehen, ohne explizit auf eine konkrete Form der Problemlösung programmiert zu sein.³⁵⁶ Die Entwicklung von der Automatisierung hin zur Autonomie technischer Systeme wird auch Möglichkeiten für autonom agierende Bots schaffen, welche wiederum neue Perspektiven zur Teilnahme am Diskurs eröffnen.

Fortschritte autonomer Systeme durch Hinzutreten künstlicher Intelligenz konnten bisher vor allem beim Einsatz von Chat Bots beobachtet werden. Chat Bots sind Computerprogramme, die mit Menschen kommunizieren. Schon 1950 entwickelte Alan Turing das nach ihm benannte Testverfahren, mit dem festgestellt werden kann, ob ein Computer einen Menschen überzeugen kann, dass er eine Unterhaltung mit einem denkenden Menschen führt.³⁵⁷ So konnte der bekannte Chat Bot Eliza schon 1966 die wichtigsten Wörter einer menschlichen Nachricht aufnehmen, daraus einen Zusammenhang bestimmen und eine Antwort durch Umformulierung der Nachricht auswählen.³⁵⁸ Die erheblichen Fortschritte im Bereich künstlicher Intelligenz verbessern auch die Fähigkeiten von Chat Bots zur Konversation mit Menschen. Besondere Aufmerksamkeit erhielt der am 23.03.2016 von Microsoft auf Twitter freigegebene Chat Bot Tay. Durch komplexe lernende Algorithmen war Tay mit sprachlichen Fähigkeiten ausgestattet, die den menschlichen sehr ähnelten, insbesondere durch Zufälligkeit, Humor und Meinungen zu verschiedenen Themen in seinen Antworten.³⁵⁹ Tay speicherte und durchsuchte Gesprächsszenarien, um daraus die bestmöglichen Antworten für eine in Echtzeit erfolgende Konversation auf Twitter auszuwählen. Das Experiment Tay stellte sich für Microsoft als Desaster heraus und musste nach nur 16 Stunden beendet werden; der Chat Bot replizierte rassistische und sexistische Botschaften, als er von Nutzern gezielt mit solchen

³⁵⁵ Dazu und im Folgenden *Zweig*, Überprüfbarkeit von Algorithmen, <https://algorithmwatch.org/publication/zweites-arbeitspapier-ueberpruefbarkeit-algorithmen/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Vgl. *Martini*, JZ 2017, 1017, 1018 f.

³⁵⁶ *Martini*, JZ 2017, 1017, 1019; *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 13.

³⁵⁷ Zum Turing Test *Weil*, in: Gehl/Bakardjieva (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 21 ff.; siehe auch *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 9.

³⁵⁸ *Neff/Nagy*, *International Journal of Communication* 2016, 4915, 4918; *Weil*, in: Gehl/Bakardjieva (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, 2017, S. 22 f.

³⁵⁹ *Neff/Nagy*, *International Journal of Communication* 2016, 4915, 4920; *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 10.

konfrontiert wurde.³⁶⁰ Derartige Schwierigkeiten exemplifizieren, dass als intelligent bezeichnete Systeme gegenwärtig auf die selbständige Erschließung großer Datenmengen und das Finden von Korrelationen beschränkt sind.³⁶¹ In Abgrenzung zu menschlicher Intelligenz handelt es sich bisher somit um „angewandte“ bzw. „schwache“ Intelligenz.³⁶² Durch stetige Weiterentwicklungen in Richtung einer „starken“ künstlichen Intelligenz wird es in Zukunft leichter möglich sein, dass Bots über ein tiefgehendes Sprachverständnis verfügen und auf menschliche Äußerungen – gerade in sozialen Online-Netzwerken – reagieren können. So wird es vorstellbar, dass Political Bots mit menschlichen Nutzern in sozialen Online-Netzwerken längere Dialoge führen oder dort sogar ausschließlich zwischen Bots geführte Dialoge zu beobachten sind.³⁶³ Es ist zu erwarten, dass sich das durch die technische Entwicklung in den letzten Jahren erst entstandene (Manipulations-)Potenzial von Political Bots durch eine zunehmende Autonomie in den kommenden Jahren kontinuierlich vergrößern wird.

5. Ablauf und Faktoren individueller und öffentlicher Meinungsbildung

Um eine Bewertung des Risikos der Beeinflussung menschlicher Nutzer und sodann von Debatten in sozialen Online-Netzwerken vornehmen zu können, sollen Grundsätze des Ablaufs und Faktoren menschlicher Meinungsbildung dargestellt werden.

a) Individuelle und öffentliche Meinungsbildung

Meinungsbildung kann als Prozess verstanden werden.³⁶⁴ Schwierigkeiten bei der Annäherung an diesen Prozess bereiten dessen Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren und die Wechselwirkungen zwischen individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozessen. Individuelle Meinungsbildungsprozesse

³⁶⁰ *Neff/Nagy*, International Journal of Communication 2016, 4915, 4922 f.

³⁶¹ *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 3 f. und 13 f.

³⁶² *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 4. Zur begrifflichen Differenzierung zwischen starker und schwacher KI *Kaplan*, Artificial intelligence, 2016, S. 68 f.; *Linke*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 33.

³⁶³ *Hegelich*, Vortrag W-Forum, ab 00:43:30 h. Im August 2020 gelang es einer KI, erfolgreiche Beiträge in einem Blog zu verfassen, ohne dass diese Urhebererschaft für menschliche Leser erkennbar war; dazu „Wie GPT-3 zum Blogger-Star wurde“, https://www.wuv.de/tech/wie_gpt_3_zum_blogger_star_wurde, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Schon 2017 musste Facebook ein Experiment mit zwei Chat Bots beenden, nachdem die KI von der englischen Sprache abwich und in einer eigenen Sprache kommunizierte. Dazu etwa ein Artikel von Zeit Online vom 02.08.2017, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/digital/internet/2017-08/kuenstliche-intelligenz-sprache-lernen-facebook-chatbot>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁶⁴ *Laudien*, Präventives staatliches Eingreifen in massenmediale Internetkommunikation, 2013, S. 90. Vgl. *Eisenstein*, Meinungsbildung in der Mediengesellschaft, 1994, S. 164, 185; *Geiß*, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 297 ff.; *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 39.

erfolgen durch heuristische oder systematische Informationsverarbeitung.³⁶⁵ Die systematische Verarbeitung beruht auf wissenschaftlicher Rationalität: Informationen werden kritisch bewertet, verglichen und hieraus Folgerungen auf Grundlage von Evidenzen gezogen. Bei der heuristischen Informationsverarbeitung werden demgegenüber wenige, stark selektiert aufgenommene Informationen schnell und oberflächlich nach Folgerungen untersucht. Meinungsbildung zu aktuellen Themen erfolgt eher nach dieser heuristischen als nach einer systematischen Route.

Die so ablaufenden individuellen Meinungsbildungsprozesse sind in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess eingebettet.³⁶⁶ Der Begriff der öffentlichen Meinung hat in Politik, Soziologie und Demoskopie eine Vielzahl von Definitionsversuchen erfahren;³⁶⁷ trotz vereinzelter Ablehnung des wissenschaftlichen Begriffs³⁶⁸ lässt sich die Existenz einer öffentlichen Meinung als soziales Phänomen nicht verneinen.³⁶⁹ Öffentliche Meinungsbildung soll hier verstanden werden als

„eine simultane, kollektive Meinungsbildung zahlreicher Individuen über dasselbe Thema auf einer ähnlichen Informationsgrundlage im Bewusstsein des kollektiven Meinungsbildungsprozesses. Die objektive Verdichtung der Kommunikation über ein Thema veranlasst viele zu der subjektiven Wahrnehmung, das Thema sei soziales Allgemeingut.“³⁷⁰

Der Prozess individueller Meinungsbildung bedarf der Verbindung zu anderen (individuellen) Kommunikationsprozessen, um die Bildung und den Ausdruck menschlicher Persönlichkeit zu ermöglichen.³⁷¹ In unvermittelter Individualkommunikation würde der Prozess der Meinungsbildung „aus Mangel an Perspektiven und Themen zum Stillstand kommen.“³⁷² Die Bildung individueller

³⁶⁵ Zur individuellen Meinungsbildung *Geiß*, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 109 ff. mwN.

³⁶⁶ *Geiß*, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 114; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 19: „Wechselbezüglichkeit.“

³⁶⁷ Einen Überblick gibt *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 42 Rn. 1 ff.

³⁶⁸ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 21; *Landshut*, in: FS Laun, 1953, S. 584 ff.: „An die Stelle der öffentlichen Meinung tritt die in sich unbestimmte stimmungsmäßige Neigung.“

³⁶⁹ *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 42 Rn. 3. Vgl. *Oncken*, in: ders. (Hrsg.), Historisch-politische Aufsätze und Reden I, 1914, S. 236: „Schwankendes und Fließendes wird dadurch nicht begriffen, dass es in eine Formel eingesperrt wird [...]. Schließlich wird jeder, wenn er gefragt wird, genau wissen, was öffentliche Meinung bedeutet.“

³⁷⁰ *Geiß*, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 24. Ähnlich *Oncken*, in: ders. (Hrsg.), Historisch-politische Aufsätze und Reden I, 1914, S. 236: „Öffentliche Meinung ist ein Komplex von gleichartigen Äußerungen größerer oder geringerer Schichten eines Volkes über Gegenstände des öffentlichen Lebens [...].“ Dazu *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 42 Rn. 1 f. mwN.

³⁷¹ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 28 mwN.

³⁷² *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 28.

Meinungen wird somit öffentlich koordiniert und synchronisiert.³⁷³ Öffentliche Meinungsbildung wird vor allem durch die Berichterstattung der Massenmedien hergestellt.³⁷⁴ Somit meint die öffentliche Meinungsbildung keine statische Wahrheitsfindung im Sinne zurechenbarer realpsychischer Größen, sondern einen Entwicklungsprozess als solchen.³⁷⁵

b) Faktoren von Meinungsbildungsprozessen

Fraglich ist nun, welche Faktoren individuelle und öffentliche Meinungsbildung beeinflussen und wovon eine wachsende oder sinkende Aufmerksamkeit für ein Thema abhängig ist. Bezüglich der individuellen Motivation zur Meinungsbildung ist zwischen extrinsischen und intrinsischen Faktoren zu unterscheiden. Intrinsische Motivation wird durch hohe Verständlichkeit und Bedeutsamkeit eines Themas gesteigert, was vor allem mit aktiver Informationssuche einhergeht.³⁷⁶ Der andere Pfad über die „brute force“ der schieren Menge und Dichte von Informationen erzeugt extrinsische Motivation, die die Wissenssättigung und darüber auch die Meinungssättigung erhöht. Die Berichterstattung der Medien ist entscheidend verantwortlich für die extrinsische Motivation und bietet insofern einen wichtigen Stimulus. Hierüber entsteht eine mächtige Kraft der Medien zur Anregung und Anfachung von Meinungsbildungsprozessen.³⁷⁷ Die reine Anzahl der Kontakte mit einem Thema stellt wie der wahrgenommene soziale Druck einen wichtigen Einflussfaktor für Meinungsbildungsprozesse dar. Während die Bewertung von Salienz und sozialer Aufdrängung vor allem auf der tatsächlichen Kontaktzahl und einfachen Aktualitätssignalen beruht, werden zur Bewertung von Verständlichkeit und Bedeutsamkeit auch die Charakterisierungen der Themen herangezogen. Es sind gerade die Aktualitätsbewertungen von Rezipienten, die ihr Interesse und das künftige Informationsverhalten beeinflussen und eine zentrale Steuerungsfunktion für das Interesse sowie die Wichtigkeitszuschreibung eines Themas haben.³⁷⁸ Medien können auch zu einer systematischen Informationsverarbeitung motivieren, indem sie Themen als bedeutsam und dynamisch charakterisieren und sie authentisch darstellen.³⁷⁹ Es ist festzuhalten, dass sozialer Druck und Bedeutsamkeit Hauptstellschrauben für individuelle Änderungen in der Meinungsbildungsaktivität darstellen: „Hohe Salienz, soziale Aufdrängung und Dynamik steigern das aktuelle Interesse, welches dann die Wissenssättigung erhöht und die Suche nach

³⁷³ Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 114.

³⁷⁴ Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 24 f.

³⁷⁵ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 26 f.

³⁷⁶ Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 299 f.

³⁷⁷ Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 318 f.

³⁷⁸ Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 316.

³⁷⁹ Diese Wirkungskette beruht auf intrinsischer Motivation, Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 112, 299 f.

Informationen stimuliert.³⁸⁰ Steigende Medienaufmerksamkeit öffnet das Zeitfenster für öffentliche Meinungsbildung.³⁸¹ Die Meinungsklimawahrnehmung des Einzelnen beeinflusst sein Verhalten, was insbesondere bei Täuschungen über die tatsächliche Stärke bestimmter Lager relevant sein kann. So können schweigende Mehrheiten von einer lautstarken Minderheit übertönt und sogar verdrängt werden.³⁸²

c) Bedeutung des Kommunikationsprozesses

Die Bedeutung der als Entwicklungsprozess verstandenen öffentlichen Meinungsbildung und ihre Verbindung zu individuellen Meinungsbildungsprozessen sind von entscheidender Bedeutung im Demokratiemodell des Grundgesetzes. Die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in Wahlen gem. Art. 20 Abs. 2 GG als legitimierungstiftender Akt steht am Ende eines freien, nicht staatlich beeinflussten Meinungsbildungsprozesses.³⁸³ In den kontinuierlich ablaufenden individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozessen bildet der Moment der Wahlentscheidung als Höhepunkt nur einen Zeitpunkt ab.³⁸⁴ Es sind somit die Bedingungen der Prozesse individueller und öffentlicher Meinungsbildung, die die folgende staatliche (institutionalisierte) Willensbildung legitimieren.³⁸⁵ Ein beständig ablaufender gesellschaftlicher Kommunikationsprozess schafft die Voraussetzung für individuelle und öffentliche Meinungsbildung, welche wiederum Voraussetzung für eine freie, sachgerechte Wahlentscheidung und die Vermittlung demokratischer Legitimation sind. Im Kommunikationsprozess treffen unterschiedliche Fragmentierungen aufeinander und können abgestimmt und entschieden werden.³⁸⁶ Der Kommunikationsprozess lässt sich bildhaft als geschlossene und selbst-referentielle Schleife verstehen.³⁸⁷ Eine beständige prozedurale Bearbeitung einzelner Themen in diesem Kommunikationsprozess erfordert Kommunikationsräume, in denen

³⁸⁰ Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 299.

³⁸¹ Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 315.

³⁸² Geiß, Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, 2015, S. 114.

³⁸³ Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 2004, § 24 Rn. 40; Klaas, MMR 2019, 84, 88; Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 42 Rn. 44 ff.; siehe Kapitel 4, A., I., 3., a).

³⁸⁴ Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 76; vgl. Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 2004, § 24 Rn. 40.

³⁸⁵ Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, 1997, S. 285: „Es kommt also alles auf die Kommunikationsbedingungen und Verfahren an, die der institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung ihre legitimierende Kraft verleihen.“ Vgl. Mitsch, DVBl. 2019, 811.

³⁸⁶ Spiecker, VVDStRL 77 (2018), 9, 35. Vgl. Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, 1997, S. 285 f., wonach dieser politische Prozess die Vermutung begründet, dass vernünftige bzw. faire Ergebnisse erzielt werden.

³⁸⁷ Murray, The Regulation of Cyberspace, 2006, S. 244 ff., mit einer Darstellung von Kommunikation als fortlaufender Prozess, unter Bezug auf Luhmann, Soziale Systeme, 1984, passim, und dessen Verständnis von sozialen Systemen als selbstreferentielle Systeme.

Fragmentierungen aufeinandertreffen und ein Austausch stattfinden kann.³⁸⁸ Kommunikationsräume stellen die Orte dar, in denen ein kontinuierlicher Kommunikationsprozess durch Informationsaustausch und Diskussion stattfinden kann, wodurch dann eine individuelle und öffentliche Meinungsbildung möglich wird.³⁸⁹ Soziale Online-Netzwerke mit ihrer Vielgestalt an kommunikativen Möglichkeiten sind, insbesondere mit Blick auf die Möglichkeit öffentlicher Privatkommunikation über die personalisierten Newsfeeds,³⁹⁰ als neuer Kommunikationsraum zu verstehen, der vom jeweiligen Betreiber eröffnet und kontrolliert wird.³⁹¹ In diesem neuen Kommunikationsraum findet durch das Aufeinandertreffen verschiedener Inhalte der Nutzer ein stetig fortlaufender Kommunikationsprozess statt.

Deutlich wird somit, inwiefern Political Bots bei normativer Betrachtung ein für die Demokratie kritisches Instrument darstellen können: Durch die automatisierte Verbreitung von Inhalten können sie in sozialen Online-Netzwerken als Kommunikationsraum agieren, dort die Dichte von Informationen zu einem ausgewählten Thema in kurzer Zeit erhöhen und so die Gewichtung einzelner Argumente im Kommunikationsprozess verzerren. Der Kontakt mit den durch sie verbreiteten Inhalten kann die Aktualitätsbewertung von Empfängern verändern und sozialen Druck zur Wahrnehmung oder zur Änderung einer Meinung erzeugen. Über die automatisierte Verbreitung bestimmter Informationen im Kommunikationsprozess soll die individuelle und öffentliche Meinungsbildung beeinflusst werden. Angesichts der Bedeutung der Meinungsbildung der Bürger als Träger der Souveränität kann im ungünstigsten anzunehmenden Fall auch der Prozess demokratischer Legitimation betroffen sein. Von Political Bots gehen insofern erhebliche normative Risiken aus; diese sind ob der deskriptiv-empirischen Unsicherheiten getrennt von den tatsächlichen Risiken zu bewerten.

³⁸⁸ Der Begriff „Kommunikationsraum“ ist anderen vorgeschlagenen Begriffen vorzuziehen, weil er insbesondere die Bedeutung von Internetdiensten für die Kommunikation erfassen kann. Grundlegend zum – weiteren – Begriff „digitale Räume“ *Schliesky*, Digitale Räume als Teil der Daseinsvorsorge, 2018, S. 22 ff. *Habermas*, Die Einbeziehung des Anderen, 1997, S. 288, spricht von „Arenen“; *Spiecker*, VVDStRL 77 (2018), 9, 35, verwendet den Begriff „Treffräume“; im Anschluss an *Spiecker* auch *Mitsch*, DVBl. 2019, 811, 813. *I. Augsburg*, AöR 138 (2013), 493, 530 ff., spricht in Bezug auf den Grundrechtsschutz von der „Kommunikationssphäre.“

³⁸⁹ Vgl. *Mitsch*, DVBl. 2019, 811, 813, zum Begriff „Treffräume.“ Zur Konstruktion „öffentlicher Räume“ *Ingold*, MMR 2020, 82, 83.

³⁹⁰ Siehe Kapitel 1, B., V., 4.

³⁹¹ Ähnlich *Woods/Perrin*, The Internet: to regulate or not to regulate?, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/communications-committee/the-internet-to-regulate-or-not-to-regulate/written/82684.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020: „Social media services are like public spaces“; vgl. *Gillespie*, 2 Georgetown Law Technology Review 2018, 198, 216: „[...] give shape to public discourse“; *Mitsch*, DVBl. 2019, 811, 812 f.; *Raue*, JZ 2018, 961, 966 f.

III. Risikoanalyse

Um eine schematische Bewertung der in tatsächlicher Hinsicht bestehenden Manipulationsrisiken vorzunehmen, bietet sich eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Ebenen virtueller und realer Diskussionen an, die durch eine Verwendung von Political Bots betroffen sein können.³⁹²

1. Beeinflussung einzelner Nutzer sozialer Online-Netzwerke

a) Netzwerkerinterne Beeinflussung

Durch Verwendung von Political Bots wird versucht, menschliche Nutzer sozialer Online-Netzwerke und darüber dort stattfindende Debatten zu beeinflussen. Das Verhalten menschlicher Nutzer als „Gelingensbedingung“ spielt eine entscheidende Rolle für die intendierte Manipulation.³⁹³ Von besonderer Bedeutung für die Bewertung möglicher Gefahren durch Political Bots ist daher das Verständnis ihrer Effektivität bei der Interaktion mit menschlichen Nutzern. Zu klären ist insbesondere, ob Kausalzusammenhänge zwischen der Verwendung von Political Bots und nachfolgendem menschlichem Verhalten bestehen. Aufgrund der planmäßig im Verborgenen bleibenden Einsätze von Political Bots konnten bisher nur wenige manipulierte Informationen im Nachhinein untersucht werden. Auch die Tatsache, dass ihre Verwendung erst in jüngster Vergangenheit beobachtet werden konnte, führt dazu, dass diesbezüglich eine Forschungslücke zu konstatieren ist.³⁹⁴

Schwierigkeiten bereitet schon die Frage, wie der Einfluss von Bots auf menschliche Nutzer in sozialen Online-Netzwerken empirisch bestimmt und gemessen werden kann. Abstellen ließe sich darauf, ob es für Social Bots möglich ist, mit menschlichen Nutzern zu interagieren oder virtuelle Freundschaften zu schließen. Verschiedene Untersuchungen weisen darauf hin, dass Social Bots, die nur einfache automatisierte Aktivitäten ausführen, sich erfolgreich in soziale Online-Netzwerke einfügen können. Auf Facebook konnte das bereits beschriebene Botnetz der University of British Columbia in acht Wochen über 3.000 Freunde gewinnen.³⁹⁵ Auf Twitter konnten verschiedene Social Bots eines Botnetzes innerhalb eines Monats eine erhebliche Anzahl an Interaktionen mit menschlichen Nutzern und über 100 menschliche Follower

³⁹² Als Vorbild dient die schematische Darstellung der Risikofaktoren in Form einer Risikomatrix bei *Thieltges/Hegelich*, ZfP 2017, 493, 503 ff.

³⁹³ Vgl. *Thieltges/Hegelich*, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 364 ff.

³⁹⁴ *Hegelich*, *Social Media im Wahlkampf*, 2018, S. 21; *Thieltges/Hegelich*, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 373. Zu den Schwierigkeiten des empirischen Nachweises von Veränderungen auf der Empfängerseite auch *Hegelich*, Vortrag W-Forum, ab 1:01:00 h.

³⁹⁵ Siehe Kapitel 1, D., I., 5.

erreichen.³⁹⁶ Für den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf konnte gezeigt werden, dass Social Bots auf Twitter zentrale Rollen in politischen Diskussionen einnahmen und die Kapazitäten zu einer Beeinflussung dieser Diskussionen hatten. Die Bots erhielten starke Aufmerksamkeit von menschlichen Nutzern, die mit ihnen interagierten und waren in der Lage, den Informationsaustausch zwischen menschlichen Nutzern zu verändern.³⁹⁷ Diese Kommunikation zeigt, dass Social Bots tatsächlichen Einfluss auf die Aktivitäten menschlicher Nutzer in einem sozialen Online-Netzwerk haben können.³⁹⁸

Für die Möglichkeit der Beeinflussung einzelner Nutzer in sozialen Online-Netzwerken durch Verwendung von Political Bots spricht auch die Struktur und Topographie sozialer Online-Netzwerke. Hier spielen quantitative Faktoren eine entscheidende Rolle: Der Einfluss einzelner Nutzer verschiebt sich aufgrund von Häufigkeiten, etwa bei „Gefällt mir“-Angaben. Je öfter die Inhalte eines Nutzers geteilt, kommentiert oder weitergeleitet werden, desto größer wird sein Einfluss im sozialen Online-Netzwerk. Botnetze bieten die Möglichkeit, eine große Anzahl an Accounts miteinander zu verbinden und so eine größere Aufmerksamkeit auf die Accounts und ihre Inhalte zu lenken. Die Einordnung von Nachrichten unter bestimmten Oberthemen, die speziell bei Twitter durch die Verwendung von Hashtags erfolgt, erleichtert das Auffinden und die Teilnahme am Diskurs zu einem bestimmten Thema.³⁹⁹ Die algorithmenbasierte Selektion und Sortierung von Inhalten in Newsfeeds macht diese anfällig für Verzerrungen durch Political Bots, was sich auf die Darstellung der Inhalte für die einzelnen Nutzer auswirkt.

Bei der Bewertung des Risikopotenzials von Political Bots ist hervorzuheben, dass es technisch möglich geworden ist, menschliches Verhalten in sozialen Online-Netzwerken sehr natürlich zu adaptieren. Je authentischer ein menschlicher Nutzer netzwerkintern simuliert werden kann, umso wahrscheinlicher ist eine Täuschung der Überwachungssysteme und anderer Nutzer. Es ist davon auszugehen, dass sich durch die voranschreitende technische Entwicklung insbesondere auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz die Fähigkeiten von Political Bots in den kommenden Jahren kontinuierlich vergrößern werden. Sind die Verwender bereit, Ressourcen in die Übernahme vertrauenswürdiger

³⁹⁶ Freitas et al., Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 1, 7; vgl. für das Syrian Social Botnet *Abokhodair/Yoo/McDonald*, Dissecting a Social Botnet, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 12 f.

³⁹⁷ Woolley/Guilbeault, Computational Propaganda in the United States of America, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 18 ff.

³⁹⁸ Dafür spricht auch der (unkonventionelle) Ansatz von Aiello et al., People Are Strange When You're a Stranger, <https://arxiv.org/abs/1407.8134>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁹⁹ Thieltes/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), Computational Social Science, 2018, S. 361. Siehe Kapitel 1, B., V., 2.

diger scheinender Accounts und in qualitativ hochwertige Steuerungs-Software zu investieren, wird die Erkennbarkeit der Political Bots weiter erschwert.

Als Prädiktoren der Anfälligkeit eines Nutzers für eine Interaktion mit Social Bots wurden die Anzahl der Freunde eines Nutzers und der Grad seiner Aktivität innerhalb des sozialen Online-Netzwerks ausgemacht.⁴⁰⁰ Zielgruppe für Political Bots können demnach insbesondere Personen sein, die soziale Online-Netzwerke sehr aktiv nutzen und sie speziell zur Diskussion mit anderen Nutzern verwenden, dabei aber keinen Wert auf eine sprachlich komplexe Ausdrucksweise legen.⁴⁰¹ Auch mithilfe eines SIR-Modells⁴⁰² lässt sich zeigen, dass Nutzer mit vielen Freunden oder Followern anfälliger für manipulative Inhalte sind, da diese mit höherer Wahrscheinlichkeit zu ihnen gelangen.⁴⁰³ Modelle der Spieltheorie können diese Risiken einer netzwerkinternen Manipulation verdeutlichen.⁴⁰⁴ Der Prozess der Verbreitung von Informationen wird als Aushandlungsprozess von Überzeugungen der Nutzer verstanden, der sich zwischen normalen und sog. zwingenden (*forceful*) Nutzern vollzieht. Letztere sind in der Lage, normale Nutzer zu beeinflussen. Je kleiner die Gesamtzahl der Nutzer in einem Kontext ist (etwa bei der Kommunikation über Gruppen⁴⁰⁵), desto größer kann der Einfluss zwingender Nutzer werden und desto größer wird die Wahrscheinlichkeit einer weiten Verbreitung manipulativer Inhalte. Diese Strukturen und dieses Nutzungsverhalten in sozialen Online-Netzwerken erlauben es, Political Bots als zwingende Nutzer in kontextbezogene Diskussionen einzuschleusen oder andere zwingende Nutzer zu marginalisieren.

Die bestehenden Einschätzungen zur Anzahl und Effektivität der bisher eingesetzten Political Bots variieren deutlich und es ist möglich, dass bisher erst „die Spitze des Eisbergs“ zu beobachten ist.⁴⁰⁶ Zugleich ist zu berücksichtigen, dass erhebliche Unsicherheiten bei der Klassifizierung von Accounts bestehen und eine stärkere wissenschaftliche Validierung von Untersuchungsergebnis-

⁴⁰⁰ Wald et al., Predicting Susceptibility to Social Bots on Twitter, <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6642447>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 10.

⁴⁰¹ Wald et al., Predicting Susceptibility to Social Bots on Twitter, <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6642447>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 12; vgl. Wagner et al., When social bots attack, http://markusstrohmaier.info/documents/2012_MSM12_socialbots.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴⁰² SIR-Modelle, welche aus der Epidemiologie stammen und einen Ansatz zur Beschreibung der Ausbreitung ansteckender Krankheiten liefern, werden hier zur Ermittlung der Wahrscheinlichkeit von Informationsdiffusion herangezogen. Zu SIR-Modellen allgemein und zur Anwendung eines einfachen SIR-Modells Rubel, Prozessmodelle in der Veterinär-Epidemiologie, 2005, S. 44 ff.

⁴⁰³ Dazu und im Folgenden Thielges/Heglich, ZfP 2017, 493, 504 ff.

⁴⁰⁴ Vgl. Acemoglu/Orzdoglar/ParandehGheibi, Games and Economic Behavior 2010, 194 ff.

⁴⁰⁵ Siehe Kapitel 1, B., III.

⁴⁰⁶ Ferrara et al., Communications of the ACM 59 (7) 2016, 96, 103.

sen notwendig ist.⁴⁰⁷ Die dargelegten Faktoren führen zu dem Schluss, dass die grundsätzliche Möglichkeit einer Verhaltensänderung menschlicher Nutzer in sozialen Online-Netzwerken infolge der Verwendung von Political Bots besteht.⁴⁰⁸ Speziell der informelle, grammatikalisch nicht einheitliche Stil der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken scheint die Verwendung von Political Bots zu erleichtern und die Grenzen zu menschlichen Nutzern verschwinden zu lassen.⁴⁰⁹ Die dargestellten Faktoren lassen den Schluss zu, dass von Political Bots netzwerkinterne-individuelle Risiken ausgehen: Einzelne Nutzer oder Nutzergruppen können durch automatisierte Aktivitäten mit einer hohen Wahrscheinlichkeit beeinflusst werden. Die Nutzer sozialer Online-Netzwerke stehen vor der Herausforderung, dass Falschnachrichten und manipulative Inhalte neben authentischen und realen Informationen stehen und unterschieden werden müssen. Das Unterscheidungsmerkmal der Quantität ist angesichts der dargestellten Verzerrungen praktisch ausgehebelt.⁴¹⁰

b) Netzwerkexterne Beeinflussung

Werden einzelne Nutzer sozialer Online-Netzwerke durch Political Bots in ihren Aktivitäten im jeweiligen Netzwerk beeinflusst, ist zu klären, ob sich dies auch auf ihre Meinungsbildung auswirken und ihr netzwerkexternes Verhalten verändert werden kann. Grundsätzlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine einzelne Nachricht eines Political Bots bereits die Veränderung einer politischen Überzeugung bewirkt. Wahrscheinlich ist eine subtile Manipulation einzelner Nutzer.⁴¹¹ Die Struktur sozialer Online-Netzwerke begünstigt Beiträge, die eine hohe Anzahl an Interaktionen hervorrufen und priorisiert diese in den Newsfeeds. Political Bots können hierauf aufsetzend quantitative Verzerrungen auslösen, indem sie bestimmte Inhalte besonders oft veröffentlichen und diese so für die Algorithmen des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks als besonders relevant erscheinen. Derartige Verzerrungen können das stark durch soziale Normen geprägte menschliche Verhalten verändern und Konformitätsmuster aktivieren: Gehen Menschen davon aus, dass die (vermeintliche) Mehrheit anderer Nutzer eines sozialen Online-Netzwerks einer bestimmten Auffassung ist, erhalten sie einen Nudge, sich dieser Auffassung anzuschließen.⁴¹² Die von Political Bots veröffentlichten Inhalte können als Nudge wirken und das

⁴⁰⁷ Siehe Kapitel 1, D., II., 3., c).

⁴⁰⁸ Vgl. *Hegelich*, Social Media im Wahlkampf, 2018, S. 21: „zumindest plausibel, dass Social Bots [...] die gleiche Wirkung entfalten können wie andere Propagandainstrumente.“

⁴⁰⁹ *Freitas* et al., Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter, <https://arxiv.org/abs/1405.4927>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 9.

⁴¹⁰ *Thieltges/Hegelich*, ZfP 2017, 493, 498.

⁴¹¹ *Hegelich*, Analysen & Argumente 221 (2016), 1, 3.

⁴¹² Insoweit wird der (Steinzeit-)Bias sozialer Nachahmung genutzt: *Reisch/Sandrini*, Nudging in der Verbraucherpolitik, 2015, S. 36 ff. *Thaler/Sunstein*, Nudge, 2008, S. 53 ff., sprechen insoweit von „following the herd“.

menschliche Verhalten im Sinne „sanfter Stupser“ in eine bestimmte Richtung lenken.⁴¹³ Im Kontext sozialer Online-Netzwerke lassen sich menschliche Verhaltensmuster (*biases*) ausmachen, die für ein erfolgreiches Nudging einzelner Nutzer ausgenutzt werden können: Primär anzuführen ist der Einfluss sozialer Normen und das Verhalten anderer Menschen – in Netzwerken sind soziale Einflüsse durch Reziprozität geprägt.⁴¹⁴

Daneben ist auch denkbar, dass die Verwendung von Political Bots nicht nur die Aufmerksamkeit menschlichen Nutzern erregt und diese zu Änderungen ihrer Meinungsbildungsaktivität anstoßen, sondern auch eine Bestätigung bestehender Meinungen bewirken kann. Wenn etwa durch ein Botnetz bestimmte Inhalte in einem Diskussionskontext in sehr hoher Anzahl veröffentlicht werden, könnten sich Nutzer mit anderen Ansichten aus der Diskussion verabschieden, in der sie sich gegen Political Bots nicht durchsetzen können.⁴¹⁵ Gleichzeitig werden Personen, die eine radikal konträre Position haben, herausgefordert, gegen die Inhalte vorzugehen, was ein aufgeheiztes Diskussionsklima hervorruft.⁴¹⁶ Extremmeinungen können besonders betont, gemäßigte Meinungen marginalisiert werden. Durch derartige Prozesse können gesellschaftliche Gruppen in sozialen Online-Netzwerken fragmentiert und bestehende Meinungen einzelner Nutzer verfestigt werden.⁴¹⁷ Dies lässt sich auch durch die Bedeutung sozialen Drucks als Faktor für veränderte Meinungsbildungsaktivitäten verdeutlichen; die massenhafte Verbreitung von Inhalten durch Political Bots würde das Risiko schaffen, dass eine Auffassung als relevant und von einer Mehrheit unterstützt erscheint und andere Ansichten aus dem Diskurs verdrängen.⁴¹⁸

⁴¹³ Eine überzeugende Definition eines Nudges liefert *Hansen*, *European Journal of Risk Regulation* 7 (2016), 155, 174: „A nudge is a function of (I) any attempt at influencing people’s judgement, choice or behavior in a predictable way, that is (1) made possible because of cognitive boundaries, biases, routines, and habits in individual and social decision-making posing barriers for people to perform rationally in their own self-declared interests, and which (2) works by making use of those boundaries, biases, routines, and habits as integral parts of such attempts. Vgl. *Reisch/Sandrini*, *Nudging in der Verbraucherpolitik*, 2015, S. 19 f.; *Weber/Schäfer*, *Der Staat* 56 (2017), 561, 574.

⁴¹⁴ *Reisch/Sandrini*, *Nudging in der Verbraucherpolitik*, 2015, S. 31. Daneben kann bei einer gezielten Präsentation von Informationen und Alternativen die sog. Framinganomalie die Entscheidungen von Nutzern beeinflussen; dazu *Weber/Schäfer*, *Der Staat* 56 (2017), 561, 569 f. Zudem können durch Political Bots bestimmte Inhalte besonders auffällig in den Diskurs eingebracht werden und durch diese Salienz die Aufmerksamkeit von Nutzern hierauf gelenkt werden; dazu *Reisch/Sandrini*, *Nudging in der Verbraucherpolitik*, 2015, S. 26 f.

⁴¹⁵ Vgl. *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 3.

⁴¹⁶ *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 3 f.

⁴¹⁷ *Kind et al.*, *Social Bots – TA-Vorstudie*, 2017, S. 42; *Mitsch*, *DVBl.* 2019, 811, 812 ff.

⁴¹⁸ Siehe Kapitel 1, D., II., 5.

2. Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung

a) Netzwerkinterne Beeinflussung

Angesichts der wachsenden Bedeutung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken für den gesellschaftlichen Meinungsaustausch und politische Kampagnen können sich die Verwender von Political Bots neben der Manipulation individueller Nutzer auch breitere Auswirkungen erhoffen. So zeigte sich während des Arabischen Frühlings, dass soziale Online-Netzwerke auch zu einem großflächigen Meinungsaustausch genutzt werden können.⁴¹⁹ Insofern erscheint die massenhafte Beeinflussung von Nutzern zumindest (zukünftig) als denkbare Ziel für Verwender von Political Bots. Eine Verwirklichung dieses Ziels würde mit Blick auf die zunehmende Bedeutung sozialer Online-Netzwerke nicht nur für die gesellschaftliche Kommunikation, sondern auch für Wahlkämpfe besondere Risiken begründen. Aus einer massenhaften Beeinflussung von Nutzern sozialer Online-Netzwerke könnten gesellschaftliche Probleme erwachsen und auch die öffentliche Meinungsbildung (in der besonders bedeutsamen Phase vor Wahlen) beeinflusst werden.

Für die Möglichkeit einer Beeinflussung breiter Nutzergruppen ist wiederum die Bedeutung quantitativer Faktoren für die algorithmisch erzeugten Newsfeeds zu berücksichtigen. Dabei werden u. a. die Anzahl hervorgerufener Reaktionen eines Beitrags und die Häufigkeit von Inhalten zu bestimmten Themen erfasst; Twitter-Nutzern etwa wird eine Liste von zehn trendigen Themen präsentiert.⁴²⁰ Für die Verwendung von Political Bots kann hier angesetzt und versucht werden, die Trends in den jeweiligen Newsfeeds zu verzerren. Die Gefahr netzwerkinterner Ausbreitung wird durch die Skalierbarkeit der Bot-Verwendung gesteigert: Eine Software, die den Account eines Nutzers simulieren kann, kann eine ganze „Armee“ von Bots steuern und so völlig andere Quantitäten als menschliche Nutzer erreichen.⁴²¹ Somit kann versucht werden, nicht nur die Aufmerksamkeit einzelner Nutzer, sondern die ganzer Gruppen auf bestimmte Themen zu lenken.

Indes erscheint eine Realisierung des theoretischen Potenzials der Beeinflussung breiter Nutzergruppen zum jetzigen Zeitpunkt als unwahrscheinlich: Die Analyse bisher beobachteter Verwendungsfelder weist darauf hin, dass Political Bots entweder bei einem zentral – mutmaßlich staatlich – koordinierten Einsatz (Russland, Türkei, Ukraine), in Krisensituationen (Syrien, Ukraine) oder vor Wahlen und Referenden (USA, Großbritannien) zu einer Beeinflussung von Nutzern in der Lage sein können.⁴²² Damit sich ein Manipulationsversuch in-

⁴¹⁹ Howard et al., *Opening Closed Regimes*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2595096, zuletzt abgerufen am 10.12.2020, S. 2 ff.

⁴²⁰ Siehe Kapitel 1, B., V., 2.

⁴²¹ Thielges/Hegelich, in: Blätte/Behnke/Schnapp/Wagemann (Hrsg.), *Computational Social Science*, 2018, S. 357 f.

⁴²² Siehe Kapitel 1, C., II.

nerhalb eines sozialen Online-Netzwerks ausbreiten konnte, bedurfte es in den geschilderten Fällen gesellschaftlicher Ausnahmesituationen.⁴²³ Diese Ausnahmesituationen und politischen Kulminationspunkte können Political Bots indes selbst nicht herbeiführen.⁴²⁴ Weiterhin ist der Zeitraum solcher Situationen regelmäßig begrenzt. Zudem ist zu beachten, dass Möglichkeiten zur Verwendung von Bots und das von ihnen ausgehende Gefährdungspotenzial durch die Eigeninteressen und Regeln der Betreiber des jeweiligen Netzwerks mitbestimmt werden. Zeigen sich breitenwirksame, gesellschaftliche Auswirkungen der Verwendung von Political Bots, würde für die Betreiber ein starker Anreiz zu einem konsequenten Vorgehen zwecks Vermeidung medialen und politischen Drucks geschaffen. Dass durch großflächige Manipulation mittels Political Bots aus dem Risiko der Beeinflussung einzelner Nutzer soziale Probleme erwachsen, ist zum jetzigen Zeitpunkt somit nicht wahrscheinlich und nur im Zusammenhang mit Ausnahmesituationen über einen kurzen Zeitraum denkbar.⁴²⁵ Angesichts der besonderen gesellschaftlichen Aufmerksamkeit etwa für Wahlen würden in diesen Zeitpunkten aus der Realisierung der beschriebenen (unwahrscheinlichen) Szenarien zugleich besondere Gefahren resultieren.

b) Netzwerkexterne Beeinflussung

Schließlich ist – je nach Blickwinkel als „Worst Case“ oder eigentliches Ziel bei Verwendung von Political Bots – die Gefahr einer netzwerkexternen Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung zu betrachten. Dies setzt eine Diffusion verbreiteter Inhalte auf die netzwerkexterne Ebene voraus. Angesichts der zunehmenden Bedeutung sozialer Online-Netzwerke für die Information ihrer Nutzer entstehen Verflechtungen zu anderen Medienanbietern, welche die dort verbreiteten Inhalte analysieren und in ihre Berichterstattung einbinden. Gelingt eine Ausbreitung von Inhalten über soziale Online-Netzwerke hinaus, potenziert sich das Manipulationsrisiko: Werden die Inhalte in andere Informationskanäle wie Fernsehen oder Zeitungen getragen, erfahren sie zusätzliche Legitimation und gelangen in größere Teile der Öffentlichkeit. Entsteht etwa durch Verwendung von Political Bots die Illusion besonderer Relevanz eines bestimmten Themas, welches durch die Verflechtungen von anderen Medien aufgegriffen wird, kann durch Nachahmungseffekte tatsächliche Unterstützung für eine Position hervorgerufen werden.⁴²⁶ Als Beispiele für vereinzelt aufgetretene gesellschaftliche Auswirkungen von Beeinflussungsversuchungen in sozialen Online-Netzwerken lassen sich der sog. „Pizzagate“-Vorfall, welcher

⁴²³ Thieltges/Hegelich, ZfP 2017, 493, 510.

⁴²⁴ Kind et al., Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 29, 36.

⁴²⁵ Thieltges/Hegelich, ZfP 2017, 493, 510.

⁴²⁶ Woolley/Guilbeault, Computational Propaganda in the United States of America, <http://comprom.oi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 8.

während des US-Präsidentenwahlkampfes 2016 zur bewaffneten Attacke eines Mannes auf eine Pizzeria in Washington führte,⁴²⁷ sowie die Mobilisierung zu Protesten in Chemnitz im Sommer 2018 anführen.⁴²⁸ In diesen Fällen konnten gestreute Falschnachrichten über die netzwerkinterne Ebene hinaus Auswirkungen entfalten.

Damit aber die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken weitreichendere, (gesamt)gesellschaftliche Auswirkungen entfaltet, ist auf netzwerkexterner Ebene eine weitere Diffusion der von ihnen verbreiteten Inhalte notwendig. Dies könnte gelingen, wenn andere Medien Inhalte aus sozialen Online-Netzwerken aufnehmen und weitertragen. Dass sich auf diese Weise aus individuellen auch soziale Risiken entwickeln und durch Political Bots gesellschaftliche Entwicklungen außerhalb sozialer Online-Netzwerke beeinflusst werden, ist bisher nicht nachzuweisen und als unwahrscheinlich zu betrachten. An den entscheidenden Schnittstellen zur netzwerkexternen Ebene erfolgen Authentizitätsprüfungen insbesondere durch Journalisten als Gatekeeper, die Falschnachrichten und Versuche von Meinungsverzerrungen erkennen können. Zu beachten ist, dass eine solche Überprüfung mit Blick auf Menge und Geschwindigkeit der in sozialen Online-Netzwerken veröffentlichten Informationen zunehmend erschwert wird. Zudem ist vor dem Hintergrund des zu beobachtenden Vertrauensverlusts etablierter Medien in Deutschland („Lügenpresse“) nicht auszuschließen, dass eine auf Verunsicherung und Schaffung von Misstrauen in politische Institutionen ausgerichtete Verwendung von Political Bots zukünftig eine größere soziale Wirkung entfalten kann,⁴²⁹ wenn die bisherigen Medien ihre korrigierende Funktion nicht mehr ausüben können. Eine Realisierung der sozialen Risiken wird auch wahrscheinlicher, wenn sich die massive Verwendung automatisierter Accounts zu einer (außen)politischen Strategie entwickeln würde.⁴³⁰ Die Annahme derartiger Entwicklungen ist zum jetzigen Zeitpunkt indes spekulativ und kann durch die Verwendung von Political Bots selbst nicht herbeigeführt werden. Für die sozialen Risiken auf netzwerkexterner Ebene ergibt sich somit zunächst eine niedrige Eintrittswahrscheinlichkeit, die sich in den kommenden Jahren infolge gesellschaftlicher und technischer Entwicklungen erhöhen könnte.

⁴²⁷ Mitsch, DVBl. 2019, 811, 813; Lossau, *Analysen & Argumente* 263 (2017), 1, 4; Woolley/Guilbeault, *Computational Propaganda in the United States of America*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 10.

⁴²⁸ Mitsch, DVBl. 2019, 811, 814.

⁴²⁹ Hegelich, *Social Media im Wahlkampf*, 2018, S. 51.

⁴³⁰ Siehe Kapitel 1, C., II., dort insbesondere 2., 3. und 5.

E. Ergebnis

Soziale Online-Netzwerke als Informationsintermediäre bieten registrierten Nutzern eine Vielzahl kommunikativer Möglichkeiten und schaffen so einen neuen Kommunikationsraum. Von besonderer Bedeutung sind die personalisierten Newsfeeds der Netzwerke, über die auf der Profilseite eines einzelnen Nutzers eingestellte Inhalte für eine größere Gruppe anderer Nutzer sichtbar werden. Die hierdurch entstehende öffentliche Privatkommunikation unterscheidet die Kommunikation von anderen Kommunikationsräumen. Angesichts stetig wachsender Nutzerzahlen und ihrer zunehmenden Verwendung in Wahlkämpfen gewinnen soziale Online-Netzwerke an Bedeutung im Meinungsbildungsprozess. So stellte Bundeskanzlerin Angela Merkel Ende 2016 in einer Generaldebatte im Deutschen Bundestag fest, dass „Meinungsbildung heute grundsätzlich anders erfolgt als vor 25 Jahren.“⁴³¹ Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke bieten die Bühne für Versuche der Meinungsbeeinflussung und eröffnen die Möglichkeit, die Meinungsbildung einzelner Nutzer oder ganzer Gruppen zu beeinflussen.⁴³² Political Bots sind ein Instrument für derartige Beeinflussungsversuche. Der Begriff beschreibt automatisierte Accounts in sozialen Online-Netzwerken, die bestimmte Aktionen ausführen können, um als menschlicher Nutzer getarnt zu versuchen, die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen. Durch Political Bots können automatisiert und massenhaft neue Diskussionsbeiträge erzeugt und verbreitet werden. In Botnetzen können zeitgleich tausende menschliche wirkende Accounts gesteuert und auf ein gemeinsames Ziel hin ausgerichtet werden; in diesem Zusammenhang wird auch von „Bot-Armeen“ gesprochen, was ihr Potenzial verdeutlicht.⁴³³

Die bisher vorliegenden Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass durch Political Bots das Verhalten einzelner Nutzer sozialer Online-Netzwerke beeinflusst und auf individuelle Meinungsbildungsprozesse eingewirkt werden. Es kommt zu automatisierter Meinungsbeeinflussung.⁴³⁴ Political Bots können mit anderen Nutzer interagieren und die Algorithmen beeinflussen, welche hinter der Erzeugung der Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke stehen – all dies geschieht im Gewand eines menschlichen Nutzers.⁴³⁵ Insbesondere besteht das Risiko einer netzwerkinternen Beeinflussung einzelner Nutzer, die

⁴³¹ BT-Plenarprotokoll 18/202, S. 20165.

⁴³² *Woolley/Howard*, Computational Propaganda Worldwide, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 3, 10 f.

⁴³³ *Kind et al.*, Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 36, 53; *Heglich*, Analysen & Argumente 221 (2016), 1, 3.

⁴³⁴ Zu dem Begriff automatisierter Meinungsbeeinflussung siehe Kapitel 1, C., III.

⁴³⁵ *Woolley/Howard*, Computational Propaganda Worldwide, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 6.

nicht zwischen authentischen und durch Political Bots veröffentlichten Inhalten unterscheiden können und so in ihrem Verhalten beeinflusst werden. Realistisch erscheint auch, dass die veränderte Informationswahrnehmung bei einzelnen Nutzern zu einer veränderten Aktualitätsbewertung für bestimmte Themen führt und so auch ihr netzwerkexternes Verhalten (im Sinne eines Nudges) in eine bestimmte Richtung gelenkt wird. Zu einer netzwerkexternen und breitenwirksamen Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung sind Political Bots vor allem in Deutschland noch nicht in der Lage. Eine genaue Einstufung der von der Verwendung von Political Bots tatsächlich ausgehenden Risiken wird dadurch erschwert, dass diese in wesentlichen Teilen von zukünftigen Entwicklungen abhängig sind, die schwer prognostizierbar sind. Zudem bestehen erhebliche wissenschaftliche Unsicherheiten bezüglich der Identifikation und Validierung von Bot-Accounts.

Neben einer genauen empirisch-analytischen Untersuchung der bestehenden Risiken ist (für den Gesetzgeber) bei normativer Betrachtung das Potenzial einer Verzerrung des Prozesses demokratischer Legitimation zu beachten. Durch die (versuchte) Beeinflussung einzelner Nutzer wird ein Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung angestrebt.⁴³⁶ Aufgrund der „zunehmend wichtigen Orientierungsfunktion“ sozialer Online-Netzwerke können erhebliche Gefahren für den Kommunikationsprozess entstehen.⁴³⁷

⁴³⁶ Ein ähnlicher Ansatz, der den Menschen als Schwachstelle der IT-Sicherheit sieht, findet sich bei *Kind et al.*, *Social Bots – TA-Vorstudie*, 2017, S. 45 f.

⁴³⁷ Vgl. *Schulz/Dankert*, *Die Macht der Informationsintermediäre*, 2016, S. 28: „Gefahren für die Ziele der Kommunikationsverfassung.“

Kapitel 2

Grundrechtlicher Schutz der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken

Im Anschluss an die Darstellung der Kommunikationsvorgänge in sozialen Online-Netzwerken und ihrer Bedeutung soll untersucht werden, wie diese verfassungsrechtlich geschützt sind, konkret, welche grundrechtlichen Schutzbereiche eröffnet sind. Hierbei soll zwischen den Betreibern sozialer Online-Netzwerke einerseits und ihren Nutzern andererseits differenziert werden. Als Nutzer werden dabei alle natürlichen und juristischen Personen verstanden, die einen Account in einem sozialen Online-Netzwerk kontrollieren.¹ Betreiber sind diejenigen natürlichen und juristischen Personen, die das soziale Online-Netzwerk insgesamt kontrollieren und über seine Architektur und Regeln entscheiden.² Ihnen kommt als Informationsintermediär eine besondere Rolle zu, schafft ihre Tätigkeit doch erst den Rahmen für die Kommunikation der Nutzer. Nach der Untersuchung der Betreiber und Nutzer ist auf Ansätze im Schrifttum einzugehen, die die Schaffung neuer Kommunikationsgrundrechte fordern. Es wird überprüft, ob ein umfassender Grundrechtsschutz der Kommunikationsteilnehmer eine derartige Forderung stützen kann.

A. Grundrechtsschutz der Betreiber sozialer Online-Netzwerke

I. Zur Grundrechtsträgerschaft ausländischer juristischer Personen

Die Befassung mit dem Grundrechtsschutz der Betreiber sozialer Online-Netzwerke fordert, da es sich hierbei regelmäßig um juristische Personen des Privatrechts handelt, eine vorhergehende Einordnung, ob und wie grundrechtlicher Schutz für „apersonale Organisationseinheiten“³ überhaupt vermittelt wird. Art. 19 Abs. 3 GG ordnet an, dass die Grundrechte „auch für inländische juristische Personen“ gelten, „soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.“ Ein Grundrechtsschutz der Betreiber sozialer Online-Netzwerke erscheint

¹ Eine besondere Gruppe juristischer Personen stellen politische Parteien als juristische Personen des Privatrechts dar, auf die in Kapitel 4, B. genauer eingegangen wird.

² Vgl. *Neuberger*, in: ders./Gehrau (Hrsg.), *StudiVZ: Diffusion, Nutzung und Wirkung eines sozialen Netzwerks im Internet*, 2011, S. 46.

³ *Remmert*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 19 Abs. 3 Rn. 1.

insoweit fragwürdig, als es sich wie bei den für das Angebot auf dem deutschen Markt verantwortlichen Facebook Ireland Limited und der Twitter International Company, beide mit Sitz in Dublin, um ausländische Gesellschaften handelt.⁴

1. Kriterien der Grundrechtsträgerschaft ausländischer juristischer Personen

Aus dem Wortlaut „inländisch“ in Art. 19 Abs. 3 GG folgt, dass ausländische juristische Personen grundsätzlich keinen Grundrechtsschutz genießen. Ratio dieser Einschränkung ist „die Sicherung eines fremdenrechtlichen Aktionspielraumes sowie die Vermeidung von einseitigen verfassungsrechtlichen Vorabbindungen.“⁵ Juristische Personen weisen im Gegensatz zu natürlichen Personen (siehe Art. 116 GG) keine Staatsangehörigkeit auf, sodass Kriterien für die Abgrenzung inländischer und ausländischer juristischer Personen erforderlich sind.⁶

a) Sitztheorie

Für diese Abgrenzung wird regelmäßig auf den Sitz abgestellt, womit der Ort der tatsächlichen Hauptverwaltung gemeint ist.⁷ Entscheidend ist das effektive, selbstgewählte Aktionszentrum einer juristischen Person.⁸ Die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union führt dazu, dass für juristische Personen mit Sitz im EU-Ausland die unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote zu beachten sind, weshalb diese im Anwendungsbereich des AEUV hinsichtlich der grundrechtsgeschützten Interessen nicht schlechter behandelt werden dürfen als die inländischen juristischen Personen.⁹ Demnach kommt ein Grundrechtsschutz für juristische Personen ohne Sitz in Deutschland oder im EU-Ausland, speziell für US-amerikanische Betreibergesellschaften, nicht in Betracht.

b) Neue Vorschläge zur Bestimmung inländischer juristischer Personen

Mit Blick auf die Globalisierung etwa von Kapitalströmen und Kommunikationsvorgängen wird in der Literatur darüber nachgedacht, für die Abgrenzung

⁴ Informationen zu den für Deutschland verantwortlichen Gesellschaften sind abrufbar unter: <https://www.facebook.com/legal/terms>; <https://legal.twitter.com/imprint>; jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁵ Dreier, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 79; Tettinger, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 51 Rn. 40.

⁶ Dreier, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 79.

⁷ BVerfGE 21, 207, 209; 23, 229, 236; zuletzt BVerfG NVwZ 2008, 670, 671; Dreier, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 79; Remmert, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 78 ff., auch unter Behandlung der Gründungstheorie; zu Gründungs- und Sitztheorie mit Blick auf das internationale Gesellschaftsrecht Lieder/Bialluch, NotBZ 2017, 165, 168 f.

⁸ Dreier, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 79; Meessen, JZ 1970, 602, 604.

⁹ Remmert, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 92 ff; Sachs, in: ders., Art. 19 Rn. 55.

von inländischen und ausländischen juristischen Personen von der Sitztheorie abzuweichen. So wird im Sinne einer erweiterten Grundrechtsträgerschaft angedacht, statt der Hauptverwaltung in Deutschland einen deutlichen und objektiven Inlandsbezug zu verlangen, wie er etwa für Persönlichkeitsrechtsverletzungen im Internet von der ordentlichen Gerichtsbarkeit entwickelt worden ist.¹⁰ Dies wird damit begründet, dass auch ausländische juristische Personen der Förderung und Verwirklichung kommunikativer Prozesse in Deutschland dienen können.¹¹ Gewährleisten ausländische juristische Personen des Privatrechts, dass Deutsche (Art. 116 GG) überhaupt in der Lage sind, im Internet Informationen erhalten und Meinungen austauschen zu können, sind sie für Meinungsbildungsprozesse in Deutschland von entscheidender Bedeutung.¹² Angesichts der durch Art. 5 Abs. 1 GG grundrechtlich verbürgten Selbstbestimmung des Individuums in und durch Kommunikation sprechen somit teleologische Argumente für ein Abweichen von der Sitztheorie.¹³ Im Ergebnis noch weiter gehen Autoren, die (aufgrund der dargestellten Erwägungen) ausländische juristische Personen des Privatrechts pauschal als Träger des Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 GG ansehen.¹⁴ In eine entgegengesetzte, die Grundrechtsträgerschaft begrenzende Richtung führen Vorschläge, auch die Kapital- und Mitgliederanteile juristischer Personen bei der Abgrenzung im Rahmen des Art. 19 Abs. 3 GG zu berücksichtigen. Demzufolge können auch juristische Personen mit Sitz in Deutschland nicht Träger der Deutschengrundrechte sein, wenn sie von Ausländern beherrscht werden, also ihre Anteile mehrheitlich in ausländischer Hand liegen.¹⁵

c) Bewertung

Bei Überlegungen zu einer Erweiterung des Grundrechtsschutzes für ausländische juristische Personen des Privatrechts ist zu beachten, dass die klaren Vorgaben des Art. 19 Abs. 3 GG nicht vorschnell missachtet werden. Eine Auslegung, die ausländische juristische Personen des Privatrechts grundsätzlich zu Grundrechtsträgern (und sei es auch nur im Bereich des Art. 5 Abs. 1 GG) werden lässt, ist mit dem Wortlaut „inländisch“ unvereinbar. Auch die während der Beratungen des Parlamentarischen Rates dokumentierte Anmerkung, es dürfte „kein Anlass bestehen, auch ausländischen juristischen Personen den verfassungsmäßigen Schutz der Grundrechte zu gewähren“, setzt

¹⁰ BGHZ 184, 313, 320 ff.; *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, 182, 186.

¹¹ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 151, mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 GG.

¹² *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 152: „Freiheitsverwirklichungsfunktion“.

¹³ Zu den Schutzgütern der Meinungsfreiheit siehe Kapitel 3, A., I.

¹⁴ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 94; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 116; *Trute*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 104 Rn. 12.

¹⁵ *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 Rn. 300.

einer Extension des Grundrechtsschutzes deutliche Grenzen.¹⁶ Zu beachten ist, dass ausländische juristische Personen angesichts der Geltung der Prozessgrundrechte nicht schutzlos gestellt sind.¹⁷ Weiter lässt sich teleologisch für die Ungleichbehandlung ausländischer juristischer Personen anführen, dass dies für die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen die Verhandlungsposition der Bundesrepublik insofern verbessern kann, als Drittstaaten einen Anreiz haben, deutschen juristischen Personen entsprechende Rechtsstandards zu gewähren.¹⁸ Trotz der globalen Vernetzung über das Internet, die gerade Kommunikationsvorgänge wesentlich verändert hat, erweist sich die Sitztheorie und das Abstellen auf das Aktionszentrum einer juristischen Person nach wie vor als praktikabel. Die Bestimmung eines objektiven Inlandsbezugs einer Gesellschaft über denkbare Indikatoren wie die Ortsanteile ihrer Tätigkeit oder (speziell für Internetdienste) ihre Nutzungshäufigkeit im Inland führt demgegenüber dazu, dass eine deutlich breitere Informationsgrundlage für die Einordnung juristischer Personen erforderlich wäre. So können sich die wirtschaftlichen Aktivitäten einer juristischen Person im Inland deutlich vergrößern und ein Inlandsbezug entstehen, ohne dass die juristische Person ihren Sitz verlegt. Somit würde eine „fließende Grenze“ zwischen inländischen und ausländischen juristischen Personen entstehen. Weiterhin bietet die Sitztheorie angesichts der Praxis, dass juristische Personen mit Sitz im Ausland Tochtergesellschaften mit Sitz im Inland gründen,¹⁹ die Flexibilität, im Einzelfall auf die Aktivitäten der handelnden juristischen Person abzustellen. Schließlich gilt für international verflochtene juristische Personen, dass es für die Annahme des Sitzes im Inland als tatsächlicher Tätigkeitsmittelpunkt ausreichen kann, wenn die in Deutschland bzw. im EU-Ausland erfolgenden Tätigkeiten eine organisatorisch eigenständige Stellung und einen inländischen Tätigkeitsmittelpunkt besitzen.²⁰ Im Ergebnis bietet die ausschließliche Sitzanknüpfung ein konsistentes und praktikables Modell, das nicht durch Einfügung zusätzlicher (restriktiver oder extensiver) Kriterien verwässert werden sollte.²¹ Somit gilt, dass juristische Personen mit Sitz im Ausland gem. Art. 19 Abs. 3 GG nicht Grundrechtsträger sein können. Die hinter sozialen Online-Netzwerken stehenden Betreibergesellschaften sind somit nur dann Grundrechtsträger, wenn sie einen Sitz im Inland aufweisen.

¹⁶ Parlamentarischer Rat, Bd. 5/II, S. 885 f.; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 45.

¹⁷ BVerfGE 64, 1, 11; *Dreier*, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 86.

¹⁸ *Dreier*, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 86.

¹⁹ Siehe dazu sogleich unter 2.

²⁰ BVerfG, NJW 2009, 2518, 2519; BVerfG, NJW 2018, 2392, 2393; *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 517.

²¹ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 199 Rn. 74; *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 518, mit zutreffendem Hinweis auf die mögliche Benachteiligung deutscher Minderheitsteilhaber.

2. Grundrechtsträgerschaft von Tochtergesellschaften

Von zunehmender praktischer Bedeutung, gerade für die Untersuchung des Grundrechtsschutzes der Betreiber sozialer Online-Netzwerke, ist die Gründung in Deutschland operierender Tochtergesellschaften ausländischer juristischer Personen. In diesen Fällen werden die Inlandstätigkeiten nicht von der ausländischen (Mutter-)Gesellschaft, sondern von der (Tochter-)Gesellschaft mit Sitz in Deutschland wahrgenommen.²² Derartige Tochtergesellschaften sind im Rahmen des Art. 19 Abs. 3 GG eigenständig zu beurteilen.²³ Befindet sich der Sitz einer Tochtergesellschaft im Sinne ihres effektiven Aktionszentrums in Deutschland, ist sie ungeachtet der Unternehmensstruktur als inländische juristische Person Grundrechtsträgerin nach Art. 19 Abs. 3 GG.²⁴ Weiterhin ist zu beachten, dass für juristische Personen mit Sitz im EU-Ausland aufgrund des Anwendungsvorrangs der Grundfreiheiten und des Diskriminierungsverbots aus Art. 18 AEUV eine Anwendungserweiterung des deutschen Grundrechtsschutzes erfolgt und diese (im Ergebnis unstrittig) Grundrechtsträger sind.²⁵ Somit können sich alle (Tochter-)Gesellschaften mit Sitz in der Europäischen Union auf den Schutz der deutschen Grundrechte berufen. Dies betrifft etwa die Facebook Ireland Limited und die Twitter International Company als Unternehmen nach irischem Recht mit dort eingetragenen Geschäftssitz.²⁶ Das potenzielle Problem der fehlenden Grundrechtsträgerschaft ausländischer juristischer Personen wird in allen Fällen entschärft, in denen eine deutsche bzw. europäische Tochtergesellschaft das operative Geschäft wahrnimmt. Fühlen sich diese Konzerne durch regulative Beschränkungen in Deutschland in ihren Grundrechten verletzt, könnten sie dies auch bei strikter Anwendung der Sitztheorie im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG durch ihre Gesellschaft mit Sitz in Deutschland oder im EU-Ausland geltend machen. Zu prüfen ist dann gem. Art. 19 Abs. 3 GG für jeden Einzelfall, ob die Grundrechte „ihrem Wesen nach“ auf die juristische Person anwendbar sind.

II. Schutzbereich und Schranken von Grundrechtsnormen

Grundrechtstheoretisch lassen sich positive und negative Seite von Grundrechtsnormen unterscheiden. Die positive Seite einer Grundrechtsnorm ist ihr

²² Vgl. *Schemmel*, *Der Staat* 57 (2018), 501, 517. Die von ihm noch angeführte Twitter Germany GmbH ist indes anscheinend aufgelöst worden.

²³ *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 Rn. 298.

²⁴ *Schemmel*, *Der Staat* 57 (2018), 501, 517. Für die Google Germany GmbH *Milstein/Lippold*, *NVwZ* 2013, 182, 185.

²⁵ BVerfGE 129, 78, 94 ff.; zu den rechtskonstruktiven Ansätzen für diese Anwendungserweiterung *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 92 ff.

²⁶ Zu den für Deutschland verantwortlichen Gesellschaften nochmals <https://www.facebook.com/legal/terms>; <https://legal.twitter.com/imprint>; jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

Schutzbereich, also das, was sie dem Bürger ohne Ansehung von eventuellen Schranken gewährt. Die Frage der Eröffnung des Schutzbereichs eines Grundrechts wird so zu einer Weichenstellung der Freiheit.²⁷ Jenseits aller terminologischen Schwierigkeiten und angesichts der Vielzahl teilweise übereinstimmend verwendeter Begriffe²⁸ soll durch die Prüfung des Schutzbereichs bestimmt werden, ob ein Grundrecht in materialer, funktionaler und territorialer Hinsicht für einen Sachverhalt einschlägig ist. Der Schutzbereich umschreibt einen als sicherungswert angesehenen Lebens- oder Sachbereich oder ein Rechtsgut (grundrechtliches Schutzgut) mit Hilfe einzelner Merkmale. Er meint somit die „Gesamtheit aller Voraussetzungen, an deren Vorliegen eine grundrechtliche Rechtsfolge geknüpft ist.“²⁹

Die negative Seite einer Grundrechtsnorm betrifft die (nachträgliche) Einschränkung von grundrechtlichen prima-facie-Positionen durch andere Normen.³⁰ Diese sind die sog. Schranken eines Grundrechts. Schutzbereich und Schranke hängen somit voneinander ab und müssen als kommunizierende Elemente verstanden werden: Was der grundrechtliche Schutzbereich nicht umschließt, entbehrt verfassungsrechtlichen Schutzes und löst somit auch keinen staatlichen Rechtfertigungszwang aus.³¹ Führt die Prüfung des Schutzbereichs zu dem Ergebnis, dass dieser auch bei Verwendung von Political Bots eröffnet ist, soll im Anschluss herausgearbeitet werden, wie Eingriffe in diesen Schutzbereich gerechtfertigt werden können und welche Schranken bei der Beurteilung der Verwendung von Political Bots von Bedeutung sein können.

III. Schutz durch die Berufsfreiheit

1. Schutzbereich

Für Betreiber sozialer Online-Netzwerke ist zunächst Grundrechtsschutz über die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG in Betracht zu ziehen. Der einheitliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG erfasst die Freiheit der Berufswahl und die Freiheit der Berufsausübung.³² Als Beruf im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG wird eine auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage geschützt.³³ Verlangt wird, dass für den Grundrechtsträger aus einer objektiven Perspektive erwartet werden kann, mit einer Tätigkeit ein Auskom-

²⁷ Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 56 Rn. 1.

²⁸ Dazu ausführlich Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 56 Rn. 24 ff.

²⁹ Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 56 Rn. 23. Vgl. auch Kahl, Der Staat 43 (2004), 167 ff.

³⁰ Alexy, Theorie der Grundrechte, 1986, S. 254 und 272 f., in der Folge auch mit einer Abgrenzung der Begriffe Schutzbereich und Tatbestand; vgl. Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 56 Rn. 1; Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 60 Rn. 1 ff.

³¹ Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 56 Rn. 1, 22.

³² Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 12 Rn. 37.

³³ BVerfGE 7, 377, 397 ff.; Mann, in: Sachs, Art. 12 Rn. 45.

men zu erzielen.³⁴ Mit der Berufsausübung wird die Gesamtheit der mit der Berufstätigkeit verbundenen Modalitäten erfasst, etwa in Gestalt der unternehmerischen Organisationsfreiheit, der Dispositionsfreiheit und der Wettbewerbsfreiheit.³⁵ Ob der Betrieb eines sozialen Online-Netzwerks in den sachlichen Schutzbereich der Berufsfreiheit fällt, ist anhand dieser Kriterien im Einzelfall zu beurteilen.

Es ist anzunehmen, dass beim Betrieb eines sozialen Online-Netzwerks zumindest eine Aussicht auf die Erzielung von Einkommen besteht.³⁶ Dies wäre etwa bei Errichtung und Betrieb eines sozialen Online-Netzwerks ohne Erwerbsausrichtung, etwa durch einen gemeinnützigen Verein, zu verneinen. Weiterhin genießen die Aktivitäten und Entscheidungen der Betreiber zur Gestaltung und Organisation des sozialen Online-Netzwerks, zur Entwicklung und Modifizierung von Newsfeeds oder zum Verkauf von Werbeflächen in ihrem Dienst im Rahmen der unternehmerischen Freiheit umfassenden Schutz. Für die Tätigkeiten der Betreiber der Facebook Ireland Ltd. (als Tochtergesellschaft der börsennotierten Facebook Inc.) oder der Twitter International Company ist der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG somit eröffnet.³⁷

2. Anwendbarkeit des Art. 12 Abs. 1 GG auf juristische Personen

Für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke, organisiert als juristische Personen des Privatrechts, ist weiterhin zu untersuchen, ob die Berufsfreiheit im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auf sie anwendbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn die juristische Person ein personales Substrat in dem Sinne aufweist, dass der „Durchgriff“ auf die hinter ihnen stehenden natürlichen Personen die Einbeziehung der juristischen Person in den grundrechtlichen Schutzbereich als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt.³⁸ Zu untersuchen ist der Schutzgehalt jedes einzelnen Grundrechts.³⁹ Ihrem Wesen nach unanwendbar auf juristische Personen sind solche Grundrechte, die die physisch-psychische

³⁴ *Manssen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 12 Rn. 38; *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 90.

³⁵ Anstatt aller *Mann*, in: Sachs, Art. 12 Rn. 77 ff. mwN.

³⁶ Vgl. *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 90.

³⁷ Im Ergebnis auch *Raue*, JZ 2018, 961, 965; *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 517 f. Daneben kommt auch ein Grundrechtsschutz der Betreiber gem. Art. 14 Abs. 1 GG in Betracht, soweit Maßnahmen in die von diesen geschaffene Infrastruktur eingreifen; vgl. *Raue*, JZ 2018, 961, 965 mit Verweis auf BVerfGE 148, 267, 281 ff. zu Stadionbetreibern.

³⁸ BVerfGE 21, 362, 369; 68, 193, 205 f.; 75, 192, 195 f.; *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 Rn. 204 ff. Zur Missverständlichkeit dieser Formulierung *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 35. Für die sog. Lehre von der grundrechtstypischen Gefährdungslage *Dreier*, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 33 f. mwN. Für ein funktionsbezogenes Verständnis *Kingreen*, JöR 65 (2017), 1, 27 ff.; *Kulick*, JöR 65 (2017), 57, 71 ff.; vgl. auch *Krebs*, in: v. Münch/Kunig, Art. 19 Rn. 43 ff.

³⁹ BVerfGE 95, 28, 35; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 100.

Existenz natürlicher Personen oder nur diesen zukommende Qualitäten voraussetzen. Lassen sich Grundrechte hingegen korporativ ausüben, können sich auch juristische Personen prinzipiell darauf berufen.⁴⁰ In der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ist

„auch die Freiheit enthalten, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit, insbesondere ein Gewerbe zu betreiben. Jedenfalls insoweit, als eine bestimmte Erwerbstätigkeit ihrem Wesen und ihrer Art nach in gleicher Weise von einer juristischen wie von einer natürlichen Person ausgeübt werden kann, ist das Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen anwendbar.“⁴¹

Da somit die Berufsfreiheit auf inländische juristische Personen anwendbar ist, sind auch Betreiber sozialer Online-Netzwerke im Rahmen ihrer Tätigkeit geschützt, sofern die tätige Gesellschaft einen Sitz in Deutschland oder im EU-Ausland aufweist.

IV. Schutz durch die Meinungsfreiheit

Soziale Online-Netzwerke stellen keine rein wirtschaftliche Betätigung ihrer Betreiber dar. Zentrales Element ihres Angebots sind die verschiedenen Möglichkeiten der (Individual- und Massen-)Kommunikation. Als Informationsintermediäre ermöglichen die Betreiber die Verbindung verschiedener Nutzer und ihren Austausch. Sie gestalten typischerweise keine eigenen Inhalte als Teil ihres Angebots. Ihre Leistung liegt darin, den Nutzern Zugang zu gewünschten Inhalten, etwa den Beiträgen anderer Nutzer im Newsfeed zu verschaffen. Angesichts dieser kommunikativen Funktion ist zu untersuchen, ob die Tätigkeit der Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG fällt. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass diese durch die Schrankentrias des Art. 5 Abs. 2 GG für den Gesetzgeber schwerer einschränkbar ist als die die Berufsfreiheit mit dem Schrankenvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG.⁴²

1. Inhaltsbezug als Voraussetzung des Grundrechtsschutzes

Die Meinungsfreiheit ist die grundlegende Kommunikationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG. Sie ist aufgegliedert in die Freiheit der Meinungsäußerung und die Freiheit der Meinungsverbreitung für jede natürliche Person.⁴³ Der Begriff Meinung umfasst „jedes Stellung beziehende Dafürhalten im Sinne einer prä-

⁴⁰ *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 Rn. 314 ff.; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 101 f.

⁴¹ BVerfGE 21, 261, 266; ebenso *Dreier*, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 37; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 102; *Schemmel*, *Der Staat* 57 (2018), 501, 517 f.

⁴² Zur Schrankentrias des Art. 5 Abs. 2 GG siehe Kapitel 3, B., I.

⁴³ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 24; *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 36. Ausführlich zum Schutzbereich der Meinungsfreiheit siehe Kapitel 2, B., I.

skriptiven Wertung.⁴⁴ Dem Begriff der Meinung ist insoweit die „Subjektivität der Wertung“ immanent, die Subjektivität ist der eigentliche Gegenstand des Grundrechtsschutzes.⁴⁵ Ebenfalls vom sachlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst werden nach dem Bundesverfassungsgericht Tatsachenbehauptungen, die ein wertendes Element aufweisen, die also meinungsbezogen sind.⁴⁶ Es stellt sich die Frage, ob die Tätigkeit eines Intermediärs, der kaum bzw. keine eigenen Inhalte verbreitet, auch in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen kann. „Der Grundrechtsschutz des Art. 5 Abs. 1 GG besteht im Interesse der freien Meinungsbildung und kann deswegen nur durch einen ausreichenden Inhaltsbezug ausgelöst werden.“⁴⁷ Schutzgegenstand der Meinungsfreiheit ist nicht die Aussage als solche, sondern die Meinung als der „unmittelbare Ausdruck der menschlichen Person“.⁴⁸ Eine Meinung ist also jeder Ausdruck eines kommunikativen Selbstbestimmungsaktes.⁴⁹ Geprägt ist eine Meinung „durch das Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens“.⁵⁰ Bei der Frage, ob die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG fällt, ist zu beachten, dass deren Schutzbereich bei „Inhaltsneutralität“ gerade nicht eröffnet ist. Inhaltsneutrale Tätigkeiten können bei einem funktionalen Pressebezug von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt sein,⁵¹ aber eben keine Meinungsäußerung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG darstellen und damit nicht in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen.

Aufgrund des schwachen subjektiven Bezugs zu den verbreiteten Inhalten Dritter liegt für Intermediäre eher die Annahme nahe, dass der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG für ihre Tätigkeit nicht eröffnet ist.⁵² Es stellt sich die Frage, ob die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke einen (noch) ausreichenden inhaltlichen Bezug aufweist und somit in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen kann. Im Grundsatz gilt, dass die reine Vermittlung von Inhalten (im Internet) nicht von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG erfasst wird.⁵³ Dementsprechend ist das Vorliegen eines inhaltlichen Bezuges abzulehnen, wenn die Betreiber sozialer Online-Netzwerke lediglich als Vermittler fungieren, also Kommunikationsinhalte zwischen den Nutzern übermitteln. So kommt bei der technischen Vermittlung fremder Meinungsäußerungen

⁴⁴ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 62; vgl. BVerfGE 61, 1, 9; 71, 162, 179.

⁴⁵ *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 73.

⁴⁶ BVerfGE 61, 1, 7 ff.; zum Grundrechtsschutz von Tatsachenbehauptungen siehe Kapitel 2, B., I., 1. sowie Kapitel 3, A., III., 2., d), aa).

⁴⁷ Vgl. *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 629.

⁴⁸ BVerfGE 85, 23, 31; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 34.

⁴⁹ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 34.

⁵⁰ BVerfGE 85, 1, 14; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 34.

⁵¹ Siehe Kapitel 2, A., V., 2., b).

⁵² Vgl. *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 629, in Bezug auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: „Inhaltsbezug [...] ist bei Intermediären nicht oder nur vergleichsweise schwach ausgeprägt.“

⁵³ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 177 f.

durch einen E-Mail-Provider die Meinungsfreiheit für den Provider nicht in Betracht.⁵⁴ Die ausschließliche Vermittlung fremder Inhalte ist nicht Teil des verfassungsrechtlichen Schutzes. Der erforderliche inhaltliche Bezug zu den Kommunikationsinhalten kann hingegen bei eigenen Äußerungen eines Intermediärs bestehen. Nutzen etwa die Betreiber von Facebook das von ihnen eröffnete Forum und fordern Nutzer mit auffällig platzierten Hinweisen in ihrem Newsfeed auf, bei der Bundestagswahl von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen, ist (angesichts des enthaltenen wertenden Elements) darin eine Meinungsäußerung zu sehen.⁵⁵ Würden die Betreiber gezielt Meinungsäußerungen einzelner Nutzer in einem sozialen Online-Netzwerk auswählen und die Position im Newsfeed ausschließlich nach dem Äußerungsinhalt oder abhängig von der äuernden Person ermitteln, würde dadurch der notwendige Bezug zwischen der Tätigkeit des Betreibers und dem Inhalt oder der Form der entsprechenden Aussage hergestellt.⁵⁶ Ein derart aktives Auftreten liegt für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke – wenn überhaupt – nur im Ausnahmefall vor.

Der Newsfeed sozialer Online-Netzwerke ist in den Mittelpunkt der Betrachtung der Betreiber sozialer Online-Netzwerke zu stellen. Er ist von zentraler Bedeutung für den Austausch zwischen den Nutzern, wird vom Betreiber des jeweiligen Netzwerks kontrolliert und strukturiert. Wie dargestellt, funktionieren der Facebook Newsfeed und die Twitter Timeline seit der Neugestaltung letzterer auf eine vergleichbare Weise. Die für den jeweiligen Nutzer in Frage kommenden Inhalte werden evaluiert und auf ihre Relevanz bewertet, sodass eine personalisierte und nach Relevanzwert geordnete Darstellung erfolgt. Trotz den im Detail (noch) bestehenden Unterschieden sollen der Facebook Newsfeed und die Twitter Timeline daher einheitlich bewertet werden.

Die Newsfeeds basieren auf dem Zusammenwirken hunderter Algorithmen im Quellcode. Werden die Beiträge der Nutzer in einem sozialen Online-Netzwerk über diese algorithmenbasierten Prozesse dargestellt, ist dies den Betreibern dieses Netzwerks als juristische Personen zuzurechnen: Durch ihre Kontrolle über den Quellcode beherrschen sie den technischen Vorgang der Darstellung der Kommunikate der Nutzer ihres Netzwerks.⁵⁷ In dieser Kontrolle über das Programm und die dahinterstehenden Algorithmen ist eine eigene Leistung der Betreiber zu sehen. Sie bestimmen über Inhalt und Veränderungen des Codes und haben so stets die Kontrolle über die Darstellungen im

⁵⁴ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 178; allgemein für Telekommunikationsunternehmen Kühling, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 25.

⁵⁵ Zur Untersuchung derartiger Wahlaufforderungen in den USA siehe Kapitel 1, D., II., 1., b).

⁵⁶ Vgl. Weigl, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 92, die allerdings aus dieser „Verfügungsgewalt“ insgesamt einen Inhaltsbezug und somit einen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG herleitet.

⁵⁷ Vgl. Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 178.

Newsfeed.⁵⁸ Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke üben hierdurch Selektions- und Steuerungsfunktionen aus.⁵⁹ Durch die Erzeugung und Darstellung des für den Nutzer schließlich sichtbaren Newsfeeds wird der Kommunikationsprozess beeinflusst.⁶⁰ Indes folgt aus dieser Beeinflussung des Kommunikationsprozesses für sich genommen noch nicht, dass hierfür die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG anwendbar ist. Ihre Tätigkeit müsste eine subjektive Einstellung der Betreiber zu den dargestellten (Fremd-)Inhalten zum Ausdruck bringen, also eine Wertung zu den Inhalten der Nutzer enthalten.

2. Sortierung des Newsfeeds als Werturteil?

Einerseits könnte dieses wertende Element für Newsfeeds darin zu sehen sein, dass Nutzerbeiträge nach ihrer Relevanz sortiert werden – also ein Werturteil über die relative Signifikanz eines Beitrags in Bezug auf den jeweiligen Nutzer vorliegt.⁶¹ *Milstein* und *Lippold* nehmen hiernach eine Meinungsäußerung in Form eines Werturteils von Betreibern einer Internet-Suchmaschine an.⁶² Sie gehen dabei von der Frage aus, ob die Veröffentlichung eines Suchergebnisses ein Werturteil oder eine Tatsachenbehauptung darstellt. Die Abgrenzung erfolgt nach dem objektiven Sinn einer Äußerung aus der Perspektive eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums.⁶³ Die Autoren übertragen eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das in der redaktionellen Erstellung eines Anwaltsrankings ein Werturteil sah,⁶⁴ auf den Google-Suchalgorithmus. Dieser enthalte also die wertende Stellungnahme, dass „mittels der von Google ausgewählten Faktoren und unter Berücksichtigung der über PageRank ermittelten Qualität der Webseite deren Relevanz messbar ist.“⁶⁵ Ferner sei die Tatsachenqualität eines Suchmaschinenergebnisses abzulehnen. Der Wahrheitsbeweis für die Relevanz einer Webseite ließe sich nicht abstrakt durch empirische Erfahrungssätze bestimmen und Suchergebnisse seien insofern immer subjektiv geprägt und nie falsch. Folgt man dieser Argumen-

⁵⁸ Vgl. zu Google-Suchergebnissen *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, 182, 185.

⁵⁹ Vgl. *Gersdorf*, MMR 2017, 439, 444.

⁶⁰ *Gersdorf*, MMR 2017, 439, 444.

⁶¹ Einen Inhaltsbezug der Betreiber sozialer Online-Netzwerke bejaht auch *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 630, leider ohne dabei den Bezugspunkt genau zu bestimmen.

⁶² Dazu und im Folgenden für Google-Suchergebnisse *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, 182, 185. So für Suchmaschinen auch *Guggenberger*, Netzneutralität, 2015, S. 213: „Auswahlentscheidungen, die als Element des Dafürhaltens zu verstehen sind.“

⁶³ BVerfGE 93, 266, 295; 94, 1, 8 f.

⁶⁴ BVerfG, NJW 2003, 277 f.

⁶⁵ *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, 182, 185. Andere Tendenz beim OLG Hamburg, MMR 2011, 685, 686: Es sei „für einen verständigen Nutzer [...] offenkundig, dass es gerade nicht Sinn und Zweck einer Suchmaschine ist, eigene Äußerungen aufzustellen, sondern dass einer Internetsuchmaschine nur Nachweisfunktion für das Auffinden fremder Informationen zu dem jeweiligen vom Nutzer der Suchmaschine eingegebenen Suchbegriff zukommt.“

tation, wäre aufgrund der von den Betreibern gewählten Parameter für den Newsfeed – die bei anderen Betreibern divergieren können – ein Werturteil anzunehmen.

3. Die Bedeutung der Personalisierung der Newsfeeds

Dieser Argumentation ist aus verschiedenen Gründen nicht zu folgen. Geht man davon aus, dass eine Meinung durch die Elemente des Dafürhaltens und Meinens, also einen subjektiven Bezug des sich Äußernden zum Kommunikationsinhalt geprägt ist, so hat die *abstrakte* Auswahl der Faktoren zur Ermittlung der Relevanz einer Webseite respektive eines Nutzerbeitrags in einem sozialen Online-Netzwerk keinen Bezug zum Inhalt einer *konkreten* Aussage. Hier materialisiert sich der Unterschied zwischen der Auswahl der (Input-)Parameter für die Newsfeeds eines sozialen Netzwerks und ihrer konkreten Verwendung. Die Betreiber konzipieren und verwenden ihren Dienst und die dahinterstehenden Algorithmen für eine Millionenzahl von Beiträgen in gleicher Weise; diese sind darauf ausgerichtet, abstrakt die Relevanz jedes Nutzerinhalts zu ermitteln. Die Personalisierung eines Newsfeeds im Einzelfall erfolgt sodann auf Grundlage der algorithmischen Auswertung der Verhaltensweise jedes Nutzers innerhalb des sozialen Online-Netzwerks. Grundsätzlich ist denkbar, dass soziale Online-Netzwerke die Algorithmen engmaschig entwickeln, um bestimmte (politische) Äußerungen herauszufiltern oder entsprechende manuelle Eingriffe vornehmen.⁶⁶ Eine derartige, politisch motivierte Filterung wurde für das chinesische Videoportal TikTok nachgewiesen.⁶⁷ Für die grundsätzliche Bewertung des Grundrechtsschutzes sozialer Online-Netzwerke ist aber von einer abstrakt von einzelnen Inhalten erfolgenden Auswahl der Parameter für die Newsfeeds auszugehen.

Das Vorliegen eines Werturteils kann nicht mit *Milstein* und *Lippold* im Sinne einer Exklusivität aus der Ablehnung einer Tatsachenbehauptung gefolgert werden. Nicht alle Äußerungen müssen entweder in die Kategorie Werturteil oder in die Kategorie Tatsachenbehauptung fallen, was die Judikatur zum Schutzbereich der Meinungsfreiheit in Bezug auf Fragen belegt.⁶⁸ Ein Werturteil liegt folglich nicht nur deshalb vor, weil keine Tatsache behauptet wird, sondern vielmehr nur dann, wenn sich der Kommunizierende als Ausdruck seiner Subjektivität zum Inhalt einer Aussage in Beziehung setzt. *Pille* lehnt diesen notwendigen inhaltlichen Bezug für die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-

⁶⁶ Vor diesem Risiko warnt *Tufekci*, Colorado Technology Law Journal 2015, 203, 212.

⁶⁷ Dazu „Revealed: how TikTok censors videos that do not please Beijing“, <https://www.theguardian.com/technology/2019/sep/25/revealed-how-tiktok-censors-videos-that-do-not-please-beijing>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; vgl. zur verfassungsrechtlichen Bewertung *Laude/Harding*, „TikTok“ – Zeitablauf für die Inhaltskontrolle made in China?, <https://www.juwiss.de/28-2020/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁶⁸ BVerfGE 85, 23, 31 f.; *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 30.

Netzwerke speziell mit Blick auf den Facebook Newsfeed ab, weil es den Darstellungen der Nutzeraussagen an einem wertenden Element fehle.⁶⁹ Die technischen Parameter würden „normalerweise keinen Bezug zum konkreten Inhalt der dargestellten Fremdmeinungen“ aufweisen, weil sich andere Gesichtspunkte wie „die Anzahl an Likes oder die Bindungsstärke zwischen Sender und Empfänger“ auf das Darstellungsergebnis auswirken würden. Es fehle somit an der „für die Meinungskundgabe charakteristischen subjektiven Einstellung des sich Äußernden zum Gegenstand der Äußerung“.⁷⁰

Pilles eher spekulative Ausführungen zum Hintergrund eines algorithmisch erzeugten Newsfeeds können für den Facebook Newsfeed und die Twitter Timeline durch die Darstellung der (bekannten) algorithmischen Parameter untermauert werden.⁷¹ Es hat sich gezeigt, dass die freundschaftliche Beziehung zwischen zwei Nutzern (in *Pilles* Worten ihre „Bindungsstärke“) der wesentliche und dominierende Faktor für die Filterung und Sortierung der Nutzerbeiträge ist. Wenn also für die Ermittlung der Relevanz von Facebook-Nutzerbeiträgen im Kern die schon zuvor zwischen zwei Nutzern erfolgte Interaktion und der daraus geschlussfolgerte Freundschaftsgrad entscheidend sind, wird klar, dass die Darstellung des Newsfeeds keinen Bezug zum Inhalt eines konkreten Nutzerbeitrags nimmt. Die personalisierte Funktionsweise der Newsfeeds widerspricht insofern der Annahme einer subjektiven, inhaltsbezogenen Tätigkeit der Betreiber. Auch die weiteren, für den Facebook Newsfeed bekannten Parameter wie insbesondere das Alter eines Beitrags sowie die von einem Beitrag erhaltenen „Gefällt mir“-Angaben und Kommentare weisen keinen Bezug zu deren Inhalt auf.

Einwenden ließe sich nun, dass die Newsfeeds das in der Vergangenheit liegende Nutzerverhalten in Form von veröffentlichten Statusmeldungen und Kommentaren oder abgegebenen „Gefällt mir“-Angaben berücksichtigen, um die Interessen eines Nutzers zu ermitteln. Werden deshalb bestimmte Beiträge im Newsfeed an einer bestimmten Position platziert, besteht eine Verbindung zwischen den zuvor zum Ausdruck gebrachten Nutzerinteressen und diesen neuen Beiträgen. Zu berücksichtigen ist indes – und hierin mag ein zentraler Unterschied zwischen einer Internet-Suchmaschine und dem Newsfeed eines sozialen Online-Netzwerks liegen –, dass die listenartige Darstellung von Meinungsäußerungen dann keine *eigene Meinungskundgabe* des Betreibers darstellt, wenn versucht wird, die für den jeweiligen Nutzer relevantesten Äußerungen herauszufiltern und entsprechend zu sortieren. Hier geht es gerade nicht um die Einstellung des Betreibers des sozialen Online-Netzwerks zum Gegenstand der Äußerung, sondern um die antizipierte Einstellung des Nutzers. Wenn die verschiedenen Algorithmen des sozialen Online-Netzwerks wie im Falle

⁶⁹ *Pille*, Meinungskraft sozialer Netzwerke, 2016, S. 178 f.

⁷⁰ Im Anschluss an BVerfGE 93, 266, 289.

⁷¹ Siehe Kapitel 1, B., V., 1. und 2.

des Facebook Newsfeeds also darauf ausgerichtet sind, die Interessen jedes einzelnen Nutzers möglichst genau zu erfassen und (mit wirtschaftlicher Motivation) eine auf jeden Nutzer zugeschnittene Liste zu kreieren, kann hierin keine Meinungskundgabe des Betreibers gesehen werden. Hierin spiegelt sich vielmehr das vorangegangene Nutzerverhalten und somit dessen (virtuelle) Persönlichkeit wider. Durch die Ermittlung des Relevanzwerts wird zwar ein Bezug zwischen dem Inhalt jedes Beitrags im Newsfeed und dem ihn abrufenden Nutzer hergestellt. Indem die Freundschaftsbeziehung zwischen den Nutzern als entscheidender Parameter in die Ermittlung des Relevanzwerts einfließt, wird auch ein Bezug zum Verfasser jedes Beitrags hergestellt. Ein Inhaltsbezug, der den Schutzbereich der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG für die Betreiber des Facebook-Newsfeeds eröffnet, verlangt nach den oben dargelegten Grundsätzen aber, dass diese ihre eigene subjektive Einstellung zu den im Newsfeed dargestellten Inhalten zum Ausdruck bringen. Mit anderen Worten: Wollen die Betreiber eine eigene inhaltliche Position in Bezug auf die im Facebook Newsfeed dargestellten Beiträge an den Nutzer weitergeben? Diese Frage muss nach den gegenwärtig verfügbaren und dargestellten Informationen zur Funktionsweise der Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke verneint werden.

Die dargestellten Erwägungen gelten erst recht für soziale Online-Netzwerke mit einem chronologisch geordneten Newsfeed wie die ehemalige Twitter Timeline. In dieser Sortierung lässt sich auch bei einer weiten Interpretation keine inhaltliche Bezugnahme zu den jeweiligen Nutzerbeiträgen sehen – Anknüpfungspunkt ist eben nur die Zeit der Veröffentlichung und somit ein Kriterium, das den Inhalt eines Beitrags völlig unberührt lässt. Die Betreiber eines solchen Netzwerks bringen wiederum keine eigene Einstellung zu den verbreiteten Nutzerinhalten zum Ausdruck.

4. Zwischenergebnis

Der sachliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ist für die Betreiber von Facebook und Twitter regelmäßig nicht eröffnet. Für ihre kommunikationsbezogene Tätigkeit der Selektion und Darstellung von Nutzerbeiträgen im Newsfeed fehlt ein eigener inhaltlicher Bezug zu den dargestellten Beiträgen. Ebenso ist der sachliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit nicht eröffnet, soweit Kommunikation zwischen verschiedenen Nutzern übermittelt wird. Die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke ist also nur im Ausnahmefall durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt. Dies ist der Fall, wenn sie eigene Beiträge im Newsfeed platzieren oder anderweitig an die Nutzer senden, die als Werturteil oder Tatsachenbehauptung mit Meinungsbezug einzuordnen sind.

V. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Die vorhergehende Untersuchung hat gezeigt, dass die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke nur unter engen Voraussetzungen in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt. Schon vorab wurde festgestellt, dass die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG anwendbar ist. Im Folgenden ist zu erörtern, ob eine der Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke schützt.

1. Abgrenzung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet „die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film“, woraus klassischerweise die Rundfunkfreiheit, die Pressefreiheit und die Filmfreiheit als eigenständige Grundrechte entnommen werden. Wachsender Beliebtheit erfreut sich eine Bezeichnung der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als „Medienfreiheiten“, was aber angesichts des Wortlauts des Grundgesetzes eine zumindest unglückliche Bezeichnung darstellt.⁷²

Fraglich ist, ob nicht der regelmäßige Ausschluss der Betreiber von dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG bereits das Ergebnis vorwegnimmt. Eine Differenzierung zwischen den Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG erscheint aus dem Blickwinkel etwaiger Grundrechtseingriffe und ihrer Rechtfertigung von geringer Bedeutung. Für Art. 5 Abs. 1 GG gilt einheitlich der Schrankenvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG, der als Schranken die Vorschriften der allgemeinen Gesetze, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und das Recht der persönlichen Ehre bestimmt. Es stellt sich die Frage, welchen Unterschied die Zuordnung zu einem bestimmten Kommunikationsgrundrecht für den einzelnen Kommunikator und Kommunikationsvorgang auslöst – und ob diese Differenzierung nicht eine akademische Spielerei darstellt.⁷³

Trotz des einheitlichen Schrankenvorbehalts bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Kommunikationsgrundrechten, konkret der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG und den Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Während die Meinungsfreiheit die Äußerung und Verbreitung der eigenen Meinung schützt und somit den Äußernden zum alleinigen Bezugspunkt nimmt, schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Verbreitung fremder Meinungen. Dies war bisher vor allem bei der Veröffentlichung von Leserbriefen in Presseerzeugnissen von Bedeutung.⁷⁴ Im Internet sind ähnliche

⁷² Bethge, in: Sachs, Art. 5 Rn. 89c.

⁷³ So *Michael/Morlok*, Grundrechte, 2020, § 9 Rn. 218, zur Abgrenzung zwischen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 GG: „rein akademischer Natur“; dagegen aber *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 40; *Trute*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 104 Rn. 16.

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 95, 28, 34 ff.; 113, 63, 75.

Konstellationen der Verbreitung fremder Meinungen neben Betreibern sozialer Online-Netzwerke etwa für Weblogs denkbar.⁷⁵ Wird durch eine Distanzierung von der Äußerung eines Dritten zum Ausdruck gebracht, dass man sich diese nicht zu eigen machen möchte, wird die Äußerung nicht als Meinungsäußerung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG zugerechnet.⁷⁶ Zu beachten ist, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die in Rundfunk und Presse enthaltenen Meinungen durch die Meinungsfreiheit geschützt werden.⁷⁷ Diese Linie überzeugt, weil bei Meinungsäußerungen in Presse und Rundfunk Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG den eigentlichen Prüfungsmaßstab bildet.⁷⁸ Demgegenüber „geht es bei der besonderen Garantie der Pressefreiheit um die einzelne Meinungsäußerungen übersteigende Bedeutung der Presse für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung, die Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will.“⁷⁹ Die massenmediale Betätigung durch diese öffentliche Vermittlung von Kommunikationsinhalten setzt regelmäßig einen besonderen Organisationsaufwand voraus.⁸⁰ Die herausgehobene Bedeutung dieser organisatorischen Struktur bringt zum Ausdruck, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Demokratie als solche schützt und auch einen institutionellen Schutz vermittelt.⁸¹ Im Kontrast zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geht es um die besondere Bedeutung dieser Medien für die Öffentlichkeit durch publizistische Verbreitungsformen mit besonderen Vermittlungsleistungen.⁸²

Die Medien vermitteln und verstärken so den öffentlichen Meinungsbildungsprozess.⁸³ Die Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind nur betroffen, wenn es „um die in den jeweiligen Massenmedien tätigen Personen in Ausübung ihrer Funktion, um das Medienprodukt selbst, um seine institutionell-organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie um die Insti-

⁷⁵ *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 41, 48; Weblogs (oder auch Blogs) sind auf Webseiten geführte Tagebücher oder Journale, die von sog. Bloggern zu bestimmten Themen geführt werden.

⁷⁶ BVerfG NJW 2004, 590, 591; *Schemmer*, in: BeckOK GG, Art. 5 Rn. 9.

⁷⁷ BVerfGE 85, 1, 11 f.; 86, 122, 128; 95, 28, 34; 97, 391, 400. Dafür auch *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 51; *Schemmer*, in: BeckOK GG, Art. 5 Rn. 20. Nach a. A. sollen Presse- und Rundfunkfreiheit *lex specialis* sein, so *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 47; *Trute*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 104 Rn. 19; unklar *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 89 f., nach dem die Pressefreiheit den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG einschließen soll, der aber dann für die Zulässigkeit einer Äußerung Rundfunkanstalten auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verweist.

⁷⁸ *Clemens*, in: Umbach/Clemens, Art. 5 Rn. 34.

⁷⁹ BVerfGE 85, 1, 12.

⁸⁰ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 178; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 86.

⁸¹ *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 245; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 87.

⁸² *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 178; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 86.

⁸³ BVerfGE 57, 295, 320; *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 18.

tution des Mediums in seiner Freiheit überhaupt geht.“⁸⁴ Eine pressenspezifische bzw. rundfunkspezifische Verhaltensweise in diesem Sinne kann dann angenommen werden, wenn eine kommunikative Betätigung an die Allgemeinheit gerichtet ist und durch eine gewisse, die Wirkungen beeinflussende organisatorische Struktur gekennzeichnet ist.⁸⁵ Meinungs- und Pressefreiheit respektive Meinungs- und Rundfunkfreiheit können auch nebeneinander zur Anwendung kommen, wenn der Inhalt einer Äußerung und zugleich pressenspezifische bzw. rundfunkspezifische Verhaltensweisen in Frage stehen.⁸⁶ Ob der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zum Ausdruck kommenden besonderen Bedeutung der Medien im Kommunikationsprozess ist – trotz des einheitlichen Schrankenvorbehalts – eine differenzierende Betrachtung dieser Freiheiten notwendig, um die Besonderheiten des Schutzgegenstands nicht durch eine vereinheitlichte Betrachtung zu übergehen.

2. Anwendbarkeit auf Betreiber sozialer Online-Netzwerke

a) Allgemeinzugänglichkeit sozialer Online-Netzwerke

Die Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beziehen sich insgesamt auf Akteure, deren Angebot an einen individuell nicht bestimmten Personenkreis adressiert ist.⁸⁷ Als Voraussetzung für einen Grundrechtsschutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG – und unabhängig von einer Zuordnung zu Rundfunk- oder Pressefreiheit – ist somit zu überlegen, ob das Angebot sozialer Online-Netzwerke allgemeinzugänglich ist. Daran fehlt es, wenn der Adressatenkreis eines Angebots von vornherein begrenzt ist und „innerhalb begrenzter, nicht einer beliebigen Allgemeinheit zugänglicher Bereiche“ empfangbar ist.⁸⁸ Das Angebot muss also für jedermann empfangbar sein und sich an eine unbestimmte Personengruppe richten.⁸⁹ Dies bringt zum Ausdruck, „dass es maßgeblich auf die Öffentlichkeit des Kommunikationsvorgangs und auf die Dispersität des Publikums ankommt.“⁹⁰

⁸⁴ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 87, im Anschluss an die Ausführungen in BVerfGE 85, 1, 13; 86, 122, 128 zur Pressefreiheit.

⁸⁵ Vgl. *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 177, ausgehend von einer einheitlichen Medienfreiheit: „institutionellen Charakter“; *Trute*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 104 Rn. 19: „institutioneller Kontext.“

⁸⁶ *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 53 f. mit Verweis auf BVerfG, NVwZ-RR 2000, 1209 f.; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 104.

⁸⁷ *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 193 f., 311; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 74; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 181 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 92, 101; a. A. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 181.

⁸⁸ *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 311, in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff.

⁸⁹ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 90a; *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 166.

⁹⁰ *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 66.

Klarzustellen ist zunächst, dass die Notwendigkeit einer Registrierung in sozialen Online-Netzwerken ihre Allgemeinzugänglichkeit nicht ausschließt. Es kommt vielmehr darauf an, ob die Möglichkeit der Registrierung für ein unbestimmtes Publikum eröffnet wird.⁹¹ Jedenfalls für allgemeine soziale Online-Netzwerke ist dies zu bejahen.⁹² Für die Beurteilung der Allgemeinzugänglichkeit sozialer Online-Netzwerke ist zwischen der Webseite an sich, den von den Betreibern selbst erzeugten Inhalten und den vermittelten Inhalten der Nutzer (Dritter) zu differenzieren. Die Webseiten von Facebook oder Twitter etwa sind in elektromagnetischer Form für alle Internetnutzer abrufbar. Relevante Inhalte im Sinne von Kommunikation enthalten sie noch nicht, diese müssen erst von den (registrierten) Nutzern erzeugt werden.⁹³ Gesondert zu betrachten sind die (Ausnahme-)Fälle, in denen durch die Betreiber selbst Inhalte in die Newsfeeds einer Vielzahl von Nutzern, etwa aller Nutzer in einem Land, eingestellt werden. Wenn z. B. Facebook am Tag einer Wahl an die Spitze des Newsfeeds aller deutschen Nutzer eine Information zur Wahl, ggf. verbunden mit einem Wahlaufruf, platziert, richtet sich diese Information an eine unbestimmte Vielzahl von Personen – sie wird jeder Person angezeigt, die in Deutschland die Möglichkeit der Registrierung in diesem sozialen Online-Netzwerk genutzt hat. Von einer Allgemeinzugänglichkeit dieser Informationen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist also auszugehen. Derartige eigene Inhalte der Betreiber sozialer Online-Netzwerke stellen indes (jedenfalls bisher) eine Ausnahme dar.

Kommunikationsgrundrechtliche Relevanz können soziale Online-Netzwerke regelmäßig erst entfalten, wenn man die von den Nutzern eines sozialen Online-Netzwerks eingestellten Inhalte mit in die Betrachtung einbezieht.⁹⁴ Die Besonderheit der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken ist gerade die Möglichkeit für Dritte, eigene Inhalte zu veröffentlichen und sich so mit einer Vielzahl anderer Nutzer auszutauschen. Insoweit könnte für die Frage, ob die Kommunikation bei Facebook in den Schutzbereich einer Freiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fallen kann, auch auf die (fehlende) Allgemeinzugänglichkeit der Nutzerprofile, Seiten und ihrer einzelnen Beiträge abgestellt werden.⁹⁵ Im Mittelpunkt des Angebots sozialer Online-Netzwerke steht der Newsfeed; die zentrale Tätigkeit ihrer Betreiber ist hier das Selektieren, Sortieren und Übermitteln der Fremdbeiträge. Geht es um den Grundrechtsschutz der Betreiber

⁹¹ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 184. Vgl. schon zur Subskription bei Druckerzeugnissen Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 92.

⁹² Siehe Kapitel 1, A., I.

⁹³ Hamacher, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, 2015, S. 336: „rundfunkrechtliche Relevanz“.

⁹⁴ Hamacher, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, 2015, S. 336 f.

⁹⁵ So Hamacher, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, 2015, S. 336 f.

(und nicht der Nutzer) eines sozialen Online-Netzwerks, muss auch der Bezugspunkt für die Prüfung der Allgemein zugänglichkeit entsprechend angepasst werden. Würde man für die Frage der Allgemein zugänglichkeit auf die Profile und Kommunikate der Nutzer abstellen, hinge der Grundrechtsschutz der Betreiber entscheidend von den Privatsphäre-Einstellungen des jeweiligen Nutzers ab. Richtigerweise können die Privatsphäre-Einstellungen der Nutzer nur Bezugspunkt für die Frage sein, ob deren Kommunikation allgemein zugänglich und für die Nutzer daher der Schutzbereich der Pressefreiheit oder Rundfunkfreiheit eröffnet ist.⁹⁶ Für die Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks muss auf ihre konkrete Tätigkeit abgestellt werden. Es ist somit zu fragen, ob die von diesen als Intermediär an die einzelnen Nutzer übermittelten Inhalte allgemein zugänglich sind. Hier ist die Individualisierung des Angebots sozialer Online-Netzwerke besonders zu beachten. Der Facebook Newsfeed und die Twitter Timeline als zentrale Anlaufstellen der Nutzer für den Erhalt und die Verbreitung von Informationen werden personalisiert; die angezeigten Beiträge sind nach ihrer Signifikanz für den jeweiligen Nutzer ausgewählt und sortiert. Die Kommunikation der Accounts und Seiten, mit denen ein Nutzer verbunden ist, wird nach einem personalisierten Relevanzwert dahingehend geordnet, wie wahrscheinlich eine Interaktion des jeweiligen Nutzers mit den einzelnen Beiträgen ist. Für personalisierte Informationen wie im Newsfeed erscheint auf den ersten Blick naheliegend, echte Individualkommunikation durch die Betreiber anzunehmen.⁹⁷ Hierfür lässt sich ein Vergleich zu anderen individualisierten Online-Diensten, etwa zum Online-Banking, anführen. Derartige, auf einen einzelnen Nutzer zugeschnittene Angebote sind regelmäßig nicht als allgemein zugänglich einzustufen.⁹⁸ Die von Facebook ausgewählten und sortierten Inhalte werden von einem Empfänger und nicht etwa von einer unbestimmten Vielzahl von Personen rezipiert.

Indes ist wiederum die besondere Funktionsweise algorithmisch erzeugter Newsfeeds zu beachten: Nach Maßgabe der dahinterstehenden Algorithmen als „Motor des Angebots“ werden als Teil eines nicht-verhandelbaren Systems die Newsfeeds für jeden einzelnen Nutzer erstellt. Für Individualkommunikation sind im Kontrast hierzu ihre dialogische Struktur und die darüber bestehende Möglichkeit der Aushandlung der Kommunikationsbedingungen zwischen Kommunikator und Empfänger prägend.⁹⁹ Die Gesamtheit personalisierter Newsfeeds muss als einheitliches Angebot der Betreiber verstanden werden,¹⁰⁰ stehen dahinter doch auch einheitliche Vorgänge der Entwicklung von Algorith-

⁹⁶ Zum Grundrechtsschutz der Nutzer siehe Kapitel 2, B., II.

⁹⁷ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 76.

⁹⁸ Kühling, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 74, in Bezug auf die Rundfunkfreiheit.

⁹⁹ Siehe Kapitel 1, B., I.

¹⁰⁰ Vgl. Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 77.

men und ihrer Implementierung in Software. Es sind automatisierte Prozesse, die zur Individualisierung führen. Der Nutzer sozialer Online-Netzwerke ist in diesem Sinne nicht Individuum eines Kommunikationsvorgangs, sondern Kategorie eines Codes.¹⁰¹ Die hinter der Strukturierung und Übermittlung von Informationen in sozialen Online-Netzwerken stehenden Algorithmen sind für jeden Nutzer gleich; die Unterschiede im Newsfeed resultieren aus dem Nutzerverhalten selbst, welches für die Ermittlung des Relevanzwerts analysiert wird. Die Tätigkeiten der Betreiber sozialer Online-Netzwerke richten sich somit an eine unbestimmte Personengruppe, nämlich all diejenigen, die von der Möglichkeit der Registrierung im jeweiligen Netzwerk Gebrauch machen. Es lässt sich somit festhalten, dass die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke – speziell mit Blick auf die Newsfeeds – in jedem Fall an einen individuell unbestimmten Personenkreis gerichtet ist. Die von den Betreibern sozialer Online-Netzwerke übermittelten (Fremd-)Inhalte sind ganz überwiegend allgemeinzugänglich im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Zu einem entsprechenden Ergebnis kommt man für die Ausnahmefälle, in denen die Betreiber sozialer Online-Netzwerke selbst Inhalte einstellen.

b) Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Bereits herausgearbeitet wurde, dass es der Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke überwiegend an dem notwendigen Inhaltsbezug fehlt, welcher für die Eröffnung des Schutzbereiches der Meinungsfreiheit erforderlich ist.¹⁰² Mit Blick auf die Unterschiede zwischen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 und Satz 2 GG¹⁰³ gilt es zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen für kommunikative Tätigkeiten ohne Inhaltsbezug Grundrechtsschutz durch eine der Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Betracht kommt.¹⁰⁴

aa) Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten durch die Pressefreiheit

Ausgehend vom Ziel der freien Meinungsbildung und des daraus entwickelten Kriteriums des Inhaltsbezugs arbeitete das Bundesverfassungsgericht in seiner „Presse-Grosso“-Entscheidung Leitlinien für den Grundrechtsschutz sog. inhaltsneutraler Tätigkeiten heraus: Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

¹⁰¹ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 78 f.

¹⁰² Siehe Kapitel 2, A., IV.

¹⁰³ Siehe Kapitel 2, A., V., 1.

¹⁰⁴ Zu den Schwierigkeiten, bei inhaltsneutralen Tätigkeiten zwischen personalem und sachlichem Schutzbereich der Grundrechte zu unterscheiden vgl. Bauer, Netz und Nutzung, 2004, S. 88, in Bezug auf die Rundfunkfreiheit. Diese Erwägungen lassen sich auch auf die Pressefreiheit übertragen. Für die Zuordnung zu den Schutzbereichen spielt die Frage der dogmatischen Anknüpfung im Ergebnis keine Rolle.

„beschränkt sich nicht auf die unmittelbar inhaltsbezogenen Pressetätigkeiten, sondern erfasst im Interesse einer ungehinderten Meinungsverbreitung auch inhaltsferne Hilfsfunktionen von Presseunternehmen. Im Einzelnen kommt es für die Definition des Schutzbereichs darauf an, was notwendige Bedingung des Funktionierens einer freien Presse ist. Damit wird allerdings nicht jede selbstständige Dienstleistung in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einbezogen, die der Presse zugutekommt und für diese funktionswichtig ist. Der Grundrechtsschutz des Art. 5 Abs. 1 GG besteht im Interesse der freien Meinungsbildung und kann deswegen nur durch einen ausreichenden Inhaltsbezug ausgelöst werden. Dieser ist bei presseinternen Hilfstätigkeiten durch den organisatorischen Zusammenhalt des Presseunternehmens regelmäßig gegeben. Für presseexterne Hilfstätigkeiten bleibt es dagegen in der Regel beim Schutz anderer Grundrechte, namentlich des Art. 12 Abs. 1 GG. Etwas anderes kann jedoch ausnahmsweise im Interesse eines freiheitlichen Pressewesens dann gelten, wenn eine selbständig ausgeübte, nicht die Herstellung von Presseerzeugnissen betreffende Hilfstätigkeit typischerweise pressebezogen ist, in enger organisatorischer Bindung an die Presse erfolgt, für das Funktionieren einer freien Presse notwendig ist und wenn sich die staatliche Regulierung dieser Tätigkeit zugleich einschränkend auf die Meinungsverbreitung auswirkt.“¹⁰⁵

Im Grundsatz gilt danach auch für die Pressefreiheit, dass sie einen hinreichenden Inhaltsbezug der jeweiligen Tätigkeit verlangt. Fehlt ein solcher Inhaltsbezug, ist der Schutzbereich prinzipiell nicht eröffnet und es kommt der Schutz der Wirtschaftsgrundrechte in Betracht. Nicht inhaltsbezogene Hilfstätigkeiten können nur dann vom Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst sein, wenn sie einen deutlichen funktionalen Pressebezug aufweisen, was sich nach ihrer organisatorischen Bindung an die Presse, ihrer Funktionsnotwendigkeit für das Funktionieren einer freien Presse und ihren Auswirkungen auf die Meinungsverbreitung richtet. An den Pressebezug sind bei externen Hilfstätigkeiten höhere Anforderungen zu stellen als bei internen, in das jeweilige Unternehmen organisatorisch eingegliederten Tätigkeiten.¹⁰⁶ In Anwendung dieses Maßstabs folgte das Bundesverfassungsgericht für die Tätigkeit von Presse-Grossisten, dass der Schutzbereich der Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eröffnet ist. Durch die vertraglich ausgestalteten Beziehungen sei ein Grossist in den Funktionszusammenhang der Herstellung und Verbreitung von Presseerzeugnissen so eingegliedert, dass eine gesetzliche Regelung seiner Tätigkeit sich auf die Tätigkeit der Presse insgesamt beschränkend auswirke.¹⁰⁷ Demnach gilt für nicht inhaltsbezogene Tätigkeiten von Intermediären, dass sie bei einem funktionalen Pressebezug ausnahmsweise in den Schutzbereich der Pressefreiheit fallen.

¹⁰⁵ BVerfGE 77, 346, 354.

¹⁰⁶ Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 276; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 96; Trute, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 104 Rn. 22 f.

¹⁰⁷ BVerfGE 77, 346, 355. Ablehnend Fechner, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 220 f., der die Pressefreiheit nur bei unmittelbarer Mitarbeit am redaktionellen Teil als eröffnet ansieht und demzufolge inhaltsferne Hilfstätigkeiten nicht als geschützt ansieht.

bb) Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten durch die Rundfunkfreiheit

Ausgehend von den durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Kriterien zur Pressefreiheit stellt sich die Frage, inwieweit inhaltsneutrale Tätigkeiten auch vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit umfasst sein können. Vor allem für die Betreiber von Kabelnetzen wurde die Übertragbarkeit der Kriterien der Presse-Grosso-Entscheidung diskutiert. Anhand dieses Beispiels soll der Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten durch die Rundfunkfreiheit daher illustriert werden. Sie rücken in den Mittelpunkt des Interesses, weil sich Fragen der Frequenzvergabe bzw. der Kabelbelegung und Kabeleinspeisung schnell zu Auswahlentscheidungen und Rangfolgebestimmungen verschärfen.¹⁰⁸ Kann der Kabelnetzbetreiber die Auswahl der ins Netz einzuspeisenden Programme selbst vornehmen und ist insoweit mit der Zusammenstellung von Programmbouquets betraut, übt er eine inhaltsbezogene Tätigkeit aus.¹⁰⁹ Er stellt dann nach publizistischen Maßstäben ein Angebot zusammen und spielt so eine entscheidende Rolle für die Programme, die der Zuschauer für seine Information zur Verfügung hat. Bei Vorliegen dieser inhaltlichen Gestaltungsfunktion ist für den Kabelnetzbetreiber – vergleichbar mit einem klassischen Rundfunkveranstalter – der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eindeutig eröffnet.¹¹⁰ Hiervon abzugrenzen sind Kabelnetzbetreiber, die nach Vorgaben der zuständigen Landesmedienanstalt bestimmte Programme in das Netz einspeisen. Verfügen sie über keine Auswahloptionen, nehmen Kabelnetzbetreiber allein inhaltsneutrale Transportfunktionen wahr. In den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG könnten diese inhaltsneutralen Tätigkeiten allein in Parallele zum Presse-Grossisten fallen.¹¹¹ Wie Presse-Grossisten für die Presse stellen Netzbetreiber ein wichtiges Vertriebssystem für Rundfunkinhalte dar.¹¹² Weiterhin würde eine gesetzliche Regelung, die Kabelnetzbetreibern den Transport bestimmter Inhalte vorschreibt oder untersagt, auch den Rundfunkveranstalter treffen. Die ungehinderte Verbreitung von Inhalten durch den Kabelnetzbetreiber bildet somit einen zentralen Bestandteil eines freien Rundfunkwesens. Dessen „publizistisches Potenzial“ kann sich ohne Hilfstätigkeiten der Rundfunkweiterverbreitung nicht entfalten. Auch der bloße Transport von Inhalten ohne Auswahloption des Kabelnetzbetreibers dürfte somit in Parallele zur Presse-Grosso-Rechtsprechung in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fallen.¹¹³ Es liegt ein funktionaler und anders als etwa

¹⁰⁸ *Degenhart*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 105 Rn. 41; *ders.*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 338 ff.

¹⁰⁹ *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, S. 55.

¹¹⁰ *Bauer*, Netz und Nutzung, 2004, S. 94 ff.; *Degenhart*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 105 Rn. 43; *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 223; *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, S. 55 f.

¹¹¹ *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, S. 54.

¹¹² Dazu und im Folgenden *Bauer*, Netz und Nutzung, 2004, S. 92 ff.

¹¹³ Überzeugend im Ergebnis *Bauer*, Netz und Nutzung, 2004, S. 93, 96.

für den Stromanbieter des Rundfunkunternehmens auch ein spezifischer Bezug zur Programmarbeit vor, dessentwegen der Schutzbereich der Rundfunkfreiheit eröffnet ist. Für die Rundfunkfreiheit gilt somit, dass inhaltsneutrale Verhaltensweisen geschützt sein können, wenn sie im weitesten Sinne zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen gehören.¹¹⁴ Notwendig ist ein spezifischer Bezug zur Programmarbeit.¹¹⁵

cc) Zusammenführung der Kriterien

Vereinheitlichend gilt für inhaltsneutrale Tätigkeiten somit, dass sie ausnahmsweise in den Schutzbereich eines Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fallen können, soweit sie einen hinreichenden funktionalen Bezug zur Arbeit der Presse bzw. des Rundfunks aufweisen. Voraussetzung dafür ist, dass die Tätigkeit in enger organisatorischer Bindung an das Medium erfolgt, für dessen Funktionieren notwendig ist und sich eine staatliche Regulierung dieser Tätigkeit zugleich einschränkend auf die Meinungsverbreitung auswirken würde. Presse-Grossist und Kabelnetzbetreiber können insoweit als Vergleichsmaßstäbe herangezogen werden. Liegt eine organisatorische Aktivität bzw. Mitgestaltung der Kommunikation in diesem Sinne vor, kann der Schutzbereich der Rundfunk- oder der Pressefreiheit eröffnet sein.¹¹⁶

c) Vergleich zu den Betreibern sozialer Online-Netzwerke

Zu klären ist, ob die dargelegten Kriterien für einen Grundrechtsschutz inhaltsneutraler Tätigkeiten gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Betreiber sozialer Online-Netzwerke erfüllt werden. Maßgeblich ist hier auf die Verbreitung der von den Nutzern sozialer Online-Netzwerke eingestellten Inhalte über den Newsfeed abzustellen, für dessen Erzeugung für jeden Nutzer Beiträge ausgewählt und sortiert werden.¹¹⁷ Entscheidend ist, ob die Tätigkeit der Betreiber in enger organisatorischer Bindung an ein Medium erfolgt, für dessen Funktionieren notwendig ist und sich eine staatliche Regulierung dieser Tätigkeit zugleich einschränkend auf die Meinungsverbreitung auswirken würde.

aa) Organisatorische Anbindung an Presse und Rundfunk

Überträgt man die zuvor entwickelten Voraussetzungen für den Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten auf die Betreiber sozialer Online-Netzwerke, bereitet zunächst die Frage der organisatorischen Anbindung an die Presse bzw.

¹¹⁴ Vgl. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 186.

¹¹⁵ Vgl. *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 324; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 105.

¹¹⁶ *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, 2016, S. 40; *Volkmann*, in: Spindler/Schuster, § 59 RStV Rn. 15.

¹¹⁷ Siehe Kapitel 1, B., V.

den Rundfunk Schwierigkeiten. Die existierenden sozialen Online-Netzwerke sind nicht in ein Presse- oder Rundfunkunternehmen im klassischen Sinne eingegliedert. Auch eine enge organisatorische Bindung lässt sich nicht feststellen: Während der Presse-Grossist (auf Grundlage vertraglicher Regelungen) einen erheblichen Einfluss auf den Vertrieb von Druckerzeugnissen hat und der Kabelnetzbetreiber notwendig für den Transport der Programme von Rundfunkveranstaltern an den Zuschauer ist, sind es bei sozialen Online-Netzwerken regelmäßig private Nutzer, deren Inhalte verbreitet werden – also Personen, die ansonsten Empfänger von Presse- und Rundfunkinhalten sind. Anführen lässt sich, dass zahlreiche Zeitungen, Rundfunkanstalten und andere Medienunternehmen Accounts in sozialen Online-Netzwerken, typischerweise offizielle Seiten oder verifizierte Accounts, zur Verbreitung von Informationen nutzen. Die sozialen Online-Netzwerke dienen somit als Möglichkeit zur Berichterstattung, oftmals werden Hyperlinks zu anderen Webseiten gesetzt und sogar Inhalte aus Druckerzeugnissen oder Fernsehsendungen für Nutzer sozialer Online-Netzwerke verfügbar gemacht. Eine darüberhinausgehende strukturelle Verbindung zwischen diesen Unternehmen und den Betreibern sozialer Online-Netzwerke besteht indes nicht. Im Gegensatz zu den Beziehungen zwischen Presse-Grossisten und Medienunternehmen, die durch eine enge vertragliche Ausgestaltung gekennzeichnet sind,¹¹⁸ erfolgt über die Registrierung und die Zustimmung zu den AGB eines sozialen Online-Netzwerks hinaus keine vergleichbare vertragliche Ausgestaltung der Beziehung zwischen Betreiber und Nutzern.¹¹⁹

bb) Notwendigkeit für die Funktionsfähigkeit anderer Medien

Gleichsam lässt sich daran zweifeln, ob die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke für das Funktionieren einer freien Presse bzw. eines freien Rundfunks notwendig ist. Ob ihrer Nutzung für den Erhalt von Informationen und der hierdurch wachsenden Rolle im Meinungsbildungsprozess könnten Verdrängungseffekte entstehen – soziale Online-Netzwerke wären dann eher als Konkurrenz für hergebrachte Presse- und Rundfunkanbieter zu betrachten. Langzeitstudien zum Nachweis dieser möglichen Substitution fehlen bisher. Vielmehr zeigen sich auch komplementäre Beziehungen zwischen den sozialen Online-Netzwerken und „herkömmlichen“ journalistischen Angeboten. So wie Facebook und Twitter die Meldungen von Nachrichtenseiten in Newsfeed respektive Timeline verbreiten, werden soziale Online-Netzwerke in die Berichterstattung von Presse und Rundfunk eingebunden.¹²⁰ Die Möglichkeiten sozialer Online-Netzwerke sind für diese Unternehmen von wachsender Bedeutung

¹¹⁸ BVerfGE 77, 346, 355.

¹¹⁹ Siehe Kapitel 1, A., II.

¹²⁰ Siehe Kapitel 1, D., II., 1., a).

vor allem zur Bewerbung eigener Digitalangebote, zur Erzielung von Online-Werbeerlösen und zur Neukundengewinnung. Das Verhältnis zwischen sozialen Online-Netzwerken und klassischen journalistischen Angeboten ist somit vielschichtig und die zukünftige Entwicklung unklar.¹²¹ Es kann daher gegenwärtig – gerade mit Blick auf die potenziellen Verdrängungseffekte durch die steigende Nutzung sozialer Online-Netzwerke – (noch) nicht davon gesprochen werden, dass die Nutzung sozialer Online-Netzwerke und den von ihren Betreibern geschaffenen Möglichkeiten Voraussetzung für das Funktionieren von Rundfunk und Presse ist. Eine dahingehende Entwicklung in den kommenden Jahren ist vorstellbar, ebenso aber auch eine teilweise Substitution zwischen den unterschiedlichen Angeboten. Insofern erweist sich eine Übertragung dieses Kriteriums auf Betreiber sozialer Online-Netzwerke für die Frage des Grundrechtsschutzes als ungeeignet.

cc) Bedeutung sozialer Online-Netzwerke für die Meinungsverbreitung

Die Schwierigkeiten bei der Übertragung der Kriterien für den Grundrechtsschutz inhaltsneutraler Tätigkeiten rücken die Frage in den Mittelpunkt, ob sich eine Regulierung der Betreiber sozialer Online-Netzwerke einschränkend auf die Meinungsverbreitung auswirken würde. Soziale Online-Netzwerke setzen auf die technischen Infrastruktureinrichtungen des Internets auf.¹²² Dies bedeutet, dass Facebook oder Twitter nicht selbst als Netzbetreiber die technische Infrastruktur zur Nutzung des Internets unterhalten oder bereitstellen. Auch gewähren sie nicht als Access Provider den Zugang zum Internet.¹²³ Vielmehr betreiben sie als Host-Provider Internetdienste, die andere zur Kommunikation nutzen können. Die Betreiber halten Fremdinhalte für die Nutzer bereit und übermitteln sie zwischen den Nutzern, dabei erfolgt aber auch eine Selektion und Sortierung der Inhalte. Ihre besondere Rolle als Informationsintermediäre, die einerseits eine Kommunikationsplattform organisieren, andererseits aber so gut wie keine eigenen Inhalte zum Abruf zur Verfügung stellen, macht die konzeptionelle Erfassung der Betreiber sozialer Online-Netzwerke besonders schwer. Sie lassen sich mit der strikten Unterscheidung zwischen Inhalteanbietern und (End-)Nutzern, die für Kommunikationsteilnehmer im Internet üblicherweise erfolgt, kaum erfassen.¹²⁴ Für einen Grundrechtsschutz dieser inhaltsneutralen Intermediäre im Internet durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

¹²¹ Vgl. zur Frage des Verhältnisses zwischen Social Media und Journalismus auch *Neuberger/Langenohl/Nuernbergk*, Social Media und Journalismus, 2014, S. 19 ff.

¹²² Vgl. *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 181, wobei die Verwendung des Begriffs „Inhaltedienste“ insoweit missverständlich ist, als ein inhaltlicher Bezug zu den Äußerungen zuvor weitgehend abgelehnt wurde.

¹²³ Begriffe und Definitionen nach *Guggenberger*, Netzneutralität, 2015, S. 67 ff. mwN.

¹²⁴ Zu den Definitionen und den Schwierigkeiten der Abgrenzung *Guggenberger*, Netzneutralität, 2015, S. 71 ff.

ist zu verlangen, dass die Organisation ihres Internetdienstes eine mit Rundfunk und Presse vergleichbare redaktionelle Tätigkeit darstellt, die den Nutzern des Dienstes die Verbreitung eigener Meinungen ermöglicht und erleichtert. Inhaltsneutrale Informationsintermediäre können als Multiplikatoren von Inhalten Dritter am verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG teilhaben, wenn sie gezielt meinungsbildende Inhalte verbreiten oder einen Kommunikationsraum bereithalten.¹²⁵ Zu verlangen ist, dass der Betreiber darauf hinwirkt, „meinungsrelevante Inhalte zu verbreiten, indem er etwa ein hierzu geeignetes Forum zur Verfügung stellt und vielleicht sogar moderiert oder wenn er darauf ausgerichtet ist, überwiegend meinungsbildende Inhalte bereitzuhalten.“ Nur unter diesen Bedingungen ist die Tätigkeit mit Presse und Rundfunk insoweit vergleichbar, dass der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als eröffnet angesehen werden kann. Die Tätigkeit eines Betreibers ist dann essentiell für die Verbreitung der Meinungen der Nutzer, er stellt „vergleichbar mit einem Anzeigenblatt ein Forum bereit, mittels dessen er Meinungsäußerung durch das Instrument der (unverkörperten) Presse ermöglicht.“ Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist im Gegensatz hierzu nicht für rein kommerziell tätige Anbieter eröffnet, die keine meinungsbildenden Inhalte bereithalten, etwa Internetauktionshäuser. Es ist somit danach abzugrenzen, ob im Vordergrund des Angebots eines Intermediärs meinungsbildende Inhalte stehen und deshalb eine medienspezifische Tätigkeit vorliegt, oder ob die meinungsbildenden Inhalte bei kommerzieller Zielrichtung einen bloßen Zusatz bilden.

dd) Einordnung der Betreiber sozialer Online-Netzwerke

Für die Prüfung der Eröffnung der grundrechtlichen Schutzbereiche des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke zugunsten ihrer inhaltsneutralen Tätigkeit ist das für Presse- und Rundfunkbetreiber entwickelte verfassungsrechtliche Anforderungsprofil zu modifizieren. Die Voraussetzungen einer organisatorischen Anbindung an Presse und Rundfunk wie auch die Notwendigkeit ihrer Tätigkeit für das Funktionieren einer freien Presse bzw. eines freien Rundfunks erweisen sich als ungeeignete Kriterien, die sich nicht sinnvoll auf soziale Online-Netzwerke übertragen lassen. Daher ist die Untersuchung auf die Frage der Bedeutung für die Meinungsverbreitung einzugrenzen:¹²⁶ Zur Eröffnung des Schutzbereichs für die Betreiber genügt es, wenn sich staatliche Vorgaben als Einschränkung der Meinungsverbreitung darstel-

¹²⁵ Dazu und im Folgenden *Volkman*, in: Spindler/Schuster, § 59 RSStV Rn. 15, der von „Meinungsforen“ spricht; vgl. *Giere/Heilmann*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 74 ff.

¹²⁶ Ähnlich wohl *Giere/Heilmann*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 74 ff., die für die Prüfung eines hinreichenden Inhaltsbezugs vor allem darauf abstellen, dass soziale Online-Netzwerke bestimmen, ob und wie meinungsrelevante Inhalte wahrgenommen werden und insofern einen Demokratiebezug aufweisen.

len würden. Voraussetzung für einen Grundrechtsschutz gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist, dass der Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks auf die Verbreitung meinungsrelevanter Inhalte hinwirkt. Stehen im Vordergrund des Intermediärangebots meinungsbildende Inhalte – in Abgrenzung zu einer kommerziellen Ausrichtung – ist der grundrechtliche Schutzbereich eröffnet.

Der Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke könnte nach diesen Maßstäben die klar erkennbare wirtschaftliche Ausrichtung ihrer Angebote entgegenstehen. In den Facebook Newsfeed wie in die Twitter Timeline werden gesponserte Inhalte eingebaut. Die gesammelten Nutzerdaten werden sogar dafür verwendet, die Werbung für die einzelnen Nutzer anzupassen und somit die Attraktivität der Werbeflächen zu erhöhen. Weiterhin befördert die Bedeutung von „Gefällt mir“-Zahlen bei der algorithmischen Erzeugung der Newsfeeds die Veröffentlichung von Unterhaltungsinhalten durch die Nutzer, welche für die Meinungsbildung anderer Nutzer regelmäßig keine Rolle spielen und dies auch gar nicht sollen. Die den Newsfeeds zukommende Aufmerksamkeit führt dazu, dass viele Nutzer und Unternehmen sich darum bemühen, Beiträge zu entwerfen, um möglichst viel Interaktion – speziell „Gefällt mir“-Angaben der Nutzer – hervorzurufen. Eine Folge ist, dass die Newsfeeds der Nutzer sich mit sehr ähnlichen und oftmals substanzlosen Inhalten füllen, die nur mit dem Ziel veröffentlicht wurden, viral zu sein; Videos mit Cat Content und Aufforderungen wie „Like This“ und „Tag someone“ fluten die Newsfeeds im großen Stil.¹²⁷ Facebook reagierte hierauf mit Anpassungen, die für eine verstärkte Anzeige der Inhalte von vertrauenswürdigen Quellen und Nachrichtenseiten gegenüber Spam und somit für eine höhere Qualität des Newsfeeds sorgen sollen.¹²⁸ Diese Probleme verdeutlichen indes auch, dass das Angebot sozialer Online-Netzwerke im Kern auf das Anstoßen von Kommunikation zwischen den Nutzern abzielt. Kommt es für die Erzeugung etwa von Facebook Newsfeed und Twitter Timeline maßgeblich darauf an, wie wahrscheinlich die zukünftige Interaktion eines Nutzers mit bestimmten Inhalten ist, soll gerade zum Verfassen neuer Inhalte in Form von Statusmeldungen, Kommentaren oder Instant-Messages motiviert werden. Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke gestalten ihr Angebot also mit dem Ziel, Kommunikation zwischen ihren Nutzern zu ermöglichen und zu fördern.¹²⁹ Den Nutzern wird ein Forum zur Verfügung gestellt, dem von den Betreibern eine Struktur vorgegeben und

¹²⁷ *Oremus*, Who Controls Your Facebook Feed, http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹²⁸ „Helping Ensure News on Facebook Is From Trusted Sources“, abrufbar unter: <https://newsroom.fb.com/news/2018/01/trusted-sources/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹²⁹ Vgl. *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 630; *ders.*, MMR 2017, 439, 444 f., wobei er von einem Inhaltsbezug der Tätigkeit ausgeht.

das in der Darstellung der Nutzerinhalte organisiert wird. Dabei werden für die Meinungsbildung relevante Inhalte vermittelt und teilweise auch durch die Betreiber gefördert. Die Profile von Zeitungen, Rundfunkanstalten oder auch Politikern und die von diesen veröffentlichten Beiträge sind Teil des Zusammenspiels ganz verschiedener Kommunikationsinhalte in sozialen Online-Netzwerken. Im Unterschied zu Tageszeitungen oder Fernsehsendungen finden sich in sozialen Online-Netzwerken auch persönliche Inhalte aus dem sozialen Umfeld des Nutzers. Die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke ist insofern breiter angelegt, als sie im Grundsatz die Veröffentlichung jeglicher Inhalte umfasst. So wird den Nutzern ein Forum zum Austausch von allen für sie interessanten Inhalten geschaffen. Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke können daher als „Veranstalter des Kommunikationsprozesses“ bezeichnet werden.¹³⁰ Sie eröffnen verschiedenartige Kommunikationsmöglichkeiten und schaffen so einen neuen Kommunikationsraum. Die Regulierung dieses Raumes würde reflexartig auch die einzelnen Nutzer betreffen, die dort ihre Inhalte veröffentlichen. Die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke unterscheidet sich insoweit auch von anderen Internetdiensten: Beschränkt sich der organisatorische Aufwand der Betreiber von Internet-Angeboten auf die Zurverfügungstellung von Speicherplatz auf einem Server, ist dies nicht mit der pressetypischen Institutionalisierung vergleichbar; eine mit Presse und Rundfunk vergleichbare redaktionelle Tätigkeit fehlt.¹³¹ Demgegenüber ist die Gestaltung sozialer Online-Netzwerke und speziell ihrer Newsfeeds entscheidend dafür, welche Informationen die Nutzer erhalten und worauf sie somit reagieren können. Inhalte, die nach den Parametern der Algorithmen nicht relevant erscheinen, insbesondere von Personen, mit denen der Nutzer zuvor kaum kommuniziert hat, werden nicht priorisiert oder gar nicht angezeigt. Die Nutzer erhalten also „eine softwarebasierte Vorauswahl aller Inhalte“.¹³² Dies zeigt, dass die Tätigkeit der Betreiber entscheidend für eine funktionierende Kommunikation der Nutzer ist und die Möglichkeiten zum Äußern und Verbreiten von Meinungen insgesamt erweitert. Aufgrund dieser Bedeutung der Betreiber sozialer Online-Netzwerke als Veranstalter der Kommunikation einzelner Grundrechtsberechtigter ist für ihre Tätigkeit somit der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eröffnet.¹³³

¹³⁰ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 181, der zuvor aber einen Inhaltsbezug für den Newsfeed überwiegend abgelehnt hatte.

¹³¹ *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, 2016, S. 40; *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 99, jeweils in Bezug auf die Pressefreiheit.

¹³² *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 330.

¹³³ Für einen Grundrechtsschutz durch Art. 5 Abs. 1 GG insgesamt *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 181; für die Pressefreiheit *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 630.

3. Abgrenzung zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit

Nachdem gezeigt wurde, dass die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke regelmäßig im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG liegen kann, gilt es im Folgenden, die Anknüpfung dieses Grundrechtsschutzes zu präzisieren. Konkret stellt sich die Frage, ob eine Zuordnung zur Rundfunk- oder zur Pressefreiheit näher liegt.

a) Maßstab der Abgrenzung

Die Abgrenzung zwischen den Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird klassischerweise – und wohl nach wie vor von der überwiegenden Auffassung im Schrifttum – nach der Distributionsform vorgenommen. Presse im Sinne des Verfassungsrechts sind demnach verkörperte Inhalte, also sämtliche Druckerzeugnisse, die Äußerungen permanent auf einem Datenträger fixieren.¹³⁴ Demgegenüber sind mittels elektromagnetischer Schwingungen (unkörperlich) verbreitete Informationen unter Rundfunk einzuordnen.¹³⁵

Die konsequente Anwendung der klassischen Abgrenzung nach der Distributionsform führt dazu, dass sämtliche auf elektromagnetischem Weg übermittelten Informationen unter keinen Umständen in den Schutzbereich der Pressefreiheit fallen könnten, sondern nur die Rundfunkfreiheit in Betracht käme. Durch die Menge der erfassten Sachverhalte und die zunehmende Bedeutung des Internets würde sich die Rundfunkfreiheit zu einem „Supergrundrecht“ entwickeln.¹³⁶ Eine solche rein formale Abgrenzung erscheint angesichts der tiefgreifenden Veränderung der Informationsverbreitung durch das Internet als „anachronistisch“.¹³⁷ Weiter auf das Kriterium der Stofflichkeit abstellen will indes *Schulze-Fielitz*, der auch neue Medien nur an der Pressefreiheit messen will, wenn sie eines körperlichen Mediums zur Verbreitung bedürfen.¹³⁸ Dementsprechend weit ist nach diesem Verständnis der Anwendungsbereich der Rundfunkfreiheit. Beschränkt man aber den Bereich der Presse weiter auf gedruckte Erzeugnisse, verbliebe der Pressefreiheit schon heute ein stark ge-

¹³⁴ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 68; *Clemens*, in: Umbach/Clemens, Art. 5 Rn. 69b; *Ko-reng*, Zensur im Internet, 2010, S. 39; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 6. Aufl. (2010), Art. 5 Rn. 59. Zur Kritik an der Abgrenzung und dem Vorschlag einer einheitlichen Medienfreiheit siehe Kapitel 2, C., II.

¹³⁵ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 90a; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 6. Aufl. (2010), Art. 5 Rn. 95.

¹³⁶ *Gersdorf*, AfP 2010, 421, 424; *Hoffmann et al.*, Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 146; ähnlich auch *Trute*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 104 Rn. 15: Funktionale Erweiterung der Pressefreiheit, um die Rundfunkfreiheit nicht über ihren funktionalen Anwendungsbereich hinaus beständig auszuweiten. Vgl. *Franzius*, JZ 2016, 650, 653.

¹³⁷ *Gersdorf*, AfP 2010, 421, 423.

¹³⁸ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 93; so auch noch *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 6. Aufl. (2010), Art. 5 Rn. 102.

schrumpfter Anwendungsbereich. Alle Internetangebote und insbesondere auch alle Onlinezeitungen könnten verfassungsrechtlich nur an der Rundfunkfreiheit gemessen werden. Langfristig ist angesichts der dort wegfallenden Druckkosten ein weiterer Bedeutungszuwachs von Onlinezeitungen und Online-Informationsangeboten insgesamt zu erwarten.¹³⁹ Ein Festhalten am Kriterium der Verkörperung von Kommunikationsinhalten würde die Pressefreiheit gegenüber der Rundfunkfreiheit marginalisieren und langfristig „ins Museum schicken“¹⁴⁰ bzw. „zu einer leeren Hülse“¹⁴¹ werden lassen. Am Erfordernis der stofflichen Verkörperung von Presseerzeugnissen ist nicht festzuhalten.¹⁴²

Die Pressefreiheit ist vielmehr entwicklungs offen und dynamisch zu interpretieren.¹⁴³ Für die künftige Abgrenzung von Presse und Rundfunk ist dabei nicht auf die Verbreitungsform, sondern auf die prägenden Gesichtspunkte des jeweiligen Mediums abzustellen. Mithin ist entscheidend, welchem der klassischen Medien es in Erscheinungsbild und Rolle im Meinungsbildungsprozess entspricht.¹⁴⁴ Maßgebliches Kriterium einer solchen funktionalen Abgrenzung sind die spezifischen kommunikativen Strukturen und Eigenarten der Medien als prägende Faktoren.

„Kennzeichnend für den Rundfunk in diesem Sinne ist der Umstand, dass der Rezipient unmittelbar auditiv bzw. visuell mit einem kontinuierlich ablaufenden Gesamtprogramm konfrontiert wird, das diesen in seiner Gesamtpersönlichkeit emotional involviert. Der Hörer bzw. Zuseher wird mit einer virtuellen Welt konfrontiert, [...] die aufgrund der unmittelbaren sinnlichen Wahrnehmung besonders für eine Beeinflussung des Rezipienten geeignet ist.“¹⁴⁵

Dies brachte das Bundesverfassungsgericht mit der klassischen Formel der „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft des Rundfunks“ zum Ausdruck.¹⁴⁶ Die Breitenwirkung zeigt sich in der Reichweite und der Möglichkeit, große Teile der Bevölkerung zu beeinflussen.¹⁴⁷ Durch die Aktualität kommt zum Ausdruck, dass der klassische Rundfunk schneller und näher am Geschehen berichten konnte als die zuerst zu druckenden Presseerzeugnisse.¹⁴⁸ Die besondere Suggestivkraft des Rundfunks „ergibt sich insbesondere aus der

¹³⁹ Gersdorf, AfP 2010, 421, 423; Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 143.

¹⁴⁰ Gersdorf, BayVBl. 2015, 625, 627.

¹⁴¹ Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 143.

¹⁴² Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 198; Kühling, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 46.

¹⁴³ Gersdorf, AfP 2010, 421, 423; Kühling, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 46.

¹⁴⁴ Gersdorf, AfP 2010, 421, 424; ebenso Trute, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 104 Rn. 15; für eine funktionale Abgrenzung auch Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 197; in diese Richtung Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 132, 176 ff.

¹⁴⁵ G. Schröder, Das Recht auf freie Meinungsäußerung im Internet, 1999, S. 109 f.

¹⁴⁶ BVerfGE 90, 60, 87.

¹⁴⁷ BVerfGE 119, 181, 215; Gersdorf, AfP 2010, 421, 424; Koreng, Zensur im Internet, 2010, S. 79 f.

¹⁴⁸ BVerfGE 119, 181, 215; Gersdorf, AfP 2010, 421, 424.

Möglichkeit, die Kommunikationsformen Text und Ton sowie beim Fernseh- und Funk zusätzlich bewegte Bilder miteinander zu kombinieren und der programmlichen Information dadurch insbesondere den Anschein hoher Authentizität zu verleihen.¹⁴⁹ Entscheidend für die Presse ist demgegenüber ihr Charakter als selektives Lesemedium.¹⁵⁰ Ihre Wirkung wird erst „mittels eines in der Gedankensphäre des Rezipienten stattfindenden Lesevorgangs“ entfaltet. Der Leser selektiert aktiv aus dem Informationsangebot die für ihn relevanten Inhalte aus. Dabei sind stehende Inhalte wie Texte, Bilder und Grafiken typusprägend für die Presse.¹⁵¹

Presse im Sinne des Verfassungsrechts sind damit redaktionell gestaltete Textangebote unabhängig von ihrer Verbreitungsform. Umgekehrt fallen mittels elektromagnetischer Schwingungen (unkörperlich) verbreitete Video- und Audiobeiträge in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit, es sei denn, Ton- und Bewegtbildanteile haben in einem Gesamtangebot nur eine untergeordnete Funktion.¹⁵² Im Gegensatz zur bisherigen Abgrenzung, die auf die Übertragungsweise der Inhalte abstellt, rückt verstärkt die Wirkweise eines Kommunikationsraums, in dem die einzelnen Kommunikationsvorgänge stattfinden, in den Blickpunkt.¹⁵³ Hierdurch gewinnt die Funktion eines Mediums im Kommunikationsprozess an Bedeutung. Wird der Rezipient mit einem kontinuierlich ablaufenden und planmäßig gestalteten Programm konfrontiert, das er ohne eigene Selektionsentscheidungen „im Zurücklehnen“ audiovisuell wahrnimmt, handelt es sich verfassungsrechtlich um ein Rundfunkangebot. Führt der Rezipient demgegenüber eine aktive Auswahl zwischen stehenden Inhalten aus, die er betrachten kann, handelt es sich um ein Presseangebot. Aus dieser Neuabgrenzung folgt, dass digital verbreitete Textangebote als Lesemedien zukünftig in den Schutzbereich der Pressefreiheit fallen. Dies gilt insbesondere für die Internetangebote hergebrachter Presseunternehmen, die auf ihren Webseiten Artikel, Videos und Grafiken anbieten. Auch reine Onlinezeitungen sind an der Pressefreiheit zu messen. Hierdurch wird auch online publizierten journalistischen Inhalten der Schutz der Pressefreiheit zugespro-

¹⁴⁹ BVerfGE 119, 181, 215; vgl. auch BVerfGE 90, 60, 87: „Rundfunkfreiheit ist daher vor allem Programmfreiheit. Sie gewährleistet, dass Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können.“

¹⁵⁰ Gersdorf, AfP 2010, 421, 425; G. Schröder, Das Recht auf freie Meinungsäußerung im Internet, 1999, S. 111 f.

¹⁵¹ Gersdorf, AfP 2010, 421, 425; in diese Richtung auch Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 197: „textdominierte“ Angebote.

¹⁵² Gersdorf, BayVBl. 2015, 625, 627. Für derartige Kriterien wohl auch Mengden, Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung, 2018, S. 401, der für die Regulierung berücksichtigen will, dass „Zugangsdiensten, über die vornehmlich Bewegtbild rezipiert wird, relativ besonderes Meinungsbildungsgewicht zukommt.“

¹⁵³ Zum Begriff des Kommunikationsraums siehe Kapitel 1, D., II., 5., c).

chen.¹⁵⁴ Irrelevant ist dann, ob ein journalistisches Werk digital oder analog verbreitet wird – die unterschiedliche Einordnung von klassischen Presseerzeugnissen und Online-Medien ist nicht sachgerecht.¹⁵⁵

b) Schutz der Betreiber sozialer Online-Netzwerke durch die Pressefreiheit

Die herausgearbeiteten Kriterien für die Abgrenzung von Rundfunk- und Pressefreiheit sind nunmehr auf Betreiber sozialer Online-Netzwerke anzuwenden. Konkret gilt es also zu prüfen, ob ihr Angebot funktional der Presse oder dem Rundfunk entspricht. Wären die Nutzer sozialer Online-Netzwerke mit einem kontinuierlich ablaufenden Programm konfrontiert, das sie ohne eigene Selektionsentscheidungen audiovisuell wahrnehmen, läge Rundfunk im Sinne des Grundgesetzes vor. Führt die Nutzer demgegenüber eher eine aktive Auswahl zwischen verschiedenen stehenden Inhalten aus, die sie betrachten wollen, handelt es sich um Presse.

Für den Facebook Newsfeed und die Twitter Timeline werden (auf Grundlage algorithmenbasierter Entscheidungsprozesse) Beiträge aus dem Netzwerk des jeweiligen Nutzers nach dem ermittelten Relevanzwert ausgewählt und geordnet. Jeder Nutzer erhält so einen vorsortierten Überblick der Aktivitäten mit ihm verbundener anderer Nutzer. Aus allen in Betracht kommenden Inhalten werden für den jeweiligen Nutzer die relevantesten priorisiert und an der Spitze des Newsfeeds präsentiert. Die Betreiber des sozialen Online-Netzwerks nehmen durch die Auswahlkriterien ihrer Algorithmen wesentlichen Einfluss auf die Informationsflüsse im jeweiligen Netzwerk und lenken die Aufmerksamkeit ihrer Nutzer.¹⁵⁶ Bei jeder Nutzung des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks kann der Nutzer die zusammengestellten Inhalte betrachten, durch seinen Newsfeed scrollen und entscheiden, welche Statusmeldungen, Bilder oder Videos er länger betrachten und ob er darauf reagieren möchte. Durch die Zusammenstellung einer Vielzahl verschiedener Inhalte und ihre Sortierung weist der Newsfeed eines sozialen Online-Netzwerks funktionale Ähnlichkeit zu klassischen Presseerzeugnissen wie einer Tageszeitung auf. Auch hier werden die Beiträge verschiedener Journalisten zusammengestellt und (thematisch) geordnet; die wichtigsten Themen werden auf der Titelseite oder zu Beginn eines Zeitungsbuchs positioniert. Der Leser entscheidet, welche Inhalte er rezipieren möchte, wobei er aufgrund der Vorsortierung mit bestimmten Inhalten direkt konfrontiert wird. Soziale Online-Netzwerke sind damit selektive Lesemedien: Die Nutzer wählen aus einer Vorauswahl nochmals bestimmte Inhalte, die sie betrachten und auf die sie etwa in Form von Kommentaren und

¹⁵⁴ Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 142; Kühling, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 46.

¹⁵⁵ Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 196 ff.; Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 142.

¹⁵⁶ Vgl. Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 322 ff.

Gefällt mir-Angaben reagieren. Weiter ist es nicht der Regelfall, dass audiovisuelle Inhalte in sozialen Online-Netzwerken quantitativ eine übergeordnete Rolle spielen. Auf Facebook dominieren mit Links oder URLs vor allem stehende Inhalte.¹⁵⁷ Für Twitter mit seinem Fokus auf Kurznachrichten gilt dies in verstärktem Maße. Ein Unterschied besteht zu sozialen Online-Netzwerken, die primär oder ausschließlich auf das Teilen von Fotos und Videos ausgerichtet sind, an deren Spitze Instagram und TikTok stehen.¹⁵⁸ Dieser quantitative Fokus auf audiovisuelle Inhalte legt für Netzwerke wie Instagram und TikTok auf den ersten Blick eine Einordnung als Rundfunk nahe. Eine quantitative Einordnung ist dabei im Einzelfall vorzunehmen; indes sind diese Kriterien für eine funktionale Abgrenzung von untergeordneter Bedeutung. Vielmehr ist auf die Art und Weise der Rezeption der Inhalte abzustellen. Auch in auf audiovisuelle Inhalte ausgerichteten Netzwerken werden Nutzer nicht mit einem kontinuierlich und planmäßig ablaufenden Gesamtprogramm konfrontiert.¹⁵⁹ Trotz der ihnen vorgegebenen Auswahl und Sortierung können sie auch hier bestimmte Inhalte ignorieren und auf andere, vermeintlich irrelevante Inhalte reagieren. Bei den in sozialen Online-Netzwerken wahrgenommenen Inhalten handelt es sich um selektiv zu rezipierende Medien. Sie weisen daher qualitativ eine größere Nähe zur Presse auf. Die funktionale Untersuchung zeigt somit, dass die prägende Kommunikation über die jeweiligen Newsfeeds ein eher der Presse ähnliches Erscheinungsbild aufweist. Die Tätigkeit der Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks fällt damit regelmäßig in den Schutzbereich der Pressefreiheit.¹⁶⁰

4. Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf juristische Personen

Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke müssten auch Grundrechtsträger der Pressefreiheit sein. Juristischen Personen stehen die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG insgesamt prinzipiell zu.¹⁶¹ Die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke ist somit durch die Pressefreiheit geschützt, sofern die tätige Gesellschaft einen Sitz in Deutschland oder im EU-Ausland aufweist.

¹⁵⁷ Siehe Kapitel 1, B., V., 1., a).

¹⁵⁸ Siehe Kapitel 1, B., V., 3.

¹⁵⁹ Vgl. *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498, 499, mit (weiterem) Blick auf Medienintermediäre.

¹⁶⁰ *Kühling*, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 46. Im Ergebnis so auch *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 630; ders., MMR 2017, 439, 444 f., wengleich hier nur Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG insgesamt in Bezug genommen wird. In Richtung der Pressefreiheit tendierend auch *Franzius*, JZ 2016, 650, 654.

¹⁶¹ Exemplarisch BVerfGE 113, 63, 75 für die Meinungsfreiheit; BVerfGE 21, 271, 277 für die Pressefreiheit; BVerfGE 95, 220, 234 für die Rundfunkfreiheit; *Dreier*, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 37; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 102.

VI. Grundrechtskonkurrenzen

Die Tätigkeiten der Betreiber sozialer Online-Netzwerke fallen somit regelmäßig in den Schutzbereich der Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG und in den Schutzbereich der Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Schutzrichtungen der Grundrechtsnormen sind sehr unterschiedlich: Die Berufsfreiheit vermittelt einen stark subjektivierten Schutz gegen berufsregelnde Eingriffe, während der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Bedeutung der Massenmedien für den Meinungsbildungsprozess eher objektiv interpretiert worden ist.¹⁶² Insofern können sich die Schutzbereiche von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG teilweise überschneiden, von einem Spezialitätsverhältnis ist aber gerade nicht auszugehen. Zwischen der Berufsfreiheit und der Pressefreiheit besteht grundsätzlich Idealkonkurrenz.¹⁶³ Typische Presseberufe wie Verleger oder Redakteur stellen auch Berufe im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG dar. Diese Presseberufe werden dabei durch die Funktionen der Pressefreiheit bestimmt, die „gegenüber Art. 12 über die Qualität einer tatbestandlichen Komplettierung“ verfügt.¹⁶⁴ Im Zusammenspiel konstituieren Art. 12 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein qualifiziertes Berufsbild, welches sich von nicht-medialen Berufen unterscheidet.¹⁶⁵ Auf Schrankenebene bedeutet dies, dass der enger gefasste Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes in Art. 5 Abs. 2 GG nur solche Sonderrechte verbietet, die in die kommunikationsrechtlichen Inhalte der Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eingreifen. Geht es hingegen um auch Presseberufe betreffende berufsrechtliche Regelungen, ist der Schrankenvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG uneingeschränkt anzuwenden.¹⁶⁶

Somit gilt für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke, dass sich ihr Grundrechtsschutz aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt. In sachlicher Hinsicht stehen diese Grundrechte nebeneinander; durch ihr Zusammenspiel können die Eigenheiten der Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke erfasst und grundrechtlich geschützt werden.¹⁶⁷ Die ihnen zurechenbare Auswahl und Sortierung verschiedener Inhalte für die Newsfeeds

¹⁶² Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 179f.

¹⁶³ Bethge, in: Sachs, Art. 5 Rn. 89a; Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 12 Rn. 170; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 318; Wieland, in: Dreier, Art. 12 Rn. 172. A. A. (Pressefreiheit als *lex specialis*) Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 12 Rn. 280; wohl auch Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 408.

¹⁶⁴ Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 12 Rn. 171.

¹⁶⁵ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 180; Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 12 Rn. 171.

¹⁶⁶ Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 12 Rn. 179; a. A. Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 408.

¹⁶⁷ Vgl. Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 180.

strukturiert die Kommunikation im jeweiligen Netzwerk und ähnelt funktional einer redaktionellen Tätigkeit etwa für eine Zeitung.¹⁶⁸

B. Grundrechtsschutz der Nutzer sozialer Online-Netzwerke

Von den Betreibern sozialer Online-Netzwerke sind deren Nutzer zu unterscheiden. Während erstere für die Organisation der Kommunikation in diesen Netzwerken verantwortlich sind, bedienen die Nutzer sich der so geschaffenen Möglichkeiten, indem sie sich registrieren, mit anderen Personen verbinden und kommunizieren. Welche Grundrechte die Kommunikation der Nutzer sozialer Online-Netzwerke schützen, soll im Folgenden dargestellt werden.

I. Schutz durch die Meinungsfreiheit

1. Inhalt der Kommunikation

Die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG schützt, ohne ausdrücklich zwischen Werturteilen und Tatsachenbehauptungen zu unterscheiden, die Freiheit des Einzelnen, seine Meinung zu äußern und zu verbreiten. Neben Meinungen, die sich durch „das Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung“ auszeichnen,¹⁶⁹ fallen auch Tatsachenbehauptungen nicht von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG heraus.¹⁷⁰ Für den Schutz durch die Meinungsfreiheit kommt es nicht darauf an, ob eine Äußerung wertvoll oder wertlos, richtig oder falsch, emotional oder rational begründet ist.¹⁷¹ Auch überspitzende und konfrontative Äußerungen sind vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst. Im Rahmen sog. Schmähkritikerfolgt jenseits polemischer und überspitzter Kritik keine sachliche Auseinandersetzung mehr, vielmehr geht es um die Herabsetzung einer anderen Person; ein derartig schmäher Charakter einer Äußerung ist indes auf Rechtfertigungsebene bei Abwägung mit den Grundrechten des Betroffenen zu berücksichtigen und führt regelmäßig zum Zurücktreten der Meinungsfreiheit des Äußernden.¹⁷² Nicht inhaltlich geschützt werden bewusst und erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen, da sie

¹⁶⁸ Siehe insbesondere Kapitel 2, A., V., 2., c).

¹⁶⁹ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 25; *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 82.

¹⁷⁰ Exemplarisch BVerfGE 61, 1, 8; 90, 241, 247; *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 27; siehe Kapitel 2, A., IV., 1.

¹⁷¹ BVerfGE 61, 1, 7; 65, 1, 41; 93, 266, 289; 102, 347, 365 f.

¹⁷² BVerfGE 82, 43, 51; 82, 272, 285; 85, 1, 16; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 61; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 40. Für einen Ausschluss von Schmähkritik schon auf Schutzbereichsebene *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 102 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 70 ff.

zur geistigen Auseinandersetzung im Rahmen der verfassungsmäßig vorausgesetzten Meinungsbildung nichts beitragen können.¹⁷³

Werden die Kommunikationsmöglichkeiten in sozialen Online-Netzwerken von den Nutzern zu Äußerungen verwendet, gilt es, die inhaltlichen Grenzen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG zu beachten. Unabhängig davon, ob die Nutzer Äußerungen im Wege des Instant-Messaging, in erstellten Gruppen, durch Statusmeldungen auf der eigenen Profilseite oder durch Kommentare im Newsfeed tätigen, verlangt die Eröffnung des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit den konstitutiven subjektiven Bezug des Äußernden zum Inhalt der Äußerung. Auch für eine Einordnung von Äußerungen in sozialen Online-Netzwerken ist somit die Abgrenzung unwahrer Tatsachenbehauptungen von Werturteilen von entscheidender Bedeutung. Es gilt dafür, den Aussagegehalt der jeweiligen Äußerung eines Nutzers zu ermitteln.¹⁷⁴ Dies kann mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein und die Verifizierung der Wahrheit von Tatsachenbehauptungen (etwa bei Interpretation von Statistiken) an ihre Grenzen stoßen. Gerade die sozialen Online-Netzwerken eigene, knappe Ausdrucksweise verlangt es, alle denkbaren Auslegungsmöglichkeiten zu berücksichtigen und die Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht zu übersteigern.¹⁷⁵ Bei Diskussionen über den Newsfeed muss eine Äußerung im Kontext vorheriger Äußerungen anderer Nutzer interpretiert werden, um den objektiven Gehalt der Äußerung erfassen zu können. Bei der Einordnung der Aussagen in sozialen Online-Netzwerken, insbesondere in Bezug auf das Vorliegen von Schmähkritik, ist die Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede zu beachten: Bei Beiträgen „zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage“ können entsprechend auch scharfe und übersteigerte Äußerungen in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG fallen.¹⁷⁶ Diese im Zweifel weite Interpretation des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit führt dazu, dass sogar extremistische, rassistische oder antisemitische Äußerungen geschützt sein können.¹⁷⁷ Auch der Begriff der Meinung ist im Zweifel im Interesse eines

¹⁷³ BVerfGE 54, 208, 219; 61, 1, 7 ff.; 90, 241, 247; 99, 185, 197; *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 28; *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 94 ff.; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 82 ff. Gegen tatbestandliche Einschränkungen *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 36 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 65 mwN; *Steinbach*, JZ 2017, 653, 659. Zum Maßstab für erwiesene falsche Tatsachenbehauptungen siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), aa).

¹⁷⁴ Dazu und im Folgenden *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 84.

¹⁷⁵ *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 466.

¹⁷⁶ BVerfGE 61, 1, 7 f.; 85, 1, 16; *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 26.

¹⁷⁷ Vgl. BVerfGE 124, 300, 320: „Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ und „Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts“; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 66 ff.; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 40.

wirksamen Grundrechtsschutzes weit zu verstehen.¹⁷⁸ Dies bedeutet, dass bei Diskussionen zu gesellschaftlich relevanten Themen über den Newsfeed eines sozialen Online-Netzwerks der Schutzbereich der Meinungsfreiheit im Zweifelsfall eröffnet ist. Demgegenüber müssen Unterhaltungsinhalte betreffende Äußerungen über Instant-Messenger oder geschlossene Gruppen nach strengeren Maßstäben geprüft werden.

2. Form von Äußerungen

Der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG erfasst als Ausdrucksformen für Meinungsäußerungen explizit Wort, Schrift und Bild. Die geschützten Äußerungsformen sind über den Wortlaut hinaus so offen zu interpretieren, dass sie jede (friedliche) Form der Artikulation, mit deren Hilfe eine Auffassung ausgedrückt und übermittelt wird, erfassen.¹⁷⁹ Demgegenüber sind Äußerungen, die durch die gewählte Form (insbesondere demütigende Schimpfwörter) den Rahmen der geistigen Auseinandersetzung verlassen, nicht geschützt. Bei einer solchen Formalbeleidigung ergibt sich die Diffamierung aus der Form der Äußerung ohne Rücksicht auf ihren Inhalt.¹⁸⁰

Den Nutzern sozialer Online-Netzwerke stehen neben Texteingaben auch andere Möglichkeiten zur Kommunikation zur Verfügung. So können z. B. Symbole wie Emoticons genutzt werden. Zudem eröffnet die Möglichkeit, mit „Gefällt mir“-Angaben auf Inhalte zu reagieren, eine besondere Form der Äußerung, durch deren Verwendung eine positive Einstellung des Nutzers zu ausgewählten Inhalten zum Ausdruck kommt. Auch diese Formen der Äußerung in sozialen Online-Netzwerken werden vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG erfasst.¹⁸¹ Es gilt, die Einschränkungen für Formalbeleidigungen zu beachten.

3. Verbreitung von Äußerungen

Meinungen dürfen in den dargestellten Formen geäußert und verbreitet werden. Der Äußernde bestimmt, wie weit die Meinung verbreitet wird, etwa privat oder öffentlich, kostenlos oder gegen Entgelt. Eine Reglementierung des Personenkreises, dem die Äußerung zugehen soll, ist von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG

¹⁷⁸ BVerfGE 85, 1, 14 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 62 ff.

¹⁷⁹ Für eine weite Auslegung der Begriffe Wort, Schrift und Bild *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 86 ff. mwN; für ein Verständnis der Begriffe als bloß beispielhafte Aufzählung *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 26a; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 82.

¹⁸⁰ *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 102 f.; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 62; *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 85.

¹⁸¹ Vgl. *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 3 Rn. 52; zu Emoticons *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 85.

gerade nicht gewollt.¹⁸² Auch auf das Medium, mit dem eine Äußerung transportiert wird, kommt es für die Bestimmung des sachlichen Schutzbereichs nicht an. Unerheblich ist folglich, ob eine Meinung mündlich geäußert wird oder ob dieselbe Äußerung über eine Webseite abrufbar ist.¹⁸³ Ebenso geschützt ist die Nutzung eines Hyperlinks, d. h. das Setzen eines digitalen Verweises auf eine andere Webseite oder elektronische Dokumente.¹⁸⁴ Im Grundsatz sind auch anonym verbreitete sowie unter einem Pseudonym getätigte Äußerungen vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst.¹⁸⁵

Aus diesem weitgreifenden Schutz folgt, dass auch die „neuen“ Möglichkeiten der Verbreitung von Äußerungen in sozialen Online-Netzwerken geschützt sind.¹⁸⁶ Dies gilt für alle dort angebotenen Formen der Kommunikation, also etwa die Nutzung von Instant-Messaging, Gruppen oder des Newsfeeds. Der Schutz der Meinungsfreiheit ist insofern unabhängig vom für die Äußerung gewählten Empfängerkreis. Ähnlich wie in der realen Welt Straßen und Plätze im Rahmen des Gemeingebrauchs zur Meinungsverbreitung gewählt werden können, kann der sich Äußernde im Internet bestimmen, dass er seiner Äußerung durch die Nutzung bestimmter kommunikativer Möglichkeiten in sozialen Online-Netzwerken eine möglichst große Wirkung sichern möchte.¹⁸⁷

4. Zusammenfassung

Wer sich in einem sozialen Online-Netzwerk kommunikativ betätigt, kann sich grundsätzlich auf die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG berufen.¹⁸⁸ Konstitutiv für die Bestimmung einer Meinung ist ihre Subjektivität im Sinne einer Bezugnahme des Äußernden zum Inhalt seiner Äußerung im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung. Auch in sozialen Online-Netzwerken gilt, dass der Schutzbereich der Meinungsfreiheit für bewusst und erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen und Formalbeleidigungen nicht eröffnet ist.

II. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Für die Nutzer, die die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken aktiv gestalten und dort eigene Inhalte einstellen, stellt sich die Frage, ob ihre Kom-

¹⁸² *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 93.

¹⁸³ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 93.

¹⁸⁴ *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 89; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 94.

¹⁸⁵ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 86; *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 85. Ausführlich dazu Kapitel 3, A., III., 2., b), aa).

¹⁸⁶ *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 90; *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 86.

¹⁸⁷ Vgl. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 91 ff.

¹⁸⁸ *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 245.

munikation (auch) durch eine der Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt wird.¹⁸⁹ Auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist – in Abgrenzung zur Meinungsfreiheit – abzustellen, wenn es um medienspezifische Verhaltensweisen geht. Meinungs- und Pressefreiheit respektive Meinungs- und Rundfunkfreiheit können demnach nebeneinander zur Anwendung kommen, wenn der Inhalt einer Äußerung und pressenspezifische bzw. rundfunkspezifische Verhaltensweisen in Frage stehen.¹⁹⁰

1. Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Für die Konkretisierung der Schutzbereiche von Rundfunkfreiheit und Pressefreiheit ist ihr besonderer Öffentlichkeits- und Demokratiebezug zu beachten. Notwendig für den Grundrechtsschutz ist eine rundfunkspezifische bzw. pressenspezifische Verhaltensweise, welche angenommen werden kann, wenn eine kommunikative Betätigung an die Allgemeinheit gerichtet ist und durch eine gewisse, die Wirkungen beeinflussende organisatorische Struktur gekennzeichnet ist.¹⁹¹

Überlegen lässt sich nun, ob angesichts der beschriebenen Veränderungen der Kommunikation und der speziell in sozialen Online-Netzwerken eröffneten Partizipationsmöglichkeiten auch die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG anzupassen ist. In sozialen Online-Netzwerken wie Facebook oder Twitter erhalten alle registrierten Nutzer die Möglichkeit, sich öffentlich zu politischen und gesellschaftlichen Themen zu äußern. Unter diesen Voraussetzungen scheint jedermann zum Journalisten werden und eigene Inhalte publizieren zu können. Es stellt sich dann die Frage, ob dieser „Bürgerjournalismus“ der Presse nach bisheriger Interpretation gleichzustellen ist.¹⁹² Zuzustimmen ist diesem Verständnis insoweit, als der Begriff verdeutlichen soll, dass es für den Schutz durch die Pressefreiheit nicht auf die inhaltliche Qualität eines Beitrags ankommen kann.¹⁹³ Indes würde die unterschiedslose Einbeziehung aller in sozialen Online-Netzwerken (oder sogar noch weiter im Internet) von Nutzern verbreiteten Kommunikate in den Schutzbereich der Pressefreiheit diese über die ihr zugeordnete Funktion hinaus ausweiten und hier zu einem faktischen Gleichlauf mit der Meinungsfreiheit führen. Auch und gerade für die Kommunikation im Internet ist für die Eröffnung des Schutzbereichs der Pressefreiheit daher eine gewisse Dauerhaftigkeit und Kontinuität der Tätigkeit zu verlangen, zusätzlich zur Offenheit gegenüber zusätzlichen Rezipienten.¹⁹⁴ Die Eröffnung

¹⁸⁹ Vgl. *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 245.

¹⁹⁰ Siehe Kapitel 2, A., V., 1.

¹⁹¹ Siehe Kapitel 2, A., V., 1.

¹⁹² Dafür *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 277; *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 99 f.

¹⁹³ BVerfGE 66, 116, 134; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 130.

¹⁹⁴ *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 245.

ihres Schutzbereichs erfordert somit eine Verstetigung und Strukturierung der Informationsweitergabe an andere Nutzer.¹⁹⁵ Diese Anforderungen gelten *mutatis mutandis* für die Rundfunkfreiheit.

2. Schutz der Nutzer sozialer Online-Netzwerke durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG?

a) Der Empfängerkreis einer Äußerung als mögliches Abgrenzungskriterium

Allen voran *Gersdorf* sieht für den grundrechtlichen Schutz von aktiv an den Kommunikationsvorgängen in sozialen Online-Netzwerken teilnehmenden Nutzern die Pressefreiheit, jedenfalls aber eine „Medienfreiheit“, als maßgeblich an.¹⁹⁶ Er möchte die Abgrenzung zwischen den Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG nach allgemeinen Kriterien vornehmen: Richtet sich die Kommunikation des Nutzers an eine beliebige Öffentlichkeit, soll Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG – regelmäßig die Pressefreiheit – einschlägig sein. Wann eine solche beliebige Öffentlichkeit in sozialen Online-Netzwerken vorliegt, will *Gersdorf* von der Bestimmtheit und Bestimmbarkeit des Empfängerkreises abhängig machen, also insbesondere auf das Netzwerk (den Freundeskreis) des jeweiligen Nutzers abstellen. Stellt ein Nutzer in einem sozialen Online-Netzwerk öffentlich einsehbare Inhalte ein, wäre angesichts des unbestimmten Publikums der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eröffnet. Kommuniziert ein Nutzer hingegen nur innerhalb seines Freundeskreises, sieht *Gersdorf* das Problem, dass dieser Empfängerkreis zahlenmäßig oft sehr weit gefasst und schwer überschaubar ist. Einerseits sei ein bestimmbarer Freundeskreis als Gruppe keine beliebige Öffentlichkeit. Andererseits stehe ob der großen Gruppe an Empfängern keine konkrete Person im Vordergrund, wie es für die Individualkommunikation typisch sei. Für *Gersdorf* ist die Zuordnung dieser „personenindifferenten Gruppenkommunikation“ noch offen, er sieht aber die Möglichkeit einer Anwendung von Rundfunk- oder Pressefreiheit.

b) Notwendigkeit einer medienspezifischen Betätigung

Fragwürdig ist zunächst *Gersdorfs* Verständnis einer „personenindifferenten“ Kommunikation. Diese Kategorie entwickelt er aus der Größe eines Freundeskreises eines Nutzers, welche insoweit entscheidend für dessen Grundrechtsschutz wäre. Anstatt auf die reine Anzahl möglicher Rezipienten von Inhalten in sozialen Online-Netzwerken abzustellen, sollte die Art und Weise berück-

¹⁹⁵ Vgl. *Kühling*, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 46 mit Bezug auf Chat-Rooms.

¹⁹⁶ Dazu und im Folgenden *Gersdorf*, BayVBl. 2015, 625, 627 ff.; ders., MMR 2017, 439, 442 f.; ähnlich *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 103 f., ausgehend von der Annahme einer einheitlichen Medienfreiheit; für die Anwendbarkeit der Rundfunkfreiheit bei öffentlich sichtbaren Inhalten *Schmidtman*, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 338, 343 f. Zur Abgrenzung von Rundfunk- und Pressefreiheit auch *Gersdorf*, AfP 2010, 421, 423 ff.; siehe Kapitel 2, A., V., 3.

sichtigt werden, in der die Nutzer ihren Freundeskreis aufbauen. So kann eine Freundschaft auf Facebook nur geschlossen werden, wenn die Freundschaftsanfrage eines Nutzers durch den anderen bestätigt wird, verlangt also eine beiderseitige willentliche Betätigung. Demgegenüber setzt das Folgen auf Twitter grundsätzlich keine Reziprozität voraus; die Nutzer haben indes auch hier die Möglichkeit, ihre Tweets zu schützen und nur für eine ausgewählte Nutzergruppe sichtbar zu machen.¹⁹⁷ Ist eine beiderseitige Aktivität zur Verbindung mit anderen Nutzern erforderlich, entsteht hierdurch eine abgrenzbare Gruppe von Rezipienten. Von einer beliebigen Öffentlichkeit oder einer personenindifferenten Kommunikation kann nicht gesprochen werden. Selbst wenn eine einseitige Aktivität wie bei Twitter zur Vernetzung mit anderen Nutzern sozialer Online-Netzwerke genügt, wird die Gruppe der Empfänger eines Kommunikats durch eben diese Betätigung (für Twitter die Entscheidung, einem anderen Nutzer zu folgen) bestimmbar. Von einer an die Allgemeinheit gerichteten Kommunikation kann daher wohl nur ausgegangen werden, wenn vom jeweiligen Nutzer die Option der öffentlichen Zugänglichkeit gewählt wird, nicht aber bei der Kommunikation an den bestimmaren Freundeskreis.

Weiterhin sollte der Schutzbereich der Pressefreiheit bzw. der Rundfunkfreiheit nicht nur deshalb eröffnet sein, weil ein Nutzer eines sozialen Online-Netzwerks dort Meinungen äußert und für diese Äußerungen die Option der öffentlichen Einsehbarkeit wählt. Hierin allein liegt noch keine medien spezifische Verhaltensweise; es entsteht keine besondere Strukturierung der Informationen, die über die einzelnen Äußerungen an sich hinausgeht. *Gersdorfs* Verständnis impliziert, dass schon und nur aufgrund der Äußerung einer Meinung in einem sozialen Online-Netzwerk der Schutzbereich der Pressefreiheit oder der Rundfunkfreiheit eröffnet ist, solange die Äußerung öffentlich zugänglich ist. Richtigerweise müsste aber noch ein medien spezifisches Verhalten des Nutzers hinzutreten. Anderenfalls würde der besondere Öffentlichkeits- und Demokratiebezug des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG missachtet bzw. aufgegeben werden. Es ergibt sich somit, dass die Nutzung eines sozialen Online-Netzwerks zur Äußerung einer Meinung allein die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, die aus der besonderen Bedeutung der Medien für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung resultieren, nicht erfüllen kann. Mit anderen Worten: Es sind die von den Betreibern des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks geschaffenen Rahmenbedingungen, die dem einzelnen Nutzer das Publizieren von Inhalten an ein unbestimmtes Publikum ermöglichen, und es sind die unter Kontrolle der Betreiber erzeugten und strukturierten Newsfeeds, durch die die Inhalte einzelner Nutzer eine große Reichweite erzielen. Ein pressenspezifisches Verhalten liegt also regelmäßig bei den Betreibern sozialer Online-Netzwerke vor, nicht

¹⁹⁷ Siehe Kapitel 1, A., III., 1.

aber bei den Nutzern. Auch der Verfasser eines Leserbriefs kann sich nicht auf die Pressefreiheit berufen, obgleich seine Äußerungen in einem Presseergebnis abgedruckt werden.¹⁹⁸ Außerhalb der institutionalisierten Formen der Informationsübermittlung ist auch für Meinungsäußerungen einzelner Internetnutzer die Meinungsfreiheit einschlägig.¹⁹⁹

„Wer sich massenmedialer Kommunikationsmittel bedient, um seine Meinungsäußerung zu verbreiten, ohne selbst (im weitesten Sinne des Wortes) Betreiber des Mediums zu sein [...], genießt für seine Meinungsäußerung ausschließlich den Schutz der Meinungsfreiheit. Wer hingegen ein Massenmedium betreibt, kann sich, je nach Schutzrichtung, einmal auf die Meinungsfreiheit, das andere Mal hingegen auf die einschlägige Medienfreiheit berufen.“²⁰⁰

Für individuelle Meinungsäußerungen im Rahmen von sozialen Online-Netzwerken tritt daher die Freiheit der Meinungsäußerung in den Vordergrund.²⁰¹ Die Rundfunk- und Pressefreiheit kann für Nutzer zur Anwendung kommen, wenn rundfunkspezifische oder pressenspezifische Arbeit in sozialen Online-Netzwerken etwa durch staatliche Maßnahmen erschwert wird.²⁰²

Das Vorliegen einer solchen rundfunk- oder pressenspezifischen Tätigkeit in sozialen Online-Netzwerken ist insbesondere dann anzunehmen, wenn es um Inhalte geht, die dort über Profile von Presse- und Rundfunkunternehmen veröffentlicht werden.²⁰³ Diese Betätigung kann als Annex zu den klassischen Betätigungsfeldern in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit oder der Pressefreiheit fallen.²⁰⁴ Regelmäßig wird es sich dabei um Inhalte handeln, die über eine Facebook-Seite bzw. von verifizierten Twitter-Accounts in das Netzwerk hineingetragen werden.

Für die Nutzer sozialer Online-Netzwerke gilt somit, dass ihre Kommunikation nur dann in den Schutzbereich der Presse- oder der Rundfunkfreiheit fällt, wenn ihre Inhalte öffentlich einsehbar sind und eine gewisse Institutionalisierung der Informationsweitergabe erfolgt. Dies ist durch eine – zugegebenermaßen schwierige – Auslegung im Einzelfall zu bestimmen.²⁰⁵ Diese steht im Spannungsfeld zwischen der Gefahr einer Aushöhlung der Pressefreiheit einerseits und der Gefahr einer an Qualitätsmaßstäben ausgerichteten Schutz-

¹⁹⁸ BVerfGE 113, 63, 75; *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 76.

¹⁹⁹ *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 14.

²⁰⁰ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 104.

²⁰¹ *Hamacher*, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, 2015, S. 398; in diese Richtung wohl auch *Franzius*, JZ 2016, 650, 654: „Geht es nicht eher um die Meinungsfreiheit der Nutzer?“

²⁰² *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 245. Bei Beeinträchtigung der Grundrechte durch Private können sich Schutzpflichten aktivieren; zudem ist die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte zu beachten. Siehe dazu auch Kapitel 5, A.

²⁰³ Siehe Kapitel 1, D., II., 1., a).

²⁰⁴ Vgl. *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 86 ff.; *Wellenreuther*, Presseähnliche Telemedien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 2011, S. 151 ff., zur Annexkompetenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

²⁰⁵ *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 245.

bereichsprüfung andererseits. Es gilt: Je beliebiger der Inhalt und der Zusammenhang eines Nutzerbeitrags zu anderen Beiträgen erscheint, desto mehr rückt die Meinungsfreiheit in den Vordergrund. Werden hingegen mit einer planmäßigen Strukturierung Inhalte eingestellt und die Diskussionen zwischen anderen Nutzern (etwa in den Kommentaren zu eigenen Inhalten) moderiert, kann der Schutzbereich der Pressefreiheit oder der Rundfunkfreiheit eröffnet sein.²⁰⁶ Dies kann aber keinesfalls pauschal angenommen werden. Im Ergebnis ist regelmäßig davon auszugehen, dass für die Kommunikation der Facebook-Nutzer der Schutzbereich der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG eröffnet ist, nicht aber Presse- oder Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

III. Schutz durch die Informationsfreiheit

Vom Grundrechtsschutz für aktive Äußerungen in sozialen Online-Netzwerken ist die Situation der Empfänger zu unterscheiden, welche eine passive Rolle einnehmen. Für diese kommt der Schutz durch die Informationsfreiheit in Betracht, welche als zweite Alternative in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verankert ist. Danach hat jeder das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Das Grundrecht der Informationsfreiheit ergänzt die Meinungsfreiheit aus der Empfängerperspektive.²⁰⁷ „Allgemein zugänglich“ sind alle Quellen, die dazu geeignet und bestimmt sind, einem nicht bestimmbar Personenkreis (der Allgemeinheit) Informationen zu vermitteln.²⁰⁸ Welche Quellen allgemein zugänglich sind, ist ausschließlich nach objektiven Kriterien zu ermitteln und regelmäßig von derjenigen Person abhängig, die eine Quelle eröffnet hat oder bereithält.²⁰⁹ Informationsquelle kann jeder denkbare Träger von Gedankeninhalten sein, was in erster Linie Rundfunk und Presse meint.²¹⁰ Die Informationsfreiheit schützt den gesamten Prozess des Sich-Informierens, beginnend bei der Entgegennahme einer Information bis hin zu ihrer aktiven Beschaffung, Aufbereitung und Speicherung.²¹¹

Im Grundsatz sind auch Internetangebote als allgemein zugängliche Quelle anzusehen.²¹² Indes kann eine Informationsquelle dadurch verschlossen werden, dass sie nur für einen begrenzten Personenkreis verfügbar gemacht wird.

²⁰⁶ Zur Abgrenzung zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit siehe Kapitel 2, A., V., 3.

²⁰⁷ *Bethge*, in: *Sachs*, Art. 5 Rn. 52.

²⁰⁸ BVerfGE 27, 71, 83; 33, 52, 65; 90, 27, 32; *Fechner*, in: *Stern/Becker*, Art. 5 Rn. 142; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 78 ff.

²⁰⁹ *Fechner*, in: *Stern/Becker*, Art. 5 Rn. 143; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 108 f.

²¹⁰ *Fechner*, in: *Stern/Becker*, Art. 5 Rn. 139 f.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 77.

²¹¹ *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 83 mwN.

²¹² *Weigl*, *Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen*, 2011, S. 88 f.

Eine Quelle bleibt dabei trotz eines formalen Aufnahmeprozesses wie der Registrierung in sozialen Online-Netzwerken allgemeinzugänglich, solange dieser Prozess von jedermann unproblematisch erfüllt werden kann.²¹³ Für die in sozialen Online-Netzwerken eingestellten Inhalte sind die Privatsphäre-Einstellungen des jeweiligen Nutzers zu beachten: Hiernach richtet sich, für welche anderen Personen innerhalb und außerhalb des Netzwerks die Inhalte einsehbar sind.²¹⁴ Wählt der Nutzer die Option „Öffentlich“, sind die Inhalte auch für nicht mit ihm verbundene Personen und sogar für nicht im jeweiligen Netzwerk registrierte Personen zugänglich, mithin allgemein zugänglich im Sinne der Informationsfreiheit. Werden Inhalte dagegen nur mit einer ausgewählten Nutzergruppe wie etwa den befreundeten Nutzern geteilt, wird der Empfängerkreis gezielt verschlossen. Für die Information aus diesen Quellen besteht mangels Allgemeinzugänglichkeit kein Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG. Die Rezeption von Informationen in sozialen Online-Netzwerken wird also durch die Informationsfreiheit geschützt, wenn sie vom Kommunikator für einen nicht bestimmbar Personenkreis zugänglich gemacht werden.²¹⁵

IV. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Als Ausgestaltung des von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung anerkannt. Es schützt die Befugnis jedes Grundrechtsträgers, eigenständig über Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Der Einzelne kann selbst entscheiden, wann und gegenüber wem zu welchem Zweck Lebenssachverhalte und personenbezogene Daten offenbart werden.²¹⁶

Bei der Registrierung in sozialen Online-Netzwerken und der anschließenden Gestaltung ihrer Profile geben Nutzer regelmäßig personenbezogene Daten an. Dies beginnt mit der Angabe des Namens, sofern nicht unter einem Pseudonym kommuniziert wird. Darüberhinaus offenbaren Nutzer Geburtsdaten, religiöse und politische Überzeugungen oder ihre sexuelle Orientierung. Durch die Entscheidung zur Preisgabe persönlicher Daten in einem sozialen Online-Netzwerk üben die Nutzer ihre durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschützte grundrechtliche Freiheit aus.²¹⁷ Die Daten werden dabei gegenüber den Betreibern, mithin Privaten, offenbart, welche diese speichern und

²¹³ Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 139; Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 184; vgl. Fechner, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 145.

²¹⁴ Siehe Kapitel 1, A., III., 1.

²¹⁵ Fechner, Medienrecht, 2019, Kap. 12 Rn. 245; vgl. Raue, JZ 2018, 961, 965.

²¹⁶ BVerfGE 65, 1, 43; 78, 77, 84; Di Fabio, in: Maunz/Dürig, Art. 2 Abs. 1 Rn. 175; Dreier, in: ders., Art. 2 Abs. 1 Rn. 79.

²¹⁷ Gersdorf, BayVBl. 2015, 625, 628.

verwenden können. Der grundrechtliche Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kann die Auslegung zivilrechtlicher Normen, die diese Daten gegenüber den Betreibern schützen, im Wege mittelbarer Drittwirkung beeinflussen.²¹⁸ Infolge bestehender Schutzpflichten kann der Gesetzgeber zu Schutzvorkehrungen gegenüber Beeinträchtigungen dieses Rechts von privater Seite verpflichtet sein.²¹⁹

C. Zur Anerkennung neuer Kommunikationsgrundrechte *de constitutione lata*²²⁰

Die bisherige Untersuchung führt zu einem Grundrechtsschutz der Betreiber sozialer Online-Netzwerke durch die Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG; die Nutzer sind regelmäßig durch die Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt. Dabei wurde die Abgrenzung zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit entgegen der bisherigen Linie des Bundesverfassungsgerichts nach funktionalen Kriterien vorgenommen. Die Veränderungen der Kommunikation durch Internetdienste wie soziale Online-Netzwerke erfordern insoweit ein Überdenken der überkommenen Grundrechtsdogmatik. In der rechtswissenschaftlichen Literatur zeigten sich in den letzten Jahren verschiedene Ansätze, die für einen anderen Lösungsweg durch Anerkennung neuer grundrechtlicher Freiheiten im Bereich des Art. 5 Abs. 1 GG plädieren und so neue, möglicherweise zeitgemäßere Kriterien für den Grundrechtsschutz gewinnen wollen. Diese Ansätze sollen aufgegriffen und dahingehend untersucht werden, ob sie die Veränderungen durch Online-Kommunikation besser erfassen können und die Anerkennung neuer Kommunikationsgrundrechte insofern für einen umfassenden Grundrechtsschutz der Kommunikationsteilnehmer erforderlich ist.

I. Anerkennung einer Internet(dienste)freiheit

1. Internetfreiheit *sui generis*

Probleme bei der Zuordnung von Internetanwendungen zu den Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG bewegten schon Ende der 1990er Jahre *Wilhelm Mecklenburg* dazu, eine Lösung in Form einer Erweiterung des Grundrechtskanons des Art. 5 Abs. 1 GG zu suchen. Er möchte eine Internetfreiheit als „Freiheit *sui generis*;

²¹⁸ Vgl. *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, Art. 2 Abs. 1 Rn. 191; zur mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte siehe Kapitel 5, A., I., 1.

²¹⁹ *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, Art. 2 Abs. 1 Rn. 189; *Murswiek/Rixen*, in: Sachs, Art. 2 Rn. 24 f.; zu grundrechtlichen Schutzpflichten siehe Kapitel 5, A., I., 2. und II.

²²⁰ Begriffsverwendung nach *Schmidmann*, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 248 ff.

die sechste Kommunikationsfreiheit“ aus Art. 5 Abs. 1 GG entnehmen.²²¹ Dies stützt er auf die Entwicklungsoffenheit der Tatbestände des Art. 5 Abs. 1 GG, die vom Verfassungsgeber so konzeptioniert wurden, um alle medialen Ausprägungen zu erfassen und zu schützen. Er ordnet das Internet als „Plattform zur Vermittlung von Informationen“ ein, in der jedoch keine innere Organisation in der Form vorliegt, dass die Akzeptanz und Zumutbarkeit der vorhandenen Inhalte überprüft wird. Das Internet als Umgebung für die Ausübung bestimmter Dienste unterscheidet sich deshalb deutlich von Presse und Rundfunk als Medien zweiter Ordnung, welche Inhalte strukturiert aufbereitet präsentieren. Aufgrund der Bedeutung des Internets für die persönliche wie für die öffentliche Meinungsbildung müsse dem neuen Medium erster Ordnung eine eigenständige Kommunikationsfreiheit zur Seite gestellt werden. Die Internetfreiheit soll „als besondere Ausbildung einer übergreifenden Gewährleistung freier Kommunikation“ verstanden werden und insbesondere die individuelle Berichterstattung über das Medium Internet schützen. *Mecklenburg* sieht den Gesetzgeber zur Ausgestaltung der Internetfreiheit berufen, und zwar umso mehr, als das Internet Faktor und somit auch Gefahrenquelle für die Meinungsbildung wird.

2. Internetdienstefreiheit

Andere Stimmen in der Literatur wollen keine grundrechtliche Freiheit für das Internet schlechthin, aber eine Freiheit für bestimmte Internetdienste als Reaktion auf die Besonderheiten ihrer Kommunikation schaffen. Diese Internetdienstefreiheit soll als eigenständige Freiheit ausgehend vom herrschenden Abgrenzungskriterium der Verbreitungsform (für Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) anerkannt werden.²²² Dies ermögliche eine bessere Ausdifferenzierung der Kommunikationsformen als die bisherige Abbildung in Rundfunk- und Pressefreiheit. Die Internetdienstefreiheit soll in den Kontext des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG – also anders als die Internetfreiheit nicht in den gesamten Abs. 1 – eingefügt werden. Methodisch wird das neue Grundrecht ohne Verfassungsänderung im Wege der extensiven Auslegung begründet.²²³

In den Schutzbereich der neuen Internetdienstefreiheit fallen Kommunikationsinhalte, die an einen unbestimmten Personenkreis verbreitet werden. Von der Pressefreiheit wird nach der verkörperten respektive elektromagnetischen Verbreitungsform abgegrenzt. Von der Rundfunkfreiheit soll nach der Linearität eines Dienstes abgegrenzt werden: Unter Rundfunk fallen danach lineare Dienste, die auf einen gleichzeitigen Empfang durch den (unbestimmten) Empfängerkreis ausgerichtet sind; dieser gleichzeitige Empfang bringe die beson-

²²¹ *Mecklenburg*, ZUM 1997, 525 ff.

²²² Dazu und im Folgenden *Holznapel/Schumacher*, in: Kloepfer (Hrsg.), Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011, S. 58.

²²³ *Holznapel*, NordÖR 2011, 205, 210; vgl. *Hoffmann et al.*, Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 149.

dere Meinungsrelevanz des Rundfunks zum Ausdruck. Nicht-lineare Dienste wären demgegenüber an der neuen Internetdienstefreiheit zu messen. Hierunter fallen dementsprechend Webseiten, Blogs, Videodienste wie Youtube, Online-Mediatheken und Mischdienste mit Text und Videos.²²⁴

3. Bewertung einer Internet(dienste)freiheit

Für die Begründung einer Internetfreiheit *sui generis* wie einer Internetdienstefreiheit im Wege der Verfassungsauslegung finden sich zunächst keine Anhaltspunkte im Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 GG, der nur „die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film“ erwähnt. In systematischer Hinsicht erscheint die von *Mecklenburg* gewählte Verortung der Internetfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG fragwürdig, weil alle übrigen Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG ausdrücklich in Satz 1 oder Satz 2 geschützt werden. Für die Internetdienstefreiheit wiederum ist eine Anknüpfung an Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG insoweit schwierig, als Internetdienste – wie in dieser Arbeit schon für soziale Online-Netzwerke erörtert – für Individual- und Massenkommunikation gleichermaßen genutzt werden können. Internetdienste unterscheiden sich somit von den Massenmedien Rundfunk, Presse und Film.²²⁵

Insbesondere würde die Anerkennung einer Internet(dienste)freiheit die Abgrenzung zwischen den Kommunikationsgrundrechten eher verkomplizieren als erleichtern. *Mecklenburg* erachtet eine gesetzgeberische Ausgestaltung der Internetfreiheit als notwendig, was die Frage aufwirft, warum es einer gegenüber der normgeprägten Rundfunkfreiheit eigenständigen Internetfreiheit bedarf.²²⁶ Daneben schafft das Konzept der Internet(dienste)freiheit neue verfassungsrechtliche Fragen, insbesondere die der Gesetzgebungskompetenz für Internetdienste.²²⁷ Schließlich ist der Konzeption einer Internet(dienste)freiheit entgegenzuhalten, dass die Anerkennung dieses Grundrechts *sui generis* bei künftigen technischen Entwicklungen als überholt erachtet werde könnte und zu Rufen nach wieder neuen grundrechtlichen Freiheiten führen dürfte.²²⁸ Die Forderung nach stets auf den technologischen Stand zugeschnittenen Grundrechten ist mehr Umgehung als Lösung diffiziler verfassungsrechtlicher Auslegungs- und Subsumtionsprobleme. Denn schon das Bestehen einer Regelungslücke ist zweifelhaft: Für Äußerungen und Tätigkeiten im Internet mit

²²⁴ Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 149 f.

²²⁵ Vgl. Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 251.

²²⁶ Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 243.

²²⁷ Gersdorf, BayVBl. 2015, 625, 627, der begrifflich nicht zwischen Internetfreiheit und Internetdienstefreiheit unterscheidet. Diese Unterscheidung berührt indes nicht die Frage der Gesetzgebungskompetenz.

²²⁸ Vgl. Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 243 f.

einem ausreichenden inhaltlichen Bezug bleibt die Meinungsfreiheit anwendbar.²²⁹ Fällt eine kommunikative Tätigkeit im Internet also nicht in den Schutzbereich eines Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, bedeutet dies keinesfalls, dass sie zwangsläufig aus dem Bereich der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG fällt. Angesichts des mindestens durch das Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG gesicherten grundrechtlichen Schutzes besteht keine Notwendigkeit zur Schaffung einer Internet(dienste)freiheit.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung ohne Verfassungstextänderung wirft auch die grundsätzliche Frage auf, ob nicht eine entsprechende Willensbetätigung des Verfassungsgebers erforderlich ist. Die Grundrechte sind – abgesehen von der Menschenwürde – zwar grundsätzlich abänderbar und nur ein Mindestbestand an Menschenrechten muss in einem Grundrechtskatalog erhalten bleiben.²³⁰ Jedoch verlangen gezielte Änderungen der Verfassung durch Einführung neuer Sachgebiete oder intensive Änderungen trotz bestehender, strikter Verfassungsnormen im Zweifel eine förmliche Änderung der Verfassung. Insbesondere die zukunftsorientierte Neuregelung eines Verfassungsbereichs verlangt demnach eine förmliche Änderung.²³¹ Für eine Neugestaltung wie die Einführung einer Internetfreiheit bzw. Internetdienstefreiheit als neues Grundrecht fern von irgendwelchen semantischen Anknüpfungspunkten ist die Beteiligung des verfassungsändernden Gesetzgebers zu verlangen.

II. Anerkennung einer einheitlichen Medienfreiheit

1. Herleitung und Schutzbereich einer einheitlichen Medienfreiheit

Angesichts der gezeigten Bedenken gegen die Anerkennung einer zusätzlichen grundrechtlichen Freiheit haben sich verschiedene Autoren in den vergangenen Jahren für ein „Abschleifen“ des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und seiner Abgrenzungen ausgesprochen. Viel Aufwind hat die Position erfahren, welche von einer einheitlichen Konzeption des Grundrechtsschutzes in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeht und eine weitergehende Distinktion der „einzelnen Medienfreiheiten“ für nicht erforderlich hält.²³²

²²⁹ *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 84; *Schmidtmann*, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 247.

²³⁰ Ausführlich hierzu *Murswiek*, in: Wahl (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, 2008, S. 261 ff.

²³¹ *Schulze-Fielitz*, in: Wahl (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, 2008, S. 230.

²³² Für nur eine Medienfreiheit *Bronsema*, Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse, 2008, S. 171 ff.; *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 58 ff.; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 175 ff.; *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 98 ff.; *Sporn*, K&R 2013, 2, 5 ff. Positiv gegenüber einer Medienfreiheit auch *Hain*, K&R 2012, 98, 103.

Danach soll ein einheitliches Grundrecht der Medienfreiheit geschaffen werden, das lediglich hinsichtlich verschiedener Medienangebote unterschiedlich ausgestaltet ist.²³³ Die Annahme einer einheitlichen Medienfreiheit mache eine Abgrenzung der Schutzbereiche von Rundfunk- und Pressefreiheit entbehrlich und schaffe dabei auch nicht – wie es bei einer Internetfreiheit der Fall wäre – einen neuen, abgrenzungsbedürftigen Schutzbereich. Insoweit soll den tatsächlichen Entwicklungen der Mediengesellschaft Rechnung getragen werden, die eine Unterscheidung der einzelnen Mediendienste und medialer Gattungen massiv erschweren.²³⁴ Zur Herleitung einer einheitlichen Medienfreiheit als neu zu entwickelndes Grundrecht wird insbesondere ein Vergleich zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezogen.²³⁵

Die einheitliche Medienfreiheit wäre in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine übergreifende, zusammenfassende Betrachtung und Interpretation des Grundrechtsschutzes der Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit zu verorten.²³⁶ Der Schutzbereich soll sämtliche Medien erfassen und so „die anderen Mediengrundrechte überwölben“. Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit sollen innerhalb der einheitlichen Medienfreiheit eigenständige, spezielle Grundrechtsausprägungen darstellen. Unter eine weit gefasste Medienfreiheit könnten zukünftig auch neue Medienformen und mediale Mischformen eingeordnet werden. Die nominale Einordnung einzelner Medienarten in dieses Gesamtsystem soll nicht zu ihrer Gleichbehandlung führen; vielmehr verbleiben abgrenzbare Bereiche innerhalb der einheitlichen Medienfreiheit – wodurch insbesondere die Eigenständigkeit der Presse geschützt werden soll. Die Differenzierung nach dem Charakter der einzelnen Medienformen beginnt dann erst bei Fragen der Rechtsfolgen (Ausformung der Schranken, Regulierung).²³⁷

„Zweifel an der Zulässigkeit eines in der zuletzt genannten Weise entwickelten Grundrechts haben keinen Bestand. Ein Verstoß gegen die Systematik der Grundrechte oder ein Widerspruch zu sonstigen Verfassungsnormen oder Verfassungsgrundsätzen ist nicht zu sehen: Durch das Einfügen eines Grundrechts der allgemeinen Medienfreiheit entstünde keine Ausweitung des Grundrechtsschutzes auf einen vorher nicht grundrechtlich geschützten Bereich.“

Das menschliche Verhalten, das durch eine allgemeine Medienfreiheit geschützt würde, fiel auch in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit.²³⁸

²³³ *Fechner*, Medienrecht, 2019, Kap. 3 Rn. 100.

²³⁴ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 192.

²³⁵ *Bronsema*, Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse, 2008, S. 185 f.

²³⁶ Dazu und im Folgenden *Bronsema*, Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse, 2008, S. 176 ff.; vgl. *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 192 f.

²³⁷ Zu dieser „abgestuften Regulierung“ *Sporn*, K&R 2013, 2, 7.

²³⁸ *Bronsema*, Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse, 2008, S. 186 f.

Rechtsvergleichend werden für die einheitliche Medienfreiheit Art. 10 EMRK und Art. 11 GRC bemüht.²³⁹ Art. 10 EMRK schützt die „Freiheit, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.“ Hieraus wird ein einheitliches Konzept entnommen, das die Äußerung von Meinungen und Informationen unabhängig von den verwendeten Medien umfasst.²⁴⁰ Art. 11 Abs. 2 GRC nimmt sogar den Begriff der Medien auf: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“ Auch die Grundrechte-Charta geht somit von einer einheitlichen Konzeption des Grundrechtsschutzes für die verschiedenen Medienformen aus.²⁴¹

2. Bewertung der einheitlichen Medienfreiheit

Gegen die Anerkennung einer einheitlichen Medienfreiheit durch Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG spricht die Differenzierung zwischen einzelnen Freiheiten im Wortlaut, die nahelegt, neue Medienformen den aufgelisteten Freiheiten zuzuordnen.²⁴² In systematischer Hinsicht ist zwar zutreffend, dass die Vereinheitlichung von Schutzbereichen trotz entgegenstehenden Wortlauts in der Grundrechtsauslegung keineswegs dogmatisches Neuland darstellen würde. So fasst das Bundesverfassungsgericht Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG als einheitliches Grundrecht der Glaubens-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit auf; Art. 4 Abs. 2 GG hat demnach nur deklaratorische Bedeutung.²⁴³ Weiterhin werden die Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG und die Berufsausübung nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG als einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit verstanden.²⁴⁴ „Freie Wahl und freie Ausübung des Berufs lassen sich nicht scharf auseinanderhalten; sie bezeichnen nicht genau abgrenzbare Bereiche der Berufsfreiheit, sondern sich berührende und ineinander übergehende Phasen einer einheitlichen Freiheitsgewährleistung.“²⁴⁵ Der Vergleich dieser anerkannten einheitlichen Schutzbereiche zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verdeutlicht, dass eine einheitliche Medienfreiheit einen weitreichenden Einschnitt in der Grund-

²³⁹ Vgl. *Sporn*, K&R 2013, 2, 6.

²⁴⁰ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 10 f.; *Kühling*, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 20.

²⁴¹ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 19 f.; *Jarass*, in: ders., Art. 11 Rn. 17 f.

²⁴² So auch nach Vergleich zu Art. 11 Abs. 2 GRC und ausgewählten Landesmediengesetzen *Schmidtman*, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 273 ff.

²⁴³ Zuletzt BVerfGE 108, 282, 297: „Beide Absätze des Art. 4 GG enthalten ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht.“ Vgl. auch *Kokott*, in: Sachs, Art. 4 Rn. 12 ff. mwN. zur Diskussion in der Literatur.

²⁴⁴ BVerfGE 7, 377, 401 ff.; für die Literatur exemplarisch *Manssen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 12 Rn. 2.

²⁴⁵ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 12 Rn. 25 im Anschluss an BVerfGE 7, 377, 400 ff.

rechtsinterpretation darstellen würde. Berufswahl und Berufsausübung gehen denklogisch ineinander über: In der Berufsausübung aktualisiert sich stets und immer wieder die Berufswahl.²⁴⁶ Angesichts der Schwierigkeiten, die Begriffe Religion, Glauben und Weltanschauung überhaupt zu bestimmen, geschweige denn voneinander abzugrenzen, bedingt die praktische Handhabung des Art. 4 GG eine einheitliche Interpretation. Demgegenüber haben sich Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit als voneinander unabhängige Freiheiten etabliert. Sie waren klar nach Art der Verbreitung voneinander abzugrenzen,²⁴⁷ was auch heute noch möglich ist. Es sind die Ergebnisse dieser Abgrenzung, die korrigiert werden sollen.²⁴⁸ Der Vergleich zu anderen einheitlich interpretierten Schutzbereichen zeigt, dass die Annahme einer einheitlichen Medienfreiheit im Widerspruch zur grundrechtlichen Systematik steht.²⁴⁹

Auch der Vergleich zu den Grundrechten, die unter dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht zusammengefasst werden, ergibt nichts für ein Mediengrundrecht. Der vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Schutz der informationellen Selbstbestimmung und der Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme fußen auf einer Weiterentwicklung bzw. Anerkennung besonderer Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, welches seinerseits aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt wurde.²⁵⁰ Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG ist in ihrem Wortlaut sehr weit gefasst, was sie von Art. 5 Abs. 1 GG unterscheidet.²⁵¹ Die Unterschiede werden dadurch verdeutlicht, dass durch die Erfassung aller Medienformen und Medienmischformen ein Grundrecht mit bewusst offenem Schutzbereich erst geschaffen würde. Im Gegensatz dazu konnte das Bundesverfassungsgericht bei Entwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme Schutzbereich und Eingriffssystematik eines schon existierenden weiten Grundrechts konturieren.

²⁴⁶ Ruffert, in: BeckOK GG, Art. 12 Rn. 18.

²⁴⁷ Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 284.

²⁴⁸ Gersdorf, AfP 2010, 421, 423 f.; Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 284.

²⁴⁹ Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 284.

²⁵⁰ Zur Struktur des allgemeinen Persönlichkeitsrechts BVerfGE 27, 344, 351; 54, 148, 153 f.; zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung BVerfGE 65, 1, 41 ff.; zum Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme BVerfGE 120, 274, 302 ff. Es handelt sich dabei wohl richtigerweise nicht um eigenständige Grundrechte, sondern um Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts; dazu BVerfGE 152, 152, 186 ff.; vgl. BVerfGE 120, 274, 302; Dreier, in: ders., Art. 2 Abs. 1 Rn. 79 ff.

²⁵¹ Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 150; Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 252; mit systematischen Bedenken auch Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 48.

Auch die Übertragung der europäischen Gewährleistungen aus Art. 10 EMRK und Art. 11 GRC auf das deutsche Verfassungsrecht erscheint fragwürdig. Die EMRK ist bei der Anwendung des gesamten deutschen Rechts einschließlich der Grundrechte als Auslegungshilfe heranzuziehen und auch die Grundrechte somit im Lichte der Konvention und der Rechtsprechung des EGMR auszulegen.²⁵² Diese Heranziehung ist indes im Kern ergebnisorientiert und verlangt keine „schematische Parallelisierung“ verfassungsrechtlicher Begriffe; Ziel ist die Vermeidung von Völkerrechtsverletzungen.²⁵³ Es kommt insoweit darauf an, die von der EMRK geschützte Kommunikationsfreiheit bei Anwendung deutscher Grundrechte nicht zu verletzen. Eine zwingende Neuinterpretation des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt die EMRK hingegen nicht. Die Grundrechte-Charta gilt gem. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union „und für die Mitgliedsstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Nach Art. 52 Abs. 3 GRC hat der Schutz des Art. 11 GRC „die gleiche Bedeutung und Tragweite“ wie das durch die EMRK garantierte Recht.²⁵⁴ So liegt nahe, die EU-Grundrechte selbst dann bei der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen, wenn im zu entscheidenden Fall keine Bindung an die EU-Grundrechte besteht.²⁵⁵ Auch hier ist indes eine „Harmonisierung“ der Schutzbereiche von Art. 11 GRC und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verlangt, sondern es geht um das Ergebnis der Grundrechtsanwendung. Trotz der unbestrittenen Bedeutung von GRC und EMRK für die nationale Grundrechtsauslegung folgt aus ihnen keine Notwendigkeit zur Anerkennung einer einheitlichen Medienfreiheit. Für Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG spricht der seit Jahrzehnten bestehende Katalog des Grundgesetzes mit seinem ausdifferenzierten Grundrechtsmodell vielmehr stark dagegen, im Wege der Auslegung und ohne Verfassungsänderung eine einheitliche Medienfreiheit zu schaffen. Bei der Annahme einer einheitlichen Medienfreiheit im Wege der Verfassungsinterpretation handelt es sich um eine systemwidrige Verfassungsinterpretation, die für einen umfassenden Grundrechtsschutz nicht erforderlich ist.²⁵⁶ Für eine derart tiefgreifende Veränderung wäre eine ausdrückliche Änderung des Grundgesetztextes *de lege ferenda* notwendig.²⁵⁷

²⁵² Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 15 f.; Sauer, Staatsrecht III, 2018, § 7 Rn. 15 ff.

²⁵³ BVerfGE 128, 326, 370; Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 16.

²⁵⁴ Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 86.

²⁵⁵ Jarass, in: ders., Art. 51 Rn. 30a.

²⁵⁶ Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 48 f.; Weigl, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 97.

²⁵⁷ Hoffmann et al., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 150; Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, S. 349 f. Siehe Kapitel 2, C., I., 3.

III. Anerkennung einer einheitlichen Kommunikationsfreiheit

1. Herleitung und Schutzbereich einer einheitlichen Kommunikationfreiheit

Einen noch weitgehenden Bruch zur bisherigen Verfassungsinterpretation fordern diejenigen Autoren, die Art. 5 Abs. 1 GG als einheitliches Kommunikationsgrundrecht verstehen. Hierdurch würde auch die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken (wie die gesamte Online-Kommunikation) dem dann einheitlichen Schutzbereich der Kommunikationsfreiheit unterfallen, „ohne dass es auf eine nähere Bestimmung des kommunikativen Anknüpfungspunktes ankäme.“²⁵⁸

Ein einheitliches Kommunikationsgrundrecht lässt sich nach *Pille* argumentativ auf die Probleme bei der Abgrenzung von Massen- und Individualkommunikation im Internet und die Schwierigkeiten bei der grundrechtlichen Einordnung von Online-Kommunikation stützen.²⁵⁹ Eine Anknüpfung des verfassungsrechtlichen Schutzbereiches an die bisherigen Kategorien sieht er als künstliche Aufrechterhaltung von Unterschieden an, wo faktische Unterschiede nicht mehr auszumachen seien. Da sämtliche Kommunikationsfreiheiten dem Schutz der freien Kommunikation und Meinungsbildung dienen, stellten die „Medienfreiheiten“ kein Aliud zur Meinungs- und Informationsfreiheit dar. Nur durch das Aufbrechen der bisher dominierenden Trennung von Individual- und Massenkommunikation bei Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG werde „ein abgestuftes, angebotsbezogenes Regulierungskonzept verfassungsrechtlich gangbar und eine einheitliche und konsistente Medienordnung ermöglicht.“ Daher soll Art. 5 Abs. 1 GG als einheitliches Kommunikationsgrundrecht verstanden werden, welches jegliche kommunikative Betätigung umfassend schützt.²⁶⁰ Für den Schutz der konkreten Kommunikation soll „dem telos von Art. 5 Abs. 1 GG entsprechend“ nach der Gefahrgeneigntheit und Meinungsbildungsrelevanz der jeweiligen Betätigung differenziert werden. Die Frage der Regulierungsintensität wäre erst auf Schrankenebene zu berücksichtigen. Den ausdrücklich genannten Einzelfreiheiten wird hierbei „indizieller Regelcharakter“ beigemessen.

2. Bewertung einer einheitlichen Kommunikationsfreiheit

Auch dem Vorschlag der einheitlichen Kommunikationsfreiheit ist zugestehen, dass vor dem Hintergrund der Veränderungen des Meinungsbildungsprozesses und der Entwicklung neuer Kommunikationsformen ein Hinterfragen der bisherigen grundrechtlichen Kategorien angezeigt ist. Schon der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 GG spricht indes gegen die Annahme eines einheitlichen

²⁵⁸ *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 194; positiv gegenüber einem Kommunikationsgrundrecht *Hain*, K&R 2012, 98, 103.

²⁵⁹ Dazu und im Folgenden *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 193 ff.

²⁶⁰ Dafür auch *Guggenberger*, Netzneutralität, 2015, S. 209.

Schutzbereiches. Danach hat „jeder“ das Recht, seine Meinung (in bestimmten Ausdrucksformen) frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Demgegenüber werden „die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film“ in Satz 2 „gewährleistet“. Wie dargestellt, ist die Vereinheitlichung grundrechtlicher Schutzbereiche auch in systematischer Hinsicht zumindest fragwürdig.²⁶¹ Art. 5 Abs. 1 GG schützt nicht nur verschiedene Phasen kommunikativer Betätigung, sondern eben verschiedene Betätigungen. Geht man davon aus, dass der grundrechtliche Schutzbereich einen bestimmten, verfassungsgesetzlich inkorporierten Lebensbereich umschreiben soll, ist die Umschreibung des Art. 5 Abs. 1 GG mit „Kommunikation“ ungenau, da dessen Wortlaut verschiedene Lebensbereiche – wie die Information und die massenmediale Betätigung – anspricht.²⁶²

Pille ist dahingehend zuzustimmen, dass die Einordnung einer kommunikativen Betätigung in den Schutzbereich einer Kommunikationsfreiheit von der Frage der Regulierung zu trennen ist. Die Annahme einer einheitlichen Kommunikationsfreiheit würde die gesetzgeberischen Möglichkeiten insoweit nicht verändern. Aus dieser Feststellung, dass eine einheitliche Kommunikationsfreiheit sich nicht beschränkend oder erweiternd auf der Regulierungsebene auswirkt, folgen indes keine tragenden Argumente für eine neue Konzeption des Art. 5 Abs. 1 GG. Merkwürdig ist vor dem Hintergrund der hervorgehobenen Trennung von Schutzbereich und Regulierung, wenn *Pille* ausführt, dass „nur durch das Aufbrechen der bisher dominierenden Trennung von Individual- und Massenkommunikation bei Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG ein abgestuftes, angebotsbezogenes Regulierungskonzept verfassungsrechtlich gangbar“ gemacht werde – ist es dann also doch die Notwendigkeit eines neuen, einfachgesetzlichen Regulierungskonzepts, das hinter der Kommunikationsfreiheit steht? Auch die Einführung der Meinungsbildungsrelevanz als Kriterium für den verfassungsrechtlichen Schutz einer kommunikativen Betätigung scheint zur Lösung der beschriebenen Zuordnungsprobleme nicht geeignet. Rundfunk, Presse und Film werden in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schon bisher wegen ihrer Funktion besonders geschützt. Es ist ihre hervorgehobene Bedeutung „für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung, für Kritik und Kontrolle der öffentlichen Gewalt und für die Wahlentscheidung als demokratischen Grundakt des Volkes“²⁶³ – mit anderen Worten: Meinungsbildungsrelevanz –, die sie von den durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützten Meinungsäußerungen abhebt.

Überhaupt kann die neue Kommunikationsfreiheit die zahlreich aufgeworfenen Fragen²⁶⁴ nicht überzeugend beantworten. Ihr Schutzbereich, der mit „jeg-

²⁶¹ Siehe Kapitel 2, C., II., 2.

²⁶² Vgl. *Merten*, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 56 Rn. 23, 37 f.

²⁶³ BVerfGE 91, 125, 134 in Bezug auf Presse- und Rundfunkfreiheit.

²⁶⁴ Vgl. den „Fragenkatalog“ bei *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 195.

liche kommunikative Betätigung“ beschrieben wird, bleibt unbestimmt. Wenn nicht schlichtweg die Schutzbereiche von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG addiert werden sollen, bleiben die Grenzen des geschützten Verhaltens unklar. Versteht man den Schutzbereich der Kommunikationsfreiheit aber weiter als den der bisherigen Kommunikationsgrundrechte, wird das bisher auf Schutzbereichsebene bestehende Abgrenzungsproblem schlichtweg verschoben. Liegt grundrechtsdogmatisch eine Schutzbereichsposition vor, in die eingegriffen werden kann, ergibt sich auf der Rechtfertigungsebene das Bedürfnis, diese Eingriffe zu rechtfertigen. Müssen also zur Rechtfertigung die widerstreitenden Positionen gewichtet werden, bedarf es ihrer Einordnung. Das Problem, ob und in welchen grundrechtlichen Schutzbereich eine kommunikative Betätigung fällt, wird somit auf die Rechtfertigungsebene umverortet.

IV. Zwischenergebnis

Die Veränderungen des Meinungsbildungsprozesses erfordern nach alledem keine grundsätzliche Neukonzeption des Art. 5 Abs. 1 GG und insbesondere nicht die Schaffung neuer Freiheitsrechte *de constitutione lata*.²⁶⁵ Vielfach erscheint es so, dass durch die Neuinterpretationen Probleme bei der Schutzbereichsauslegung verlagert werden sollen. Indes wird nicht klar, dass einer dieser Ansätze zur Lösung der – zugegebenermaßen auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehenden – Zuordnungsprobleme im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 GG besser geeignet ist. Somit gilt, dass Internetdienste einzeln zu betrachten und hinsichtlich ihrer funktionellen Besonderheiten zu untersuchen sind. Hiernach kann eine Zuordnung zu den Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2 GG erfolgen.

D. Ergebnis

Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke schaffen und organisieren für ihre Nutzer einen Raum zum Austausch von allen für sie interessanten Inhalten. Bei dieser organisatorischen Tätigkeit wird regelmäßig kein Bezug zum Inhalt der Äußerungen der Nutzer genommen, weshalb die Betreiber sozialer Online-Netzwerke sich nicht auf die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG berufen können. Trotz dieser fehlenden inhaltlichen Bezugnahme fördern die Betreiber sozialer Online-Netzwerke die Kommunikation der Nutzer und spielen eine entscheidende Rolle in deren Strukturierung, insbesondere aufgrund der von ihnen kontrollierten Erzeugung der Newsfeeds. In dieser Rolle als „Veranstalter des Kommunikationsprozesses“²⁶⁶ fällt ihre Tätigkeit regelmäßig in

²⁶⁵ Vgl. auch M. Schröder, JZ 2019, 953, 956: „Schutzlücke nicht ersichtlich.“

²⁶⁶ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 181.

den Schutzbereich der Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Pressefreiheit ist von der Rundfunkfreiheit funktional nach den spezifischen kommunikativen Strukturen und Eigenarten eines Mediums abzugrenzen. Soziale Online-Netzwerke stellen funktional ein selektives Lesemedium dar, weshalb sie der Presse und nicht dem Rundfunk zuzuordnen sind. Neben die Pressefreiheit tritt der Schutz der Betreiber durch die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG. Durch das Zusammenspiel dieser Grundrechte können die Besonderheiten der Intermediärstätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke erfasst und geschützt werden.

Nutzer sozialer Online-Netzwerke können sich für von ihnen veröffentlichte Äußerungen grundsätzlich auf die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG berufen, soweit die für Meinungen charakteristische subjektive Bezugnahme zum Inhalt der Äußerung im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung vorliegt. Daneben kann im Einzelfall der Schutz durch die Pressefreiheit oder die Rundfunkfreiheit treten, sofern ein medienspezifisches Verhalten des Nutzers vorliegt. Ein solcher Schutz fordert angesichts des Demokratie- und Öffentlichkeitsbezugs des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG neben der Allgemeinuzugänglichkeit der Kommunikation eine gewisse Planmäßigkeit und Strukturierung der Betätigung des Nutzers. Die Rezeption von Inhalten in sozialen Online-Netzwerken wird durch die Informationsfreiheit geschützt, wenn sie vom Kommunikator für einen unbestimmten Personenkreis zugänglich gemacht werden. Dieses Schutzmodell erfasst die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken umfassend von der Seite der Betreiber wie der Nutzer und aus der Perspektive von Kommunikatoren und Rezipienten. Dieser Schutz erfordert nicht die Schaffung eines neuen Freiheitsrechts unter Aufgabe der Differenzierung zwischen den bestehenden Freiheitsrechten des Art. 5 Abs. 1 GG.

Kapitel 3

Political Bots im Licht der Meinungsfreiheit

Werden Political Bots in sozialen Online-Netzwerken verwendet und automatisiert Inhalte veröffentlicht, stellt sich die Frage, ob diese Umstände eine veränderte Bewertung gegenüber einer manuell, menschlich veröffentlichten Äußerung erfordern. Es soll untersucht werden, ob die Automatisierung der Kommunikation und die Vorspiegelung einer menschlichen Identität sich dahingehend auswirken, dass Kommunikationsvorgängen unter Verwendung von Political Bots im Gegensatz zu manuell kommunizierenden Nutzern sozialer Online-Netzwerke der Grundrechtsschutz zu versagen ist. Nach den in Kapitel 2 für den Grundrechtsschutz der Nutzer gefundenen Ergebnissen bildet die Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG den Untersuchungsmaßstab.

A. Meinungsäußerungen mittels Political Bots und der Schutzbereich der Meinungsfreiheit

I. Schutzgüter der Meinungsfreiheit

Der grundrechtliche Schutzbereich umschreibt ein als sicherungswert angesehenes grundrechtliches Schutzgut mit Hilfe einzelner Merkmale.¹ Im Rahmen der Grundrechtsauslegung stellt sich das Problem, dass diese anders als die Interpretation einfach-gesetzlicher Normen nicht im Wege der Subsumtion erfolgen kann, sondern vielmehr im Wege einer Ausdeutung oder Konkretisierung erfolgen muss.² Die Notwendigkeit einer derartigen Konkretisierung hat zur Herausbildung verschiedener Grundrechtstheorien geführt, welche die (Schutzbereichs-)Auslegung leiten und dabei „differenzierende Dimensionen der Grundrechte“ betonen.³ Um in der Folge die Eröffnung des personalen und sachlichen Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG für die Verwendung von Political Bots untersuchen zu können, ist es notwendig, die Schutzgüter der Meinungsfreiheit unter Anwendung der Grundrechtstheorien zu konkretisieren. Am Maßstab dieser Konkretisierung können sodann Inhalt und Grenzen des Schutzbereichs geprüft werden.

¹ Siehe Kapitel 2, A., II.

² Böckenförde, NJW 1974, 1529; Ossenbühl, NJW 1976, 2100, 2105 f.

³ Ossenbühl, NJW 1976, 2100. Darstellung der verschiedenen Theorien bei Böckenförde, NJW 1974, 1529, 1530 f.

1. Die Notwendigkeit der Differenzierung zwischen möglichen Schutzgütern der Meinungsfreiheit

Die Auslegung der Meinungsfreiheit verdeutlicht die Unterschiede zwischen der Anwendung einer liberalen (bürgerlich-rechtstaatlichen) und einer demokratisch-funktionalen Grundrechtstheorie. So geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG die Meinungsfreiheit „sowohl im Interesse der Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen, mit der sie eng verbunden ist, als auch im Interesse des demokratischen Prozesses, für den sie konstitutive Bedeutung hat“, schützt.⁴ Dieser Ausgangspunkt erlaubt eine verstärkt subjektiv-individuelle wie auch eine objektiv-funktionale Ausdeutung der Meinungsfreiheit. Gerade die disruptiven Veränderungen von Kommunikationsvorgängen und öffentlicher Meinungsbildung in den vergangenen Jahren widersprechen einer vorschnellen Beschränkung auf eines der Schutzgüter. Die Kommunikation im Internet verläuft, wie für soziale Online-Netzwerke und die dort entstehende „öffentlichen Privatkommunikation“ mit einer Netzwerk-öffentlichkeit verdeutlicht wurde, nicht mehr entlang der bisher bekannten Linien.⁵ Auch können bei der Kommunikation im Internet erhebliche Schwierigkeiten der subjektiven Zuordnung von Äußerungen bestehen – was einer rein liberalen Ausdeutung widerspricht.⁶

2. Kommunikative Selbstbestimmung

Vom Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ausgehend ist das zu schützende Gut primär die Selbstbestimmung des Individuums in und durch Kommunikation.

„Die Freiheit, mit anderen zu kommunizieren, dass und was man denkt, die Freiheit, sich im Austausch mit anderen oder auch nur in der Ansprache an andere eine Meinung zu bilden und diese auszudrücken (Freiheit des Selbstzeugnisses vor anderen), sowie die Freiheit, auf andere in den Formen geistiger Kommunikation einzuwirken (Freiheit zur Überzeugung anderer), markieren Grundvollzüge des Menschen als freiheitsfähiges soziales Geist-Wesen.“⁷

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist vom Äußernden her konzipiert:⁸ Zwar hat Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG auch den Empfang einer Meinung durch andere zum Inhalt; auch insoweit dient der Schutz aber der Meinungsfreiheit der sich aktiv Äußernden.⁹ Die Besonderheit der Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung liegt in der Vermittlung eines subjektiven Bezugs zu einer Aussage und

⁴ BVerfGE 82, 272, 281 mit Verweis auf die Ausführungen in BVerfGE 7, 198, 208.

⁵ Siehe Kapitel 1, B.

⁶ Vgl. *Franzius*, JZ 2016, 650, 654 ff., zu Schwierigkeiten der Individualisierung speziell in Bezug auf Suchmaschinen und soziale Online-Netzwerke. Siehe auch Kapitel 5, A., III., zur Bedeutung der objektiv-rechtlichen Komponente des Art. 5 Abs. 1 GG.

⁷ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 7.

⁸ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 8.

⁹ BVerfGE 27, 71, 81.

der damit verbundenen Möglichkeit, auf ihre Empfänger Eindruck zu machen, mithin einer Verknüpfung der Person des Äußernden mit Inhalt und/oder Form einer Aussage. Erst die Person des Äußernden mit ihrem gesellschaftlichen Gewicht fügt der Aussage in einem bestimmten sozialen Kontext einen Wert bei.¹⁰ Dies bedeutet, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG gerade die Subjektivität der Stellungnahme als Schutzgut hat.¹¹ Entsprechend diesem Schutzgut ist Gegenstand des Äußerungsschutzes – also der sachliche Schutzbereich – nicht die Aussage als solche, sondern die „Meinung“ als „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit“.¹² Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit knüpft an die subjektiv-individuelle „Einfärbung“ von Aussagen an. Die Meinungsfreiheit schützt somit nur solche Aussagen, die mit einem selbstbestimmungsfähigen Subjekt als ein „kommunikativer Selbstbestimmungsakt“ verknüpft sind.¹³

3. Der Kommunikationsprozess

Zugleich ist die Meinungsfreiheit „unerlässliche Voraussetzung einer demokratischen Ordnung“.¹⁴ Diese politisch-demokratische Komponente der Meinungsfreiheit ist auch bei der Grundrechtsauslegung zu berücksichtigen. Die Betonung der über das Individuum hinausgehenden Bedeutung des Meinungsaustauschs für die Gesellschaft und die darauf gestützte Annahme eines „Doppelcharakters“¹⁵ der Meinungsfreiheit legen nahe, dass neben der kommunikativen Selbstbestimmung auch der kommunikative Prozess als solcher respektive die durch ihn gesicherte „individuelle und öffentliche Meinungsbildung“¹⁶ als zusätzliches Schutzgut der Meinungsfreiheit angesehen werden können.

a) Kritik von Jestaedt

Jestaedt lehnt den Kommunikationsprozess als eigenständiges Schutzgut der Meinungsfreiheit vehement ab.¹⁷ Er sieht den Kommunikationsprozess zwar als Schutzzweck des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG an. Schutzgut der Meinungsfreiheit ist nach *Jestaedt* indes nur die kommunikative Selbstbestimmung. Er differenziert im Rahmen der Grundrechtsauslegung zwischen Schutzzweck und

¹⁰ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 8.

¹¹ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 8; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 73.

¹² BVerfGE 7, 198, 208; 85, 23, 31; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 1.

¹³ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 34.

¹⁴ BVerfGE 85, 23, 31.

¹⁵ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 6.

¹⁶ BVerfGE 57, 295, 319; 85, 23, 31. Vgl. schon BVerfGE 30, 173, 184.

¹⁷ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 19 ff.

Schutzgut und will so verhindern, dass die *ratio legis* mit der *lex* vermengt wird.¹⁸ Vergleichend mit der Informationsfreiheit zeigt er auf, dass die Meinungsfreiheit zwar auch den Empfang der Meinung durch andere zum Inhalt hat, hieraus aber nicht folgt, dass der Äußerungsempfänger und dessen kommunikative Selbstbestimmung Schutzgüter der Meinungsfreiheit darstellen. Weiterhin übt *Jestaedt* scharfe Kritik am Begriffspaar der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung: Nicht nur sieht er die Vergleichspunkte als miteinander inkompatibel, sondern es fehle der öffentlichen Meinungsbildung an einem zuordnungsfähigen Rechtssubjekt. Schließlich führt eine Anerkennung des Kommunikationsprozesses als Schutzgut nach *Jestaedt* zu der Notwendigkeit, dieses ins Verhältnis zur kommunikativen Selbstbestimmung zu setzen und im Konfliktfall gegeneinander abzuwägen. Ein derartiger Konfliktfall ist etwa in Bezug auf unwahre Inhalte oder Modalitäten einer Meinungsäußerung denkbar.¹⁹ Hier könnte eine Anerkennung des Kommunikationsprozesses als Schutzgut den Schutz der individuellen kommunikativen Selbstbestimmung relativieren.

b) Bewertung

Für Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ist herausgearbeitet worden, dass dieser primär die Selbstbestimmung des Individuums in und durch Kommunikation schützt. Die Grundrechte sind – im Sinne einer demokratisch-funktionalen Grundrechtstheorie – indes (auch) konstituierende Faktoren eines demokratischen Prozesses politischer Willensbildung. Die Grundrechte sind dem Staatsbürger „in seiner Eigenschaft als Glied der Gemeinschaft und damit auch im öffentlichen Interesse eingeräumt.“²⁰ Dies gilt insbesondere für die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG.²¹ Nimmt man als Schutzzweck der Meinungsfreiheit an, dass diese sowohl im Interesse des Einzelnen als auch im Interesse des demokratischen Prozesses insgesamt geschützt wird,²² bildet dieser Demokratiebezug die Basis dafür, dass der Schutzbereich auch auf den Kommunikationsprozess insgesamt bezogen wird.²³ Insoweit erscheint eine Differenzierung zwischen Schutzgut

¹⁸ In eine ähnliche Richtung geht *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 57 ff., der zwischen „Schutzzweck“ und „Schutzwirkung“ unterscheidet und mehr einer institutionellen als einer funktional-demokratischen Grundrechtstheorie zuzuneigen scheint.

¹⁹ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), zur Bedeutung der Wahrheit von Äußerungsinhalt und -modalitäten für die Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs.

²⁰ BVerwGE 14, 21, 25.

²¹ *Böckenförde*, NJW 1974, 1529, 1534.

²² Das Interesse des Schutzes des demokratischen Prozesses und die Wechselwirkung zur individuellen Meinungsäußerung und Meinungsbildung erkennt grundsätzlich auch *Jestaedt*. Indes will er diesen Schutzzweck bei der Konkretisierung des Grundrechts nicht berücksichtigen.

²³ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 6, in Bezug auf die öffentliche Meinungsbildung und mit Verweis auch auf die Rechtsprechung des EGMR.

und Schutzzweck der Meinungsfreiheit wenig zielführend. Wenn die Meinungsfreiheit den Schutz des Kommunikationsprozesses bezweckt, so ist es nur konsequent, diese *ratio legis* auch bei der Konkretisierung des Schutzguts (der *lex*) zu berücksichtigen. Diese Weiterung ermöglicht es, die Meinungsfreiheit von ihrem Individualbezug zu lösen und um verschiedene Bedeutungsgehalte anzureichern, wobei das Ziel eine „Verstärkung ihrer Geltungskraft“ ist.²⁴

Jestaedts (terminologische) Bedenken zum Begriff öffentlicher Meinungsbildung aufgrund der Subjektlosigkeit des Kommunikationsprozesses erscheinen insoweit überzogen, als individuelle Meinungsbildungsprozesse öffentlich koordiniert und synchronisiert werden. Individuelle Meinungsbildungsprozesse erfolgen im Bewusstsein simultan ablaufender Prozesse anderer Individuen und können insofern nicht isoliert betrachtet werden. Sozialer, d. h. von anderen Individuen ausgehender, Druck stellt zudem einen entscheidenden Faktor für individuelle Meinungsbildungsaktivitäten dar.²⁵ Die individuelle Selbstentfaltung wird in einen kommunikativen Prozess im Sinne sozialen Handelns eingebunden.²⁶ Die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ist von wesentlicher Bedeutung für den umfassenden Schutz des demokratischen Prozesses politischer Willensbildung; erst das Zusammenwirken aller Teilfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet einen freien Kommunikationsprozess.²⁷ Ohne dass hierdurch ein eigenständiger normativer Bedeutungsgehalt im Sinne einer Kommunikationsverfassung²⁸ beigefügt werden soll, wird deutlich, dass die gemeinsame Aufgabe (Schutzzweck) der Kommunikationsfreiheiten die umfassend freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung ist.²⁹ Dieser Schutzzweck muss dann entsprechend bei der Konkretisierung der Meinungsfreiheit berücksichtigt werden. Auch können die Konsequenzen einer (nur teilweise!) funktional-demokratischen Konkretisierung der Meinungsfreiheit mit verschiedenen Intensitäten gezogen werden:³⁰ Aus dem Schutz des Kommunikationsprozesses soll kein Vorrang der demokratiestaatlichen Funktion gegenüber dem individualrechtlichen Gehalt der Meinungsfreiheit hergeleitet oder ein pauschaler Abwägungsvorsprung begründet werden.³¹ Vielmehr besteht ein

²⁴ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 7; *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 40.

²⁵ Siehe Kapitel 1, D., II., 5., b).

²⁶ *Hoffmann-Riem*, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), *Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext*, 1990, S. 32, auch mit Blick auf die historische Verknüpfung zu den Gedanken der Aufklärung.

²⁷ *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 57.

²⁸ Zu den Bedenken gegen ein derartiges normatives Modell angesichts der möglichen Relativierung individueller kommunikativer Selbstbestimmung *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 10 ff.

²⁹ BVerfGE 57, 295, 319; 85, 23, 31; 95, 28, 35; *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 57.

³⁰ Vgl. *Böckenförde*, NJW 1974, 1529, 1535.

³¹ Zu entsprechenden Bedenken auch *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 9.

Gleichrang und eine Ergänzung der Komponenten – öffentliche setzt private Kommunikationsfreiheit voraus.³² Gerade die Bedingungen der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken verdeutlichen, dass ein Klammern an eine ausschließlich subjektiv-liberale Ausdeutung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG auch erhebliche Schwierigkeiten verursachen kann. Die Netzwerk-Kommunikation insgesamt ist anfällig für Manipulationsversuche; Ziel von Political Bots ist die großflächige Beeinflussung des Kommunikationsprozesses in sozialen Online-Netzwerken und nicht „nur“ einzelner Nutzer. Diese Bedrohung verdeutlicht die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Kommunikationsprozesses als Schutzgut der Meinungsfreiheit; eine ausschließlich auf die individuelle kommunikative Selbstbestimmung bezogene Ausdeutung der Meinungsfreiheit kann die Umstände und insbesondere die leider vorkommenden Unarten moderner Kommunikation nicht zutreffend erfassen. Am Schutz(gut) der öffentlichen Meinungsbildung partizipieren alle Teilnehmer des Kommunikationsprozesses. Nur weil alle Subjekte gleichermaßen geschützt werden, ist ein entsprechendes Schutzgut nicht subjektlos.

Nach dem Gesagten erfüllt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG insbesondere eine wichtige (objektive) Funktion für die politische Willensbildung des Volkes. Um der sich ständig vollziehenden demokratischen Legitimationsprozesse des Staates willen sichert er nicht nur die Meinungsfreiheit für den einzelnen, subjektiv, sondern „sucht zugleich (jenen umfassenden) Prozess (der Kommunikation) verfassungsrechtlich zu schützen [...] und normiert (mithin) die Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung“.³³ Bei Konkretisierung des Schutzbereichs ist die Sicherung des Kommunikationsprozesses und somit der Meinungsbildung als „übergeordnete Aufgabe“³⁴ der Verfassung zu berücksichtigen.

II. Personaler Schutzbereich

Der personale Schutzbereich betrifft die Frage der Grundrechtsträgerschaft.³⁵ Er ist eröffnet, wenn eine natürliche Person durch die jeweilige Grundrechtsnorm berechtigt oder begünstigt wird. Das Grundgesetz unterscheidet dabei zwischen Jedermann-Grundrechten und Deutschen-Grundrechten; letztere sind

³² *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 58, wiederum in Bezug auf den „Schutzzweck“.

³³ *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VII, 2009, § 162 Rn. 9 nach BVerfGE 57, 295 (319 f.) unter Hinweis auf BVerfGE 7, 198 (204 f.). Im Ergebnis auch BVerfGE 97, 391, 399; *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 17 ff.; *Hillgruber*, JZ 2016, 495, 497; *Hoffmann-Riem*, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 32, umfassend für Art. 5 Abs. 1 GG; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 42 ff. In diese Richtung zu verstehen wohl BVerfGE 8, 104, 112; 20, 56, 98; *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 86.

³⁴ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 23.

³⁵ *Kloepfer*, Verfassungsrecht II, 2010, § 51 Rn. 7.

im Sinne einer Privilegierung Deutschen im Sinne des Art. 116 GG vorbehalten.³⁶ Die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG steht als Jedermann-Grundrecht allen natürlichen Personen zu.³⁷ Juristischen Personen kann der Grundrechtsschutz über Art. 19 Abs. 3 GG zukommen.³⁸

1. Originärer Grundrechtsschutz künstlicher Intelligenz

Im Hinblick auf die Implementierung lernender Algorithmen in die Steuerungs-Software wird überlegt, ob Political Bots als solche in den personalen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG einzubeziehen sind.³⁹ Grundrechtsträger wäre dann der Political Bot als automatisierter Account in einem sozialen Online-Netzwerk, ohne dass noch die Zurechnung zu einer natürlichen oder juristischen Person notwendig wäre. Die Grundrechtsträgerschaft würde somit von natürlichen und juristischen Personen losgelöst. Fasst man die Fragestellung allgemeiner, führt dies zu der grundlegenden Frage, ob mit künstlicher Intelligenz ausgestattete Einheiten grundrechtsfähig sind. Bei entsprechenden Überlegungen wird schnell klar, dass damit eine (rechts)philosophische Frage aufgeworfen wird, deren Beantwortung mit den Methoden der Gesetzesauslegung allein nicht möglich ist. Schon auf vorgelagerter Ebene lässt sich erwägen, ob künstliche Intelligenz Träger von Menschenrechten sein kann.⁴⁰ Menschenrechte meinen hier universelle, moralische, fundamentale, vorrangige und abstrakte Rechte; sie gelten unabhängig von ihrer Festlegung durch eine verfassungsgebende Versammlung oder ihrer vertraglichen Niederlegung allein deshalb, weil es richtig ist, dass sie gelten.⁴¹ Zu überlegen ist, ob Menschenrechte (wie der Ausdruck nahelegt) ausschließlich Rechte von und für Menschen darstellen – also eine ausschließlich biologische Verwendung des Begriffs des Menschen erfolgt – oder ob sie einer Erweiterung auf andere Personen zugänglich sind.⁴² Selbst bei Aufgabe eines biologischen Begriffsverständnisses wäre weiter zu überlegen, unter welchen Voraussetzungen eine Person vorliegt und ob künstliche Intelligenz diese Voraussetzungen (jemals) erfüllen kann. Die Be-

³⁶ Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HGR III, 2009, § 56 Rn. 87 ff.

³⁷ Bethge, in: Sachs, Art. 5 Rn. 24; Epping/Lenz, JURA 2007, 881, 882.

³⁸ Siehe Kapitel 2, A., I.

³⁹ Brings-Wiesen, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, <https://www.juwiss.de/93-2016/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 466.

⁴⁰ Dazu und im Folgenden lesenswert die Überlegungen von Alexy, Data und die Menschenrechte, <https://www.alexey.jura.uni-kiel.de/de/data/DatasMenschenrechte.pdf/view>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴¹ Alexy, in: Gosepath/Lohmann (Hrsg.), Philosophie der Menschenrechte, 1998, S. 246 ff.; ders., in: Sieckmann (Hrsg.), Verfassung und Argumentation, 2005, S. 64 ff. Zur Terminologie *Isensee*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 26 Rn. 5 ff.

⁴² Vgl. zu Problemen bei Erweiterung des Trägerkreises Alexy, in: Sieckmann (Hrsg.), Verfassung und Argumentation, 2005, S. 64 f.

antwortung dieser in Teilen „metaphysischen“⁴³ Frage soll an dieser Stelle gar nicht erst versucht werden.

a) Bezug der Grundrechte zur natürlichen Person

Für den Bereich positiver Rechtsnormen bleibt die Frage, ob mit künstlicher Intelligenz ausgestattete Maschinen *de constitutione lata* grundrechtsfähig sind.⁴⁴ Die Grundrechte des Grundgesetzes sind insgesamt aus der Sicht des Einzelnen konzipiert und dienen primär seiner individuellen Selbstbestimmung.⁴⁵ Die natürliche Person ist der idealtypische und eigentliche Träger der Grundrechte. Als natürliche Person im Sinne des Grundgesetzes sind alle Menschen ab ihrer Geburt zu verstehen.⁴⁶ Ob und ab welchem Zeitpunkt pränataler Grundrechtsschutz besteht, ist seit längerem Gegenstand kontroverser Diskussionen: Möglich erscheint die Zuerkennung der Grundrechtsträgerschaft für den Embryo ab der Konjugation, der Nidation, der Individuation, dem Beginn der Gehirntätigkeit oder bei Lebensfähigkeit außerhalb des Mutterleibes.⁴⁷ Klar scheint indes, dass nur menschliche Embryonen und somit menschliche Eizellen als natürliche Person verstanden werden können und als Grundrechtsträger in Betracht kommen. Reproduktive Klone als genetische Kopie eines bereits lebenden Menschen können als natürliche Personen Grundrechtsträger sein – unterstellt man die Möglichkeit derartiger Methoden.⁴⁸ Die genannten Voraussetzungen erfüllen die gegenwärtig bekannten Erscheinungsformen künstlicher Intelligenz nicht. Sofern keine Zugehörigkeit zur „Spezies Mensch“⁴⁹ bzw. ein von Menschen gezeugtes Lebewesen⁵⁰ vorliegt, scheint eine Grundrechtsträgerschaft mangels Vorliegen einer natürlichen Person *prima facie* ausgeschlossen zu sein.

b) Ansatzpunkte einer neuen Grundrechtsinterpretation

Vor dem Hintergrund der einschneidenden medizintechnischen wie informationstechnischen Fortschritte seit Inkrafttreten des Grundgesetzes lässt sich über-

⁴³ Vgl. Alexy, DZPhil 52 (2004), S. 15 ff.

⁴⁴ Dazu und im Folgenden M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 466.

⁴⁵ Huber, JURA 1998, 505, 507 f.; ders., in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 49 Rn. 4. Diese primär individuelle Konzeption schließt, wie für die Meinungsfreiheit gezeigt wurde, eine funktionale Konkretisierung der Grundrechte nicht aus, soweit dabei nicht der individuelle Schutz relativiert wird, siehe Kapitel 3, A., I.

⁴⁶ Huber, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 49 Rn. 6; Rüfner, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 196 Rn. 2 f.

⁴⁷ Dazu Dreier, in: ders., Art. 1 Abs. 1 Rn. 68 ff.; Huber, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 49 Rn. 7 ff.; Rüfner, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 196 Rn. 4 ff.; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 1 Rn. 18 ff.

⁴⁸ Ausführlich dazu Dreier, in: ders., Art. 1 Abs. 1 Rn. 66, 105 ff. mwN.

⁴⁹ Herdogen, in: Maunz/Dürig, Art. 1 Abs. 1 Rn. 52.

⁵⁰ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 1 Rn. 18.

legen, ob eine humanbiologisch geprägte Interpretation nicht zu sehr in einem „individualistischen bzw. anthropozentrischen Vorverständnis der Grundrechte“ verhaftet ist⁵¹ und mit einer anderen Ausdeutung eine Grundrechtsträgerschaft künstlicher Intelligenz möglich wäre. Überlegungen zu einer neuen Interpretation des Grundrechtsschutzes werden aus den USA befeuert, wo Apple seine Algorithmen als Träger der im Ersten Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten geschützten Redefreiheit (*freedom of speech*) ansieht.⁵² Angesichts des weiter gefassten Anwendungsbereichs der US-amerikanischen Redefreiheit gegenüber der deutschen Meinungsfreiheit wird diskutiert, ob Maschinen sich auf „Personhood“ im Sinne des Ersten Zusatzartikels berufen können.⁵³ Schwieriger erscheint es, den Personenbegriff des Grundgesetzes von seiner konstitutiven Bindung an den Menschen zu lösen.⁵⁴ Um – ohne Verfassungsänderung – eine eigene Grundrechtsträgerschaft künstlicher Intelligenz nach deutschem Verfassungsrecht anzunehmen, wäre ein modifiziertes Verständnis natürlicher respektive juristischer Personen notwendig.⁵⁵ Die Begriffe müssten so interpretiert werden, dass sie mit künstlicher Intelligenz ausgestattete Maschinen erfassen. Einen entsprechenden Ansatzpunkt könnte einerseits Art. 20a GG bieten. Durch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere liefert die Vorschrift ein Argument für ein vom Menschen losgelöstes Verständnis des Grundgesetzes. So ergebe sich, dass „die Menschenwürdegarantie nicht zwangsläufig auf den verfassungsmäßigen Schutz des menschlichen Lebens beschränkt sei, sondern auch die Beachtung nichtmenschlicher Belange erlaube, wenn nicht gar gebiete.“⁵⁶ Mit einem derartigen Ansatz könnten nicht-humane Einheiten – trotz des begrifflichen Widerspruchs – systematisch als natürliche Personen behandelt werden. Andererseits könnte der personale Schutzbereich der Grundrechte über Art. 19 Abs. 3 GG in Zusammenschau mit Art. 20a GG erweitert werden. Die Schließung von Grundrechtslücken im Hinblick auf Kollektive in Art. 19 Abs. 3 GG eröffne den Weg für eine teleologische Extension, die den Grundrechtsschutz neben juristischen Personen auch für andere „Phänomene sozialer Emergenz“⁵⁷ eröffnet. Dabei werde berücksichtigt, dass die

⁵¹ *Schnapp*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 52 Rn. 22, in Bezug auf den Grundrechtsschutz juristischer Personen des öffentlichen Rechts.

⁵² „Die Sprache der Codes“, Bericht in DIE ZEIT vom 19.05.2016, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2016/22/apple-fbi-streit-meinungsfreiheit-software-codes-rechte>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁵³ Ablehnend *Wu*, University of Pennsylvania Law Review 161 (2013), 1495, 1503: „If correct, the speech quality analysis suggests that computers are highly unlikely to have their own speech rights, at least at this stage.“

⁵⁴ Vgl. die Frage bei *Fischer-Lescano*, ZUR 2018, 205, 207.

⁵⁵ Dazu und im Folgenden *Fischer-Lescano*, ZUR 2018, 205, 213 f. in Bezug auf nicht-humane Personen.

⁵⁶ *Fischer-Lescano*, ZUR 2018, 205, 213; *Gruber*, Rechtsschutz für nichtmenschliches Leben, 2006, S. 212.

⁵⁷ Vgl. zur Kollektivität als Emergenzeffekt I. *Augsberg*, AöR 138 (2013), 494, 531 f.; zur

freie Entfaltung natürlichen menschlichen Lebens auch von der freien Entfaltung nicht-menschlichen Lebens abhängen kann; dieser Gedanke ist letztlich bereits Rechtfertigungskern des Art. 19 Abs. 3 GG. Somit würde der Grundrechtsschutz für künstliche Intelligenz über das Konzept juristischer Personen eröffnet.

c) Bewertung

Den Befürwortern einer von der natürlichen Person gelösten Grundrechtsinterpretation ist zuzugestehen, dass eine impersonale Grundrechtsdeutung etwa mit Blick auf die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit, aber auch im Hinblick auf die Veränderung gesellschaftlicher Kommunikationsvorgänge geeignet sein kann, die Eigenheiten der Grundrechtsausübung in bestimmten Bereichen zu erfassen. Der sachliche Schutzbereich der Grundrechte lässt sich in diesen Fällen besser als prozesshaftes Geschehen bzw. aus der Perspektive des gesamten Strukturzusammenhangs bestimmen.⁵⁸ „An die Stelle einseitig-linear konzipierter Begründungsverhältnisse tritt die Rekursivität von kommunikativen Ereignissen, Akteuren und Strukturbildung.“⁵⁹ Indes bezieht sich diese impersonale Dimension des Grundrechtsschutzes auf Kollektivitätsprobleme. So ergeben sich für bestimmte Gruppen wie Religionsgemeinschaften oder Nutzer sozialer Online-Netzwerke Probleme, stellt man für den Grundrechtsschutz schlicht auf das Individuum ab – die Besonderheiten der Kollektivität würden bei einer bloßen Aggregation der Individuen zum Teil unzureichend erfasst.⁶⁰ Von einer impersonalen Prüfung des Schutzbereichs bei Vorliegen spezieller Kollektivitätsphänomene grundlegend zu unterscheiden ist indes die Neuinterpretation der Personenbegriffe des Grundgesetzes. Anstelle einer Neubestimmung des sachlichen Schutzbereichs durch eine Lösung von den Verhaltensweisen des jeweiligen Grundrechtsträgers würde im zweiten Fall der personale Schutzbereich von vornherein ausgeweitet. Gegen eine derartige Interpretation und einen eigenständigen Grundrechtsschutz von Maschinen mit künstlicher Intelligenz spricht die Systematik des Grundgesetzes: Der Mensch und die Garantie der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG bilden den maßgeblichen Bezugspunkt für alle Grundrechte. Wird der Grundrechtsschutz auf andere als natürliche Personen erstreckt, ergibt sich das Bedürfnis einer Rechtfertigung.⁶¹ Dies verdeutlicht der abgeleitete Grundrechtsschutz juristischer Personen: (In-

grundrechtlichen Erfassung von Kollektiven *Franzius*, JZ 2016, 650, 659; zu „emergenten Netzkollektivitäten“ als Teil der digitalen Transformation der Öffentlichkeit *Ingold*, MMR 2020, 82, 83.

⁵⁸ *I. Augsberg*, AöR 138 (2013), 493, 528 ff. mwN.

⁵⁹ *I. Augsberg*, AöR 138 (2013), 493, 532.

⁶⁰ Speziell mit Bezug auf das Religionsverfassungsrecht *I. Augsberg*, AöR 138 (2013), 493, 531. Vgl. auch *Franzius*, JZ 2016, 650, 654 ff.

⁶¹ *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 49 Rn. 4.

ländischen) Juristischen Personen und Personenvereinigungen ist der Schutzbereich eines Grundrechts eröffnet, wenn es sich um eine Organisation handelt, mit der oder in der natürliche Personen Freiheit ausüben.⁶² Dies ist der Fall, wenn Organisationen ein personales Substrat in dem Sinne aufweisen, dass der „Durchgriff“ auf die hinter ihnen stehenden Menschen die Einbeziehung der juristischen Person in den grundrechtlichen Schutzbereich als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt.⁶³ Diese Einbeziehung über Art. 19 Abs. 3 GG stellt sich so als „vorgezogene Verteidigungslinie“ für den Grundrechtsschutz natürlicher Personen dar.⁶⁴ Die in Art. 1 Abs. 1 GG geschützte „Menschenwürde des Einzelnen, seine Fähigkeit zur Freiheit, seine Gleichberechtigung und seine (staatsbürgerliche) Mündigkeit“ ist zentraler Bezugspunkt für die Erstreckung des Grundrechtsschutzes auf Personenvereinigungen.⁶⁵ Die systematische Verknüpfung mit den „nachfolgenden Grundrechten“ durch Art. 1 Abs. 3 GG indiziert eine Menschenzentriertheit; die Grundrechtsordnung ist insgesamt stark mit Menschenwürdestandards aufgeladen.⁶⁶ Demgegenüber verfügt Art. 20a GG als Staatszielbestimmung über eine begrenzte rechtliche Wirkung und räumt dem Gesetzgeber erhebliche politische Gestaltungsfreiheit ein.⁶⁷ Auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zeigt, dass „der Grundrechtsschutz von Organisationen jedenfalls um der in ihnen zusammengeschlossenen Einzelpersonen willen bestehen sollte.“⁶⁸ Es wird deutlich, dass „jede konzeptionelle Abweichung von dieser menschenzentrierten Schutzintention des Art. 19 Abs. 3 GG [...] eines qualifizierten Erklärungs- und Begründungsaufwandes“ bedarf.⁶⁹ Schließlich gilt es zu bedenken, dass eine Fundamentalentcheidung wie die Auslegung der Verfassungsbegriffe „Mensch“ respektive „juristische Person“ ohne entsprechende Willensbetätigung des verfassungsändernden Gesetzgebers mehr als fragwürdig wäre.⁷⁰ Eine teleologische Ex-

⁶² *Krebs*, in: v. Münch/Kunig, Art. 19 Rn. 44; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 31 ff.

⁶³ BVerfGE 21, 362, 369; 68, 193, 205 f.; 75, 192, 195 f. Zur Missverständlichkeit dieser Formulierung *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 35. Für die sog. Lehre von der grundrechtstypischen Gefährdungslage *Dreier*, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 33 f. mwN. Für ein funktionsbezogenes Verständnis *Kingreen*, JöR 65 (2017), 1, 27 ff.; *Kulick*, JöR 65 (2017), 57, 71 ff. Siehe Kapitel 2, A., III., 2.

⁶⁴ *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 49 Rn. 5; *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 196 Rn. 61.

⁶⁵ *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 49 Rn. 4 f.; *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 196 Rn. 1.

⁶⁶ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Art. 1 Abs. 1 Rn. 26.

⁶⁷ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art. 20a Rn. 18. Zum Rechtscharakter von Staatszielbestimmungen *Murswiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 17 ff.; *Schladebach*, JuS 2018, 118 ff.

⁶⁸ *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 14.

⁶⁹ *Gersdorf*, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, 2000, S. 81. Ausführliche geschichtliche Hinweise bei *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 3 Rn. 2 ff.

⁷⁰ Siehe Kapitel 2, C., I., 3.

tension der Personenbegriffe des Grundgesetzes ist abzulehnen. Daraus folgt, dass jegliche Maschinen trotz künstlicher Intelligenz keinen eigenständigen Grundrechtsschutz genießen. Auch Political Bots können als softwaregesteuerte Accounts in sozialen Online-Netzwerken unabhängig von ihren technischen Fähigkeiten selbst nicht in den personalen Schutzbereich der Grundrechte fallen. Somit lässt ein Grundrechtsschutz für Maschinen allgemein wie für Political Bots im Besonderen derzeit nur über diejenigen natürlichen Personen konstruieren, die hinter ihrer Verwendung stehen.⁷¹

2. Kein Grundrechtsschutz automatisierter Kommunikation?

Hieran anschließend lässt sich überlegen, ob mit technischer Unterstützung generierte Kommunikationsvorgänge nicht von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ausscheiden. Wie herausgearbeitet wurde, schützen die Grundrechte primär Menschen. Sie sind zur individuellen Selbstbestimmung natürlicher Personen konzipiert. Speziell die Meinungsfreiheit wird als der „unmittelbarste Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“ verstanden.⁷² Jedermann soll seine Meinungen als Ausdruck seiner Person mit anderen teilen und auf diese einwirken können.⁷³ Zugleich hat die Meinungsfreiheit als klassisches Freiheitsrecht auch das Menschenwürdeverständnis des Grundgesetzes mitgeprägt.⁷⁴ Die Verknüpfung der natürlichen Person des Äußernden mit Inhalt und/oder Form einer Aussage ist zentrales Element des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG. Kommunikationsvorgänge, die mit keiner natürlichen Person verknüpft sind, sind mit der grundrechtlichen Konzeption der Meinungsfreiheit und der Grundrechte daher schwer zu vereinbaren. Ohne Zurechnungszusammenhang zu einer natürlichen Person kann der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG mithin nicht eröffnet sein und kein Grundrechtsschutz begründet werden;⁷⁵ derartige Konstellationen sind aber vor dem Hintergrund zunehmend autonom agierender technischer Systeme zumindest vorstellbar geworden.

Notwendige Elemente eines Kommunikationsvorgangs sind der Kommunikator, ein Kommunikationsinhalt, ein Medium sowie ein Empfänger.⁷⁶ Erfol-

⁷¹ So im Ergebnis auch *Milker*, ZUM 2017, 216, 217; *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 466; *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 102; *Spranger/Wegmann*, in: Beck (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, 2012, S. 109.

⁷² BVerfGE 7, 198, 208; *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 467.

⁷³ Siehe Kapitel 3, A., I., 2.

⁷⁴ *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 1 Abs. 1 Rn. 24. Zur historischen Bedeutung und Entwicklung der Meinungsfreiheit *Fechner*, in: *Stern/Becker*, Art. 5 Rn. 1 ff.

⁷⁵ Eine Ausnahme bildet die prinzipielle Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit auf juristische Personen des Privatrechts über Art. 19 Abs. 3 GG, vgl. BVerfGE 90, 241, 246 ff.; 121, 30, 57; *Dreier*, in: *ders.*, Art. 19 Abs. 3 Rn. 37.

⁷⁶ Siehe Kapitel 1, B., I.

gen Kommunikationsvorgänge unter Einsatz technischer Hilfsmittel automatisiert, bewirkt dies insoweit eine schwächere Verbindung zwischen natürlicher Person und dem Kommunikationsvorgang, als im Zeitpunkt des Kommunikationsvorgangs kein menschliches Zutun mehr erforderlich ist, sondern dieser durch das technische System ausgeführt wird. Der besondere Bezug der Meinungsfreiheit zum Äußernden könnte dafür sprechen, dass der Schutzbereich der Meinungsfreiheit bei Verwendung technischer Hilfsmittel nicht eröffnet ist. Insbesondere für (weitgehend) autonom generierte Kommunikationsvorgänge, wie sie bei technisch weit entwickelten Political Bots vorstellbar sind,⁷⁷ wäre dann ein Ausschluss aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG naheliegend.

Die Bedeutung einer hinreichenden Zurechnung eines Kommunikationsvorgangs zu einer natürlichen Person hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf sog. IMSI-Catcher herausgearbeitet.⁷⁸ Bei Nutzung dieser Technik findet ein Datenaustausch zwischen IMSI-Catcher und Mobiltelefonen statt. Weil der Datenaustausch ausschließlich im Verhältnis technischer Geräte zueinander erfolgt, steht er nicht in Zusammenhang mit einem Kommunikationsvorgang und betrifft keinen Kommunikationsinhalt im Sinne des Art. 10 Abs. 1 GG.

„Es fehlt an einem menschlich veranlassten Informationsaustausch, der sich auf Kommunikationsinhalte bezieht. Das Aussenden der Daten erfolgt unabhängig von einem konkreten Kommunikationsvorgang oder dem Aufbau einer Kommunikationsverbindung, die einen personalen Bezug hat; der Datenaustausch ist ausschließlich zur Sicherung der Betriebsbereitschaft nötig, trägt aber keine individuellen und kommunikativen Züge.“⁷⁹

Zu betonen ist zunächst, dass Art. 10 Abs. 1 GG gegenüber Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG spezieller ist, „soweit der Eingriff in der staatlichen Wahrnehmung und gegebenenfalls Verarbeitung der mit Mitteln der Telekommunikation geäußerten Meinungen liegt.“⁸⁰ Art. 5 GG schützt die Freiheit der Kommunikation im öffentlichen und privaten Bereich; Art. 10 GG schützt die Vertraulichkeit der Kommunikation in den Fällen, in denen die Teilnehmer sich für die

⁷⁷ Siehe Kapitel 1, D., II., 4.

⁷⁸ IMSI-Catcher erlauben es, die Geräte- und Kartennummern sowie den Standort eines Mobiltelefons zu ermitteln und schlussendlich einen Mobilfunkteilnehmer zu identifizieren. Eine durch den IMSI-Catcher aufgebaute virtuelle Funkzelle wird nach dem Mobiltelefon der Zielperson durchsucht. Sämtliche im Einzugsbereich dieser simulierten Funkzelle angemeldeten Mobiltelefone werden erfasst und sofort wieder aussortiert. Wird das gesuchte Mobiltelefon erfasst, können weitere Messungen zur genauen Positionsbestimmung erfolgen. Für die Ermittlung der Identität ist regelmäßig noch eine Abfrage beim Netzbetreiber notwendig, vgl. §§ 113 I, 111 TKG. Dazu auch *Fox*, DuD 2002, 212 ff.; *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 467.

⁷⁹ BVerfG NJW 2007, 351, 353.

⁸⁰ BVerfGE 113, 348, 364; ebenso *Pagenkopf*, in: Sachs, Art. 10 Rn. 55. Nach a. A. stehen die Grundrechte nebeneinander, *Durner*, in: Maunz/Dürig, Art. 10 Rn. 211; *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 10 Rn. 42. Nach *Gusy* bestehen indes „keine tatbestandlichen Überschneidungsbereiche“. Zum Schutzbereich des Art. 10 GG auch *Sievers*, Der Schutz der Kommunikation im Internet durch Artikel 10 des Grundgesetzes, 2003, S. 108 ff.

der Öffentlichkeit verborgenen (privaten) Medien Post und Telekommunikation entschieden haben.⁸¹ Insofern ergeben sich wesentliche Unterschiede zwischen den Schutzbereichen von Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 10 GG. Weiterhin kann die dargestellte Linie des Bundesverfassungsgerichts nicht auf technisch generierte Kommunikation insgesamt ausgeweitet werden. Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass die Ortung von (potenziell) kommunikationsbereiten Personen über ihr Mobiltelefon zwar in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die allgemeine Handlungsfreiheit eingreift, aber nicht die Freiheit des eigentlichen (nachgelagerten) Kommunikationsvorgangs einschränkt.⁸² In Abgrenzung dazu sind Political Bots direkt auf kommunikative Aktivitäten ausgerichtet und sollen durch scheinbar menschlich erstellte Inhalte Nutzer in sozialen Online-Netzwerken beeinflussen. Das Bundesverfassungsgericht scheint bei seinem Kammerbeschluss von dem Ziel geleitet, die Prüfung am Maßstab des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vorzunehmen.⁸³ Vor diesem Hintergrund darf seine Argumentation nicht so ausgeweitet werden, dass automatisiert generierte Kommunikationsvorgänge pauschal aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit ausgeschlossen werden.

Die Nutzung bestimmter Hilfsmittel zur Meinungsäußerung ist keineswegs ein rein technisches Phänomen: So wird oftmals auch das Management von Accounts in sozialen Online-Netzwerken von entsprechenden Dienstleistern übernommen.⁸⁴ Verglichen damit kann auch die Nutzung (teilweise) automatisierter Hilfsmittel bei der Kommunikation durch natürliche Personen nicht grundsätzlich aus dem Schutzbereich ausgeschlossen werden. Derartige technische Bedingungen zur Gewährung der Meinungsfreiheit widersprechen dem Wesensgehalt eines Grundrechts, bei dessen Ausübung zunehmend (technische) Hilfsmittel genutzt werden.⁸⁵ Der Einsatz von Automatisierung fördert technischen Fortschritt und erweitert die Möglichkeiten des Einzelnen, von der Meinungsfreiheit Gebrauch zu machen. Durch technische Hilfsmittel automatisiert generierte Kommunikationsvorgänge können aber grundrechtlich nur geschützt sein, sofern und soweit eine Zurechnung zu einer natürlichen Person (noch) möglich ist. Es spielt keine Rolle, ob eine Person ihre Meinung auf Deutsch, Englisch oder in einer Programmiersprache ausdrückt – solange am Ende eine Meinungsäußerung steht, die auf eine menschliche Entscheidung zurückgeht.⁸⁶ Auch die historische Dimension der Meinungsfreiheit als aufklärerisches Ideal und ihre Bedeutung für die individuelle Freiheitsentfaltung

⁸¹ Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 10 Rn. 42; Pagenkopf, in: Sachs, Art. 10 Rn. 55.

⁸² BVerfG NJW 2007, 351, 354.

⁸³ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 467.

⁸⁴ Vgl. M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 467.

⁸⁵ Vgl. Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 74; Semizoglu, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 87, jeweils in Bezug auf den sachlichen Schutzbereich.

⁸⁶ Milker, ZUM 2017, 216, 217 f.

sprechen dafür, natürlichen Personen den Einsatz neuer Erkenntnisquellen wie Political Bots im Rahmen ihrer geschützten Kommunikation zu ermöglichen.⁸⁷

Es gilt somit, dass aus einer Mediatisierung der Zurechnung nicht sogleich der Entfall jeglichen Schutzes der Meinungsfreiheit folgt, solange es an einem Zusammenhang nicht gänzlich fehlt. Die Zurechnung verlangt die willensgesteuerte Veranlassung des Kommunikationsvorgangs durch eine natürliche Person. Die der natürlichen Person zurechenbare Veranlassung kann zeitlich vor der Veröffentlichung des Kommunikationsinhalts liegen; so ist auch bei Leserbriefen in Zeitungen der Zeitpunkt (und sogar das „Ob“) der Veröffentlichung von der Entscheidung einer Redaktion abhängig.⁸⁸ Zu klären ist, unter welchen Bedingungen diese Zurechnung zu einer natürlichen Person nicht mehr möglich ist. Eine allgemeingültige Beantwortung ist gerade vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung auf dem Gebiet künstlicher Intelligenz nicht möglich. Führt man sich den starken Bezug des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG zur Person des Äußernden vor Augen, darf die Schwelle des Zurechnungszusammenhangs keinesfalls zu niedrig angesetzt werden. Jedenfalls wird zu verlangen sein, dass die natürliche Person die wesentlichen Umstände des Kommunikationsvorgangs kennt.

Wenn bezüglich eines notwendigen Elements eines Kommunikationsvorgangs, d. h. neben dem Kommunikator der Kommunikationsinhalt, das Medium sowie den Empfängern, keine Vorgaben durch eine natürliche Person erfolgt sind und diese insofern keinen Einfluss genommen hat, hat der Kommunikationsvorgang von vornherein keinen hinreichenden personalen Bezug.

Um für alle weiteren Kommunikationsvorgänge zu bestimmen, ob eine Zurechnung der wesentlichen Umstände möglich ist, muss eine Gewichtung der jeweiligen Elemente erfolgen. In dieser Gewichtung der Kommunikationselemente kommt dem Äußerungsinhalt besondere Bedeutung zu. Hier ist zu verlangen, dass der Gegenstand und die subjektive Wertung einer Äußerung sich auf die natürliche Person zurückführen lassen. Hat die natürliche Person nur geringe Kenntnisse vom Inhalt des automatisiert generierten Kommunikationsvorgangs, kommt eine Zurechnung regelmäßig nicht mehr in Betracht. Daneben sind auch die verwendete Äußerungsform („Wort, Schrift und Bild“) und Modalitäten der Äußerung wie Ort, Zeit und Adressatenkreis zu berücksichtigen. Für eine Zurechnung ist es demnach ausreichend, wenn eine natürliche Person technische Hilfsmittel mit dem Ziel des Einsatzes im Rahmen der eigenen Kommunikation verwendet, die Funktionsweise des Hilfsmittels kontrolliert und grundlegende Vorgaben in Bezug auf die Modalitäten der Kommunikation setzt. Je weniger eine natürliche Person diese Elemente des Kommunikationsvorgangs aktiv bestimmt hat, desto schwächer wird die Verbindung zwi-

⁸⁷ Lewke, InTeR 2017, 207, 211.

⁸⁸ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 467.

schen natürlicher Person und Kommunikationsvorgang und desto eher kann ein Ausschluss aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG erwogen werden.⁸⁹ Unter Anwendung dieser Kriterien ist im Einzelfall eine Zurechnung von Äußerungen zur jeweiligen natürlichen Person zu versuchen und zu ermitteln, ob ein hinreichender subjektiver Bezug im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG vorliegt.

3. Algorithmen als Kommunikator?

Anhand des entwickelten Maßstabs soll geprüft werden, ob die mittels Political Bots in sozialen Online-Netzwerken veröffentlichten Kommunikationsinhalte einer natürlichen Person zugerechnet werden können. Political Bots führen durch Software zur Steuerung von Accounts oder Browsern automatisiert Aktionen in diesen Netzwerken aus. In diese Software können Algorithmen unterschiedlicher Komplexität implementiert werden. Die Anzahl und Komplexität der automatisierten Aktivitäten von Political Bots hängt entscheidend von der Qualität der Software ab.⁹⁰ Für die Beurteilung des Zusammenhangs zwischen den unter Verwendung von Political Bots erfolgenden Kommunikationsvorgängen und einer natürlichen Person ist also eine Differenzierung in Bezug auf die verwendete Steuerungs-Software notwendig. Insbesondere bei steigender Komplexität der Software ist zu überlegen, ob nicht die zu Grunde liegenden Algorithmen als kleinste Einheit der Automatisierung selbst als Kommunikator eingestuft werden müssen und somit kein Zurechnungszusammenhang zu einer natürlichen Person mehr hergestellt werden kann.⁹¹

a) Nicht-lernfähige Software

Zunächst sind diejenigen Fälle zu untersuchen, in denen Political Bots auf Grundlage von nicht-lernfähiger Software in sozialen Online-Netzwerken agieren. Solche Accounts funktionieren automatisiert: Die Steuerungs-Software kann vorgegebene Aktionen ohne menschliche Aufsicht ausführen. Durch die Software werden die bei der Programmierung respektive der Inbetriebnahme erfolgten Handlungsanweisungen umgesetzt. In den Fällen einfachster Steuerungs-Software beschränkt sich das automatisierte Handeln der Political Bots darauf, vorgefertigte Inhalte zu vorgegebenen Zeitpunkten zu veröffentlichen.⁹² Teilweise können auch Fremdinhalte anderer (menschlicher) Nutzer

⁸⁹ Für den Grundrechtsschutz automatisierter Kommunikation können strengere Anforderungen gelten, wenn etwa sog. Journalismusroboter an journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten mitwirken; hier kann vor dem Hintergrund des besonderen Öffentlichkeits- und Demokratiebezugs der Pressefreiheit eine Überprüfung der Inhalte vor ihrer Verbreitung notwendig sein. Dazu *Weberling*, NJW 2018, 735, 737 f.

⁹⁰ Siehe Kapitel 1, C., I., 1., b).

⁹¹ *Krupar*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 283.

⁹² *Heglich*, *Analysen & Argumente* 221 (2016), 1, 3.

in sozialen Online-Netzwerken automatisch analysiert und interpretiert werden, sodass dann automatisch eine Antwort veröffentlicht werden kann.⁹³ Political Bots funktionieren bei der Steuerung durch nicht-lernfähige Software, ohne dass im Zeitpunkt des Kommunikationsvorgangs ein Tätigwerden einer natürlichen Person notwendig ist.

Im Fall nicht-lernfähiger Software verändern sich die Entscheidungsstrukturen und mithin die Verhaltensweisen der Political Bots nicht. Sie können ihren Output nicht auf Grundlage ausgewerteter Daten für die Zukunft selbst anpassen, sondern müssen in allen Situationen explizit auf eine konkrete Form der Problemlösung programmiert sein, welche dann ausgeführt wird. Die Entscheidungsstruktur nicht-lernfähiger Systeme wird somit allein durch die Vorgaben der Steuerungs-Software determiniert. Infolge der Automatisierung des Kommunikationsvorgangs erfolgt keine menschliche Aktivität zum Kommunikationszeitpunkt mehr. Ist die Steuerungs-Software mit einem Account verknüpft, kann die den Political Bot kontrollierende natürliche Person dem System die Ausführung der gewünschten Aktivitäten innerhalb des sozialen Online-Netzwerks überlassen. Möglich (aber nicht notwendig) ist, durch Veränderungen von Parametern die Vorgaben für die künftigen Aktivitäten des Political Bots zu verändern. Im Kommunikationszeitpunkt aktiv ist allein die Steuerungs-Software, welche die zuvor in den Programmcode implementierten Algorithmen umsetzt.

Es ist bei der grundrechtlichen Bewertung nicht-lernfähiger Systeme davon auszugehen, dass die Äußerung einer Meinung auch durch eine tendenziöse Programmierung erfolgen kann. „Der menschliche Entscheidungsprozess über das Ob, Wann und Wie einer Äußerung ist dann nur zeitlich vorverlagert und in abstrakte Kriterien übersetzt worden.“⁹⁴ Im Falle nicht-lernfähiger Systeme ist jede konkrete Bot-Aktivität auf einen menschlichen Entscheidungsprozess zurückzuführen. Die Entscheidung einer natürlichen Person erfolgt zwar nicht zum Kommunikationszeitpunkt, sondern zu einem früheren Zeitpunkt. Abstellen lässt sich zeitlich entweder auf die Programmierung der Software oder aber auf ihre Inbetriebnahme, d. h. ihre Verknüpfung mit einem Account in einem sozialen Online-Netzwerk, die zur Einsatzbereitschaft führt.⁹⁵ Entscheidend ist, dass nicht-lernfähige Systeme über keinen Anpassungsspielraum verfügen. Ihre Aktivitäten beruhen allein auf dem Programmcode und dessen abstrakten Vorgaben, die potenziell millionenfach umgesetzt und wiederholt werden. Nicht-lernfähige Systeme arbeiten bei ihren automatisierten Aktivitäten allein

⁹³ Beispielhaft hierfür sind die beobachteten Antworten auf jeden Tweet mit dem Hashtag „#MH17“ im September 2016, siehe Kapitel 1, C., II., 5.

⁹⁴ *Milker*, ZUM 2017, 216, 217; vgl. *Giere/Heilmann*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Kommunikation, Kreation und Innovation*, 2019, S. 57 f. Für eine Zurechnung von Suchergänzungs-vorschlägen einer Internetsuchmaschine zum Betreiber BGHZ 197, 213, 219 und 222 f.

⁹⁵ Zur Zurechnung siehe sogleich unter 4.

Handlungsanweisungen ab, die ihnen zuvor von natürlichen Personen in Form abstrakter Kriterien aufgegeben wurden. Es lässt sich ein Vergleich zu automatisierten Willenserklärungen ziehen: Durch ein Rechensystem formulierte Erklärungen – etwa Kontoauszüge mit Rechnungsabschlüssen⁹⁶ oder Kostenabrechnungen – stellen eine Willenserklärung dar, wenn der Vorgang vom Willen des Erklärenden gesteuert wird, indem er sich des Programms bedient.⁹⁷ Bei Fehlerhaftigkeit hängt die Anfechtbarkeit dieser computergenerierten Erklärungen davon ab, worauf der Fehler beruht.⁹⁸ Die auf Grundlage nicht-lernfähiger Software automatisiert generierten Inhalte sind nach diesen Grundsätzen einer natürlichen Person zurechenbar, weil der Vorgang vom Willen natürlicher Personen abhängt, die durch den Gebrauch des softwaregesteuerten Systems die automatisierte Generierung von Inhalten erst ermöglichen.⁹⁹ Die insoweit notwendigen Vorgaben einer natürlichen Person zu den Elementen des Kommunikationsvorgangs stellen den personalen Bezug zu dieser natürlichen Person als Kommunikator her. Für Political Bots mit nicht-lernfähiger Steuerungs-Software gilt daher, dass die für den Bot verantwortliche natürliche Person so zu behandeln ist, als hätte sie die betreffende Äußerung selbst und unmittelbar getätigt.¹⁰⁰

b) Lernfähige Software

Fraglich ist, ob sich diese Beurteilung bei Verwendung lernfähiger Software ändert. Diese passt ihre Wissensbasis und ihre Entscheidungsstrukturen dynamisch und autonom ihrem Handlungsumfeld an.¹⁰¹ Solche Systeme können auch (scheinbar) intelligentes Verhalten automatisieren.¹⁰² Lernfähige Systeme bestehen aus komplexen Algorithmen, die zumeist auf der Simulation neuronaler Netzwerke basieren. Die Anordnung und Optimierung neuronaler Netze in mehreren Schichten ermöglicht *Deep Learning*-Methoden, bei denen Daten vielfach verarbeitet werden und so komplexe Funktionen ausgeführt werden können. Lernfähige Systeme können mit zur Verfügung stehenden Daten selbst-adaptiv funktionieren, ohne explizit auf eine konkrete Form der Problemlösung programmiert zu sein.¹⁰³ Maßgeblich für die Entscheidungsstruktur lernfähiger Systeme sind somit die ausgewerteten Daten. Insoweit verdeutlicht die Un-

⁹⁶ Zur Rechtswirkung von Rechnungsabschlüssen vgl. *Bialluch-von Allwörden/von Allwörden*, BKR 2020, 345, 346 f.

⁹⁷ *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, 182, 185; *Rath*, Das Recht der Internet-Suchmaschinen, 2005, S. 336.

⁹⁸ *Wendtland*, in: BeckOK BGB, § 119 Rn. 29.

⁹⁹ *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, 182, 185.

¹⁰⁰ *Milker*, ZUM 2017, 216, 217.

¹⁰¹ Siehe Kapitel 1, D., II., 4.

¹⁰² Dazu und im Folgenden *Lewke*, InTeR 2017, 207, 209 f.

¹⁰³ *Martini*, JZ 2017, 1017, 1018 f.

terscheidung zwischen lernfähiger und nicht-lernfähiger Software den Unterschied zwischen autonomen und automatisierten Systemen.¹⁰⁴

Auch lernfähige Systeme folgen dabei in Form von Algorithmen vorgefertigten Handlungsanweisungen. Sie erzeugen ein Ergebnis – etwa eine Aktivität in sozialen Online-Netzwerken – entsprechend vorab abstrahierter Grundsätze.¹⁰⁵ Zu welchem Ergebnis derartige Systeme kommen und wie sie zu diesen gelangen, kann nicht im Vorhinein bestimmt werden und der Entscheidungsprozess ist von außen nicht nachvollziehbar. Aufgrund der Fähigkeit, Entscheidungsstrukturen autonom anzupassen und fehlenden expliziten Vorgaben zur Problemlösung kommt es zu einer (begrenzten) Entkopplung von menschlichen Kontrollmechanismen.¹⁰⁶ Im Falle von Political Bots mit lernfähiger Steuerungs-Software werden Kommunikationsvorgänge möglich, bei denen weder der genaue Inhalt noch der Zeitpunkt durch eine natürliche Person vorherbestimmt werden. Dafür kann exemplarisch auf den 2016 von Microsoft auf Twitter freigegebenen Chat Bot Tay verwiesen werden. Durch komplexe lernende Algorithmen war Tay mit fortgeschrittenen sprachlichen Fähigkeiten ausgestattet. Tay musste abgeschaltet werden, nachdem der Chat Bot rassistische und sexistische Botschaften verbreitete.¹⁰⁷ Die selbstadaptiven Fähigkeiten von lernfähigen Systemen gestalten den Zurechnungszusammenhang zu natürlichen Personen mittelbarer und weniger eindeutig,¹⁰⁸ für den drastischen Fall Tay wird dies durch die von Microsoft keinesfalls intendierten Kommunikationsinhalte untermauert.

Zu beachten ist, dass auch bei lernfähigen Systemen eine natürliche Person (der Programmierer) vorgibt, „aus welcher Datenmenge Daten nach welchen Grundsätzen zu untersuchen sind und aufgrund welcher Muster diese als auffällig zu gelten haben.“¹⁰⁹ Es liegt eine menschliche Bewertung vor, zu der das Computersystem seine Rechenleistung beisteuert. Der Programmierer hat nur eine ungefähre, abstrakte Vorstellung der Ergebnisse – er legt allerdings die maßgeblichen Faktoren fest. Somit sind auch die Ergebnisse lernfähiger Systeme nicht die Ergebnisse des Systems allein, sondern vielmehr den beteiligten natürlichen Personen zuzurechnen. Beim Einsatz lernender Algorithmen ist es der Lernprozess, der menschlich determiniert wurde. Zu überlegen ist nun, ob diese Vorgaben ausreichen, um die Ergebnisse von Political Bots mit lernfähiger Steuerungs-Software auf eine natürliche Person zurückführen zu können. Durch die (aktive) Verbindung der Steuerungs-Software mit einem Account

¹⁰⁴ Siehe zu diesen Begriffen Kapitel 1, B., V., 1., b).

¹⁰⁵ *Lewke*, InTeR 2017, 207, 210; vgl. *Giere/Heilmann*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Kommunikation, Kreation und Innovation*, 2019, S. 57: Algorithmen als „Menschenwerk“.

¹⁰⁶ Vgl. *Martini*, JZ 2017, 1017, 1019.

¹⁰⁷ Siehe Kapitel 1, D., II., 4.

¹⁰⁸ *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 36.

¹⁰⁹ Dazu und im Folgenden *Lewke*, InTeR 2017, 207, 211.

in einem sozialen Online-Netzwerk kann jedenfalls der „Ort“ der Äußerung als vorgegeben betrachtet werden. Weiterhin kann auch die Form der Äußerung – Schriftform, ggf. Bilder – durch die Fähigkeiten der jeweiligen Steuerungs-Software als vorhersehbar und bestimmbar angesehen werden. Zweifel an der Zurechnung resultieren aus der inhaltlichen wie zeitlichen Komponente der Kommunikationsvorgänge. Diese hängen größtenteils von den selbstadaptiven Schlussfolgerungen der Steuerungs-Software und anderen externen Faktoren – im Fall von Tay die Äußerungen anderer Twitter-Nutzer – ab.

Auch für die autonomen Schlussfolgerungen lernfähiger Steuerungs-Software ist ein menschlich vorgegebener Rahmen notwendig. Ihre Autonomie und (künstliche) Intelligenz stellen sich bei genauer Betrachtung als abgeleitete Fähigkeiten dar. Aktuelle lernfähige Systeme können vorgegebene Daten nach vorgegebenen Kriterien untersuchen. Die dabei gefundenen Lösungen sind zwar nicht prädestiniert und werden von den Systemen ohne weitere Vorgaben an die ausgewerteten Daten angepasst – aber eben anhand vorgegebener Kriterien. Hierdurch wird die menschliche Mitwirkung am Entscheidungsprozess im Vergleich zu nicht-lernfähigen Systemen noch weiter nach vorne verlagert. Allerdings kann angesichts der notwendigen Vorgaben auch bei lernfähigen Systemen nicht davon ausgegangen werden, dass diese selbst respektive die implementierten Algorithmen eigenständig handeln. Auch (vermeintlich) intelligente Maschinen wie Tay verstehen gegenwärtig keine Gesprächsinhalte, sondern erlernen die Regeln der Gesprächsführung.¹¹⁰ Bei Kommunikationsvorgängen durch Political Bots auf Grundlage lernfähiger Software ist deshalb davon auszugehen, dass eine antizipierte menschliche Meinung zum Ausdruck kommt.¹¹¹ Natürliche Personen bedienen sich Political Bots als ein Hilfsmittel, um Kommunikationsvorgänge einfach ausführen zu können. Die Möglichkeiten lernfähiger Software führen dazu, dass dabei immer weniger aktive menschliche Mitwirkung notwendig ist. Jedoch verlangt der Einsatz von lernfähiger Software nach wie vor menschliche Vorgaben, ohne die in der Folge keine Handlungen ausgeführt werden können. Der Einsatz von lernfähiger Software in Political Bots ändert somit nichts daran, dass eine Zurechnung der automatisiert erzeugten Kommunikationsvorgänge zur Steuerungs-Software bzw. dahinterstehenden Algorithmen selbst gegenwärtig weder möglich noch sinnvoll ist.¹¹² Durch die notwendige menschliche Festlegung äußerer Parameter für lernfähige Software wird ein Kontrollzusammenhang begründet:¹¹³ Die darüber ausgeführten Kommunikationsvorgänge sind auf eine natürliche Person zurückzuführen.

¹¹⁰ *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 17; zu sog. schwacher KI siehe schon Kapitel 1, D., II., 4.

¹¹¹ Vgl. *Milker*, ZUM 2017, 216, 217.

¹¹² Vgl. *Krupar*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 284.

¹¹³ Vgl. *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 14, grundlegend für lernfähige Systeme.

In Zukunft wird die Frage zu beantworten sein, ob es möglich ist, dass lernfähige Software-Systeme so eigenständig funktionieren, dass sie „außerhalb“ der originär vorgegebenen Programmiermethoden, aber gleichwohl systematisch korrekt agieren.¹¹⁴ Dann könnte es zu unerwarteten Aktionen oder Problemlösungen autonomer Systeme kommen, die von menschlichen Entwicklern und Nutzern nicht mehr nachvollzogen werden können.¹¹⁵ Hier sind die Algorithmen als „kleinste Einheit der Automatisierung“ in den Blick zu nehmen: Sofern ein Problem algorithmisch lösbar ist, kann es von einem Menschen wie von einer Maschine gelöst werden. Prinzipiell sind Menschen und Maschinen somit in der Lage, die gleiche Art von Berechnungsproblem zu lösen.¹¹⁶ Sofern durch eine derartige Eigenständigkeit die Zurechnungskette zwischen natürlicher Person und den Handlungen autonomer Systeme nicht mehr nachvollzogen werden kann, scheint es naheliegend, auch die rechtlichen Konsequenzen von den natürlichen Personen abzukoppeln.¹¹⁷

4. Zurechnung automatisiert generierter Kommunikationsvorgänge

Trotz der raschen Weiterentwicklung künstlicher Intelligenz ist somit davon auszugehen, dass die automatisierte Kommunikation von Political Bots sich im Grundsatz auf vorhergehende menschliche Entscheidungsprozesse bei Entwicklung von Algorithmen und ihrer Implementierung in die Steuerungs-Software sowie bei der späteren Verwendung in Form der Bestimmung gewisser Parameter zurückführen lässt. Es stellt sich nun die Frage, welcher natürlichen Person diese Kommunikationsvorgänge zuzurechnen sind.

Potenzielle Zurechnungssubjekte bei Prüfung des personalen Schutzbereichs sind der Entwickler der Steuerungs-Software, der Betreiber des sozialen Online-Netzwerks und der Verwender des Political Bots. Als Entwickler ist zu verstehen, wer den Prozess der technischen Softwareentwicklung, d. h. Planung, Definierung, Entwurf und Realisierung der Steuerungs-Software, kontrolliert.¹¹⁸ Demgegenüber ist der Verwender die Person, welche einen Political Bot unmittelbar einsetzt und bedient.¹¹⁹ Regelmäßig verknüpft der Verwender

¹¹⁴ Pieper, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 563.

¹¹⁵ In diese Richtung entwickelte sich etwa 2017 ein Experiment mit zwei Chat Bots von Facebook, die von der englischen Sprache abwichen und in einer eigenen Sprache kommunizierten. Siehe Kapitel I, D., II., 4. in Fn. 363.

¹¹⁶ Pieper, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 563 f.

¹¹⁷ Um Haftungs- und Zuordnungsprobleme zu vermeiden, erscheint es notwendig, bereits der Gestaltung neuer Technologien einheitliche Kriterien vorzugeben und insoweit „eine innovationsadäquate Fortbildung des Rechts zu betreiben.“ Pieper, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 568 f.

¹¹⁸ Vgl. Balzert, Lehrbuch der Softwaretechnik, 2009, S. 18 ff., auch zur Problematik einer Definition der Softwaretechnik.

¹¹⁹ Allgemein werden unter „Nutzern“ bzw. „Benutzern“ von Software diejenigen Personen verstanden, die ein Computersystem unmittelbar einsetzen und bedienen, Balzert, Lehr-

die Steuerungs-Software mit einem Account in einem sozialen Online-Netzwerk und kontrolliert ihre Inbetriebnahme. Schließlich kommen die Betreiber der sozialen Online-Netzwerke in Betracht, die über Architektur und Regeln des Netzwerks insgesamt entscheiden.

Zu berücksichtigen ist, dass regelmäßig keine Personenidentität zwischen dem Entwickler der Steuerungs-Software und dem Verwender eines Political Bots bestehen wird. Die Steuerungs-Software kann im Internet erworben werden.¹²⁰ Somit ist es auch ohne Kenntnisse der Softwaretechnik möglich, ein Botnetz zu erstellen und zu kontrollieren. Dieses Auseinanderfallen von Entwickler und Verwender ist eine Besonderheit der Kommunikation unter Verwendung von Political Bots: Im Rechtsverkehr bereitet die Zurechnung einer Äußerung selten Probleme, fallen Urheber und Äußerer doch nur im Ausnahmefall auseinander.¹²¹ Werden Kommunikate indes automatisiert erstellt oder verändert, stellt sich die Frage, wem dieses Kommunikat zugerechnet werden kann. Obgleich die Prüfung des personalen Schutzbereichs von entscheidender Bedeutung ist – und prozessual darüber entscheidet, wer im Rahmen der Verfassungsbeschwerde die Verletzung seiner Grundrechte geltend machen kann – wird sie in der Literatur teilweise übergangen. Eine Auffassung stellt danach „auf den Bot-Urheber und seine meinungsorientierte Programmierung des Algorithmus bzw. auf den Vorgaben unterbreitenden Bot-Nutzer“ ab;¹²² nach anderen Stimmen ist es „der Anwender oder Programmierer eines K. I.-Systems, der sich auf Art. 5 Abs. 1 GG beruft.“¹²³ Neben einer einheitlichen Begriffsverwendung ist eine saubere Abgrenzung zwischen den potenziellen Zurechnungsobjekten notwendig.

a) Zurechnung zum Entwickler der Steuerungs-Software

In zeitlicher Hinsicht liegt zunächst eine Zurechnung zum Entwickler der Steuerungs-Software nahe. Dieser hat den Entwicklungsprozess kontrolliert und dabei seine Ideen und sein Know-how eingesetzt. Es ist zu berücksichtigen, dass durch diese Tätigkeit zwar die Grundlage für einen späteren Einsatz der Software gelegt wird, die konkrete Verwendung – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – aber nicht beeinflusst werden kann. Die Tätigkeit des Software-Ent-

buch der Softwaretechnik, 2009, S.5. Die Begriffe „Betreiber“ und „Nutzer“ werden für Political Bots in dieser Arbeit nicht verwendet, weil sie bereits im Kontext sozialer Online-Netzwerke gebräuchlich sind und insoweit Ungenauigkeiten entstehen können. Sie werden eher im Kontext algorithmenbasierter Entscheidungen von Online-Suchmaschinen gebraucht, wobei „Betreiber“ hier den Betreiber der Suchmaschine, etwa die Google Germany GmbH, beschreibt. Vgl. dazu *Krupar*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 282 f.

¹²⁰ Siehe Kapitel I, C., I., 1., b).

¹²¹ *Krupar*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 282 ff.

¹²² *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, <https://www.juwiss.de/93-2016/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹²³ *Lewke*, InTeR 2017, 207, 211.

wicklers ist dann bereits abgeschlossen und dieser profitiert – sofern man die (seltenen) Fälle der Personenidentität von Entwickler und Verwender ausklammert – nicht mehr von der Nutzung seiner Entwicklung.

Eine Zurechnung von Kommunikationsvorgängen zum Entwickler eines Political Bots ist danach nur dann möglich, wenn in der Entwicklung bereits eine Vorwegnahme der späteren Äußerungen liegt. Der Software-Entwickler kann sich dann auf die Meinungsfreiheit berufen, räumt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG doch jedermann das Recht zur Wahl der Modalitäten seiner Meinungsäußerung ein; der Äußernde darf „diejenigen Umstände wählen, von denen er sich die größte Verbreitung oder die stärkste Wirkung seiner Meinungskundgabe verspricht.“¹²⁴ Werden Kommunikationsinhalte hinterlegt und später automatisiert geäußert, ändert dies nichts an der Zurechenbarkeit. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG kann nicht vom technischen Kontext der Äußerung abhängig gemacht und insofern extern gesetzte technische Bedingungen entscheidend für den Grundrechtsschutz werden.¹²⁵ Werden schon bei der Entwicklung der Steuerungs-Software für einen Political Bot die späteren Kommunikationsvorgänge determiniert, ist der personale Schutzbereich entsprechend für den Entwickler der Steuerungs-Software eröffnet.

Regelmäßig kann indes nicht davon ausgegangen werden, dass schon während des Entwicklungsprozesses eine Vorwegnahme späterer Kommunikationsvorgänge erfolgt. Zentrale Elemente der Kommunikationsvorgänge sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestimmt und dem Entwickler daher nicht zurechenbar. Zwischen Entwicklung und Kommunikationsvorgang muss noch die Verknüpfung der Steuerungs-Software mit einem Account in einem sozialen Online-Netzwerk über die API erfolgen. Insofern sind verschiedene Modalitäten des Kommunikationsvorgangs, nämlich insbesondere die Zeit, aber auch der Adressatenkreis, bei Entwicklung der Steuerungs-Software noch offen. Jedenfalls eine pauschale Zurechnung der durch Political Bots automatisierten Kommunikationsvorgänge zum Entwickler der Steuerungs-Software würde zu einer weitreichenden zeitlichen Vorverlagerung bei der Zurechnung führen. Zu beachten ist weiter, dass der Entwickler der Software regelmäßig die Kontrolle über ihre spätere Verwendung aufgibt. Üblicherweise wird die Steuerungs-Software für Political Bots im Internet erworben,¹²⁶ wodurch eine Zäsur entsteht, die auch für die Grundrechtsprüfung beachtet werden muss. Gibt der Entwickler (willentlich oder unwillentlich) durch den Vertrieb seiner Software im Internet die Kontrolle über ihre Verwendung auf, kann er ihren Einsatz in weiten Teilen auch nicht mehr vorhersehen und kontrollieren. Beispielhaft sei hierfür auf Political Bots verwiesen, deren Steuerungs-Software das automatische Ver-

¹²⁴ BVerfGE 93, 266, 289; *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 74; *Milker*, ZUM 2017, 216, 217; *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, 2017, S. 229 f.

¹²⁵ Vgl. *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 74, in Bezug auf den sachlichen Schutzbereich.

¹²⁶ Siehe Kapitel 1, C., I., 1., b).

öffentlichen von Inhalten zu bestimmten Schlüsselwörtern oder Hashtags ermöglicht. Diese Schlüsselwörter, nach denen dann automatisiert der Newsfeed des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks durchsucht und zu denen sodann Inhalte als Antwort veröffentlicht werden, können vom Verwender der Software vorgegeben werden – ohne Einfluss- und Reaktionsmöglichkeiten des Entwicklers. Ähnliches gilt auch für Fälle lernfähiger Steuerungs-Software: Ihre Ergebnisse sind abhängig von der ausgewerteten Datenmenge, aus der selbstadaptiv Schlussfolgerungen gezogen werden. Mit welchen Datenmengen die erstellten Modelle in Verbindung gebracht werden, kann ebenfalls durch Vorgaben des Verwenders beeinflusst werden. Stellt man sich vor, dass ein Bot mit den technischen Fähigkeiten von Microsoft Tay¹²⁷ durch einen anderen Verwender nur auf eine bestimmte Gruppe von Twitter-Nutzern „angesetzt“ wird, verändern sich dadurch die (autonom angepassten) Entscheidungsstrukturen des Bots – die Datenhoheit und somit die Kontrolle über die Ergebnisse liegt beim Verwender.¹²⁸

Es zeigt sich, dass zum Zeitpunkt der abgeschlossenen Entwicklung der für Political Bots notwendigen Steuerungs-Software die Elemente des späteren Kommunikationsvorgangs regelmäßig (noch) nicht bestimmt sind. Kennt der Entwickler der Steuerungs-Software diese nicht, scheidet eine personale Zurechnung insoweit aus. Würde man den Software-Entwickler zum Zurechnungssubjekt machen, würde eine übersteigerte zeitliche Ausdehnung des Grundrechtsschutzes des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG erfolgen. Durch die Programmierung der Steuerungs-Software für Political Bots liegt noch kein hinreichender subjektiver Bezug zu den späteren Kommunikationsvorgängen vor. Inhalt, Medium und Empfängerkreis eines Kommunikationsvorgangs sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht hinreichend konkretisiert. Insbesondere können die Inhalte von Äußerungen, durch die auf die Empfänger im Sinne geistiger Kommunikation eingewirkt werden soll, nach der Programmierung in ganz verschiedener Art und Weise definiert werden. Die mittels Political Bots erfolgten Kommunikationsvorgänge in sozialen Online-Netzwerken sind daher regelmäßig nicht dem Entwickler der hinter den Aktivitäten der Bots stehenden Steuerungs-Software zurechenbar.¹²⁹

b) Zurechnung zum Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks

Die Betreiber sozialer Online-Netzwerke entscheiden über Architektur und Regeln des Netzwerks insgesamt und schaffen und organisieren durch ihre Betätigung ein Kommunikationsforum für die Nutzer. In dieser Funktion entscheiden

¹²⁷ Siehe Kapitel 1, D., II., 4.

¹²⁸ Vgl. *Krupar*, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, 2017, S. 283; *Lewke*, *InTeR* 2017, 207, 211.

¹²⁹ Die Tätigkeit der Entwicklung der Software ist indes regelmäßig durch Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG geschützt; in Bezug auf die Rechte an den Entwicklungsprodukten ist Art. 14 Abs. 1 GG zu bedenken.

sie auch über Einrichtung und Ausgestaltung der API-Schnittstelle. Hierüber wird es für Dritte erst möglich, die Steuerungs-Software für Political Bots mit Accounts im jeweiligen sozialen Online-Netzwerk zu verknüpfen.¹³⁰

Indes wird durch die Betätigung der Betreiber bloß der Rahmen für spätere Nutzeraktivitäten geschaffen, ohne dass eine Determinierung von deren Kommunikation erfolgt. Es handelt sich regelmäßig um unternehmerische Organisationsentscheidungen über die Gestaltung des sozialen Online-Netzwerks. Über die Newsfeeds werden Nutzerinhalte selektiert und sortiert dargestellt und insofern eine Struktur für die Kommunikation der Nutzer sozialer Online-Netzwerke bestimmt. Dies führt allerdings nicht dazu, dass die Betreiber sozialer Online-Netzwerke in Bezug auf Political Bots die wesentlichen Umstände automatisierter Kommunikationsvorgänge kennen. Die Schaffung und Ausgestaltung der API-Schnittstelle führt nicht zur Kenntnis von Inhalt und Modalitäten der Kommunikation. Die Verbindung zwischen Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks und Kommunikationsvorgang besteht nur in dem Sinne, dass die Aktivitäten der Betreiber im Vorfeld unerlässlich für jegliche Möglichkeit der Nutzung sozialer Online-Netzwerke sind. Die mittels Political Bots erfolgten Kommunikationsvorgänge in sozialen Online-Netzwerken sind deren Betreibern nicht zurechenbar.

c) Zurechnung zum Verwender

Nummehr kann der Blick auf die Verwender der Political Bots gerichtet werden, die diese im konkreten Fall einsetzen. Ohne die Inbetriebnahme durch die Verwender in Form der Verknüpfung von Steuerungs-Software mit Accounts in sozialen Online-Netzwerken könnte die Software keine Aktionen ausführen. Die Verwender haben direkten Zugriff und bestimmen Verwendungsort, Verwendungsart und Verwendungszeitpunkt.¹³¹ Der Political Bot wird vom Verwender aus der Motivation genutzt, eine eigene Einstellung zu äußern, zu verbreiten und zu stärken. „Entsprechend werden die Kommunikationsakte des Bots sich an auch an die Vorgaben und damit Meinung des Betreibers halten, letztlich hat er sie also verursacht.“¹³² Die Verwendung von Political Bots stellt die Nutzung eines Werkzeugs dar, welches den konkreten Kommunikationsvorgang erleichtert oder sogar erst ermöglicht. Dem Verwender ist es möglich, durch verschiedene Parameter Vorgaben für die sodann automatisiert ausgeführten Bot-Aktivitäten zu machen. So können Schlüsselwörter oder Hashtags vorgegeben werden, zu denen Inhalte veröffentlicht werden. Weiterhin können bestimmte

¹³⁰ Siehe Kapitel 1, C., I., 1., c).

¹³¹ *Krupar*, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, 2017, S. 283, in Bezug auf Google als Betreiber von Suchalgorithmen.

¹³² *Zumkeller-Quast*, *Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?*, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Der dort verwendete Begriff des Betreibers entspricht dem in dieser Arbeit definierten Begriff des Verwenders.

Nutzer(gruppen) ausgewählt werden, die durch Political Bots gezielt anzusprechen sind und von denen sodann ggf. Daten gesammelt werden.¹³³ Auch ist es möglich, Regeln zum zeitlichen Verhalten von Political Bots vorzugeben und so durch Pausen und Schlafzeiten ein menschliches Verhalten zu simulieren.¹³⁴

In bestimmten Fällen haben die Verwender jedoch keine Kontrolle über die Ergebnisse der Steuerungs-Software. Insbesondere in Fällen lernfähiger Software kennen sie die zum Training der Software respektive der dahinterstehenden Algorithmen verwendeten Trainingsdaten und die Funktionsweise der Software nicht. Ganz grundsätzlich ist zu bedenken, dass der Einsatz von fremden Algorithmen bei einer Zurechnung zum Nutzer zu erheblichen Risiken führen und die Gebrauchsfähigkeit der Algorithmen drastisch einschränken würde.¹³⁵ Der Zusammenhang zwischen natürlicher Person und automatisiert ausgeführter Handlung wird durch diese teilweise fehlende Vorhersehbarkeit abgeschwächt. Hieraus ergeben sich Zweifel, ob eine Zurechnung der konkreten Aussagen zum Verwender noch angenommen werden kann.

In Fällen der Nutzung fremder Steuerungs-Software liegt jedoch eine bewusste Risikoübernahme der Verwender von Political Bots vor. Diese machen von ihren Freiheitsrechten dergestalt Gebrauch, dass sie zur Meinungsäußerung technische Hilfsmittel einsetzen, deren genaue Funktionsweise sie nicht kennen. Ob dieser bewussten Entscheidung ist eine Zurechnung zum Verwender nicht ausgeschlossen. Weiterhin handelt es sich bei den durch eine Zurechnung entstehenden (Haftungs-)Risiken um ein im Kern zivilrechtliches Argument, welche die Frage des personalen Schutzbereichs der Meinungsfreiheit nicht berührt. Hierfür gilt vielmehr, dass sich eine Zurechnung zum Verwender von Political Bots günstig auswirkt, als er in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt und etwaige (staatliche) Gegenmaßnahmen hieran gemessen werden müssen. Soll die Meinungsäußerungsfreiheit die Freiheit umfassen, sich grundsätzlich jeglichen Mediums zur Äußerung bedienen zu dürfen, kann die Zurechnung hier nicht abgelehnt werden. Bergen automatisierte Systeme die Gefahr einer – in Grenzen ablaufenden – Verselbständigung und entscheidet sich die natürliche Person dafür, diese (dennoch) einzusetzen, ist die Versagung der Zurechnung im Einzelfall eine unzulässige Schutzbereichsverkürzung. Im Gegensatz zu der für den Software-Entwickler bestehenden (zeitlichen) Zäsur zwischen Entwicklung der Steuerungs-Software und Kommunikationsvorgang bestehen für den Verwender verschiedene Einwirkungsmöglichkeiten. Eine Zurechnung zum Verwender ist daher möglich, da die automatisierten Kommunikationsvorgänge regelmäßig nur ein (aktives) menschliches Kommunikationsverhalten in sozialen Online-Netzwerken antizipieren.¹³⁶ Die für Verwender von Political Bots be-

¹³³ Siehe Kapitel 1, D., I., 5.

¹³⁴ Siehe Kapitel 1, D., II., 3., a).

¹³⁵ *Krupar*, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, 2017, S. 283.

¹³⁶ Im Ergebnis auch *Liesem*, in: Litschka/Krainer (Hrsg.), *Der Mensch im digitalen Zeit-*

stehenden Einwirkungs- und Anpassungsmöglichkeiten sorgen für einen hinreichenden subjektiven Bezug im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG zwischen dem Verwender als natürlicher Person und dem automatisierten Kommunikationsvorgang. Diese Zurechnung des Kommunikationsakts zum Verwender von Political Bots ist konsequent einzuhalten,¹³⁷ sofern nicht durch besondere Vorgaben des Software-Entwicklers oder in Fällen von Personenidentität zwischen Entwickler und Verwender schon während des Entwicklungsprozesses eine Vorwegnahme des späteren Kommunikationsvorgangs erfolgt.

5. Zur Anerkennung von Rechtssubjektivität künstlicher Intelligenz durch den Gesetzgeber

Von der Frage nach einem originären Grundrechtsschutz von Maschinen mit künstlicher Intelligenz und der Zurechenbarkeit der von ihnen ausgeführten Aktionen *de constitutione lata* grundlegend zu trennen ist die Möglichkeit ihrer Rechtssubjektivität und Grundrechtssubjektivität *de lege ferenda*. Die Verneinung des Grundrechtsschutzes nach aktueller Verfassungslage führt keinesfalls zu einem völligen Ausschluss des gesetzgeberischen Handlungsspielraums für die Zukunft. Zwar stellt das Grundgesetz für den personalen Schutzbereich der Grundrechte ganz auf den Menschen und seine Subjektivität ab. Indes ist *Kersten* zuzustimmen, dass neben dem Schutz menschlicher Subjektivität kein normativer Hinweis auf deren Exklusivität zu erkennen ist.¹³⁸ So steht dem Gesetzgeber offen, den von Art. 20a GG geforderten Schutz natürlicher Lebensgrundlagen und Tiere durch eine Anerkennung ihrer Rechtssubjektivität zu gestalten. Auch Art. 19 Abs. 3 GG verstärkt für juristische Personen die einfachgesetzliche (Teil-)Rechtsfähigkeit zur Grundrechtsfähigkeit,¹³⁹ somit besteht auch für den Grundrechtsschutz juristischer Personen ein gewisser Handlungsspielraum des Gesetzgebers. Die Anerkennung der Rechtsfähigkeit anderer als natürlicher Personen dürfte den Grundrechtsschutz letzterer, speziell den der Menschenwürde durch Art. 1 Abs. 1 GG, nicht in ungerechtfertigter Art und Weise einschränken; die potenziell kollidierenden Interessen natürlicher Personen sind bei der Ausdifferenzierung der Rechtssubjektivität von Maschinen

alter, 2019, S. 189 („verantwortliche Person“); *Milker*, ZUM 2017, 216, 217 („Benutzer“); *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020 („Bot-Betreiber“); a. A. *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 102 („Programmierer“). Allgemein *Pieper*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 557: „Wenn Maschinen oder Roboter [...] Fehler machen, sei es die Willenserklärung und Verantwortung desjenigen, der das Programm einsetzt, auf die abzustellen sei.“

¹³⁷ *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹³⁸ Dazu und im Folgenden *Kersten*, JZ 2015, 1, 7 f.; vgl. auch *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 37 f.

¹³⁹ *Dreier*, in: ders., Art. 19 Abs. 3 Rn. 47; *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 Rn. 204; *Tettinger*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 51 Rn. 25 ff.

zwingend zu berücksichtigen. Sofern aber soziale, ökonomische oder rechtliche Interessen an einer Rechtssubjektivität autonomer Maschinen bestehen oder zukünftig entstehen,¹⁴⁰ dürfte der Gesetzgeber zu einer Anerkennung und Ausdifferenzierung ihrer Rechtssubjektivität berechtigt sein.¹⁴¹ Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Rechtssubjektivität autonomer Maschinen anerkannt, ergibt sich die weitere Frage, ob den als Rechtssubjekt anerkannten autonomen Maschinen auch Grundrechte zustehen. Klar ist, dass eine gesetzgeberische Anerkennung der Rechtsfähigkeit nicht ohne Weiteres zur Anerkennung der Grundrechtsfähigkeit führen kann. Auch voll rechtsfähigen juristischen Personen wird eine teilweise Grundrechtsfähigkeit nur unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG zuerkannt.¹⁴² Die Verstärkung der Rechtsfähigkeit zum Grundrechtsschutz ist einzig der Verfassung vorbehalten, die zudem mit der „wesensmäßigen Anwendbarkeit“ eine Hürde aufstellt. Hieraus lässt sich auch für autonome Maschinen der Schluss ziehen, dass ein etwaiger zukünftiger Grundrechtsschutz an die Erfüllung bestimmter Kriterien gebunden sein muss.¹⁴³ Kersten bildet eine Analogie zu Art. 19 Abs. 3 GG und will auf eine grundrechtstypische Gefährdungslage abstellen. Auf diese Weise sieht er einen Grundrechtsschutz für autonome Maschinen bei originären, akzessorischen und institutionellen Gefährdungslagen.¹⁴⁴ Die konträre Gegenauffassung geht davon aus, dass die Eröffnung des personalen Schutzbereichs der Grundrechte einen spezifischen Aspekt der Rechtssubjektivität verlangt, der einen besonderen Bezug zum Menschen als soziales Wesen darstellt und deshalb nicht für künstliche Personen gelten kann. Verlangt man einen derartigen sozialen Bezug, wäre eine vorhergehende gesellschaftliche Anerkennung und Einbindung künstlicher Personen Voraussetzung für einen Grundrechtsschutz.¹⁴⁵ Grundsätzlich ist es im Sinne dieser Auffassung möglich, einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel bei der Grundrechtsauslegung zu berücksichtigen.¹⁴⁶ Will man allerdings in der Frage des Grundrechtsschutzes für Maschinen mit künstlicher Intelligenz auf gesellschaftliche Wertvorstellungen

¹⁴⁰ Krupar, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, 2017, S. 283 f., verlangt für die Anerkennung der Rechtsfähigkeit von Algorithmen (1) einen entsprechenden moralischen Anspruch, (2) soziale Kompetenzen oder Fähigkeiten und (3) eine rechtliche Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit.

¹⁴¹ Auch das Unionsrecht hindert den deutschen Gesetzgeber daran nicht, da die Kompetenzen insoweit bei den Mitgliedsstaaten liegen. Dazu Burri, in: Barfield/Pagallo (Hrsg.), Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence, 2018, S. 541, mit weiteren Ausführungen zu möglichen Auswirkungen.

¹⁴² Mayinger, Die künstliche Person, 2017, S. 233 f.

¹⁴³ Mayinger, Die künstliche Person, 2017, S. 233. Vgl. Kersten, JZ 2015, 1, 7.

¹⁴⁴ Kersten, JZ 2015, 1, 7 f.

¹⁴⁵ Gruber, in: Beck (Hrsg.), Jenseits von Mensch und Maschine, 2012, S. 157 f.: „Zur-sozialen-Welt-Kommen“.

¹⁴⁶ Einen entsprechenden Wandel im Ergebnis verneinend BVerfG NJW 1993, 3058, zum Eheverständnis i. S. d. Art. 6 Abs. 1 GG; vgl. auch Badura, in: Maunz/Dürig, Art. 6 Rn. 6 ff., 55 ff.

abstellen, führt dies zu einer erheblichen Unbestimmtheit und Unsicherheit im Rahmen der Grundrechtsprüfung. Ob eine planwidrige Regelungslücke vorliegt und somit eine Analogie zu Art. 19 Abs. 3 GG möglich wird, erscheint angesichts des starken Menschen(würde)bezugs des Grundgesetzes ebenfalls fraglich; über die Entscheidung der Verfassungsgeber in Kenntnis der aktuellen Entwicklungen kann bestenfalls spekuliert werden. Vorzugswürdig erscheint deshalb, die Grundrechtsfähigkeit von Maschinen mit künstlicher Intelligenz erst nach einer entsprechenden Grundgesetzänderung anzunehmen.¹⁴⁷ Eine eingeschränkte Grundrechtsfähigkeit für Maschinen mit künstlicher Intelligenz nach dem Vorbild des Art. 19 Abs. 3 GG wäre somit *de constitutione ferenda* möglich – sofern der verfassungsändernde Gesetzgeber mit einer entsprechenden Willensbetätigung Klarheit schafft.

6. Zwischenergebnis

Der personale Schutzbereich der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ist für den Verwender von Political Bots eröffnet.¹⁴⁸ Ein originärer Grundrechtsschutz der Political Bots kommt nicht in Betracht; die Grundrechte des Grundgesetzes sind auf natürliche Personen zugeschnitten. Mit Blick in die Zukunft wäre ein anderes Ergebnis (nur) als Folge einer entsprechenden Verfassungsänderung möglich. Dieser fehlende eigenständige Grundrechtsschutz bedeutet nicht, dass automatisierte Kommunikationsvorgänge zwangsläufig aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit ausscheiden. Der Einsatz technischer Hilfsmittel zur Kommunikation fällt in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, solange eine Meinungsäußerung auf eine menschliche Entscheidung zurückgeführt werden kann, also ein hinreichender subjektiver Bezug zwischen Kommunikationsvorgang und natürlicher Person besteht. Für die Verwendung von Political Bots besteht ein Zurechnungszusammenhang in diesem Sinne zu (den Verwendern als) natürlichen Personen. Die hinter der Steuerungs-Software stehenden Algorithmen führen vor dem Kommunikationsvorgang getroffene menschliche Vorgaben aus. Ihre Entscheidungen sind auf einen menschlichen Entscheidungsprozess zurückzuführen. Dies gilt sogar für lernfähige Software: Im Falle lernender Algorithmen ist der Lernprozess menschlich determiniert worden. Als Zurechnungssubjekt ist regelmäßig auf die Verwender von Political Bots abzustellen. Diese haben direkten Zugriff auf die Steuerungs-Software und können durch Vorgaben zu Verwendungsort, Verwendungsart und Verwendungszeitpunkt spätere Kommunikationsvorgänge maßgeblich bestimmen.

¹⁴⁷ Die Möglichkeit der Schaffung einer entsprechenden Norm sieht *Mayer*, Die künstliche Person, 2017, S. 236.

¹⁴⁸ *Milker*, InTeR 2017, 199, 201.

III. Sachlicher Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich ist das Segment aus der Lebenswirklichkeit, das die Grundrechtsnorm als Schutzgegenstand herauschneidet.¹⁴⁹ Zu prüfen ist, ob die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken noch in diesen Bereich fällt. An der Einbeziehung kann insbesondere aufgrund der Modalitäten der Äußerung gezweifelt werden.

1. Inhalt der Kommunikation: Verbreitung von Falschnachrichten und Formalbeleidigungen

Vor den Äußerungsmodalitäten sollen Inhalte von Äußerungen untersucht werden, die bei Verwendung von Political Bots automatisiert in einem sozialen Online-Netzwerk verbreitet werden. Beispiele aus US-amerikanischen Wahlkämpfen zeigen, wie Political Bots zur Verbreitung von Falschnachrichten oder Verunglimpfung von Personen verwendet werden. Dabei wurden Kandidaten teilweise mit schweren Straftaten in Verbindung gebracht.¹⁵⁰ Political Bots stellen ein ideales Instrument zur massenhaften Verbreitung unwahrer Tatsachenbehauptungen oder von Inhalten mit zweifelhafter Glaubwürdigkeit dar.¹⁵¹ In gleichem Maße können Political Bots andere Nutzer eines sozialen Online-Netzwerks oder Personen der Öffentlichkeit beleidigen. Sie können so Teil einer Debattenkultur in sozialen Online-Netzwerken werden, die im Zuge der Einführung des NetzDG mit „aggressiv, verletzend und nicht selten hasserfüllt“ beschrieben wurde.¹⁵² Wenn durch Political Bots massenhaft extreme Inhalte in einem Diskussionskontext verbreitet werden, steigert dies zudem das Risiko, dass sich andere Personen aus der Diskussion zurückziehen, was das Diskussionsklima zur Einseitigkeit verkommen lässt.¹⁵³

Bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen werden nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt. Gleiches gilt für Äußerungen, die als Formalbeleidigung den Rahmen der geistigen Auseinandersetzung verlassen.¹⁵⁴ Bei der Ermittlung des Aussagegehalts der Äußerungen von Nutzern sozialer Online-Netzwerke ist der Kontext zu beachten, speziell bei Diskussionen über den Newsfeed. Angesichts der möglichen Themenvielfalt ist zwischen privaten und „die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Fragen“¹⁵⁵ zu unterscheiden. Gerade die sozialen Online-Netzwerken eigene, im Falle von Twitter durch die

¹⁴⁹ Kingreen/Poscher, Grundrechte, 2019, Rn. 222; Kloepfer, Verfassungsrecht II, 2010, § 51 Rn. 9; vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, Rn. 46, 69.

¹⁵⁰ Siehe Kapitel 1, C., II., 1. sowie D., I., 4.

¹⁵¹ Vgl. Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 74 f.

¹⁵² BT-Drs. 18/12356, S. 1.

¹⁵³ Hegelich, Analysen & Argumente 221 (2016), 1, 3 f.

¹⁵⁴ Siehe Kapitel 2, B., I., 1. und 2.

¹⁵⁵ BVerfGE 61, 1, 7 f.; 85, 1, 16. Siehe schon Kapitel 2, B., I., 1.

Begrenzung der Maximallänge von Äußerungen sogar notwendige knappe Ausdrucksweise eröffnet die Möglichkeit vielseitiger Interpretierbarkeit.¹⁵⁶

Für die Verifizierung der Wahrheit von Tatsachenbehauptungen gilt, dass über die Richtigkeit von Tatsachenbehauptungen im Interesse der Meinungsbildung gestritten werden darf und die Meinungsfreiheit auch die Freiheit des Irrenden umfasst. Hier zeigt die Entstehung und die Diskussion um den Begriff „alternative Fakten“, dass eine vermeintlich (empirisch) gesicherte Unwahrheit nicht notwendigerweise mit dem subjektiven Wahrheitsempfinden einzelner Nutzer übereinstimmen muss.¹⁵⁷ Im Umgang mit derartigen alternativen Fakten gilt: Wird eine Tatsache gutgläubig in Abrede gestellt und besteht insofern eine subjektiv-verzerrte Sichtweise, fällt die Äußerung noch in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG. Ist sich der Äußernde hingegen der Unwahrheit seiner Behauptung bewusst, genießt dieser Einsatz einer Lüge keinen Grundrechtsschutz.¹⁵⁸

In Bezug auf den Inhalt von Äußerungen in sozialen Online-Netzwerken gelten die bewährten Grenzen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, unabhängig davon, ob sie unter Verwendung eines Political Bots oder manuell durch einen menschlichen Nutzer veröffentlicht werden.¹⁵⁹ Die Verwendung von Political Bots betrifft die Modalitäten der Meinungsäußerung, rechtfertigt aber allein keine veränderte Bewertung des Inhalts. Somit gilt, dass sich die Verwender nicht mehr auf die Meinungsfreiheit berufen können, wenn die mittels Political Bots getätigten Äußerungen die Grenze zur Formalbeleidigung überschreiten.¹⁶⁰ Auch die Verbreitung von Tatsachenbehauptungen, die aus der Perspektive des Verwenders bewusste Unwahrheiten darstellen, werden nicht vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG umfasst. Für die Bestimmung der Verwenderperspektive ist zu beachten, dass insbesondere bei Political Bots auf Grundlage lernfähiger Software die menschliche Mitwirkung zeitlich weit nach vorne verlagert ist und das System sein Verhalten auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten selbstadaptiv anpassen kann. Dieser Lernprozess kann – wie etwa im Falle von Microsoft Tay¹⁶¹ – dazu führen, dass der Bot unwahre Inhalte anderer Nutzer rezipiert und selbst verbreitet, ohne dass für den Verwender die unwahre (oder beleidigende) Äußerung im letzten Einwirkungszeitpunkt bereits erkennbar war. In Konsequenz der Zurechnung automatisiert

¹⁵⁶ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 466.

¹⁵⁷ Der Begriff „alternative Fakten“ wurde im Januar 2017 von Kellyanne Conway, Beraterin des US-Präsidenten Donald Trump, geprägt. Er kann als Synonym für empirisch unwahre Fakten, die aber aus Sicht des sich auf alternative Fakten Berufenden subjektiv die Wahrheit darstellen, verstanden werden; Steinbach, JZ 2017, 653, 654.

¹⁵⁸ Steinbach, JZ 2017, 653, 656 ff. Siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), aa).

¹⁵⁹ Vgl. Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 74 f.; Steinbach, ZRP 2017, 101, 103 f.

¹⁶⁰ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 74; „Schmähhkritik“ ist entgegen der dort geäußerten Auffassung in der Abwägung zu berücksichtigen, siehe Kapitel 2, B., I., 1.

¹⁶¹ Siehe Kapitel 1, D., II., 4.

generierter Kommunikationsvorgänge zum Verwender kann dieser sich in derartigen Fällen dennoch nicht auf den Schutz der Meinungsfreiheit berufen; auf eine hypothetische ex-ante Beurteilung kommt es insoweit nicht an. Die (bewusste) Verwendung lernfähiger Systeme kann nicht dazu führen, dass der Verwender für Äußerungsinhalte, die für menschliche Nutzer unzweifelhaft nicht in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG fallen, einen weitreichenderen Grundrechtsschutz genießt. Verbreitet ein Political Bot Formalbeleidigungen¹⁶² oder erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen, wie etwa für Political Bots im Krim-Konflikt beobachtet,¹⁶³ kommt den Äußerungen kein Schutz durch die Meinungsfreiheit zu. Unter diesen Umständen schließt der Inhalt der Kommunikationsvorgänge den meinungsgrundrechtlichen Schutz aus.

2. Äußerungsmodalitäten bei Verwendung von Political Bots

a) Die Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG

Die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG wird durch das subjektive Element des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung gekennzeichnet.¹⁶⁴ Als Ausdrucksformen für Meinungsäußerungen benennt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG explizit Wort, Schrift und Bild. Über den Wortlaut hinaus wird jede friedliche Form der Artikulation, mit deren Hilfe eine Auffassung ausgedrückt und übermittelt wird, erfasst. Meinungen dürfen in den dargestellten Formen geäußert und verbreitet werden. Der Äußernde bestimmt, wie weit die Meinung verbreitet wird: „Durch die Kommunikationsfreiheiten wird nicht nur die Wahl des Ortes und der Zeit der Äußerung garantiert, sondern darüber hinaus die Wahl der Ausdrucksform, des Adressatenkreises und gegebenenfalls des Mediums der Vermittlung.“¹⁶⁵ Eine Reglementierung des Personenkreises, dem die Äußerung zugehen soll, ist von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG gerade nicht gewollt.¹⁶⁶ Jeder hat das Recht, sich derjenigen kommunikativen Mittel zu bedienen, die den größtmöglichen Einfluss versprechen.¹⁶⁷ Die Grenze des Schutzbereichs verläuft erst dort, wo dem anderen die eigene Meinung aufgezwungen werden soll.¹⁶⁸

Geschützt sind die Ausdrucksformen allerdings nur insoweit, als sie der Übermittlung kommunikativen Inhalts dienen und sich darauf beschränken. Die Freiheit der Wahl der Ausdrucksform dient dem Ziel, geistig auf die Umwelt

¹⁶² Exemplarisch BVerfGE 86, 1, zur Bezeichnung „Krüppel“.

¹⁶³ Siehe Kapitel 1, C., II., 5.

¹⁶⁴ Zum Schutzbereich der Meinungsfreiheit siehe Kapitel 2, B., I.

¹⁶⁵ *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 91.

¹⁶⁶ *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 93.

¹⁶⁷ BVerfGE 93, 266, 289; 128, 226, 264; *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 74; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 91.

¹⁶⁸ *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 91.

einwirken zu können.¹⁶⁹ Der zeitlich vor der Meinungsäußerung liegende Prozess der Meinungsbildung wird in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG nicht ausdrücklich benannt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass sich die Meinungsbildung oftmals im *forum internum* abspielt, wo der Prozess von außen nicht durch menschliche Aktivitäten bedroht werden kann. Ein Außenbezug der Meinungsbildung kann aber entstehen – und insoweit zeigt sich die Beziehung zur Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG – wenn gesammelte Informationen zur Meinungsbildung verarbeitet werden.¹⁷⁰ Könnte und dürfte der Bürger sich seine Meinung nicht frei bilden, würde eine fundierte Meinungsäußerung unmöglich.¹⁷¹ Die Meinungsbildung ist Voraussetzung der Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung. Insoweit der Prozess individueller Meinungsbildung notwendiger Vorläufer der Meinungsäußerung ist, wird er von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt.¹⁷² Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst dann die Freiheit des Einzelnen auf Meinungsbildung im Sinne eines Vorfeld- oder Umfeldschutzes.¹⁷³

Aus dieser Berücksichtigung der Meinungsbildung des Äußerungsempfängers folgt, dass die „Wort, Schrift und Bild“ ergänzenden Modalitäten der Meinungsäußerung „den ausdrücklich im Verfassungstext genannten in ihrer rein kommunikativen Ausrichtung vergleichbar sein“ müssen.¹⁷⁴ Umfasst ist die Chance, „durch die Wahl der Ausdrucksform Aufmerksamkeit auszulösen bzw. die Resonanz für das kommunikative Anliegen zu erhöhen.“¹⁷⁵ Meinungsäußerungen zielen also auf die Ausübung einer geistigen Wirkung. Meinungskundgaben, die mittels Anwendung physischer oder psychischer Gewalt, wirtschaftlichen oder vergleichbaren Drucks darauf zielen, die kommunikative Selbstbestimmung des Gegners zu beeinträchtigen oder gar unmöglich zu machen, werden demgegenüber in einer nicht geschützten Äußerungs- oder Verbreitungsform getätigt.¹⁷⁶ Eine Handlung ist somit nicht von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt, wenn sie „sich solcher Mittel bedient, die den An-

¹⁶⁹ BVerfGE 25, 256, 264 f.; 62, 230, 244 f.; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Art. 5 Rn. 12.

¹⁷⁰ *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 99.

¹⁷¹ *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 86.

¹⁷² Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG ist im Verhältnis zur auf diese Weise garantierten Meinungsbildungsfreiheit das speziellere Grundrecht. Die Informationsfreiheit greift, wenn „ein über die geistige Sphäre hinausgehendes Verhalten im Sinne einer Entgegennahme oder Beschaffung von Informationen vorliegt“; Meinungsbildungsfreiheit und Informationsfreiheit bedingen einander gegenseitig; dazu *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 76 mwN.

¹⁷³ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 75; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 20 mit Verweis auf BVerfGE 27, 71, 81; 97, 391, 399; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 99.

¹⁷⁴ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 41.

¹⁷⁵ *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 33, mit Verweis auf BVerfGE 24, 278, 286; 42, 143, 153; 93, 266, 289.

¹⁷⁶ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 41 mwN; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 94 f.

gesprochenen die Möglichkeit nehmen, ihre Entscheidung in voller innerer Freiheit [...] zu treffen.“¹⁷⁷ In diesen Fällen würde durch die Meinungsäußerung des Kommunikators die Freiheit der Meinungsbildung des Empfängers in nicht schutzwürdiger Weise eingeschränkt.

b) Die doppelte Identitätstäuschung durch Political Bots

Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung der Modalitäten von Inhalten, die durch Political Bots in sozialen Online-Netzwerken verbreitet werden, sind zunächst die technischen Hintergründe ihrer Fähigkeiten in den Blick zu nehmen. Dabei wird ein Account im jeweiligen Netzwerk durch die Verbindung mit Steuerungs-Software automatisiert. Diese Accounts können durch Registrierung neu erstellt werden, es können bereits registrierte Accounts im Internet erworben werden oder aber fremde (ggf. inaktive) Accounts übernommen werden. Wie die Accounts menschlicher Nutzer weisen die für Political Bots verwendeten Accounts regelmäßig ein personalisiertes Profil auf.¹⁷⁸

Andere Nutzer des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks werden (und sollen) die Äußerungen einer bestimmten Person zuschreiben, nämlich der Person, die in dem Profil ausgewiesen wird. Indes handelt es sich dabei um eine kreierte (falsche) oder um eine von einer inaktiven Person übernommene Identität. Hinter der Äußerung steht der Verwender des Political Bots als (prinzipieller) Grundrechtsträger, welcher sich aber einer anderen Identität bedient. Insoweit liegt eine Täuschung über den Zusammenhang zwischen Inhalt der Äußerung und der dahinterstehenden Person vor.¹⁷⁹ Im Rahmen der Bedingungen sozialer Online-Netzwerke wird eine Identität geschaffen bzw. genutzt, die bei Rezipienten einen Irrtum über die Existenz eben dieser Identität hervorrufen soll.¹⁸⁰ Hinzukommt, dass bei der Verwendung von Political Bots grundlegend über die Eigenschaft „Mensch“ getäuscht wird.¹⁸¹ Die automatisierte Steuerung des Accounts wird nicht erkennbar gemacht. Ungeachtet des Inhalts einer von Political Bots ausgeführten Aktivität in sozialen Online-Netzwerken wird der Eindruck erweckt, dass auch hinter den Bot-Accounts ein menschlicher Nutzer steht und die ausgeführten Aktionen manuell vorgibt. Insoweit erfolgt bei Verwendung von Political Bots eine doppelte Identitätstäuschung, zunächst über die den Account kontrollierende Entität, sodann durch den im Profil ausgewiesenen Namen über die Identität der sich äussernden Person.

Die doppelte Identitätstäuschung bewirkt, dass andere Nutzer den automatisierten Kommunikationsvorgang nicht zu der ihn veranlassenden natürli-

¹⁷⁷ BVerfGE 25, 256, 264 f.; 62, 230, 244 f.; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Art. 5 Rn. 12.

¹⁷⁸ Siehe Kapitel I, C., I., 1., a).

¹⁷⁹ *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 467; *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 102.

¹⁸⁰ *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 102.

¹⁸¹ *Milker*, ZUM 2017, 216, 218.

chen Person zurückverfolgen können.¹⁸² Dabei wird der Erwartungshorizont der (Netzwerk-)Öffentlichkeit, wonach ein menschlicher Nutzer einen Account kontrolliert und diesen zur Kommunikation einsetzt, durch eine entsprechende Gestaltung der Profile aufrechterhalten und bekräftigt.¹⁸³

Angesichts dieser doppelten Identitätstäuschung ist zu überlegen, ob Kommunikation bei Verwendung von Political Bots noch vom sachlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sein kann. Es ist zu überlegen, ob die bewusst falschen Modalitäten einer Meinungsäußerung dazu führen, dass diese aus dem von der Meinungsfreiheit geschützten Bereich herausfallen. Geht man davon aus, dass der Ausschluss bewusst unwahrer Tatsachen auf der Annahme beruht, dass sie der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgabe zutreffender Meinungsbildung nicht dienen, ist zu beachten, dass die Meinungsbildung nicht nur durch unrichtige Inhalte gefährdet wird. Meinungsäußerungen sind gerade nach ihren Begleitumständen auszulegen und zu deuten. Den Modalitäten einer Meinungsäußerung kommt insofern für den Diskurs eine erhebliche Bedeutung zu. Für den Rezipienten ist relevant, „*wer* eine Meinung vertritt und *wie* er dies tut.“¹⁸⁴ Bewusst verzerrende Meinungsäußerungsmodalitäten könnten daher auf Schutzbereichsebene wie bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen zu behandeln sein.¹⁸⁵

c) Verzerrung von Meinungsbildern

Neben der bewussten Täuschung anderer Kommunikationsteilnehmer liegt eine weitere Problematik der Verwendung von Political Bots in der möglichen – und oftmals beabsichtigten – Verzerrung von Meinungsbildern. Political Bots können die geistige Wirkung, die jede Meinungsäußerung entfaltet, vervielfachen.¹⁸⁶ Es kann über die Verwendung einer Vielzahl von Bots etwa in Botnetzen der Eindruck eines bestehenden Meinungstrends erschaffen oder aufrechterhalten werden. Aus Sicht des Verwenders verstärkt ein Political Bot quantitativ die eigene Meinung und täuscht insofern über ihre Legitimität.¹⁸⁷ Es wird der Eindruck einer größeren Gefolgschaft für eine ausgewählte Position hervorgerufen und versucht, deren Relevanz in Diskussionen in sozialen Online-Netzwerken zu erhöhen. Angesichts der bestehenden Wechselwirkung zu anderen Medien können diese Positionen ggf. auch netzwerkexterne Wirkungen

¹⁸² M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 467 f.

¹⁸³ Milker, ZUM 2017, 216, 218.

¹⁸⁴ Brings-Wiesen, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, <https://www.juwiss.de/93-2016/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁸⁵ Vgl. Milker, ZUM 2017, 216, 218.

¹⁸⁶ Milker, InTeR 2017, 199, 202; M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 468; Steinbach, ZRP 2017, 101, 103.

¹⁸⁷ Zumkeller-Quast, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

entfalten. Durch die „Suggestion eines gesteigerten (gesamt-)gesellschaftlichen Interesses“ wird die Bedeutung der eigenen Position erhöht. Political Bots ermöglichen somit, die Meinung einer einzigen Person über das bisher bekannte Höchstmaß hinaus zu verstärken.

Es ist es ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel des Kommunikators, die Zahl der Empfänger einer Meinungsäußerung zu maximieren. Die Verwendung von Political Bots als Modalität zur (automatisierten) Verstärkung der eigenen Kommunikation ist insoweit vergleichbar mit dem Einsatz eines Lautsprechers oder der Involvierung der Presse.¹⁸⁸ Im Unterschied zu diesen Methoden ist bei Verwendung von Political Bots potenziell nicht zu erkennen, dass es sich um die Meinung einer Person oder einer Gruppe von wenigen Personen handelt. Indem ein Verwender von Political Bots vorgeben kann, eine Vielzahl von Personen zu sein, können Meinungen über das bisher bekannte Höchstmaß hinaus verstärkt und Meinungsbilder verzerrt werden.

Erkennt man die „verfassungsrechtlich vorausgesetzte Aufgabe zutreffender Meinungsbildung“¹⁸⁹ und ruft sich vor Augen, dass die Meinungsfreiheit mit ihrer starken politisch-demokratischen Komponente von grundlegender Bedeutung für den freiheitlich-demokratischen Staat¹⁹⁰ im Sinne einer „Gewährleistung einer demokratischen Öffentlichkeit als einer zentralen Instanz der Kontrolle der hoheitlichen Tätigkeit“ ist,¹⁹¹ erscheint die Schutzwürdigkeit zielgerichteter Verzerrungen von Meinungsbildern mindestens fragwürdig. Es ist zu überlegen, ob Beiträge, deren Modalitäten eine bewusste Verfälschung des Meinungsbildungsprozesses intendieren, aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG auszuschließen sind.¹⁹² Die von den Aktivitäten von Political Bots ausgehenden Verzerrungen im Meinungsaustausch in sozialen Online-Netzwerken könnten die Idee demokratischer Gleichheit im Wettbewerb¹⁹³ gefährden. In diesem Sinne könnte ähnlich einer Gleichheit bei Wahlen („one man – one vote“) auch eine Gleichheit im Meinungsaustausch („one man – one voice“) geschützt sein. Die Gleichheit der Bürger und der politischen Parteien im Meinungskampf würde dann schon auf der Ebene des Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG berücksichtigt werden. Political Bots wären dann nicht von der Meinungsfreiheit geschützt, weil sie durch den Versuch der Verfälschung der Meinungsbildung Dritter den Meinungsaustausch behindern.

¹⁸⁸ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 468; vgl. *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstauschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹⁸⁹ BVerfGE 54, 208, 219.

¹⁹⁰ BVerfGE 7, 198, 208.

¹⁹¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 40; vgl. *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 11; *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 34.

¹⁹² Dazu und im Folgenden M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 468.

¹⁹³ Die ihrerseits durch Art. 3 Abs. 1 GG sowie für Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich abgestützt wird, vgl. BVerfGE 111, 382, 398.

d) *Bewertung: Wahrheitspostulat der Meinungsfreiheit?*

Political Bots nutzen die kommunikationsfördernden Wirkungen sozialer Online-Netzwerke aus, indem sie partizipative Prozesse imitieren und so Einfluss zu nehmen versuchen. Durch die Täuschung über die Person des Äußernden und die Skalierbarkeit ihrer Verwendung stellen sie eine Bedrohung für den Kommunikationsprozess dar.¹⁹⁴ Die durch ihre Verwendung beabsichtigte qualitative Täuschung über die Identität des Kommunikators einerseits und die beabsichtigte quantitative Täuschung über die Legitimität der Meinung einer Einzelperson bei gleichzeitiger Möglichkeit zur Verbreitung von Falschnachrichten addieren sich zu einem manipulativen Potenzial, das mit der Vorstellungen eines offenen und an der Wahrheitsfindung ausgerichteten gesellschaftlichen Diskurses kollidiert. Ein Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 GG ist die Sicherung des Kommunikationsprozesses.¹⁹⁵ Die Interessen Dritter am Erhalt von Informationen und der Äußerung eigener Meinungen können durch die Verwendung von Political Bots betroffen sein. Durch die massenhaft mögliche Verbreitung von Inhalten durch Political Bots können themenbezogene Äußerungen von Dritten in der Masse untergehen. Die Grenze zwischen einzelnen am Thema vorbeigehenden Beiträgen und einer rein destruktiven Beeinflussung der Meinungsäußerung Dritter ist schwer zu ziehen.¹⁹⁶ Die Frage, ob die Verwendung von Political Bots und die dabei verwirklichten Täuschungen anderer Kommunikationsteilnehmer in den von gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützten Bereich fällt, führt zu der grundlegenden Frage, inwieweit die Wahrheitskonformität der Äußerungsmodalitäten eine Voraussetzung für den Grundrechtsschutz darstellt.¹⁹⁷

aa) *Vergleich: Die Wahrheitspflicht bei Tatsachenbehauptungen*

Ein zentrales Indiz für einen solchen, an Wahrheitskonformität ausdifferenzierten Grundrechtsschutz ergibt sich aus der Unterscheidung von Werturteilen und Tatsachenbehauptungen. Während bei Werturteilen im öffentlichen Meinungskampf ohne Rücksicht auf den Inhalt des Urteils im Interesse des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses eine Vermutung für die Zulässigkeit freier Rede besteht, gilt dies bei Tatsachenbehauptungen nicht in gleicher Weise. Der Tatsachenbehauptung fehlt an sich die für eine Meinung konstitutive subjektive Beziehung des Äußernden zum Inhalt. Es geht bei Tatsachenbehauptungen gerade nicht um eine subjektive Stellungnahme, sondern um die objektive

¹⁹⁴ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73.

¹⁹⁵ Siehe Kapitel 3, A., I., 3.

¹⁹⁶ Milker, ZUM 2017, 216, 219.

¹⁹⁷ Vgl. Steinbach, JZ 2017, 653: „Bietet die Meinungsfreiheit ein normatives Diskurspostulat, indem es die Wahrheit zum Paradigma für Kommunikation erhebt und ihren Schutzbereich entsprechend ausdifferenziert?“

Beziehung zwischen Äußerung und Realität. Tatsachenbehauptungen werden daher nur insoweit geschützt, als sich Meinungen auf tatsächliche Annahmen stützen und zu tatsächlichen Verhältnissen Stellung beziehen müssen – insoweit sind Tatsachen Voraussetzung für die Bildung und Äußerung von Meinungen.¹⁹⁸ Diesem der Meinungsbildung und Äußerung von Werturteilen „dienenden Charakter“¹⁹⁹ entsprechend kann nur die wahre Tatsachenbehauptung einen Werturteilen vergleichbaren Beitrag zur verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgabe zutreffender Meinungsbildung liefern. Wie vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung herausgearbeitet, sind die *bewusste* Behauptung unwahrer Tatsachen und unrichtige Zitate nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt.²⁰⁰ Bewusst unwahr ist eine Tatsachenbehauptung bei positiver Kenntnis des Äußernden von der Unwahrheit.²⁰¹ Die Betonung der bewussten Behauptung unwahrer Tatsachen indiziert eine differenzierte Wahrheitspflicht je nach Position des Sprechers, die letztlich Ausdruck der Schutzpflicht ist, die aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der von den Äußerungen Betroffenen folgt:

„Es kann nur darum gehen, dass die Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht so bemessen werden, dass dadurch die Funktion der Meinungsfreiheit in Gefahr gerät oder leidet: Eine Übersteigerung der Wahrheitspflicht und die daran anknüpfenden, unter Umständen schwerwiegenden Sanktionen könnten zu einer Einschränkung und Lähmung namentlich der Medien führen [...]“²⁰²

In Bezug auf den Inhalt einer Äußerung gilt, dass über die Richtigkeit von Tatsachenbehauptungen gestritten werden darf und muss. Die Meinungsfreiheit „zielt gerade darauf ab, dass sich Anschauungen im gesellschaftlichen Diskurs frei bilden“.²⁰³ Werden aber nicht irrtümlich, sondern vorsätzlich (offensichtlich) falsche Tatsachen geäußert, kann sich dafür nicht auf den Schutz der Meinungsfreiheit berufen werden. Hieraus ergibt sich eine Ausdifferenzierung der Schutzbedürftigkeit des Äußernden nach seiner subjektiven Einstellung zum Wahrheitsgehalt seiner Äußerung. In diesem Sinne ist auch die von Bundesverfassungsgericht und Literatur verwendete Formel, wonach neben bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen auch „solche, deren Unwahrheit bereits im Zeitpunkt der Äußerung unzweifelhaft feststeht“, aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen, zu konkretisieren.²⁰⁴ Würde die Formulierung dahin-

¹⁹⁸ BVerfGE 90, 241, 248.

¹⁹⁹ *Steinbach*, JZ 2017, 653, 655. Von einer „dienenden Funktion“ spricht *Jestaedt*, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 35; vgl. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 82.

²⁰⁰ BVerfGE 54, 208, 219; 61, 1, 7 ff.; unlängst BVerfG, NJW 2018, 2858, 2859; *Fechner*, in: *Stern/Becker*, Art. 5 Rn. 94 ff.; siehe schon Kapitel 2, B., I., 1.

²⁰¹ *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 119.

²⁰² BVerfGE 54, 208, 219 f.

²⁰³ *Epping/Lenz*, JURA 2007, 881, 882.

²⁰⁴ BVerfGE 99, 185, 197; vgl. BVerfGE 90, 241, 247: „erwiesen unwahre Tatsachenbe-

gehend interpretiert, dass unabhängig von der Einstellung des Äußernden zur Tatsachenbehauptung (wissenschaftlich) erwiesen falsche Tatsachenbehauptungen aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG fallen, läge die vom Gericht selbst angesprochene Übersteigerung der Wahrheitspflicht vor. Die Meinungsfreiheit schützt auch die Freiheit des Irrenden und die des Unwissenden.²⁰⁵ Weiter ist zu beachten, dass die Behauptung objektiv erwiesen unrichtiger Tatsachen sich bei Berücksichtigung der subjektiven Disposition des Äußernden nicht als Lüge darstellen muss.²⁰⁶ Auch kann die Feststellung der Evidenz der objektiven Unrichtigkeit – die Unhaltbarkeit soll auf der Hand liegen – eine schwierige Wertungsentscheidung darstellen.²⁰⁷ Daher fällt nicht „jede unüberlegte, gutgläubig geäußerte oder nachlässig recherchierte“ unwahre Tatsachenbehauptung aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit.²⁰⁸ Übersteigerungen der Sorgfaltspflicht in Bezug auf den Wahrheitsgehalt einer Tatsachenbehauptung würden die Meinungsfreiheit insgesamt zu stark einschränken. „Lediglich die bewusste Lüge oder andere Unwahrheiten, die für den Äußernden erkenntlich bereits im Zeitpunkt der Äußerung als unwahr einzuordnen sind“, verbleiben daher als nicht schutzwürdig.²⁰⁹ Nur wenn in Kenntnis oder bei Erkennbarkeit der Wahrheit falsche Tatsachen geäußert werden, kann sich dafür nicht auf den Schutz der Meinungsfreiheit berufen werden.

bb) Vergleich: Grundrechtlicher Schutz anonymer und pseudonymer Meinungsäußerungen

Die doppelte Identitätstäuschung bei Verwendung von Political Bots wirft die Frage auf, inwieweit die Nennung des Namens des Äußernden durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt wird und ob offene Kommunikationsmodalitäten möglicherweise sogar Voraussetzung für den Grundrechtsschutz sind. Insoweit soll ein Vergleich zu (herkömmlichen) anonymen und pseudonymen Meinungsäußerungen gezogen werden. Unter Anonymität wird synonym die „Namenslosigkeit“ und das „Verschweigen des Namens des Verfassers“ verstanden. Die Existenz der Person ist (im Mehrpersonenverhältnis gegenüber den Empfängern der Äußerung) belegt; indes kann der Name des zur Äußerung gehörenden Kommunikators durch die Empfänger nicht ermittelt werden.²¹⁰ Der Begriff des

hauptung“; *Bethge*, in: *Sachs*, Art. 5 Rn. 28; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 82.

²⁰⁵ *Epping/Lenz*, JURA 2007, 881, 882; *Steinbach*, JZ 2017, 653, 656.

²⁰⁶ *Steinbach*, JZ 2017, 653, 656.

²⁰⁷ Vgl. *Degenhart*, in: *BK*, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 119.

²⁰⁸ *Grabenwarter*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 49.

²⁰⁹ Überzeugend *Grabenwarter*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 49 mit Verweis auf BVerfGE 99, 185, 197; Hervorhebung nicht im Original. Noch weitgehender *Steinbach*, JZ 2017, 653, 656 ff., der ausschließlich auf die subjektive Position des Äußernden abstellen möchte.

²¹⁰ *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 7, mit Verweis auf Langenscheidt

Pseudonyms beschreibt Fälle, in denen sich der Kommunikator eines anderen (ggf. erfundenen) Namens oder Kennzeichens bedient, um nicht unter seinem wahren Namen auftreten zu müssen. Regelmäßig existiert eine Zuordnungsregel zwischen Pseudonym und der Person: Ist die Regel bekannt, kann die Person identifiziert werden; anderenfalls liegt trotz Verwendung eines Pseudonyms Anonymität vor.²¹¹ Durch das Pseudonym wird also eine alternative Identität fingiert. Demgegenüber kann bei anonymen Auftreten gar keine Verknüpfung zu der dahinterstehenden Identität erfolgen.²¹² In Abgrenzung zu „offenen“ Äußerungen verlangt die Bestimmung des Urhebers von anonymen und pseudonymen wie auch bei mittels Political Bots getätigten Äußerungen erhebliche Anstrengungen.²¹³ Anonyme und pseudonyme Äußerungen als politische Strategie ermöglichen, das Sanktionsrisiko für Aktivismus zu senken. Das Internet hat speziell anonymen Aktivismus dynamisiert.²¹⁴ „Die anonyme Nutzung ist dem Internet immanent.“²¹⁵ Zugleich kann eine offene Gesellschaft nicht funktionieren, wenn alle Personen sich stets ohne Namensnennung äußern; der Verfassungsstaat kann nicht durch Personen konstituiert werden, die sich durch Anonymisierung oder Pseudonymisierung jeder Adressierung von Verantwortung entziehen.²¹⁶ Die Frage, ob die Erkennbarkeit der Person des Äußernden Voraussetzung für den Grundrechtsschutz durch Art. 5 Abs. 1 GG sein kann, zeigt somit schnell die Linien eines grundlegenden Konflikts auf.

(1) Bedeutung der Person des Kommunikators im Kommunikationsprozess

Von entscheidender Bedeutung für den Grundrechtsschutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ist als Schutzgut die Selbstbestimmung des Individuums in und durch Kommunikation.²¹⁷ Im Kommunikationsprozess ist es von erheblicher Bedeutung, wer eine Äußerung getätigt hat. Die Wirkung einer Äußerung kann je nach subjektiver Einschätzung des Empfängers über die Person des Äußernden erheblich variieren. Der Name des Kommunikators kann Botschaften enthalten, die über den reinen Aussagegehalt hinausgehen.²¹⁸ Auch im Internet kommt anonymen Äußerungen eine geringere Glaubwürdigkeit und ein geringerer Einfluss

Fremdwörterbuch, abrufbar unter: <https://de.langenscheidt.com/fremdwoerterbuch/anonymitaet#Anonymit%C3%A4t>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²¹¹ Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 12; Meyer, Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet, 2011, S. 34 mwN.

²¹² Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 13 f.; Brunst, Anonymität im Internet, 2009, S. 27 f.

²¹³ Vgl. Bernreuther, AfP 2011, 218; Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 14 f.

²¹⁴ Kersten, JuS 2017, 193.

²¹⁵ BGHZ 181, 328, 341.

²¹⁶ Kersten, JuS 2017, 193, 194.

²¹⁷ Siehe Kapitel 3, A., I., 2.

²¹⁸ BVerfGE 97, 391, 398.

auf Dritte im Meinungsstreit zu.²¹⁹ In sozialen Online-Netzwerken lässt sich aus den kommunikativen Aktivitäten eines Profils ein Bild über die dahinterstehende Person ableiten. Die namentliche Äußerung vermittelt im Gegensatz zu einer anonymen Äußerung besondere Authentizität und Glaubhaftigkeit. Eine geringere Überzeugungskraft kann auch für Äußerungen unter Verwendung eines Pseudonyms bestehen; ist die Verwendung eines Deck- oder Künstlernamens für die Empfänger klar ersichtlich, kann dies zu einer kritischeren Einstellung gegenüber dem Inhalt der Äußerung führen. Der Einsatz von Pseudonymen und Anonyma erschwert nicht nur die Beurteilung einer Äußerung, sondern zugleich auch den Austausch im Sinne der Möglichkeit von Rede und Gegenrede.²²⁰ Kann eine Äußerung durch ihre Empfänger keiner natürlichen Person zugeordnet werden, wird das Entstehen einer geistigen Auseinandersetzung jedenfalls im Verhältnis zum Kommunikator von vornherein erschwert. Das Ziel anonymer und pseudonymer Meinungsäußerungen kann ein Verantwortungs- und Sanktionsentzug sein.²²¹ Zu überlegen ist, ob eine Identitätsverschleierung mit diesem Ziel vom grundrechtlichen Schutz der Äußerungsmodalitäten umfasst wird. Bei (Offline-)Versammlungen wird teilweise das Tragen von Masken, die die Identität der Teilnehmer verschleiern, als Rechtfertigung für Auflagen gegen die Versammlung gesehen.²²² Übertragen auf die Online-Kommunikation könnte ein „elektronisches Vermummungsverbot“ erwogen werden.²²³

(2) Notwendigkeit des Grundrechtsschutzes anonymer und pseudonymer Meinungsäußerungen

Ein Vergleich in diesem Sinne zwischen nicht zuordnungsfähiger Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken und einer Vermummung bei Versammlungen muss berücksichtigen, dass Art. 8 Abs. 1 GG „eine verfassungstextimmanente Einschränkung des Schutzbereiches auf friedliche Versammlungen enthält“, womit ein Anknüpfungspunkt für eine enge Interpretation des Schutzbereichs besteht.²²⁴ Entscheidet sich eine Person demgegenüber bei Äußerungen für die Namensangabe, nimmt diese Nennung des eigenen Namens am

²¹⁹ Speziell für das Internet *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, 2016, S. 56. Allgemein BVerfGE 97, 391, 398 f.; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 92.

²²⁰ *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, 2016, S. 56 f.

²²¹ Für anonyme Äußerungen *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 198.

²²² BayVGh, Beschluss vom 03.02.2006–24 CS 06.314, juris-Rn. 32. *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, Art. 8 Rn. 86, sieht das vermummte Auftreten wegen seiner Einschüchterung als nicht vom Schutzbereich erfasst; a. A. *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 8 Rn. 25, 31; *Höfling*, in: Sachs, Art. 8 Rn. 35; *Kersten*, JuS 2017, 193, 198 f.; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Art. 8 Rn. 25, 36.

²²³ *Ohly*, AfP 2011, 428, 436 mwN; vgl. *Kersten*, JuS 2017, 193, 199.

²²⁴ Gegen eine solche *Heilmann*, Anonymität für User-Generated Content?, 2013, S. 106 ff., der im Ergebnis überzeugend schon ein Herausfallen vermummten Auftretens aus dem Schutzbereich des Art. 8 GG ablehnt.

Schutz der Meinungsfreiheit teil, gerade weil anonyme (und pseudonyme) Äußerungen eine geringere Glaubwürdigkeit haben.²²⁵ Im Umkehrschluss muss dann auch die entgegengesetzte Entscheidung zum Verzicht auf die Namensnennung grundsätzlich möglich und vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst sein. Wer als Kommunikator seinen Namen nicht mit einer Äußerung verbindet, kalkuliert den beschriebenen Verlust an Authentizität ein. Für Art. 5 Abs. 1 GG ergibt sich somit kein Anhaltspunkt für eine restriktive Interpretation des Schutzbereichs.

Es sind Konstellationen vorstellbar, in denen die Anonymisierung oder der Einsatz eines Pseudonyms der Äußerung erst Gehör verschafft – etwa, wenn der Name des Kommunikators in einem bestimmten Umfeld bereits negativ konnotiert ist.²²⁶ Anonymisierung und Pseudonymisierung erlauben Personen, ihrer eigenen Meinungsäußerung ein höheres Gewicht im Meinungsstreit zu geben oder eine unter Umständen unpopuläre Meinung überhaupt äußern zu können, ohne Repressionen fürchten zu müssen.²²⁷

„Die Verpflichtung, sich namentlich zu einer bestimmten Meinung zu bekennen, würde [...] die Gefahr begründen, dass der Einzelne aus Furcht vor Repressalien oder sonstigen negativen Auswirkungen sich dahingehend entscheidet, seine Meinung nicht zu äußern. Dieser Gefahr der Selbstzensur soll durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung entgegen gewirkt werden.“²²⁸

Die Anonymität der Meinungskundgabe soll *chilling effects* in der demokratischen Auseinandersetzung vermeiden.²²⁹ Dies verdeutlicht auch die Formulierung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG: Das besitzanzeigende Fürwort „seine“ bezieht sich auf die Meinung als Inhalt der Äußerung. Die Modalitäten der Äußerung und Verbreitung der Meinung sind durch das Adverb „frei“ bestimmt. Einschränkungen wie etwa die Notwendigkeit der Äußerung „unter eigenem Namen“ kennt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht. Der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 GG spricht somit dagegen, dass eine Nennung des Namens des Kommunikators Voraussetzung für den Grundrechtsschutz ist.²³⁰

Der Kommunikator kann die Kommunikationsmodalitäten wählen und sich für oder gegen die Beifügung des eigenen Namens entscheiden.²³¹ „Der freiwillige, bewusste Verzicht auf die Namensnennung ist eine Variante der Meinungsäußerung.“ Wer (im Internet) anonym oder unter Pseudonym Äußerungen tätigt, macht so von der Meinungsfreiheit Gebrauch.²³² Gerade im Hinblick

²²⁵ BVerfGE 97, 391, 397 ff.; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 92.

²²⁶ Vgl. *Heilmann*, Anonymität für User-Generated Content?, 2013, S. 104.

²²⁷ Vgl. *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, 2016, S. 56; *Milker*, ZUM 2017, 216, 218.

²²⁸ BGHZ 181, 328, 342; *Ballhausen/Roggenkamp*, K&R 2008, 403, 406.

²²⁹ *Kersten*, JuS 2017, 193, 196.

²³⁰ *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 114 f.

²³¹ *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 119; *Weigl*, Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, 2011, S. 85 f.

²³² Für anonyme Äußerungen *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, 2016, S. 58.

auf den Kommunikationsprozess als Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 GG wäre es zu weitgehend, diesen Äußerungen jegliche Bedeutung für die Meinungsbildung abzuspüren. Die Entfaltung geistiger (meinungsbildender) Wirkung durch den Austausch sachlicher Argumente ist auch ohne unmittelbare Verbindung zu den dahinterstehenden Personen möglich.²³³ Kommunikation kann schließlich stets auch zwischen verschiedenen Rezipienten einer Äußerung entstehen – unabhängig von der Möglichkeit der Gegenrede bei anonymen Meinungsäußerungen.²³⁴ Die Konfliktlage zwischen der Furcht vor Repressalien bei offenen Meinungsäußerungen und den Risiken von Äußerungsmöglichkeiten ohne Klarnamen ist auf der Ebene des Schutzbereichs zugunsten der anonymen und pseudonymen Meinungsäußerung zu entscheiden. Aufgrund der dann beförderten Gefahr der Selbstzensur können diese Meinungsäußerungen nicht vom Schutzbereich ausgeschlossen werden.²³⁵ „Eine Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit auf Äußerungen, die einem bestimmten Individuum zugeordnet werden können, ist mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar.“²³⁶

Gerade weil die Identität einer sich äuernden Person sich in einer veränderten Wahrnehmung des Aussageinhalts niederschlagen kann, ist die Angabe keiner bzw. einer abweichenden Identität für den Äußernden geschützt. Dabei darf diese Identität teilweise oder gänzlich erfunden sein. Der Fall der Nutzung eines Pseudonyms beinhaltet inhärent sogar eine falsche Identitätsangabe des Kommunikators. Somit sind auch bewusst falsche Identitätsangaben zur Meinungsäußerung, deren Zweck (neben dem Verantwortungszug des Äußernden) die Täuschung der Empfänger über die tatsächliche Identität der sich äuernden Person ist, geschützt.²³⁷ Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG umfasst somit die Meinungskundgabe ohne Offenlegung der eigenen Identität: Anonyme und pseudonyme Meinungsäußerungen werden geschützt.²³⁸

Von der Frage der Erfassung anonymer und pseudonymer Äußerungen als Teil des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit zu trennen ist die mögliche Berücksichtigung dieser Modalitäten in einer Interessenabwägung. Anonymen und pseudonymen Äußerungen kann auf der Rechtfertigungsebene ein geringeres Gewicht als offenen Äußerungen zugesprochen werden.²³⁹ Dabei muss aber berücksichtigt werden, inwieweit ein Bedürfnis zur Nutzung von Anonymia und

²³³ Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 123; Heilmann, Anonymität für User-Generated Content?, 2013, S. 99.

²³⁴ Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 124.

²³⁵ Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 122 f.; Griess, Klarnamenspflicht im Internet, 2016, S. 58; Heilmann, Anonymität für User-Generated Content?, 2013, S. 111; Kersten, JuS 2017, 193, 196.

²³⁶ BGHZ 181, 328, 341 f.

²³⁷ Steinbach, ZRP 2017, 101, 103.

²³⁸ Zumkeller-Quast, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²³⁹ Für anonyme Meinungsäußerungen Bernreuther, AfP 2011, 218, 223; Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 207. Vgl. Milker, ZUM 2017, 216, 218 f.

Pseudonymen besteht, ob diese also erst Voraussetzung der Meinungsäußerung sind. Bedingen Realfaktoren ein Machtgefälle zulasten des Äußernden dergestalt, dass Nachteile aus der Namensnennung folgen, darf die Nichtnennung keinen Unterschied gegenüber offenen Äußerungen begründen.²⁴⁰ Einer Meinungsäußerung kann also nicht stets geringeres Gewicht zukommen, weil sie keiner natürlichen Person zweifelsfrei zugeordnet werden kann.²⁴¹ Dient die Anonymität – und entsprechend die Nutzung von Pseudonymen – aber dem Verantwortungs- und Sanktionsentzug, kann einer solchen Äußerung im Vergleich zu einer offenen Äußerung in der Interessenabwägung ein geringerer Stellenwert beigemessen werden.²⁴²

cc) Wahrheitspflicht in Bezug auf Äußerungsmodalitäten?

Die aus der Unwahrheit des Äußerungsinhalts resultierenden Grenzen des Grundrechtsschutzes sind auf die Modalitäten von Meinungsäußerungen zu übertragen. Wie bei der Äußerung von Tatsachenbehauptungen die Wahrheitspflicht keine strikte und ausnahmslos geltende Voraussetzung darstellt, dürfen auch die Anforderungen an die Äußerungsmodalitäten nicht zu hoch bemessen werden. Die Abwehrdimension des Art. 5 Abs. 1 GG würde zu stark in den Hintergrund gerückt, wenn man den Schutzbereich von vornherein verengt und den Einzelnen von jedem negativen Einfluss für seine Meinungsbildung abschirmt.²⁴³ Zu hohe Wahrheitsanforderungen widersprechen dem Bild des Menschen als einem geistig-sittlichen Wesen, das sich in Freiheit selbst bestimmt und entfaltet.²⁴⁴ Diese Freiheit ist nicht die „eines isolierten souveränen Individuums; das Grundgesetz hat vielmehr die Spannung Individuum – Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten.“²⁴⁵ Ein geistiger Meinungskampf und die damit ermöglichte Meinungsbildung im Diskurs würden durch eine verfassungsrechtliche Wahrheitspflicht in Bezug auf die Modalitäten einer Meinungsäußerung behindert. Den Menschen ist zuzumuten, Inhalte und Quellen kritisch zu hinterfragen. Die Freiheit der Meinungs-

²⁴⁰ *Bernreuther*, AfP 2011, 218, 219 ff.; vgl. *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 195.

²⁴¹ *Härtig*, CR 2009, 21, 23; *Milker*, ZUM 2017, 216, 218. Auch *Bernreuther*, AfP 2011, 218, 219 ff. ist wohl nicht im Sinne einer pauschalen Abwertung anonymer Meinungsäußerungen zu verstehen, verlangt er doch das Vorliegen tatsächlicher Voraussetzungen für eine unterschiedliche Bewertung. Sehr weitgehend erscheint indes seine Begründung einer entsprechenden Vermutungswirkung bei anonymen Äußerungen.

²⁴² Ausführlich dazu *Bernreuther*, AfP 2011, 218, 219 ff.; *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, 2015, S. 197 ff.

²⁴³ *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 469; vgl. *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Art. 5 Rn. 10.

²⁴⁴ BVerfGE 45, 187, 227 f.; *Steinbach*, JZ 2017, 653, 659: „Selbstbestimmungszentrierung der Meinungsfreiheit“. Vgl. *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 469.

²⁴⁵ BVerfGE 4, 7, 15 f.

äußerung schon auf Schutzbereichsebene zu beschneiden, erscheint kaum zu rechtfertigen, zumal die Person des Äußernden und Zahl der Anhänger einer Meinung schwerlich die einzigen Einflussfaktoren im Meinungsbildungsprozess Dritter darstellen.²⁴⁶ Es zeigt sich, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG kein strenges Wahrheitspostulat entnommen werden kann. Eine derart strenge Interpretation würde die Selbstbestimmung des Individuums in und durch Kommunikation behindern und einen Zielkonflikt in deren Schutzbereich hineintragen.²⁴⁷ Zwar könnte angenommen werden, dass aus dem umfassenden Schutz des Kommunikationsprozesses strengere Anforderungen an die Modalitäten von Meinungsäußerungen folgen. Indes darf sich dieser Schutz nicht zulasten der kommunikativen Selbstbestimmung auswirken.²⁴⁸ Auch können wahrheitswidrige Äußerungsmodalitäten im Meinungskampf argumentativ widerlegt werden, wie es für den demokratischen Prozess typisch ist. Aus dem Ziel der Ermittlung der Wahrheit folgt also nicht, dass diese Voraussetzung des meinungsgrundrechtlichen Schutzes wird.²⁴⁹ „Das Grundrecht der Meinungsfreiheit will nicht nur der Ermittlung der Wahrheit dienen; es will auch gewährleisten, dass jeder frei sagen kann, was er denkt, auch wenn er keine nachprüfbaren Gründe für sein Urteil angibt oder angeben kann.“²⁵⁰

In Bezug auf die Modalitäten einer Äußerung gilt, dass eine Täuschung der Empfänger nicht zur grundsätzlichen Schutzlosigkeit des Kommunikators führt. Der Kommunikator kann somit grundsätzlich alle kommunikativen Mittel für seine Zwecke nutzen und versuchen, darüber den Einfluss seiner Äußerung zu maximieren. Die Grenze für die freie Wahl der Modalitäten einer Meinungsäußerung verläuft dort, wo sich solcher Mittel bedient wird, „die den Angesprochenen die Möglichkeit nehmen, ihre Entscheidung in voller innerer Freiheit [...] zu treffen.“²⁵¹ Für die Annahme, dass den Adressaten einer Äußerung die Möglichkeit einer freien Entscheidung genommen wird, ist ein erhebliches Gewicht der eingesetzten Mittel zu verlangen. In seiner Blinkfuer-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet, dass eine „gewisse wirtschaftliche Machtstellung“ – im zu entscheidenden Fall die der Herausgeber verschiedener Zeitungen – einen Boykottaufruf in einem Konkurrenzverhältnis noch nicht unzulässig macht, „weil es nach der Verfassung auch dem wirtschaft-

²⁴⁶ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 469.

²⁴⁷ Jestaedt, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 9.

²⁴⁸ Siehe Kapitel 3, A., I., 3., b).

²⁴⁹ Hoffmann-Riem, in: AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 65; Jestaedt, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 9. Kritisch auch Wendt, in: v. Münch/Kunig, Art. 5 Rn. 10. Steinbach, JZ 2017, 653, 659, will die Wahrheitspflicht konsequent erst auf Rechtsfolgenrechtsseite berücksichtigen. Vgl. Parlamentarischer Rat, Bd. 5/I, S. 114: „Von einer Stellungnahme zu bestimmten Vorgängen kann man jedoch nicht sagen, dass sie wahrheitsgetreu sei; sie ist immer subjektiv. [...] Man kann Wahrheitstreue nur von Berichterstattung in Presse, Rundfunk und Film verlangen.“

²⁵⁰ BVerfGE 42, 163, 171.

²⁵¹ BVerfGE 25, 256, 264 f.; 62, 230, 244 f.; Wendt, in: v. Münch/Kunig, Art. 5 Rn. 12.

lich Stärkeren nicht verwehrt ist, einen geistigen Meinungskampf zu führen.“ Zu dieser Machtstellung des Verrufers im Sinne eines Ungleichgewichts muss der Einsatz solcher Mittel kommen, die den Angesprochenen ihre innere Entscheidungsfreiheit nehmen.

„Dazu gehören insbesondere Androhung oder Ankündigung schwerer Nachteile und Ausnutzung sozialer oder wirtschaftlicher Abhängigkeit, wenn dies dem Boykottaufruf besonderen Nachdruck verleihen soll. [...] Die Ausübung wirtschaftlichen Druckes, der für den Betroffenen schwere Nachteile bewirkt und das Ziel verfolgt, die verfassungsrechtlich gewährleistete Verbreitung von Meinungen und Nachrichten zu verhindern, verletzt die Gleichheit der Chancen beim Prozess der Meinungsbildung. Sie widerspricht auch dem Sinn und dem Wesen des Grundrechts der freien Meinungsäußerung, das den geistigen Kampf der Meinungen gewährleisten soll.“²⁵²

In Übertragung dieser Entscheidung auf den Einsatz anderer Instrumente im Meinungskampf zeigt sich, dass der Bereich geschützter Äußerungs- und Verbreitungsformen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG erst dann verlassen wird, wenn neben einem Ungleichgewicht der Positionen zwischen Sender und Empfänger im Kommunikationsvorgang auf den Empfänger ein solches Druckmoment – etwa physischer, psychischer und wirtschaftlicher Art – erzeugt wird, dass dessen kommunikative Selbstbestimmung erheblich beeinträchtigt oder gar unmöglich gemacht wird. Eine Täuschung über Modalitäten der Meinungsäußerung ist also dann nicht mehr vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst, wenn das Täuschungsmoment in seiner Wirkung mit dem in der Blinkfuer-Entscheidung beschriebenen wirtschaftlichen Druck vergleichbar ist.²⁵³ Dann kann davon ausgegangen werden, dass ein Treffen von Entscheidungen in voller innerer Freiheit unmöglich ist.

dd) Political Bots und die Beschränkung der Entscheidungsfreiheit anderer Nutzer

Anhand dieser Kriterien ist zu überprüfen, ob die durch Political Bots erfolgende Identitätstäuschung und die Verzerrung von Meinungsbildern dazu führen, dass andere Nutzer sozialer Online-Netzwerke als Empfänger ihrer Kommunikate nicht mehr zu einer Entscheidungsbildung in voller innerer Freiheit in der Lage sind. Dabei ist von dem Grundsatz auszugehen, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG kein strenges Wahrheitspostulat aufstellt. Formen und Umstände einer Meinungskundgabe können gewählt werden, dass die größte Verbreitung oder die stärkste Wirkung erzielt wird. Somit muss auch die Verwendung technischer Hilfsmittel durch den Grundrechtsträger zulässig sein.²⁵⁴ Im Falle von

²⁵² BVerfGE 25, 256, 265.

²⁵³ Zur Notwendigkeit eines „vergleichbaren Zwangselements“ *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 95, mit Blick auf potenzielle staatliche Handlungspflichten.

²⁵⁴ *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 102.

Political Bots werden dabei gezielt Meinungsbilder in sozialen Online-Netzwerken verstärkt und es wird versucht, Positionen des Verwenders durch ihre Vervielfältigung in besonderem Maße hervorzuheben. So soll für dessen Inhalte eine hohe Reichweite erzielt werden. Die technischen Möglichkeiten scheinen somit eine ganz neue (manipulative) Möglichkeit im Meinungskampf zu schaffen; indes handelt es sich um ein bekanntes Phänomen, welchem durch Automatisierung eine neue Dimension hinzugefügt wurde. Die Herbeiführung eines fehlerhaften Eindrucks über den tatsächlichen Rückhalt einer Meinung ist schon solange möglich, wie es schriftliche Meinungsäußerungen gibt: Auch in anderen Medien wird durch redaktionelle Auswahl und immanent journalistisch-subjektive Sichtweise vorsortiert.²⁵⁵ Political Bots erlauben gerade bei einer Verwendung von Botnetzen eine schnelle und unkomplizierte Vervielfachung jeder gewünschten Meinungsäußerung. Infolge der Berücksichtigung der Anzahl der von jedem Beitrag hervorgerufenen Reaktionen für die Sortierung der Inhalte in den Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Thema lenken zu können. Die Verwender von Political Bots befinden sich so gegenüber anderen Nutzern in einer vorteilhaften Position, die ihnen eine bessere Möglichkeit bietet, sich Gehör für ihre Ansichten zu verschaffen. Diese besonderen Möglichkeiten der Verwender scheinen auf den ersten Blick mit der in der Blinkfuer-Entscheidung angesprochenen „Machtstellung“ im Kontext einer Meinungsäußerung vergleichbar. Die „Durchschlagskraft“ dieser hervorgehobenen Stellung wird im Vergleich indes dadurch abgeschwächt, dass keinerlei Abhängigkeitsverhältnis der anderen Nutzer sozialer Online-Netzwerke zu dem Verwender der Political Bots besteht und die Ausübung von (politischem) Druck kaum möglich ist. Die von Political Bots verbreiteten Inhalte können in sozialen Online-Netzwerken besonders relevant und wahrnehmbar sein, können indes keinen Zustand herbeiführen, der die Freiheit der Meinungsbildung auf Empfängerseite weitgehend oder vollständig ausschließt. Die Person des Äußernden und Zahl der Anhänger einer Meinung stellen wichtige, aber nicht die einzigen Einflussfaktoren im Meinungsbildungsprozess Dritter dar.

Zudem ist zu beachten, dass nach den entwickelten Kriterien ein Ungleichgewicht im beschriebenen Sinne allein noch nicht ausreicht, um einen Ausschluss der Entscheidungsbildung in voller innerer Freiheit und ohne wirtschaftlichen Druck anzunehmen. Weiter ist auch der Einsatz zu missbilligender Mittel wie bei der Androhung oder Ankündigung schwerer Nachteile oder der Ausnutzung sozialer oder wirtschaftlicher Abhängigkeit zu verlangen. Bei der Verwendung von Political Bots als technischem Hilfsmittel wird unter den Bedingungen sozialer Online-Netzwerke eine Identität geschaffen bzw. genutzt,

²⁵⁵ *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

um andere Nutzer über die Identität des Kommunikators und seine Eigenschaft als vermeintlich menschlicher Nutzer zu täuschen. Ein wesentlicher Unterschied zu anonymen und pseudonymen Äußerungen ergibt sich daraus, dass bei der Nutzung von Political Bots grundlegend über die Eigenschaft „Mensch“ getäuscht wird, da die Kontrolle der Accounts durch eine Software nicht erkennbar ist. Zusätzlich werden die Accounts mit falschen oder fremden Identitäten aufgeladen.²⁵⁶ Das persönliche Profil im jeweiligen sozialen Online-Netzwerk wird für Political Bots typischerweise so gestaltet, dass sie für andere Nutzer interessant wirken. Alternativ können inaktive Accounts übernommen und so bereits erstellte Profile fremder Nutzer eingesetzt werden.²⁵⁷ Anders als bei anonymisierten oder pseudonymisierten Äußerungen ist bei Verwendung von Political Bots dem Empfänger dieser veränderte Zusammenhang zwischen Meinungsinhalt und der dahinterstehenden natürlichen Person infolge der Automatisierung eines Accounts regelmäßig nicht bewusst. Würde man hieraus einen Ausschluss aus dem sachlichen Schutzbereich folgern, würde indes die Zulässigkeit der Benutzung technischer Hilfsmittel und vor allem die Zurechnung des Kommunikationsakts zum Verwender unterlaufen werden. Automatisierte Äußerungen durch Political Bots sind regelmäßig auf den Verwender als Grundrechtsträger zurückzuführen.²⁵⁸ Die zusätzliche Täuschung durch die verborgene Automatisierung des Accounts schafft im Vergleich zu anonymen und pseudonymen Äußerungen keine derartig neue Täuschungsqualität, dass ein Ausschluss der Entscheidungsbildung der Empfänger in voller innerer Freiheit bewirkt wird. Letztlich ist die Verbindung von Äußerndem und Äußerung ein Werturteil über ihren Inhalt „zwischen den Zeilen“. Es gilt somit im Grundsatz, dass die Täuschung über die Maschineneigenschaft bei Political Bots die Frage der Eröffnung des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit nicht berührt.²⁵⁹ Dieser (doppelten) Täuschung ist immanent, dass auf den Empfänger gerade keine Zwangswirkung entfaltet wird, sondern dieser trotz irrtumsbedingter Fehlvorstellung innerlich frei entscheiden kann und Handlungsalternativen bestehen.²⁶⁰

Der Verwendung von Political Bots kann folglich nicht *a limine* der Schutz der Meinungsfreiheit versagt werden. „Quantitative und qualitative Begrenzungen von Kommunikaten stehen stets im Widerspruch zum zentralen Gehalt dieses Grundrechts und verwandter Grundrechte; anderenfalls wären die Gefahren der Einschränkung durch den Staat zu groß.“²⁶¹ Bedient sich ein

²⁵⁶ *Milker*, ZUM 2017, 216, 218 f.

²⁵⁷ Siehe Kapitel 1, C., I., 1., a).

²⁵⁸ Siehe Kapitel 3, A., II., 4.; *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 75.

²⁵⁹ *Milker*, ZUM 2017, 216, 218.

²⁶⁰ Vgl. für die strafrechtliche Abgrenzung von Diebstahl und Betrug *Hefendehl*, in: MüKo StGB, § 263 Rn. 303 ff.

²⁶¹ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 75.

Grundrechtsträger Political Bots mit dem Ziel der multiplizierten und anonymisierten Verbreitung von Inhalten, macht er von der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG Gebrauch.²⁶² Trotz der vorliegenden Identitätstäuschung und der Verzerrung von Meinungsbildern durch Political Bots sind die Modalitäten ihrer Verwendung regelmäßig nicht von einer Qualität, dass die kommunikative Selbstbestimmung anderer Nutzer sozialer Online-Netzwerke verhindert und ihnen die Möglichkeit zur Entscheidungsbildung in voller innerer Freiheit genommen wird.

ee) Zur Ausnahme des Identitätsmissbrauchs

Regelmäßig wird die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG also als Schutzgegenstand erfasst. Zu prüfen ist, ob im Einzelfall aus den Umständen ihrer Verwendung ein anderes Ergebnis folgen kann. So bestehen auch bei herkömmlicher anonymer und pseudonymer Kommunikation erhebliche Unterschiede zwischen einer Verwendung aus Angst vor Repressionen bei Äußerungen unter eigenem Namen und einer Verwendung mit dem Ziel der Unterdrückung anderer Ansichten im Diskurs.²⁶³ Diskutiert wird, dass die Verwendung von Political Bots nicht von der Meinungsfreiheit geschützt sein soll, wenn sie den Diskurs völlig sabotieren und Äußerungen anderer Nutzer (quantitativ) unterdrücken.²⁶⁴ Ein derartiger Ansatz führt indes schon auf Schutzbereichsebene zu einer inhaltlich-qualitativen Prüfung, die besser auf Ebene der Rechtfertigung erfolgen sollte. Es müsste bei jeder Verwendung von Political Bots das Motiv ermittelt und die Folgen ihrer Verwendung analysiert werden. Eine Grenzlinie, oberhalb der eine – an sich von der Modalitätsfreiheit gedeckte – Verwendung an Political Bots zu einer zu starken Einschränkung des Diskurses in sozialen Online-Netzwerken führt, lässt sich kaum ziehen. Dabei sind gerade die Diskussionen in sozialen Online-Netzwerken eigene Ausdrucksweise und Schnelligkeit zu beachten, die eine nachträgliche Feststellung, wie durch die Verwendung von Political Bots konkret das Nutzerverhalten beeinflusst wurde, erschweren. Eine Definition von erwünschten und unerwünschten Nutzungen anhand der Auswirkungen auf den Diskurs auf Schutzbereichsebene erscheint daher schwierig und wäre kaum praktikabel.²⁶⁵

Besonders zu berücksichtigen ist die Konstellation, in der sich der Kommunikator als eine andere Person ausgibt, also für seine Äußerung eine fremde Identität (einer tatsächlich existierenden natürlichen Person) in Anspruch nimmt. Diese Äußerung beinhaltet nämlich nicht nur eine Täuschung über die

²⁶² Steinbach, ZRP 2017, 101, 103.

²⁶³ Vgl. für Pseudonyme M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 468.

²⁶⁴ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 469; Steinbach, ZRP 2017, 101, 103 f.

²⁶⁵ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 468. Die Möglichkeit einer Abgrenzung betonend Milker, ZUM 2017, 216, 218 f., allerdings ebenfalls auf der Ebene der Rechtfertigung.

Eigenschaft als Mensch, also den Zusammenhang zwischen Äußerung und natürlicher Person, sondern auch den Missbrauch einer fremden Identität, der eine Äußerung untergeschoben wird.²⁶⁶ Insoweit wird bewusst der unwahre Eindruck erweckt, eine (über das Profil vermeintlich bestimmte) natürliche Person habe eine bestimmte Aussage getroffen. Dass der Identitätsmissbrauch in diesem Sinne sich auf die Schutzwürdigkeit der Äußerung auswirkt, verdeutlicht ein Vergleich zu den zivilrechtlichen Grundsätzen des Handelns unter fremden Namen:²⁶⁷

„Sofern der Handelnde unter dem Namen einer Person agiert, die der Geschäftsgegner – wenn gleich nicht persönlich – kennt oder mit der er eine bestimmte Vorstellung verbindet, so täuscht sich der Geschäftsgegner über die Identität des Handelnden. [...] Eine Identitätstäuschung liegt vor, wenn der Geschäftsgegner auf den Vertragsschluss mit dem Namensinhaber Wert legt.“²⁶⁸

Unter den Bedingungen sozialer Online-Netzwerke ergibt sich ein erheblicher Unterschied zwischen der Erfindung einer Identität und dem Missbrauch einer existenten Identität. Die Personalisierung des Profils und die darüber erfolgende Identitätsbildung innerhalb des sozialen Online-Netzwerks sind von erheblicher Bedeutung für die Möglichkeiten der Verbindungen mit anderen Nutzern und die Glaubwürdigkeit von Äußerungen. Dieses bestehende soziale Kapital wird bei der Übernahme fremder Accounts und einer folgenden Verwendung als Political Bots ausgenutzt. Die Information, wer einen Account steuert, ist für den Rezipienten stets wesentlich, können Bots doch Äußerungen künstlich verstärken, ohne dass der Rezipient dies einordnen kann. Insbesondere spielt eine Rolle, ob eine Aussage automatisiert nach abstrakten Vorgaben generiert wurde oder in einer Situation unmittelbar von einem Menschen stammt.²⁶⁹ Es besteht kein Grund dafür, den Schutz der Meinungsfreiheit für eine bewusste Lüge zu invozieren, auch wenn diese nicht den Inhalt der Äußerung, sondern deren Modalitäten betrifft.²⁷⁰

Das Verwenden fremder Identitäten und die dadurch erfolgende Äußerung in fremden Namen erreicht eine mit der bewusst unwahren Tatsachenbehauptung vergleichbare Qualität, wenn der Eindruck vermittelt wird, dass eine andere, real existierende natürliche oder juristische Person die Aussage getätigt

²⁶⁶ Der Begriff „Identitätsmissbrauch“ beschreibt das unbefugte Handeln unter der Identität des wirklichen Dateninhabers ohne entsprechende Befugnis. Die Daten werden also als mit einer Person übereinstimmend gebraucht, mit der sie nicht übereinstimmen. Dazu und zum wegen seiner strafrechtlichen Konnotation zu vermeidenden Begriff des Identitätsdiebstahls Meyer, Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet, 2011, S. 38 ff.

²⁶⁷ Mit entsprechenden Überlegungen zur Abgrenzung von Pseudonymen und „unerwünschter Identitätstäuschung“ Milker, ZUM 2017, 216, 218 f.; vgl. Meyer, Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet, 2011, S. 40.

²⁶⁸ Schubert, in: MüKo BGB, § 164 Rn. 144 ff.

²⁶⁹ Milker, InTeR 2017, 199, 202.

²⁷⁰ Vgl. Heilmann, Anonymität für User-Generated Content?, 2013, S. 109.

hätte.²⁷¹ Es muss die numerische Identität einer Person bei Verwendung eines Political Bots fremdverwendet werden.²⁷² In diesem Fall wird nicht nur eine andere Identität vorgeschoben, sondern der Inhalt einer Aussage mit einer anderen Person verbunden und die Aussage so mit einem sozialen Gewicht aufgeladen, das in sozialen Online-Netzwerken durch das Profil einer Person und das darum geschaffene Netzwerk anschaulich wird. Eine derartige Erfindung fremder Äußerungen bzw. ihre wahrheitswidrige Wiedergabe kann zur Meinungsbildung nicht beitragen.²⁷³ Für den Ausschluss des Identitätsmissbrauchs aus dem Schutzbereich lässt sich auch anführen, dass die Wirkung einer Äußerung auf den Empfänger erheblich gesteigert sein dürfte, wenn sie anstelle eines Accounts mit fiktivem Profil über den Account einer ihnen (real) bekannten Person veröffentlicht wird. Insofern wird ein gewisser sozialer Druck zur Wahrnehmung einer Äußerung erzeugt. Durch die erhöhte Täuschungsqualität kann die derartige Verwendung von Political Bots die innere Entscheidungsfreiheit von Rezipienten erheblich beeinträchtigen. Wird bei Verwendung von Political Bots also der Eindruck erregt, dass eine andere, real existierende natürliche Person die Aussage getätigt hätte, ist die Verwendung nicht mehr vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG umfasst. Die praktische Bedeutung dieser Modalität dürfte angesichts des technisch größeren Aufwands (noch) eher gering sein und einen geringfügigen Anteil aller Political Bots erfassen.²⁷⁴

3. Zwischenergebnis

Die Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ist aus der Perspektive des Äußernden konzipiert. Ihr Schutzgut ist die Selbstbestimmung des Individuums in und durch Kommunikation. Um die individuelle Entfaltung nicht zu behindern, darf der sachliche Schutzbereich nicht durch eine übersteigerte Wahrheitspflicht in Bezug auf den Inhalt oder die Modalitäten der Meinungsäußerung eingeschränkt werden. Der Kommunikator kann grundsätzlich alle kommunikativen Mittel für seine Zwecke nutzen und versuchen, darüber den

²⁷¹ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 75; Heilmann, Anonymität für User-Generated Content?, 2013, S. 109. Mit weiterem Verständnis wohl Semizoglu, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation, 2019, S. 90 f., der als Beispiel für Schutzbereichsausnahmen die Nutzung von Accounts mit „spanisch klingenden Namen“ im US-Wahlkampf nennt, ohne auf die reale Existenz der Personen abzustellen.

²⁷² Dies bedeutet, dass die gestohlene Identität nicht ausschließlich virtueller Natur sein darf. Die numerische Identität meint die erkennbare Übereinstimmung von Daten mit einer einzigen natürlichen Person. Ausführlich zu Definition und Gefährdungen von (virtuellen) Identitäten im Internet Meyer, Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet, 2011, S. 23 ff.

²⁷³ BVerfGE 34, 269, 283; 54, 208, 219 ff. Im Ergebnis ebenso Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493, 496.

²⁷⁴ Die typischen Fälle der Erfindung und Kreierung falscher Identitäten werden gerade nicht erfasst. Siehe Kapitel 1, C., I., 1., a). Im Ergebnis ebenso Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493, 496.

Einfluss seiner Äußerung zu maximieren. Bei Verwendung von Political Bots erfolgen eine doppelte Identitätstäuschung und eine Verzerrung von Meinungsbildern im Diskurs mit dem Ziel der Beeinflussung möglichst vieler menschlicher Nutzer. Obgleich Political Bots auf diese Weise die kommunikationsfördernde Struktur sozialer Online-Netzwerke zum Ansatzpunkt für gezielte Manipulationsversuche nehmen und ihre Verwendung mit sozialen Wertvorstellungen eines geordneten Kommunikationsprozesses nicht vereinbar scheint, macht ihr Verwender von der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG Gebrauch. Quantitative und qualitative Begrenzungen stehen im Widerspruch zum zentralen Gehalt der Meinungsfreiheit. Regelmäßig erreichen die Manipulationsversuche von Political Bots keine Qualität, durch die die kommunikative Selbstbestimmung anderer Nutzer sozialer Online-Netzwerke verhindert und ihnen die Möglichkeit zur Entscheidungsbildung in voller innerer Freiheit genommen wird. Dies gilt nicht, wenn aus Sicht des Verwenders bewusst unwahre Tatsachen oder Formalbeleidigungen geäußert werden. Nicht vom Schutzbereich umfasst sind Fälle des Identitätsmissbrauchs, in denen der Eindruck vermittelt wird, dass eine andere, real existierende natürliche Person die Aussage getätigt hätte. Im Übrigen ist eine Abgrenzung auf Schutzbereichsebene zu vermeiden und die Verwendung von Political Bots trotz der immanenten Manipulationsversuche als vom sachlichen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG umfasst einzuordnen. Im Anwendungsbereich „eines der vornehmsten Grundrechte überhaupt“²⁷⁵ muss der Grundsatz *in dubio pro libertate* gelten.²⁷⁶

B. Rechtfertigung von Eingriffen

Die Verwendung von Political Bots fällt im Regelfall in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG. Hiermit ist nicht gesagt, dass eine staatliche Regulierung ihrer Verwendung verfassungswidrig wäre – die grundrechtliche *prima facie*-Position kann durch Schranken wieder eingeschränkt werden. Da allerdings die Verwendung von Political Bots eben in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt, ergibt sich für alle staatlichen Eingriffe eine Rechtfertigungsbedürftigkeit. Es soll im Folgenden dargestellt werden, auf welchen Grundlagen (gesetzgeberische) Eingriffe in Bezug auf Political Bots gerechtfertigt werden könnten.

²⁷⁵ BVerfGE 7, 198, 208.

²⁷⁶ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 468. Aus diesem Grundsatz darf indes keine kollisionsrechtliche Sonderwirkung zugunsten der Meinungsfreiheit hergeleitet werden, vgl. *Je-staedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 32. Grundlegend dazu *Schneider*, in: FS Deutscher Juristentag, 1960, S. 263 ff.; *ders.*, VVDStRL 20 (1963), 1, 31 ff.

I. Die Schrankentrias des Art. 5 Abs. 2 GG

Gem. Art. 5 Abs. 2 GG finden die Grundrechte des Abs. 1 Satz 1 und 2 GG „ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.“ Das Grundgesetz hat das aus einem weiten Schutzbereichsverständnis folgende Konfliktpotenzial berücksichtigt und die Meinungsfreiheit nicht schrankenlos gewährleistet. Art. 5 Abs. 2 GG setzt durch seinen qualifizierten Gesetzesvorbehalt den Rahmen für die Begrenzung des Grundrechts.²⁷⁷

Von besonderer Bedeutung und ebensolcher Umstrittenheit ist die Schranke des allgemeinen Gesetzes. Für die Bestimmung der Allgemeinheit wurde teilweise darauf abgestellt, dass allgemeine Gesetze nicht „Sonderrecht“ gegen die geistige Zielrichtung einer Handlung enthalten;²⁷⁸ demgegenüber waren allgemeine Gesetze nach anderer Ansicht solche, „die dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen.“²⁷⁹ Nachdem das Bundesverfassungsgericht diese Ansätze zunächst mit der sog. „Kombinationslehre“ verband,²⁸⁰ bestimmte es seine Interpretation allgemeiner Gesetze unlängst neu:

„Ausgangspunkt für die Prüfung, ob ein Gesetz ein allgemeines ist, ist zunächst die Frage, ob eine Norm an Meinungsinhalte anknüpft. Erfasst sie das fragliche Verhalten völlig unabhängig von dem Inhalt einer Meinungsäußerung, bestehen hinsichtlich der Allgemeinheit keine Zweifel. Knüpft sie demgegenüber an den Inhalt einer Meinungsäußerung an, kommt es darauf an, ob die Norm dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient. Ist dies der Fall, ist in der Regel zu vermuten, dass das Gesetz nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet ist, sondern meinungsneutral-allgemein auf die Abwehr von Rechtsgutverletzungen zielt. Insoweit nimmt nicht schon jede Anknüpfung an den Inhalt von Meinungen als solche einem Gesetz den Charakter als allgemeines Gesetz. Vielmehr sind auch inhaltsanknüpfende Normen dann als allgemeine Gesetze zu beurteilen, wenn sie erkennbar auf den Schutz bestimmter Rechtsgüter und nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet sind.“²⁸¹

Es ist somit nicht die Anknüpfung an einen bestimmten Meinungsinhalt, sondern die Anknüpfung an eine bestimmte Gesinnung, die eine Vorschrift als Sonderrecht qualifiziert.²⁸² Auch die weiteren Schranken der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und der persönlichen Ehre unterliegen dem Sonderrechtsverbot, sodass die Schrankentrias im Wesentlichen auf die Schranke des allgemeinen Gesetzes hinausläuft.²⁸³

²⁷⁷ Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 120.

²⁷⁸ Grundlegend in Bezug auf Art. 118, 135 WRV *Rothenbücher*, VVDStRL 4 (1928), 6, 19 ff.

²⁷⁹ Begründet durch *Smend*, VVDStRL 4 (1928), 44, 51 ff., zu Art. 118 WRV.

²⁸⁰ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 7, 198, 209 f.

²⁸¹ BVerfGE 124, 300, 322.

²⁸² Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 124.

²⁸³ BVerfGE 124, 300, 326 f.; Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 126.

Entscheidet sich der Gesetzgeber, durch Beschluss eines Gesetzes zur Regulierung der Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken tätig zu werden, muss es sich bei diesem Gesetz um ein allgemeines im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG handeln. In dieser Prüfung wäre danach zu differenzieren, ob das Gesetz an Meinungsinhalte als solche anknüpft. Dies wäre der Fall, wenn ausdrücklich auf bestimmte unwahre Tatsachenbehauptungen oder Formalbeleidigungen durch Political Bots abgestellt wird oder bestimmte Themen der Äußerungen zum Bezugspunkt genommen werden. Knüpft das Gesetz in dieser Weise an den Inhalt einer Äußerung an, stellt sich die Frage, ob dies einem auch im Übrigen geschützten Rechtsgut dient. Wird demgegenüber nicht an den Inhalt, sondern ausschließlich an die Modalitäten der Verwendung von Political Bots angeknüpft, wäre keine weitere Abwägung der hiermit geschützten Rechtsgüter notwendig und die Schranke des allgemeinen Gesetzes gewahrt.

II. Verfassungsimmanente Schranken

Neben den ausdrücklich geregelten Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG ist ein Rückgriff auf verfassungsimmanente Schranken zu erwägen. So hat das Bundesverfassungsgericht – in abzulehnender Aufbrechung seiner Dogmatik zur Lösung eines Einzelfallkonflikts²⁸⁴ – dem Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG eine immanente Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze für Vorschriften entnommen, „die auf die Verhinderung einer propagandistischen Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zwischen den Jahren 1933 und 1945 zielen.“²⁸⁵ Eine verfassungsimmanente Beschränkungsmöglichkeit ergibt sich indes aus den Grundrechten Dritter und Gütern von Verfassungsrang. Dies folgt *a fortiori* aus der Normenhierarchie: Ist eine Einschränkung der Kommunikationsfreiheiten bereits durch allgemeine Gesetze möglich, muss dies erst Recht durch verfassungsrechtlich geschützte Positionen möglich sein.²⁸⁶ Auch diese verfassungsimmanenten Schranken bedürfen ihrerseits der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, wodurch die Anforderungen des Gesetzesvorbehalts gewahrt werden. Es ergibt sich somit ein ungeschriebener Gesetzesvorbehalt außerhalb des geschriebenen Vorbehalts des allgemeinen Gesetzes in Art. 5 Abs. 2 GG. Betrachtet man die von Political Bots ausgehenden Identitätstäuschungen und die durch sie mögliche Verzerrung von Meinungsbildern, so kommen vor allem Grundrechte Dritter als verfassungsimmanente Schranken in Betracht. Der Rekurs auf Grundrechte Dritter als Element der Rechtfertigung staatlicher Eingriffe erscheint auf den ersten Blick

²⁸⁴ Kritisch etwa *Degenhart*, JZ 2010, 306, 309 f.; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 127; verteidigend die Reaktion von *Masing*, JZ 2012, 585, 589 f.

²⁸⁵ BVerfGE 124, 300, 327 f.

²⁸⁶ *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 272; im Ergebnis ebenso *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 98; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 152.

verfehlt, statuieren die Grundrechte doch keine Pflichten zwischen Privaten. Als Abwehrrechte setzen die Grundrechte Freiheiten des Bürgers als dem Staat vorgegeben voraus und wollen sie vor ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen bewahren. Dies kann indes nicht bedeuten, dass die Grundrechte das Verhalten zwischen Grundrechtsträgern begrenzen und diesen untereinander „ein Recht auf alles“ gewähren.²⁸⁷ Eine ausschließlich abwehrrechtliche Konzeption der Grundrechte würde Drittgefahren nicht erfassen – es würde die grundrechtlichen Freiheiten ad absurdum führen, wenn der Staat bei privaten Übergriffen in die Zuschauerrolle verbannt würde. Insofern ist die Berücksichtigung der Grundrechte Dritter ein Ausfluss des Konzepts grundrechtlicher Schutzpflichten. Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates schließt die beschriebene „offene Flanke des Grundrechtsschutzes und trägt dazu bei, dass die grundrechtlichen Güter erga omnes Sicherheit genießen.“²⁸⁸ Hier soll dargelegt werden, welche Grundrechte Dritter durch die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken tangiert sein können.²⁸⁹

1. Informationsfreiheit

Die Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG schützt das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Geschützt ist der gesamte Prozess des Sich-Informierens, der etwa die Entgegennahme einer Information und ihre aktive Beschaffung,²⁹⁰ Aufbereitung und Speicherung umfasst. Geschützt ist auch die Chance des ungehinderten Empfangs unbestellter Informationen.²⁹¹ Der Wortlaut „ungehindert“ verdeutlicht, dass auch Behinderungen tatsächlicher Art einen Eingriff in die Informationsfreiheit darstellen können.²⁹² Neben seiner positiven Komponente schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG auch die negative Position, sich bestimmten Informationen, insbesondere aufgedrängten, zu verschließen.²⁹³ Die Rezeption von Informationen in sozialen Online-Netzwerken wird durch die Informationsfreiheit geschützt, wenn sie vom Kommunikator für einen nicht bestimmbareren Personenkreis zugänglich gemacht werden.²⁹⁴

Soziale Online-Netzwerke werden in zunehmendem Maße als Nachrichtenquelle genutzt und spielen so eine wesentliche Rolle für Verbreitung und Erhalt von Informationen. Die Verwendung von Political Bots kann sich hier auf ver-

²⁸⁷ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 2, 174.

²⁸⁸ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 177 f.

²⁸⁹ Zu staatlichen Schutz- und Handlungspflichten ausführlich Kapitel 5, A. und C., III., 3.

²⁹⁰ Vgl. BVerfGE 90, 27, 32, wonach sich der Grundrechtsschutz auch auf die Beschaffung und Nutzung der zur Informationserschließung notwendigen Anlagen erstreckt.

²⁹¹ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 53.

²⁹² *Schemmer*, in: BeckOK GG, Art. 5 Rn. 34; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 122.

²⁹³ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 57a; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 84.

²⁹⁴ Siehe Kapitel 2, B., III.

schiedene Weise auswirken und Nutzer beim Erhalt bestimmter Inhalte behindern. Negative Auswirkungen sind insbesondere bei großflächigen Einsätzen von Botnetzen möglich.²⁹⁵ Durch die Skalierbarkeit von Political Bots ist eine potenziell endlose Veröffentlichung vom Verwender ausgewählter Inhalte möglich; eine derartige Überschwemmung des Diskurses kann die Meinungsäußerungen Dritter überdecken, sodass diese für andere Nutzer kaum noch wahrnehmbar sind.²⁹⁶ Eine derartige Marginalisierung individueller Beiträge wird durch die algorithmisch erzeugten Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke unterstützt, die Beiträge mit vielen Interaktionen priorisieren.²⁹⁷ Zugleich kann ein Überfluten personalisierter Newsfeeds mit Informationen in diesem Sinne einem Nutzer bestimmte Informationen aufzwingen, die dieser gar nicht erhalten wollte. Werden Inhalte durch Political Bots massenhaft veröffentlicht, wird Nutzern sozialer Online-Netzwerke das Ausweichen im diskursiven Austausch erschwert.²⁹⁸ Es zeigt sich somit eine vom Verwender von Political Bots ausgehende Gefährdung der ungehinderten Information in sozialen Online-Netzwerken. Insgesamt ist zu konstatieren, dass durch die Veränderungen der Kommunikation die staatliche Sicherung einer angemessenen Kommunikationsinfrastruktur an Bedeutung gewinnt, insbesondere durch Zugangsmöglichkeiten zum Internet und Vorkehrungen gegen technische Manipulationsmöglichkeiten.²⁹⁹

2. Meinungsfreiheit

Im Sinne eines Vorfeld- oder Umfeldschutzes umfasst der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG den Prozess individueller Meinungsbildung, insoweit dieser Voraussetzung für die Meinungsäußerung ist.³⁰⁰ In den Schutzbereich wird dabei nicht nur durch Verbote der Äußerung und die Anknüpfung nachteiliger Rechtsfolgen an die Äußerung oder Verbreitung einer Meinung eingegriffen, sondern auch, wenn die Meinungsäußerung oder -verbreitung überhaupt erschwert wird. Faktische Maßnahmen stellen Eingriffe in die Meinungsfreiheit dar, wenn sie in ihren Auswirkungen die Meinungsäußerung und -verbreitung de facto unterbinden, verhindern oder wesentlich erschweren.³⁰¹ Kann ein Bürger keine Informationen sammeln und zur Meinungsbildung verarbeiten, wird ihm eine fundierte Meinungsäußerung kaum möglich sein.

²⁹⁵ Siehe Kapitel 1, C., II.

²⁹⁶ Vgl. *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁹⁷ Siehe Kapitel 1, B., V.

²⁹⁸ Vgl. *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 75.

²⁹⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 221.

³⁰⁰ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., a).

³⁰¹ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 101 f.; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 102 Rn. 50; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 128 f.

Die Verwendung von Political Pots kann den (notwendigen) Meinungsbildungsprozess berühren und mithin in die Meinungsfreiheit anderer Nutzer eingreifen. Dabei können Nutzer zunächst beim Erhalt fremder Inhalte behindert werden. Durch eine Überschwemmung des Diskurses und die mögliche Verdeckung anderer Inhalte wird schon im Vorfeld einer möglichen Meinungsäußerung die Meinungsbildung von Nutzern behindert. Zudem kann durch die doppelte Identitätstäuschung bei Verwendung von Political Bots die Verarbeitung und Einordnung von Inhalten in sozialen Online-Netzwerken mit besonderem Aufwand verbunden sein. Sodann kann die Verwendung von Political Bots auch die Verbreitung eigener Inhalte durch Nutzer behindern. Die beschriebene Überflutung eines Diskurses durch Botnetze hindert Grundrechtsberechtigte faktisch an eigenen Meinungsäußerungen, wenn die Wirkungsmöglichkeiten der Äußerungen von vornherein auf ein Minimum beschränkt sind. Durch derartige Beeinflussung werden Nutzer von vornherein von eigenen Äußerungen abgeschreckt.³⁰² Die Verwendung von Political Bots kann somit vor allem eine (Wirkung entfaltende) Äußerung potenzieller Gegner im Meinungskampf unterbinden oder erheblich erschweren.

3. Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Aus Art. 2 Abs. 1 GG und der dadurch geschützten Persönlichkeitsentfaltung in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht das sog. allgemeine Persönlichkeitsrecht als das Recht auf Respektierung der Privatsphäre und des sozialen Geltungsanspruchs des Einzelnen entwickelt.³⁰³ Schutzgegenstand sind diejenigen Elemente der Persönlichkeit, „die nicht Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen.“³⁰⁴ Hieraus resultiert der Schutz „der engeren persönlichen Lebenssphäre, der Selbstbestimmung und der Grundbedingungen der Persönlichkeitsentfaltung.“³⁰⁵ Als Teil der Selbstentfaltung geschützt ist etwa der Name eines Menschen als Ausdruck seiner Identität und Individualität.³⁰⁶ Geschützt wird auch vor Verfälschungen des Persönlichkeitsbildes z. B. durch das Unterschieben von Äußerungen oder Falschzitate.³⁰⁷ Von hoher Bedeutung im Rahmen des Schutzbereichs ist der

³⁰² Vgl. *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁰³ Zum Schutz der Privat- und Persönlichkeitssphäre zunächst BVerfGE 27, 1, 6; 27, 344, 351. Anschließende Anerkennung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch BVerfGE 54, 148, 153 f.; 72, 155, 170 f.

³⁰⁴ BVerfGE 99, 185, 193; 120, 274, 303; *Dreier*, in: ders., Art. 2 Abs. 1 Rn. 69.

³⁰⁵ *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, Art. 2 Abs. 1 Rn. 147 f.; *Horn*, in: Stern/Becker, Art. 2 Rn. 34 ff., jeweils mit Bezug auf die daraus gebildeten Fallgruppen.

³⁰⁶ BVerfGE 84, 9, 22; 97, 391, 399; 123, 90, 102; *Dreier*, in: ders., Art. 2 Abs. 1 Rn. 71.

³⁰⁷ BVerfGE 34, 269, 282 ff.; 54, 208, 219; *Dreier*, in: ders., Art. 2 Abs. 1 Rn. 75.

Schutz der persönlichen Ehre einer Person.³⁰⁸ Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist in besonderem Maße Beeinträchtigungen durch die Grundrechtsausübung privater Dritter ausgesetzt. Gerade die Möglichkeit von Äußerungen in Internet hat in den letzten Jahren ein großes Konfliktfeld geschaffen.³⁰⁹

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht kann im Rahmen einer Interessenabwägung insbesondere in Bezug auf den Äußerungsinhalt Relevanz entfalten. Hier ist zwischen Werturteilen und Tatsachenbehauptungen zu differenzieren: „So geht bei Werturteilen der Persönlichkeitsschutz regelmäßig der Meinungsfreiheit vor, wenn sich die Äußerung als Angriff auf die Menschenwürde, als Schmähkritik oder als Formalbeleidigung darstellt.“³¹⁰ Insoweit gilt für mittels Political Bots veröffentlichte wie für durch menschliche Eingabe erzeugte Inhalte, dass Formalbeleidigungen schon aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG fallen.³¹¹ Werden andere Nutzer sozialer Online-Netzwerke gezielt herabgesetzt – ohne dass es sich bereits um eine Formalbeleidigung handelt –, führt dies in der Interessenabwägung regelmäßig zu einem Vorzug des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Betroffenen gegenüber der Meinungsfreiheit des Verwenders bzw. des Äußernden. Für Tatsachenbehauptungen ist zu beachten, dass die Äußerung bewusst unwahrer Tatsachen nicht in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt.³¹² Im Übrigen fällt der Wahrheitsgehalt einer Äußerung bei der Abwägung ins Gewicht: „Grundsätzlich tritt die Meinungsfreiheit bei unwahren Tatsachenbehauptungen hinter das Persönlichkeitsrecht zurück. Dabei muss aber bedacht werden, dass die Wahrheit im Zeitpunkt der Äußerung oft ungewiss ist und sich erst als Ergebnis eines Diskussionsprozesses oder auch einer gerichtlichen Klärung herausstellt.“ Aus diesem Grund sind für den Äußernden Sorgfaltspflichten zu beachten, die Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts sind und insbesondere bei nachteiligen Tatsachenbehauptungen greifen. Bei nicht fundierten oder aus der Luft gegriffenen Äußerungen kann die Meinungsfreiheit den Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen nicht rechtfertigen.³¹³ Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Nutzung des (durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützten) Namens einer fremden Person bei Äußerungen mittels Political Bots nicht durch die Meinungsfreiheit gerechtfertigt sein kann, da ein solcher Identitätsmissbrauch nicht in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG fällt.³¹⁴

³⁰⁸ BVerfGE 54, 208, 217 f.; Dreier, in: ders., Art. 2 Abs. 1 Rn. 77.

³⁰⁹ Ausführlich dazu *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 278 ff. Vgl. auch *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 477.

³¹⁰ BVerfGE 99, 185, 196 mit Verweis auf die Ausführungen in BVerfGE 93, 266, 293 ff.

³¹¹ Siehe Kapitel 3, A. III., 1.

³¹² Siehe Kapitel 3, A. III., 2., d), aa).

³¹³ BVerfGE 99, 185, 196 ff.; *Clemens*, in: Umbach/Clemens, Art. 5 Rn. 190 ff.; *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 96.

³¹⁴ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), ee).

4. Grundrechtspositionen der Betreiber

Für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke als „spezielle“ Dritte könnten die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG und die Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Verwendung von Political Bots in eben diesen sozialen Online-Netzwerken betroffen sein. Die Grundrechte stehen in sachlicher Hinsicht nebeneinander und konstituieren so einen umfassenden Schutz für die Betreiber.³¹⁵ Ihre Tätigkeit und die von ihnen getroffenen Entscheidungen über die Gestaltung und Organisation der Netzwerke und der Newsfeeds sind für die Kommunikation der Nutzer von entscheidender Bedeutung. Die Betreiber bieten den Nutzern nicht nur ein Forum zum Austausch von Inhalten, sondern geben der Kommunikation auch eine Struktur vor. Die organisatorischen Tätigkeiten und Entscheidungen der Betreiber, etwa zur Entwicklung und Modifizierung von Newsfeeds oder zum Verkauf von Werbeflächen in ihrem Dienst, genießen somit umfassenden Schutz. In die Berufsfreiheit kann durch Rechtsakte (mit subjektiv oder berufsregelnder Tendenz),³¹⁶ aber auch durch Realhandeln eingegriffen werden.

Für die vorliegende Konstellation der Beeinträchtigung von Grundrechtspositionen der Betreiber durch Political Bots kann nicht die subjektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte maßgeblich sein. Aus Art. 1 Abs. 3 GG ergibt sich, dass die Grundrechte des Grundgesetzes alle staatlichen Gewalten binden. Bürger sind – trotz der Konstruktion einer mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte – in ihrem Verhältnis untereinander nicht an die Grundrechte gebunden.³¹⁷ Eine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte des Grundgesetzes ist trotz einzelner Vorstöße in diese Richtung nicht anzuerkennen.³¹⁸ Dementsprechend wird das Verhältnis zwischen Betreibern sozialer Online-Netzwerke und ihren Nutzern nicht unmittelbar grundrechtlich determiniert. Für die gesetzgeberische Abwägung von Eingriffen relevante verfassungsrechtliche Positionen können sich aber daraus ergeben, dass der Staat in Form einer Schutzpflicht unter bestimmten Umständen zu einem aktiven Handeln zum Schutz grundrechtlicher Schutzgüter verpflichtet sein kann.³¹⁹ Dies wäre in der hier vorliegenden Konstellation der Fall, wenn die Schutzgüter der Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke durch rechtswidrige, zu-rechenbare Eingriffe der Nutzer von Political Bots betroffen wären.

³¹⁵ Siehe Kapitel 2., A., VI.

³¹⁶ Dazu *Manssen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 12 Rn. 74.

³¹⁷ BVerfGE 52, 131, 173; *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 197 Rn. 90. Zur mittelbaren Drittwirkung siehe Kapitel 5, A., I., 1.

³¹⁸ *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 197 Rn. 85 ff., mit Darstellung des historischen Verlaufs der Diskussion; vgl. dazu aus rechtsvergleichender Perspektive *Gardbaum*, Michigan Law Review 102 (2003), 387, 396 ff., der auf die Anerkennung der unmittelbaren Drittwirkung etwa in Irland hinweist.

³¹⁹ Ausführlich zu Schutzpflichten siehe Kapitel 5, A., I., 2. und II.

Prima facie erscheint es unrealistisch, dass sich private Maßnahmen einzelner Nutzer sozialer Online-Netzwerke für die Betreiber in einer solch einschneidenden Weise auswirken, dass hieraus eine erhebliche Einwirkung auf grundrechtlich geschützte Güter resultiert.³²⁰ Die Nutzung von Political Bots durch einzelne Nutzer ist regelmäßig nicht von einer solchen Qualität, dass sie hinreichend intensiv auf die grundrechtlichen Schutzgüter der Betreiber einwirkt. Eine andere Bewertung könnte (zukünftig) daraus folgen, dass eine Vielzahl von Political Bots („Bot-Armeen“) eingesetzt wird und ein erheblicher Anteil der Kommunikation in einem Netzwerk zu einem bestimmten Thema von diesen ausgeht. Die Gestaltung der sozialen Online-Netzwerke insgesamt würde zum Angriffspunkt für die massive Verwendung von Political Bots werden, wenn diese in Botnetzen verwendet werden und eine Verzerrung von Meinungsbildern versucht wird. Gerade die algorithmische Erzeugung der Newsfeeds kann hierbei durch die massenhaft mögliche Veröffentlichung ausgewählter Inhalte ausgenutzt werden, um bestimmte Inhalte zu überdecken. Durch ein derartiges Vorgehen kann das (Kommunikations-)Konzept der Betreiber gefährdet werden. Wird der Diskurs in einem sozialen Online-Netzwerk in erheblicher Weise durch automatisiert erstellte Inhalte dominiert, sind von menschlichen Nutzern ausgehende Interaktionen weniger wahrnehmbar. Es entsteht das Risiko, dass diese sich aus der Kommunikation im jeweiligen sozialen Online-Netzwerk insgesamt zurückziehen. Zugleich würden die Netzwerke dann weniger attraktiv für potenzielle Werbepartner. Somit könnten die von den Betreibern geschaffene Infrastruktur und darauf fußende Geschäftsmodelle nicht mehr planmäßig funktionieren. Aufgrund der erforderlichen Erheblichkeit kann eine gelegentliche Verwendung von Political Bots und die vereinzelte Beeinflussung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken nicht als ausreichend für die Aktivierung grundrechtlicher Schutzpflichten angesehen werden. Eine rechtswidrige Beeinträchtigung der Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt vielmehr ein dauerhaftes Auftreten von Political Bots in einem sozialen Online-Netzwerk, was sich auf einen nicht unerheblichen Teil der Nutzer auswirken und so die Nutzung des Netzwerks insgesamt behindern und unattraktiver machen würde. Eine derartige Erheblichkeit dürfte sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum konstatieren lassen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Betreiber über Möglichkeiten verfügen, im Rahmen der Gestaltung ihres Angebots auch Maßnahmen gegen die Verwendung von Political Bots zu treffen.³²¹ Entscheiden sie sich bewusst gegen solche Maßnahmen und tolerieren (konklu- dent) die Verwendung von Political Bots, wäre dies bei der Prüfung staatlicher Schutzpflichten und des Schutzbedarfs zu berücksichtigen.

³²⁰ Zu den Anforderungen an einen rechtswidrigen Eingriff als tatbestandliche Voraussetzung staatlicher Schutzpflichten siehe Kapitel 5, A., II., 1., b).

³²¹ Siehe Kapitel 1, D., II., 2., a).

III. Leitlinien einer Interessenabwägung

Die Untersuchung der Verwendung von Political Bots im Licht der Grundrechte, speziell der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, zeigt einen deutlichen Widerstreit kollidierender Grundrechte auf. Zum einen ist ihre Verwendung regelmäßig von der Meinungsfreiheit geschützt; ihr Verwender macht von der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG Gebrauch und versucht so, die Wirkung seiner Äußerungen in einem sozialen Online-Netzwerk zu maximieren. Zum anderen bestehen gegen die Verwendung von Political Bots angesichts der dabei verübten Identitätstäuschung und der Verzerrung von Meinungsbildern erhebliche, nicht nur sozial-ethische Bedenken. Angesichts dieser manipulativen Einsatzziele sind insbesondere die Grundrechte anderer Nutzer sozialer Online-Netzwerke, aber potenziell auch die der Betreiber, betroffen. Diese widerstreitenden Grundrechte verlangen die Herstellung praktischer Konkordanz durch einen verfassungsmäßigen Ausgleich. Ab wann eine an sich legitime Verwendung von Political Bots zum Zwecke größtmöglicher Wirkung in sozialen Online-Netzwerken unzulässig wird, ist im Einzelfall zu untersuchen.³²² Die hierfür notwendige Abwägung der gegenläufigen Interessen kann – gerade angesichts der technischen Verschiedenheiten bei Political Bots – nicht pauschaliert und einem allgemeingültigen Ergebnis zugeführt werden. Indes lässt sich aus der bisherigen Untersuchung eine Gewichtung verschiedener (Grundrechts-)Positionen für diese Interessenabwägung ableiten, weshalb versucht werden soll, die Leitlinien dieser Abwägung vorzugeben.

Der Meinungsfreiheit der Verwender stehen das objektive Interesse an der Integrität des freien, demokratischen Willensbildungsprozesses sowie die subjektiven Interessen der Empfänger und Konkurrenten im Meinungsbildungsprozess entgegen.³²³ Diese Interessen sind im Einzelfall zu gewichten, wobei die Gewichtung der einzelnen Positionen erheblich variieren kann. Trotz der „scheinbar vorliegenden Sozialwidrigkeit“³²⁴ ist dabei die Meinungsfreiheit der Verwender von Political Bots zum Ausgangspunkt zu nehmen. Die Meinungsfreiheit ist von der (natürlichen) Person des Äußernden als Subjekt konzipiert. Entsprechend sind auch die Entscheidungen einer Person, von den gewährten Freiheiten zur Äußerung und Verbreitung von Meinungen durch bestimmte Aussageinhalte oder Aussagemodalitäten Gebrauch zu machen, als Ausfluss der Persönlichkeit zu schützen. Es ist Motiv und Zweck der Meinungsfreiheit, Einflussnahmen auf den Prozess der Meinungsbildung zu ermöglichen und dafür auch moderne Kommunikationsmittel einzusetzen.³²⁵ Indem

³²² *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³²³ *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, <https://www.juwiss.de/93-2016/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³²⁴ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 75.

³²⁵ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 74.

Political Bots die automatische Veröffentlichung und – weitergehend – auch eine Vervielfachung von Äußerungen in sozialen Online-Netzwerken ermöglichen, können sie dem einzelnen Grundrechtsträger die Teilnahme und Beeinflussung des Meinungsaustauschs so leicht machen wie vermutlich kein technisches Hilfsmittel zuvor. Die wachsende Bedeutung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken für die Meinungsbildung und des Einsatzes technischer Hilfsmittel bei der Meinungsäußerung sind zu berücksichtigen und zugunsten des Verwenders in eine Abwägung einzubringen. Political Bots und die mit ihnen möglichen Beeinflussungen des Diskurses dürfen nicht nur an althergebrachten Maßstäben gemessen werden, sondern sind vor dem Kontext der Verschiebung von Meinungsbildungs- und Persuasionsprozessen ins Internet zu bewerten. Soweit die Meinungsfreiheit einen offenen geistigen Prozess als Grundlage der demokratischen Gesellschaft ermöglichen und fördern will, sind die durch technischen Fortschritt möglichen Verzerrungen bis zu einem gewissen Maße hinzunehmen. Täuschungen, etwa unter Nutzung eines Pseudonyms, waren schon bisher zur Vermeidung von Repressionen oder Diskriminierung im Meinungsbildungsprozess in einigen Fällen notwendig und ob dieser Grundrechtsrelevanz geschützt.³²⁶ Einer Äußerung ist in der Abwägung mit kollidierenden Schutzgütern nicht allein deshalb ein geringerer Stellenwert zuzumessen, weil sie anonym vorgetragen wird.³²⁷ Den Bürgern kann daher grundsätzlich zugemutet werden, den Inhalt und die Modalitäten einer Aussage zu überprüfen und sich nicht auf die scheinbare Echtheit eines Nutzeraccounts zu verlassen.

Trotz der vorgenannten Aspekte kann der Meinungsfreiheit des Verwenders von Political Bots aufgrund verschiedener Faktoren ein geringeres Gewicht in einzelnen Abwägungen zukommen. Insbesondere wird der potenziell vielfaltsverengende Einfluss von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken zu berücksichtigen sein. Gegen eine Überflutung personalisierter Newsfeeds mit Informationen durch Botnetze ist der negativen Informationsfreiheit und der Meinungsfreiheit (die die Meinungsbildung als Voraussetzung der Meinungsäußerung umfasst) ein erhebliches Gewicht zuzumessen. Aufgedrängte Informationen erschweren das Ausweichen im diskursiven Austausch.³²⁸ Je stärker die Durchsetzung eines Diskurses durch Political Bots ist und je schwerer den betroffenen Nutzern die Wahrnehmung der Inhalte menschlich kontrollierter Accounts gemacht wird, desto eher sind die Grundrechtspositionen der Betroffenen höher als die Meinungsfreiheit der Verwender zu gewichten. Wenn durch eine Überschwemmung des Diskurses Meinungskundgaben Dritter gänzlich unsichtbar werden und andere Grundrechtsberechtigte somit faktisch an der Meinungsäußerung gehindert werden, kann dies in einer Abwägung nicht

³²⁶ Caspar, ZRP 2015, 233, 235; Milker, InTeR 2017, 199, 202.

³²⁷ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), bb).

³²⁸ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 75.

mehr durch die Meinungsfreiheit abgestützt werden.³²⁹ Mit anderen Worten: Der Meinungsfreiheit als grundlegende Kommunikationsfreiheit kann den Einsatz technischer Hilfsmittel im Widerstreit mit Verfassungsgütern Dritter nur solange tragen, wie die Hilfsmittel bei einer Gesamtbetrachtung noch eine kommunikationsfördernde Wirkung haben. Wird die Kommunikation insgesamt in einem Kontext mit einem destruktiven Einsatz unterbunden oder erschwert, kann dies nicht unter Berufung auf die Kommunikationsfreiheiten des Einzelnen gerechtfertigt sein. Auch im digitalisierten Meinungskampf muss weiter die Möglichkeit bestehen, dass sich die besten Argumente durchsetzen; sie dürfen nicht von vornherein zugunsten der lautesten Argumente ihrer Chance beraubt werden. Die Freiheit der Kommunikation umfasst das Idealbild kommunikativer Chancengleichheit: Keine staatliche, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Macht darf den Meinungsmarkt übermäßig prägen und potenzielle Gegenstimmen verdrängen.³³⁰

Weiterhin ist zu beachten, dass der Verwendung von Political Bots angesichts der avisierten Identitätstäuschungen ein Täuschungscharakter immanent ist. Bezweckt die Meinungsfreiheit die Förderungen des *offenen* geistigen Austauschs, kommt ihrer Nutzung daher eine geringe Schutzwürdigkeit zu. Das ihnen innewohnende manipulative Element und das dadurch erhöhte Gefährdungspotenzial in Bezug auf die Verzerrung von Meinungsbildern kann eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu strukturell vergleichbaren Äußerungsarten rechtfertigen.³³¹ Je größer die Anstrengungen des Verwenders zur Verschleierung der Tarnung des Accounts als menschlicher Nutzer eines sozialen Online-Netzwerks sind und in Konsequenz die Authentizität von Political Bots wird, umso stärker sind die Grundrechtspositionen der betroffenen (und potenziell getäuschten) Nutzer sozialer Online-Netzwerke gegenüber der Meinungsfreiheit des Verwenders zu gewichten. Analysiert man die bisherigen Einsatzfelder von Political Bots, wird deutlich, dass die Interessen betroffener Dritter das Interesse an einer Nutzung von Political Bots regelmäßig überwiegen.³³² Dies zeigt beispielhaft für das Ausland der Fall oppositioneller Akteure in Russland, deren Diskurs durch massive Verwendung automatisierter Accounts gezielt überdeckt wurde.³³³ Bei derart koordinierten Einsätzen von Botnetzen können auch die Interessen der Betreiber an Gewicht gewinnen, wenn die Kommunikation im sozialen Online-Netzwerk insgesamt eingeschränkt wird. Eine Diskreditierung von Politikern (speziell in Wahlkampfzeiten) oder Journalisten

³²⁹ Vgl. *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Socialbots als Identitätstäuschung?, <https://www.juwiss.de/2-2017/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³³⁰ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 74 mit Verweis auf *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 99ff. Zum Konzept kommunikativer Chancengleichheit siehe Kapitel 5, A., III., 2.

³³¹ *Milker*, InTeR 2017, 199, 202.

³³² Vgl. *Milker*, ZUM 2017, 216, 219, in Bezug auf gesetzgeberische Maßnahmen.

³³³ Siehe Kapitel 1, C., II., 2.

betrifft das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen, das dann regelmäßig der Meinungsfreiheit des Verwenders vorgeht. Durch die Verwendung von Political Bots und die dabei möglichen Identitätstäuschungen entsteht eine beachtliche Gefahr der verzerrten Abbildung meinungsrelevanter Faktoren, der praktisch keine den Meinungsbildungsprozess fördernden Argumente der Verwender entgegenstehen.³³⁴

C. Bewertung der Verwendung von Political Bots im Licht der Meinungsfreiheit

Political Bots als softwaregesteuerte Accounts in sozialen Online-Netzwerken können unabhängig von ihren technischen Fähigkeiten selbst nicht in den personalen Schutzbereich der Grundrechte fallen. Grundrechtsschutz lässt sich über diejenigen natürlichen Personen konstruieren, die hinter ihrer Verwendung stehen. Die Verwendung technischer Hilfsmittel im Rahmen der Automatisierung von Kommunikationsvorgängen ist vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst, wenn ein hinreichender subjektiver Bezug im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG vorliegt. Für Political Bots lässt sich ein solcher Zusammenhang regelmäßig zu ihren Verwendern (in Abgrenzung zu den Software-Entwicklern) herstellen. Bei Prüfung des sachlichen Schutzbereichs ist zu beachten, dass die Verwendung von Political Bots zu Identitätstäuschungen und einer Verzerrung von Meinungsbildern im Diskurs mit dem Ziel der Beeinflussung möglichst vieler menschlicher Nutzer führt. Trotz der Bedeutung der politisch-demokratischen Komponente der Meinungsfreiheit darf auf Schutzbereichsebene keine zu starke Ausdifferenzierung nach Wahrheitsmaßstäben erfolgen: Der Kommunikator kann grundsätzlich alle – und somit in einem gewissen Maße auch täuschende – kommunikativen Mittel für seine Zwecke nutzen und versuchen, darüber auf die Meinungsbildung der Rezipienten einzuwirken. Obgleich Political Bots auf diese Weise die kommunikationsfördernde Struktur sozialer Online-Netzwerke zum Ansatzpunkt für gezielte Manipulationsversuche nehmen, macht ihr Verwender grundsätzlich von der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG Gebrauch. Dies gilt nicht, wenn aus Sicht des Verwenders bewusst unwahre Tatsachen oder Formalbeleidigungen geäußert werden. Nicht vom Schutzbereich umfasst sind Fälle des Identitätsmissbrauchs, in denen der Eindruck vermittelt wird, dass eine andere, real existierende natürliche Person die Aussage getätigt hätte. (Nur) In diesen Fällen wird durch Political Bots die kommunikative Selbstbestimmung anderer Nutzer sozialer Online-Netzwerke *a limine*, d. h. ohne Ansehung des konkret geäußerten Inhalts,

³³⁴ *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, <https://www.juwiss.de/93-2016/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

verhindert und ihnen die Möglichkeit zur Entscheidungsbildung in voller innerer Freiheit genommen.

Gesetzgeberische Eingriffe in die Meinungsfreiheit des Verwenders können bei Wahrung der Schranke des allgemeinen Gesetzes gem. Art. 5 Abs. 2 GG gerechtfertigt sein. Dies ist ohne Abwägung der geschützten Rechtsgüter der Fall, wenn ein Gesetz an die Modalitäten der Verwendung von Political Bots in Abgrenzung zum Inhalt der Äußerungen angeknüpft. Eine Rechtfertigung ist auch durch einen Rückgriff auf Grundrechte Dritter als verfassungsimmanente Schranken möglich. Gerade bei großflächigen Einsätzen von Botnetzen sind die Informationsfreiheit und die Meinungsfreiheit anderer Nutzer sozialer Online-Netzwerke zu beachten. Bei Verbreitung von diskreditierenden Inhalten über bestimmte Personen mittels Political Bots gewinnt deren allgemeines Persönlichkeitsrecht an Bedeutung. In einer Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit des Verwenders einerseits und den Grundrechten anderer Nutzer (und ggf. Betreiber) sozialer Online-Netzwerke andererseits kommt letzteren regelmäßig ein höheres Gewicht zu. Zwar hat die Modalitätsfreiheit der Meinungsfreiheit gerade angesichts der Bedeutung des Einsatzes moderner Kommunikationsmittel und der Veränderungen des Meinungsbildungsprozesses eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Zulasten der Verwender von Political Bots ist indes zu konstatieren, dass die durch ihre Verwendung ermöglichten Vorteile und Erleichterungen für wenige (Verwender) regelmäßig durch eine erhebliche Manipulationsgefahr für viele (andere Nutzer) überwogen werden. Eine größere Authentizität von Political Bots im Sinne eines höheren Täuschungsmoments und eine großflächigere Verwendung zur Zersetzung eines Diskurses in sozialen Online-Netzwerken führen dabei jeweils dazu, dass der Meinungsfreiheit der Verwender gegenüber den Grundrechtspositionen betroffener Dritter nur ein geringes Gewicht zukommen kann.

Kapitel 4

Verwendung von Political Bots durch staatliche und staatsnahe Akteure

Nachdem im bisherigen Verlauf der Arbeit die Verwendung von Political Bots vor allem im grundrechtlichen Kontext untersucht wurde und so die von Bürgern ausgehenden Versuche automatisierter Meinungsbeeinflussung im Blickpunkt standen, soll nunmehr auch der staatsorganisationsrechtliche Rahmen geklärt werden. Die beobachteten Einsatzfelder von Political Bots in verschiedenen Ländern zeigen, dass eine Verwendung einerseits durch Staatsorgane koordiniert und andererseits durch politische Parteien denkbar ist. Es soll untersucht werden, ob derartige Versuche der Beeinflussung von Meinungsbildungsprozessen, ausgehend von demokratisch legitimierten Amtsträgern oder jedenfalls in den Legitimationsprozess eingebundenen Akteuren, verfassungsmäßig sein können.

A. Verwendung von Political Bots im Rahmen staatlicher Kommunikation

Zunächst soll die staatliche Verwendung von Political Bots untersucht werden. Es geht um Fälle, in denen die Verwendung durch einen Amtsträger in seiner Funktion veranlasst wird. Die für den Einsatz von Political Bots und die veröffentlichten Inhalte verantwortliche natürliche Person als Zurechnungssubjekt ist somit ein Amtsträger. Amtsträger meint dabei im Sinne des Art. 34 Satz 1 GG „jemand“, d. h. eine natürliche Person, die in Ausübung eines ihr anvertrauten öffentlichen Amtes handelt.¹ Erfasst wird somit jegliche Kommunikation, die im Zusammenhang zu einer Amtstätigkeit steht. Anders als Private, die sich grundsätzlich auf den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG berufen können, handeln Amtsträger zur Aufgabenerfüllung im Rahmen ihrer Kompetenzen.² Sie unterliegen dabei einer unmittelbaren Grundrechtsbindung und müssen ihre Handlungen insbesondere an den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG messen lassen.

¹ Zu dem weiten staatshaftungsrechtlichen Begriff des Amtsträgers bzw. Beamten, der auch Beliehene oder Verwaltungshelfer erfasst, *Detterbeck*, in: Sachs, Art. 34 Rn. 16 ff.; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 34 Rn. 104 ff.

² *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 701; *Mast*, K&R 2016, 542.

I. Legitimation und Grenzen staatlicher Kommunikation

1. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als notwendiger Bestandteil staatlicher Tätigkeit

Schon lange vor dem Entstehen sozialer Online-Netzwerke nutzten staatliche Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden kommunikativen Möglichkeiten. Dabei ist insbesondere die sog. regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit zum Gegenstand verfassungsrechtlicher Diskussionen geworden.³ Öffentlichkeitsarbeit wird verstanden als eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Kommunikation von Staatsorganen, die durch den zeitlichen begrenzten Auftrag des demokratischen Souveräns legitimiert sind.⁴ Es handelt sich also um öffentlich finanzierte Kommunikation von Amtsträgern und Staatsorganen aus ihrer Funktion heraus.⁵ Erfasst werden hier Äußerungen aller Art, die von Amtsträgern zum Zwecke der Information, Aufklärung und Werbung gegenüber einem dispersen Publikum getätigt werden.⁶

Ungeachtet bestehender Schwierigkeiten bei der Ableitung und Reichweite ihrer Äußerungsrechte gilt, dass die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und weiteren gesetzgebenden Körperschaften verfassungsrechtlich zulässig und notwendig ist.⁷ Die staatlichen Leitungsämter sind im Grundgesetz als (partei-)politische Ämter gestaltet worden. Die Amtsträger dürfen und sollen mit der politischen Öffentlichkeit kommunizieren und somit kein politisches Neutrum sein.⁸ Insbesondere mit den durch Wahl erworbenen Regierungsämtern ist ein politischer Gestaltungsspielraum verbunden.⁹ Die Öffentlichkeitsarbeit des Staats hat eine dienende Funktion, nämlich die Befähigung der Bürger zur Mitwirkung an der Problembewältigung in einer in hohem Maße auf Selbstverantwortung angelegten politischen Ordnung.¹⁰ Ferner kann ein Grundkonsens der Bürger mit der geschaffenen Staatsordnung erhalten werden, der Voraussetzung

³ Mit einem historischen Überblick zu „staatlicher Selbstdarstellung“ *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 20 ff.

⁴ *Kocks/Raupp*, Publizistik 2014, 269, 272, mit Verweis auf BVerfGE 44, 125, 161. Zu den Schwierigkeiten der Begriffsbestimmung *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 53 ff.

⁵ *Kocks/Raupp*, Publizistik 2014, 269, 272, wobei der verwendete Begriff „gewählte Amtsträger“ insoweit missverständlich ist, als die demokratische Legitimation nicht in jedem Fall durch unmittelbare Volkswahl erfolgen muss. Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Art. 20 II. Rn. 121.

⁶ BVerfGE 44, 125, 127; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 57. Vgl. *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2006, § 80 Rn. 3.

⁷ BVerfGE 44, 125, 147.

⁸ Ausdrücklich OVG Münster, NVwZ 2017, 1316, 1319 für Bürgermeister; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 69 f. Vgl. *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 167 f., der genauer zwischen Wahlbeamten und Berufsbeamten differenziert.

⁹ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 102.

¹⁰ BVerfGE 105, 252, 269; 105, 279, 302; *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259, 1260.

für die Überlebensfähigkeit des demokratischen Staats ist.¹¹ Schließlich kann der Bürger durch staatliche Kommunikation ein Verständnis davon erlangen, was staatliche Handlungen für ihn bedeuten.¹²

Die verfassungsrechtliche Grundlage der Öffentlichkeitsarbeit aller staatlichen Stellen ist – ungeachtet der jeweiligen dogmatischen Schwierigkeiten der Ableitung – in ihren Amtsaufgaben zu suchen.¹³ Staatliche Öffentlichkeitsarbeit kann als Annex zur Erfüllung dieser Amtsaufgaben verstanden werden.¹⁴ So stellt das Bundesverfassungsgericht für die Bundesregierung auf die Kompetenz zur Staatsleitung ab, die aus einer Zusammenschau der einzeln im Grundgesetz aufgeführten Aufgaben und Zuständigkeiten der Bundesregierung und ihrer Mitglieder folgt. Diese Staatsleitungskompetenz schließt „als integralen Bestandteil“ die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ein.¹⁵ Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit kann als Kern exekutiver Eigenverantwortung verstanden werden, der keiner weiteren gesetzlichen Grundlage bedarf.¹⁶ Für den Bundespräsidenten gelten besondere Repräsentations- und Integrationsaufgaben, denen die Befugnis zu öffentlichen Äußerungen immanent ist.¹⁷ Kommunale Amtsträger sind im Rahmen ihrer Aufgabenzuweisung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu Äußerungen zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft berechtigt.¹⁸ Der öffentlichen Verwaltung als administrativer Teil der staatlichen Exekutive kommt eine Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit zu, soweit die jeweilige Betätigung den sachlichen Exekutivaufgaben zugerechnet werden kann.¹⁹ Ob ihrer staatlichen Finanzierung hat die Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen verfassungsrechtliche Bedenken hervorgerufen.²⁰ Die Erwägungen zu den Gründen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit finden sich dogmatisch auf der Ebene der Rechtfertigung: Liegt durch die Kommunikation ein Eingriff in die Rechtsposition eines Grund-

¹¹ BVerfGE 44, 125, 147; *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2006, § 80 Rn. 5; *Gusy*, NJW 2000, 977, 978; *Ladeur*, DÖV 2002, 1, 3.

¹² BVerfGE 44, 125, 148; *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2006, § 80 Rn. 5.

¹³ *Gusy*, NJW 2000, 977, 978; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 67 f.; *Robbers*, AfP 1990, 84, 85; vgl. *Degenhart*, AfP 2009, 207, 211.

¹⁴ *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 701.

¹⁵ BVerfGE 105, 252, 270; 138, 102, 113 f.; *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259.

¹⁶ BVerfGE 105, 279, 303; *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 101; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 196 ff. Zur Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich staatlichen Informationshandelns *Knebell/Schoss*, DÖV 2016, 105, 106; *Schoch*, NVwZ 2011, 193 ff. mwN.

¹⁷ BVerfGE 136, 323, 332; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 67.

¹⁸ *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259 f.; *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 167 ff.; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 68.

¹⁹ *Gusy*, NJW 2000, 977, 978; *Ingold*, VerwArch 108 (2017), 240, 248; *Milker*, NVwZ 2018, 1751, 1753.

²⁰ Dazu *Gerz*, Information – Wissenschaft & Praxis 64 (2013), 323 ff.

rechtsträgers vor, ist die Rechtfertigung in den Aufgaben des Amtsträgers zu suchen. Zu diesen Amtsaufgaben gehört auch die zu entsprechender Amtskommunikation.²¹

2. Einsatz verschiedener Medien für staatliche Kommunikation

Die staatliche Öffentlichkeitsarbeit „hat sich im Laufe der Zeit grundlegend gewandelt und verändert sich unter den gegenwärtigen Bedingungen fortlaufend weiter.“ Neue Kommunikationsmöglichkeiten erweitern auch die Möglichkeiten von Amtsträgern, Informationen an die Öffentlichkeit zu geben.²² Insofern kann die zu den Amtsaufgaben gehörende Kommunikation von den jeweiligen Amtsträgern zeitgemäß interpretiert werden.²³ Die Nutzung des Internets durch Amtsträger ist inzwischen fester Bestandteil des politischen Tagesgeschehens. Verlautbarungen auf staatlichen Webseiten indizieren die Inanspruchnahme von Amtsautorität.²⁴ Verfassungsrechtlich zulässig ist somit auch staatliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Online-Netzwerken. Ein Unterhalten amtlicher Accounts kann zu Transparenz beitragen, der in der durch das Internet vernetzten Gesellschaft eine zunehmende Bedeutung zukommt. Weiterhin erlauben die Newsfeeds und die von sozialen Online-Netzwerken vorgesehene Möglichkeiten zur Individualkommunikation eine unmittelbare Kommunikation zwischen Staat und Bürgern, die den Vorteil besonderer Bürgernähe für sich in Anspruch nehmen kann.²⁵ Insofern sind behördliche Twitter- oder Facebook-Accounts als Annex der sachlichen Aufgabenwahrnehmung zulässig.²⁶

Veröffentlichungen staatlicher Profile in sozialen Online-Netzwerken können klassischen Pressemitteilungen gleichgestellt werden. Hierfür spricht die voll vorhandene staatliche Kontrolle über die Inhalte, die mit einer Pressemitteilung vergleichbar ist und in Abgrenzung etwa zu einem Zeitungsinterview eines Amtsträgers steht. Notwendig ist eine Berücksichtigung der typischen, die Wahrnehmung eines Profils im sozialen Online-Netzwerk prägenden Aktivitä-

²¹ BVerfGE 105, 252, 268 ff.; *Milker*, NVwZ 2018, 1751, 1753; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 67.

²² BVerfGE 105, 252, 268 f. Von der Nutzung dieser Medien abzugrenzen ist die unmittelbare staatliche Verantwortung für Presse- und Rundfunkerzeugnisse, siehe Kapitel 4, B., II., 1., a).

²³ *Degenhart*, AfP 2009, 207, 214 f.; *Milker*, NVwZ 2018, 1751, 1753.

²⁴ BVerfGE 138, 102, 119; *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165; *Mast*, K&R 2016, 542, 543.

²⁵ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 100 f., der insofern auch überzeugend ein gesetzgeberisches Verbot der Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Online-Netzwerken ablehnt.

²⁶ *Milker*, NVwZ 2018, 1751, 1753; für Twitter *Ingold*, *VerwArch* 108 (2017), 240, 248. Speziell zu polizeilichem Twittern Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Ausarbeitung Öffentlichkeitsarbeit von Polizeibehörden in sozialen Medien*, WD 3 – 3000 – 157/15.

ten. Wird also ein Profil ausschließlich für Zwecke der Parteipolitik genutzt, ist kaum anzunehmen, dass bei dort veröffentlichten Inhalten eines Amtsträgers – der nach verfassungsrechtlicher Konzeption regelmäßig ein (partei-)politischer Amtsträger ist – staatliche Autorität in Anspruch genommen wird.²⁷

Soziale Online-Netzwerke ermöglichen nicht nur eine einseitige Kommunikation von oben herab, sondern den Bürgern als Nutzer eine unmittelbare Reaktion auf Beiträge amtlicher Accounts im Sinne einer dialogischen Öffentlichkeitsarbeit.²⁸ Dabei können von den Nutzern indes auch unerwünschte Beiträge von Werbung bis hin zu Verleumdung oder Volksverhetzung verbreitet werden. Derartige Inhalte können über die Kommentarfunktion der sozialen Online-Netzwerke auch als Replik auf Beiträge amtlicher Accounts veröffentlicht werden. Reagiert der den Account kontrollierende Amtsträger hierauf mit der Löschung der Beiträge, ist dies rechtfertigungsbedürftig: Durch die Einrichtung von Profilen in sozialen Online-Netzwerken wie Facebook und Twitter kann sich der Staat nicht seiner öffentlich-rechtlichen Bindungen entziehen. Das Rechtsverhältnis zwischen einem staatlich kontrollierten Profil und den privaten Followern ist daher öffentlich-rechtlicher Natur. Insoweit liegt in der Löschung von Nutzerbeiträgen durch staatliche Stellen ein Eingriff in das Recht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, der angesichts der Finalität und Unmittelbarkeit dieser Maßnahme sogar über die bisher meist diskutierten Fälle staatlicher Warnungen hinausgeht.²⁹

3. Das Gebot staatlicher Neutralität als Grenze staatlicher Öffentlichkeitsarbeit

a) Begründung des Neutralitätsgebots

Gem. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Die Staatsorgane „werden durch den Prozess der politischen Willensbildung des Volkes, der in die Wahlen einmündet, erst hervorgebracht.“ Nach diesem Demokratieverständnis muss sich die Willensbildung „vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin vollziehen.“³⁰ Auch wenn

²⁷ Vgl. Mast, K&R 2016, 542, 543, mit Verweis auf VerfGH Thüringen, NVwZ 2016, 1408, 1411.

²⁸ Friehe, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 95.

²⁹ Überzeugend Friehe, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 96 f.; vgl. zu den Verfahrensanforderungen bei der staatlichen Einrichtung von Diskussionsforen schon Ladeur, DÖV 2002, 1, 9 f. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die Frage der Rechtsgrundlage für ein Löschen von Nutzerkommentaren auf staatlich kontrollierten Nutzerprofilen. Zu der Notwendigkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage für dieses sog. digitale Hausrecht, gerade vor dem Hintergrund notwendigen Rechtsschutzes, Friehe, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 115 ff.

³⁰ Grundlegend BVerfGE 20, 56, 98 ff. So auch BVerfGE 44, 125, 140 und 174; 138, 102, 109; Ferreau, NVwZ 2017, 1259, 1260; Ladeur, DÖV 2002, 1, 3; vgl. Gasser/Kraatz, Weg-

die Willensbildung des Volkes und die staatliche Willensbildung miteinander verschränkt sind, muss die Willensbildung des Volkes demnach von unten nach oben, also staatsfrei, erfolgen können. In diesem Zusammenhang ist die Rolle der Parteien zu beachten, die gem. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG an der Willensbildung des Volkes mitwirken. Sie ermöglichen dem Volk die Einflussnahme auf die Entscheidungen der Staatsorgane. Diese Aufgabe können die politischen Parteien im Wettbewerb nur bei Gewährleistung einer Chancengleichheit erfüllen.³¹ Amtsträgern ist es darum von Verfassungen wegen versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Es ergibt sich eine Neutralitätspflicht des Staats im politischen Wettbewerb. Dieser muss freigehalten werden von staatlichen Interventionen, die sich zugunsten oder zulasten einzelner Parteien oder Bewerber auswirken.³² Falls die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise eingesetzt werden, werden die Rechte der Wettbewerber, insbesondere politischer Parteien, verletzt.³³ Das Neutralitätsgebot markiert somit eine Grenze der grundsätzlich zulässigen staatlichen Öffentlichkeitsarbeit.³⁴

b) Abgrenzung amtlicher und parteipolitischer Äußerungen

Die Abgrenzung zwischen verfassungsrechtlich zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger staatlicher Wahlwerbung wird dadurch erschwert, dass nach der Konzeption von Art. 21 Abs. 1 GG Inhaber eines Regierungsamts typischerweise zugleich Führungsämter in Parteien wahrnehmen.³⁵ Hieraus ergibt sich eine Doppelrolle natürlicher Personen, die zugleich als Amtsträger und als Parteipolitiker tätig sind. Angesichts des nur für Amtsträger geltenden Neutralitätsgebots werden die im Einzelfall bestehenden Äußerungsspielräume in der Rechtsprechung durch eine konzeptionelle Trennung

bereiter der Maschinokratie, <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

³¹ BVerfGE 20, 56, 99 ff. Zur Gleichheit der Parteien siehe Kapitel 4, B., I., 2., b).

³² BVerfGE 44, 125, 141 und 174; 138, 102, 110 f.; 140, 225, 227; *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259, 1260; *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 167; vgl. *Gasser/Kraatz*, Wegbereiter der Maschinokratie, <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

³³ BVerfGE 138, 102, 117 ff.; 140, 225, 227; *Mast*, K&R 2016, 542, 543.

³⁴ *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 702: „Neutralität kann weniger rechtliche Grundlage als vielmehr rechtliche Grenze von Staatskommunikation sein“; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 70.

³⁵ BVerfGE 138, 102, 117; *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 102. Zu verfassungsrechtlichen Rechten und Pflichten von Parteien ausführlich Kapitel 4, B., I.

dieser beiden Rollen bestimmt; zu fragen ist also, ob die Person im Einzelfall auf die Autorität ihres Amtes rekurriert. Diese strikte Trennung zwischen amtlicher und parteipolitischer Betätigung einer natürlichen Person ist ob der unzweifelhaft bestehenden Verschränkungen und der vermeintlich inkonsistenten Abgrenzungsergebnisse gerade aus der Perspektive der Bürger als Äußerungsempfänger als nicht tragfähig kritisiert worden.³⁶ Dieser Kritik ist zuzugestehen, dass die Trennung der Äußerungen einer natürlichen Person nicht deren öffentlicher Wahrnehmung entspricht. Für die Rezipienten dürfte es kaum möglich sein, die Autorität eines Amtsträgers von der Person abzulösen, wenn diese in einem parteipolitischen Kontext in Erscheinung tritt.³⁷ Trotz dieser einheitlichen gesellschaftlichen Wahrnehmung bildet die normative Abgrenzung zwischen Amtsträger und Parteipolitiker eine geeignete Möglichkeit zur Sicherung einer sich vom Volk zu den Staatsorganen vollziehenden Willensbildung. Die Doppelrolle von Amtsträgern und Parteipolitikern ist nicht nur den wahlberechtigten Bürgern bekannt, sondern wird von der Verfassung bewusst in Kauf genommen.³⁸ Bei der Trennung wird nicht eine einheitliche Person aufgespalten, sondern für diese Person werden unterschiedliche Sprecherrollen bestimmt. Anknüpfungspunkt dieser Abgrenzung ist eine Schwerpunktbetrachtung, bei der vor allem auf formale Kriterien – Publikationsort, Publikationsmedium und organisatorischer Rahmen einer Äußerung – abgestellt werden muss. Die Betrachtung ist aus der Perspektive eines objektiven bzw. unvoreingenommenen Beobachters vorzunehmen, wobei die Begrifflichkeiten in der Rechtsprechung variieren.³⁹ Hiernach ist zu klären, ob für eine Äußerung in spezifischer Weise amtliche Autorität in Anspruch genommen wird.⁴⁰ Die verschiedenen Kriterien sind im Wege einer Gesamtschau zu gewichten und zu berücksichtigen.⁴¹ Im Zweifelsfall ist angesichts der überragenden Bedeutung freier Kommunikation für die individuelle Selbstbestimmung und für demokratische Willensbildungsprozesse⁴² von der Äußerung eines Parteipolitikers auszugehen, welche durch die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt wird.⁴³

Auch Amtsträger und ihre Parteien haben ein legitimes Interesse an der Werbung für die eigene Wiederwahl. Klar ist indes, dass für diese Werbung nicht

³⁶ Ausführlich *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519, 529 ff., der in Konsequenz auch ein umfassendes staatliches Neutralitätsgebot ablehnt; ähnlich *Putzer*, DÖV 2015, 417, 422 f.

³⁷ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 101 f.; *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519, 535 f.

³⁸ BVerfGE 138, 102, 118; *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 103; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 61.

³⁹ Dazu und den verschiedenen Begrifflichkeiten *Harding*, NJW 2019, 1910, 1911.

⁴⁰ BVerfGE 138, 102, 118 ff.; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 62.

⁴¹ *Harding*, NJW 2019, 1910, 1912.

⁴² Siehe Kapitel 3, A., I.

⁴³ *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 60 ff.

die Ressourcen des Amtes, sondern nur die originär der Partei und ihren Mitgliedern zur Verfügung stehenden Mittel genutzt werden dürfen. Durch eine formale Abgrenzung parteipolitischer und amtlicher Äußerungen und die Anknüpfung umfassender Neutralitätspflichten für Amtsträger wird von vornherein verdeutlicht, dass Amtsträger in ihrer Funktion keine legitimen Akteure des Parteienwettbewerbs sind.⁴⁴ Würden demgegenüber nur „punktuell und situationsbezogen“ Neutralitätsanforderungen aus dem Beamtenrecht oder den Grundrechten abgeleitet, würde dieser größere Spielraum eher einen Anreiz für eine amtliche Wahlwerbung schaffen.⁴⁵ Um einen verfassungsmäßigen Prozess der Willensbildung des Volkes, an dessen Ende die Staatsorgane durch Wahl demokratisch legitimiert werden, zu sichern, muss der Einsatz amtspezifischer Autorität und staatlicher Ressourcen zugunsten einer Partei verhindert werden. Die funktionale Trennung fördert die Äußerungsmöglichkeiten von Amtsträgern sogar insofern, als ihre Kommunikation grundrechtlich geschützt wird, solange sie ihr Auftreten als Parteipolitiker deutlich machen.⁴⁶

c) Eingriff durch amtliche Äußerungen

Das dargelegte Verständnis der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit als notwendiger Bestandteil staatlicher Aufgabenerfüllung steht in einem erkennbaren Spannungsverhältnis zu den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots.⁴⁷ Dieses „Dilemma gegenläufiger Verfassungsdirektiven“⁴⁸ ist durch eine Überprüfung amtlicher Äußerungen im Einzelfall aufzulösen. Die prinzipielle Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit wird durch das Verbot der staatlichen Einflussnahme auf die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen beschränkt. Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür die prägnante Formel gefunden, dass „die Öffentlichkeitsarbeit [der Regierung] dort ihre Grenze findet, wo die Wahlwerbung beginnt.“⁴⁹

Stellt sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit amtlicher Äußerungen, ist zunächst festzustellen, ob überhaupt ein Eingriff in eine verfassungsrechtlich geschützte Position des Beschwerden vorliegt. Staatliche Kommunikation stellt keinen normativ-finalen Grundrechtseingriff dar. Vielmehr entfaltet sich ihre Wirkung mittelbar durch das darauf basierende Handeln von Privaten, auf deren

⁴⁴ Überzeugend *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 103 f.

⁴⁵ Zu eng daher *Payandeh*, *Der Staat* 55 (2016), 519, 535 ff., der seine Ablehnung eines umfassenden Neutralitätsgebots durch eine (zeitliche) Ausweitung wahlrechtlicher Neutralitätspflichten auszugleichen sucht.

⁴⁶ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 105 mit Verweis auf BVerfGE 138, 102, 117; VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2014, 665, 667; VerfGH Thüringen, NVwZ 2016, 1408, 1410.

⁴⁷ Zur Herleitung Kapitel 4, A., I., 3., a).

⁴⁸ *Mössl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 54.

⁴⁹ BVerfGE 44, 125, 150.

Reaktion die Äußerungen abzielen.⁵⁰ Nicht jede Teilhabe von staatlichen Stellen am Prozess öffentlicher Meinungsbildung stellt einen Eingriff in die Grundrechtspositionen der Betroffenen dar. Dies gilt etwa für sachliche Kritik oder abweichende Meinungen als notwendiger Bestandteil der ständigen geistigen Auseinandersetzung in einer freiheitlich-demokratischen Staatsordnung.⁵¹ Bei derartigen Äußerungen kann jeder Grundrechtsträger durch eigene Meinungsäußerungen Gegenwehr üben.⁵² Die staatliche Neutralitätspflicht macht Äußerungen von Amtsträgern somit nicht per se rechtfertigungsbedürftig; ein Eingriff liegt erst dann vor, wenn der freie Wettbewerb der Meinungen verzerrt wird.⁵³ Verzerrungen entstehen insbesondere (formal) durch den Einsatz überlegener Ressourcen eines Amtsträgers, die anderen Beteiligten nicht zur Verfügung stehen, oder (inhaltlich) durch Erzeugung des Eindrucks eines hoheitlichen Werturteils über andere Meinungen durch Einsatz eines aus der Amtsautorität folgenden Wahrheitsanspruchs.⁵⁴ Schließlich kann auch eine massive Abwertung anderer Meinungen, die von einer künftigen Grundrechtsausübung abzuschrecken oder diese zu behindern droht, einen Eingriff in die Meinungsfreiheit darstellen.⁵⁵ Sind von staatlichen Äußerungen konkurrierende Parteien betroffen, liegt ein Eingriff in deren Rechte aus Art. 21 GG vor, wenn zu Gunsten oder zu Lasten einer konkurrierenden Partei auf den Wettbewerb eingewirkt wird.⁵⁶ Haben die Äußerungen des Amtsträgers keinen Parteienbezug, sondern beziehen sich auf sonstige Meinungen und Gruppierungen, könnte durch die Äußerung ein Eingriff in die Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG vorliegen.

d) Rechtfertigung amtlicher Äußerungen

Steht ein Eingriff durch eine amtliche Äußerung fest, kommt eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch die Amtsaufgaben des jeweiligen Amtsträgers in Betracht. Zu diesen Amtsaufgaben gehört auch die Befugnis zur Amtskommunikation.⁵⁷ Notwendig ist somit im Einzelfall die Bestimmung des amtspezifischen Zuständigkeitsbereichs und der Äußerungsrechte des jeweiligen

⁵⁰ *Knebel/Schoss*, DÖV 2016, 105, 107; *Robbers*, AfP 1990, 84, 86; vgl. *Putzer*, DÖV 2015, 417, 425.

⁵¹ BVerfGE 40, 287, 293 f.

⁵² *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 169.

⁵³ BVerfGE 105, 252, 266 ff.; *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 166; *Hillgruber*, JZ 2016, 495, 499; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 66.

⁵⁴ *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 169; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 66.

⁵⁵ *Hillgruber*, JZ 2016, 495, 499; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 66. Zu derartigen mittelbaren Beeinträchtigungen in Bezug auf die Pressefreiheit BVerfGE 113, 63, 76 f.

⁵⁶ *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 64.

⁵⁷ Siehe Kapitel 4, A., I., 1.

Amtsträgers einerseits sowie der den Amtsträger treffenden Neutralitätspflichten andererseits. Maßgeblich für die Reichweite der Neutralitätspflicht ist, in welchem Maße das Organ im politischen Wettbewerb um Ämter steht und diesen durch ihm zukommende Ressourcen, etwa im Wege von Informationspolitik, beeinflussen kann.⁵⁸ Während für Mitglieder der Bundesregierung eine strenge Neutralitätspflicht gilt, können Äußerungen des Bundespräsidenten nur nach einem gelockerten (Evidenz-)Maßstab überprüft werden.⁵⁹ Bei der Bestimmung der Neutralitätspflichten ist auch der Kontext der Kommunikation, also etwa die Frage des Vorliegens einseitiger oder dialogischer staatlicher Kommunikation, zu berücksichtigen.⁶⁰ Je mehr eine Äußerung die politische Sphäre betrifft und somit den „Kernbereich“ von Staatsaufgaben – insbesondere von Verwaltungsaufgaben – verlässt, desto höher werden auch die Neutralitätsanforderungen.⁶¹ Insbesondere wenn staatliche Kommunikation auf Parteien im Wahlkampf Bezug nimmt und in den Parteienwettkampf eingreift, wirkt das Gebot staatlicher Neutralität strikt.⁶² Schließlich verengen sich die Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit zu einem Gebot äußerster Zurückhaltung.⁶³ Das Informations- und Transparenzinteresse der Staatsorgane tritt dann zurück, während sich das Interesse an einem staatsfreien Willensbildungsprozess verstärkt. Dabei ist von einer graduell im Verhältnis zur Nähe des Wahltermins ansteigenden Zurückhaltungspflicht auszugehen.⁶⁴ Problematisch ist indes die Bestimmung des Zeitfensters, das diese besonders geschützte Wahlkampfphase darstellt. In der Rechtsprechung werden ohne empirische Grundlage⁶⁵ wahlweise drei Monate⁶⁶, fünf bis sechs Monate⁶⁷ oder die Bekanntgabe des Wahltermins durch den Bundespräsidenten⁶⁸ als angemessener Startpunkt empfunden. Somit lässt sich zusammenfassen: „Je mehr

⁵⁸ BVerfGE 136, 323, 334; 138, 102, 112; *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259, 1260.

⁵⁹ Für den Bundespräsidenten BVerfGE 136, 323, 336. Für die Bundesregierung BVerfGE 138, 102, 114 f.: „Risiko erheblicher Wettbewerbsverzerrungen“; *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259, 1260.

⁶⁰ *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 74.

⁶¹ *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 703; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 73 f.

⁶² *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 167; *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 703 mwN; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 64, 73.

⁶³ BVerfGE 44, 125, 152 ff.; 63, 230, 244 f.; *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 107 f. mwN. *Payandeh*, *Der Staat* (55) 2016, 519, 540, sieht keine besondere Bedeutung der zeitlichen Nähe zu Wahlen und will die wahlrechtlichen Neutralitätspflichten daher zeitlich nicht auf den Wahlkampf beschränken, was allerdings im Zusammenhang mit seiner Ablehnung eines umfassenden Neutralitätsgebots zu sehen ist.

⁶⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2014, 665, 666; *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 703.

⁶⁵ Kritisch zu fehlenden empirischen Untersuchungen aus der Perspektive der Medienwirkungsforschung *Kocks/Raupp*, *Publizistik* 2014, 269, 276 und 281.

⁶⁶ VerfGH Saarland, NVwZ-RR 2010, 785, 786.

⁶⁷ StGH Baden-Württemberg, ESVGH 31, 81; StGH Hessen, NVwZ 1992, 465, 466.

⁶⁸ BVerfGE 44, 125, 153: „Orientierungspunkt“; StGH Bremen, NVwZ 1985, 649, 650.

eine Äußerung nach Zeitpunkt, räumlicher Verbreitung und Inhalt auf konkrete Wettbewerbsverhältnisse einwirken kann, umso höher sind die Neutralitätsanforderungen.“⁶⁹

Je höher die aus diesen Kriterien abgeleiteten Anforderungen an die staatliche Neutralität, desto gewichtiger müssen die rechtfertigenden, die staatliche Kommunikation tragenden, Gründe sein. Wird eine amtliche Äußerung von einer spezifischen Amtsaufgabe getragen und ist nicht bloß allgemeinpolitisch motiviert, können auch schwerwiegende Eingriffe gerechtfertigt werden.⁷⁰

e) Konkretisierung des Neutralitätsgebots für soziale Online-Netzwerke

Aus der verfassungsrechtlich gebotenen Neutralität von Amtsträgern auch in sozialen Online-Netzwerken folgt die Notwendigkeit einer klaren Zuordnung von Accounts: Jeder Account ist insgesamt der staatlichen oder privaten Sphäre zuzuweisen.⁷¹ Eine Überprüfung im Einzelfall, ob eine amtliche Äußerung vorliegt, ist angesichts der Menge veröffentlichter Inhalte impraktikabel und würde zusätzliche Unsicherheit für die Empfänger verursachen. Von Behörden, Ministerien und juristischen Personen des öffentlichen Rechts verantwortete Accounts sind von vornherein als staatlich zu qualifizieren. Schwieriger ist die Einordnung von Accounts, die auf eine natürliche Person zurückzuführen sind. In diesen Fällen ist auf ausdrückliche Hinweise auf die Amtsträgereigenschaft und die Beschreibung des Accounts im jeweiligen Profil abzustellen. Angesichts der in sozialen Online-Netzwerken weiter verwässerten Grenzen zwischen amtlichen und privaten Aktivitäten ist dabei jeder Account, der einen ausdrücklichen Hinweis auf die Amtsträgereigenschaft im Profil enthält, als hoheitlich zu qualifizieren. Es ergibt sich ein weites Verständnis amtlicher Äußerungen in sozialen Online-Netzwerken, die am Maßstab des Neutralitätsgebots zu messen sind. Aus der einheitlichen Zuordnung folgt, dass bei der Nutzung amtlicher Accounts für die Verbreitung parteipolitischer Inhalte die Annahme unzulässiger Wahlwerbung auf der Hand liegt.⁷² Diese Konsequenz der strikten Zuordnung von Accounts wird dadurch gerechtfertigt, dass die Abgrenzung zwischen amtlichen und privaten Äußerungen klar vorgenommen werden kann. Zudem bieten soziale Online-Netzwerke durch die Möglichkeit der Registrierung verschiedener Accounts gerade die Möglichkeit, verschiedene Rollen auch getrennt wahrzunehmen. Ob der einheitlichen Zuordnung von Accounts ist es nicht notwendig, darüberhinausgehend eine organisatorische Trennung dergestalt zu verlangen, dass auf einen Account in einem sozialen Online-Netzwerk nicht zugleich Regierungsmitarbeiter und Parteimitarbeiter zugreifen

⁶⁹ Gusy, NVwZ 2015, 700, 704.

⁷⁰ Möstl, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 74.

⁷¹ Dazu und im Folgenden überzeugend Harding, NJW 2019, 1910, 1912 ff.

⁷² Vgl. Harding/Laude, JA 2020, 284, 291 f.

dürfen.⁷³ Eine solche Trennung wäre praktisch kaum vollziehbar und würde verdrängen, dass das Grundgesetz das Hineinwirken der Parteien in die staatliche Sphäre akzeptiert.⁷⁴

In unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einer Wahl gelten auch in sozialen Online-Netzwerken strengere Maßstäbe für die Rechtfertigung der Aktivitäten amtlicher Accounts.⁷⁵ Die Beiträge amtlicher Accounts sind im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld von Wahlen der jeweiligen staatlichen Ebene auf das Mindestmaß zu beschränken. Möglich bleiben Warnungen und Hinweise in Krisensituationen oder die generelle Aufforderung, zur Wahl zu gehen; unzulässig sind insbesondere Beiträge, die eine Bilanz der zurückliegenden Amtsarbeit ziehen.⁷⁶ Angesichts der Ausrichtung der Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke auf aktuelle Informationen und der hierdurch entstehenden Kurzfristigkeit der Kommunikation erscheint eine besonders geschützte Vorwahlzeit von sechs Wochen in sozialen Online-Netzwerken ausreichend.⁷⁷

Die Notwendigkeit einer staatsfreien, von unten nach oben erfolgenden, Willensbildung führt dazu, dass der Staat und seine Einrichtungen nicht in Konkurrenz zu den Medien treten dürfen. Diese Anforderungen müssen – gerade angesichts ihrer zunehmenden Bedeutung im Willensbildungsprozess – für Online- in gleichem Maße wie für Offline-Angebote gelten.⁷⁸ Amtliche Accounts in sozialen Online-Netzwerken dürfen deshalb nicht im Stil eines Presseangebots betrieben werden. Angesichts der Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit ist der Bereich denkbarer Themen für amtliche Accounts zwar sehr weit, indes muss erkennbar bleiben, dass es sich um amtliche Inhalte handelt. Eine publizistische Weiterverbreitung von Fremdinformationen oder ein „Aufpeppen“ von Profilen durch Verweis auf kulturelle oder sportliche Ereignisse ohne Bezug zu staatlichem Handeln sind von dem verfassungsrechtlichen Mandat staatlicher Kommunikation daher nicht gedeckt.⁷⁹

⁷³ So aber *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 105 ff., mit Verweis auf *Schürmann*, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, 1992, S. 396, der ein Verbot kollusiven Zusammenwirkens zwischen Regierung und Parteien entwickelt.

⁷⁴ Siehe zur verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien Kapitel 4, B., I., 1.

⁷⁵ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 108 ff.

⁷⁶ Vgl. *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 108 f., der (weitergehend) eine gänzliche Einstellung von Regierungsaktivitäten in sozialen Online-Netzwerken fordert.

⁷⁷ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 109, mit Verweis auf die Sondernutzung des Straßenraums für Wahlplakate.

⁷⁸ *Degenhart*, AfP 2009, 207, 215; *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 114; *Ladewig*, DÖV 2002, 1, 6 f.

⁷⁹ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 114 f.; vgl. *Schürmann*, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, 1992, S. 318 f., zu zeitungähnlichen Publikationen.

4. Inhaltliche Maßstäbe staatlicher Kommunikation

Für die kommunikative Betätigung von Amtsträgern ergibt sich eine verfassungsrechtliche Begrenzung insoweit, dass diese sich im Rahmen der jeweils übertragenen Amtsaufgaben bewegen und dadurch gerechtfertigt sein muss. Auch falls eine amtliche Äußerung grundsätzlich von dem Äußerungsrecht gedeckt ist, kann der Amtsträger keinen grundrechtlichen Schutz in Anspruch nehmen. Es sind die verfassungsrechtlichen Bindungen der Amtsträger, insbesondere an das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG, zu beachten. Diese wirken sich auf der Ebene der Schranken-Schranken aus und begrenzen die auf die Amtsaufgabe gestützten Äußerungsrechte.⁸⁰ Wenn Kommunikationsaktivitäten dem Staat zugerechnet werden können, sind erhöhte Anforderungen an die Qualität der Kommunikation zu stellen.⁸¹ Amtliche Äußerungen müssen sich nach Stil und Inhalt von den Äußerungen von Grundrechtsträgern unterscheiden.⁸²

In Rechtsprechung und Literatur herausgearbeitet wurde das Gebot der Sachlichkeit, das jedes Staatshandeln betrifft.⁸³ In Bezug auf staatliche Kommunikation verpflichtet es Amtsträger, Tatsachenbehauptungen und Werturteile in Inhalt, Ausdrucksweise und Form in sachlicher Weise vorzutragen.⁸⁴ Daraus folgt zunächst, dass staatliche Kommunikation eines hinreichenden Anlasses bedarf. Staatliche Äußerungen erfüllen keinen Selbstzweck, vielmehr muss ein sachlicher Zusammenhang zur Erfüllung der Amtsaufgaben vorliegen.⁸⁵ Weiter ist eine aggressive Darstellungsweise bei staatlichen Äußerungen unzulässig.⁸⁶ Unnötiger Abwertungen hat sich der Staat zu enthalten.⁸⁷

Aus der Bindung an das Rechtsstaatsprinzip lassen sich weiter strengere Wahrheitsanforderungen an amtliche Äußerungen ableiten. Tatsachenbehauptungen müssen von staatlichen Akteuren zutreffend wiedergegeben werden. Ungeklärte Tatsachen dürfen grundsätzlich nicht als feststehend geäußert werden.

⁸⁰ Möstl, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 72.

⁸¹ Dankert/Dreyer, *K&R* 2017, 73, 76.

⁸² Möstl, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 72.

⁸³ BVerfGE 57, 1, 8; 105, 252, 272.

⁸⁴ BVerfGE 40, 287, 293; 57, 1, 8; 105, 252, 272; Dankert/Dreyer, *K&R* 2017, 73, 76; Möstl, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 72; Schürmann, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, 1992, S. 312 f.

⁸⁵ BVerwGE 82, 76, 83 für staatliche Warnungen; BVerwG NJW 1991, 1770, 1772: Nicht ausgeschlossen sind nebeneinanderstehende Äußerungen durch die „Bundesregierung in Ausübung ihrer Regierungsfunktionen als auch einzelne Landesbehörden im Rahmen ihrer Aufgabe der Gefahrenabwehr“; Schürmann, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, 1992, S. 312.

⁸⁶ Robbers, *AfP* 1990, 84, 88; für die Bundesregierung Schürmann, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, 1992, S. 313; vgl. BVerfGE 40, 287, 293: Zulässig sind „sachlich gehaltene Meinungsäußerungen.“

⁸⁷ BVerwGE 82, 76, 83; Schürmann, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, 1992, S. 313.

Allenfalls im Rahmen von Warnungen bei besonderen Gefahrlagen können ungeklärte Tatsachen kommuniziert werden.⁸⁸ Staatliche Werturteile müssen auf einem zutreffenden Tatsachenkern und nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen.⁸⁹ Sie dürfen nicht über den sachlich gebotenen Rahmen hinausgehen; hier ist also ein höheres Maß an Zurückhaltung zu verlangen.⁹⁰ Es ergibt sich somit ein Gebot der Richtigkeit amtlicher Äußerungen.⁹¹

Eng mit den Grundsätzen der Sachlichkeit und Richtigkeit verknüpft ist das Gebot der Vollständigkeit staatlicher Kommunikation.⁹² Die Vollständigkeit der übermittelten Informationen ist von zentraler Bedeutung für ihre Glaubwürdigkeit.⁹³ Eine unvollständige Darstellung durch Amtsträger erzeugt das Risiko einer Verzerrung des erhobenen Sachverhalts in der Wahrnehmung der Rezipienten.⁹⁴ Staatliche Information muss daher „alle zur sachgemäßen Interpretation erforderlichen Bestandteile enthalten.“⁹⁵

Schließlich ist auch in Bezug auf den Inhalt staatlicher Kommunikation der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieser verlangt eine Abwägung zwischen dem Gewicht des Äußerungsinteresses und dem Zusammenhang zur Amtsaufgabe auf der einen und dem beeinträchtigten Recht auf der anderen Seite.⁹⁶ Hieraus können je nach Kontext differenzierte Anforderungen an den Äußerungsinhalt amtlicher Kommunikation entstehen. So wird in Bezug auf die Sachlichkeit einer Äußerung zu berücksichtigen sein, ob ein Amtsträger sich in einem Kontext von Rede und Gegenrede oder einer einseitigen Verlautbarung äußert.⁹⁷ Schließlich werden bei bestimmten Inhalten die Rechtspositionen der Betroffenen verstärkt zu gewichten sein. Insbesondere müssen

⁸⁸ BVerfGE 57, 1, 8; BVerfG NJW 1989, 3269, 3270; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 312 f.; *Robbers*, AfP 1990, 84, 88, weist auf potenzielle Ansprüche auf Richtigstellung und Entschädigung sowie Amtshaftungsansprüche bei (erkennbar) unrichtigen wissenschaftlichen Untersuchungsmethoden hin.

⁸⁹ BVerfGE 40, 287, 293 f.; BVerfG NJW 1989, 3269, 3270; *Gusy*, NJW 2000, 977, 985; *Robbers*, AfP 1990, 84, 88; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 312.

⁹⁰ *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2012, § 23 Rn. 109; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 72; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 312.

⁹¹ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76; *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2012, § 23 Rn. 109; *Robbers*, AfP 1990, 84, 88.

⁹² *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76; *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2012, § 23 Rn. 109; *Mast*, K&R 2016, 542, 542 f.

⁹³ BVerfGE 105, 252, 271.

⁹⁴ Vgl. *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2012, § 23 Rn. 109.

⁹⁵ *Robbers*, AfP 1990, 84, 88.

⁹⁶ *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165, 170 f.; *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 72; vgl. *Robbers*, AfP 1990, 84, 88.

⁹⁷ Vgl. *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 74.

Amtsträger Distanz zu weltanschaulich-religiösen Überzeugungen halten, was eine strengere Bewertung von Äußerungen mit einer derartigen Ausrichtung erfordert.⁹⁸

5. Modalitäten staatlicher Kommunikation

Neben den auf den Inhalt der Kommunikation bezogenen Anforderungen ist zu untersuchen, ob angesichts der verfassungsrechtlichen Pflichten der Amtsträger auch die Modalitäten ihrer Kommunikation eingeschränkt werden müssen. Für Grundrechtsträger schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG die Freiheit, sich derjenigen kommunikativen Mittel zu bedienen, die den größtmöglichen Einfluss versprechen.⁹⁹ Für Amtsträger besteht keine Notwendigkeit, durch Wahl besonderer Äußerungsmodalitäten die Reichweite ihrer Äußerungen zu maximieren. Anders als den Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist ihnen nicht die Aufgabe der aktiven Mitgestaltung der Willensbildung des Volkes zugewiesen. Nach dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG muss sich die Willensbildung vielmehr vom Volk zu den Staatsorganen vollziehen. Der Ausgangspunkt demokratischer Legitimation des Staatshandelns liegt gerade in der Staatsfreiheit der Meinungsbildungsprozesse der Bürger. Eine funktionierende Meinungsbildung der Bürger in diesem Sinne wird u. a. dadurch gewährleistet, dass das Grundgesetz für die staatliche Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung besondere Grenzen bestimmt.

Für staatliche Öffentlichkeitsarbeit muss in jedem Einzelfall untersucht werden, ob eine Äußerung sich im Rahmen der aus den Amtsaufgaben folgenden Äußerungsrechte bewegt. Um die Reichweite der Amtsaufgaben bestimmen und den Äußerungsinhalt auf seine Sachlichkeit, Richtigkeit und Vollständigkeit untersuchen zu können, muss ein Kommunikationsakt zunächst notwendig einem Amtsträger zugeordnet und dessen Äußerungsrechte bestimmt werden. Das Grundgesetz gibt in Art. 83 GG – in Konkretisierung des Art. 30 GG – einerseits eine klare Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vor. Weiterhin werden die Rechte und Pflichten der Organe auf Bundesebene in Art. 38 ff. GG bestimmt. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer staatlichen Äußerung erfordert somit eine präzise Zuordnung des amtsspezifischen Zuständigkeitsbereichs des sich äuernden Amtsträgers. Um überhaupt eine amtliche Äußerung annehmen zu können, muss diese einem Amtsträger zugeordnet werden. Dabei stellt der Konnex zwischen Äußerung und den zugewiesenen Amtsaufgaben das entscheidende Kriterium der Zurechnung dar.¹⁰⁰

⁹⁸ Dazu *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 306 f. mwN; *Robbers*, AfP 1990, 84, 85; vgl. *Ehlers*, in: Sachs, Art. 140 Rn. 9; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 140 Rn. 31; *Mortlok*, in: Dreier, Art. 140 Rn. 35 ff.

⁹⁹ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., a).

¹⁰⁰ *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 702.

Für die Bestimmung der im Einzelfall geltenden Neutralitätspflichten ist eine Differenzierung nach der Nähe des Amtsträgers zum politischen Wettbewerb vorzunehmen.¹⁰¹ Diese Notwendigkeit der Differenzierung zwischen Amtsträgern setzt ein Mindestmaß an Transparenz staatlicher Kommunikation voraus. Werden die Modalitäten staatlicher Kommunikation so gewählt, dass der hinter einer Äußerung stehende Amtsträger nicht erkennbar ist, kann diese Äußerung auf Rezipientenseite von Bürgern nicht als staatliche Kommunikation eingeordnet werden. Eine Bewertung der Verfassungsmäßigkeit erfordert dann ex post einen erheblichen Aufklärungsaufwand. Es besteht die Gefahr, dass durch eine nicht erkennbar staatliche Äußerung bereits Meinungsbildungsprozesse beeinflusst worden sind. Die präzise Zuordnung staatlicher Äußerungen zu einem Amtsträger ist gerade bei Nutzung sozialer Online-Netzwerke zu beachten. Hier wird die Abgrenzung amtlicher und nicht-amtlicher Äußerungen dadurch erschwert, dass die gleichzeitige Nutzung eines Accounts durch Amtsträger und Mitarbeiter einer Partei möglich ist. Vor dem Hintergrund dieser im Vergleich zu amtlichen Äußerungen in Fernsehen oder Print-Medien schwerer festzustellenden Verantwortlichkeit ist es notwendig, die Modalitäten einer Äußerung bei der Bewertung staatlicher Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken verstärkt zu berücksichtigen. Angesichts der zunehmenden Präsenz von Amtsträgern in sozialen Online-Netzwerken erscheint es als logische Fortentwicklung der dargestellten inhaltlichen Maßstäbe, aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip auch ein Gebot der Kommunikationsklarheit abzuleiten. Staatliche Akteure, die als solche kommunizieren, müssen dies hinreichend deutlich machen.¹⁰² Nachrichtenkanäle von Amtsträgern müssen offen als solche erkennbar sein.¹⁰³ Um überhaupt im Rahmen eines Äußerungsrechts liegen und verfassungsmäßig sein zu können, muss eine amtliche Äußerung ihre staatliche Veranlassung und den dahinterstehenden Amtsträger erkennen lassen. Zur Absicherung einer staatsfreien und vom Volk ausgehenden Meinungsbildung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG sind Amtsträger insgesamt zu einer transparenten Kommunikation zu verpflichten. Die Modalitäten einer Äußerung müssen so gewählt und für den Rezipienten erkennbar gemacht werden, dass dieser die Äußerung einem Amtsträger zuordnen und die weiteren Elemente des Kommunikationsvorgangs (Inhalt, Medium und anvisierte Empfängergruppe)¹⁰⁴ im Rahmen seiner Meinungsbildung sachgemäß einordnen

¹⁰¹ *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259, 1260; siehe Kapitel 4, A., I., 3., d).

¹⁰² *Mast*, K&R 2016, 542, 543, der vom „Gebot der Kommunikatorklarheit“ spricht; zustimmend *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 78; *Milker*, InTeR 2017, 199, 203.

¹⁰³ In Bezug auf die Regierung *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 114.

¹⁰⁴ Zur Definition von Kommunikationsvorgängen siehe Kapitel 1, B., I. Die davon umfassten Elemente Inhalt, Medium und Empfänger sind neben der von *Mast*, K&R 2016, 542, 543, angesprochenen „Kommunikatorklarheit“ bei der Bewertung staatlicher Kommunikation ebenfalls zu beachten.

kann.¹⁰⁵ Nur bei staatlicher Transparenz in Bezug auf alle Kommunikationselemente wird eine effektive Kontrolle möglich, die sicherstellt, dass nicht durch den Einsatz staatlicher Ressourcen individuelle und öffentliche Meinungsbildungsprozesse beeinflusst werden.

II. Verfassungsmäßigkeit einer staatlichen Verwendung von Political Bots

Staatlicher Kommunikation sind trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Amtsträgern strenge verfassungsrechtliche Grenzen mit Blick auf Inhalt, Modalitäten und parteipolitische Neutralität einer Äußerung gezogen. Zu untersuchen ist, ob die staatliche Verwendung von Political Bots sich in diesen Grenzen bewegt, also verfassungsmäßig sein kann.

I. Automatisierung als intransparente Äußerungsmodalität

Der Verwendung von Political Bots wohnt *per definitionem* eine Täuschung inne: Die Automatisierung der Kommunikation wird verdeckt und vielmehr in der Tarnung eines menschlichen Nutzers in sozialen Online-Netzwerken aufgetreten. Auch wenn Political Bots durch einen Amtsträger in seiner Funktion verwendet werden, bleibt den Rezipienten somit die Automatisierung des jeweiligen Accounts verborgen. Unabhängig davon, ob bei einem Profil die staatliche Kontrolle offengelegt ist, wird bei einer staatlichen Verwendung von Political Bots über die Umstände der Kommunikation getäuscht. Für andere Nutzer des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks wird bewusst der Eindruck erzeugt, eine natürliche Person kontrolliere die Aktivitäten des Accounts. Somit täuscht der Verwender über den Zusammenhang zwischen den veröffentlichten Inhalten und der in diesem Falle nicht wahrhaftig dahinterstehenden Person. Eine Verschleierung des Einsatzes technischer Hilfsmittel ist mit den vor allem aus Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abgeleiteten Anforderungen an die Modalitäten staatlicher Kommunikation nicht vereinbar. Das Prinzip staatlicher Kommunikationsklarheit verlangt, dass alle Elemente staatlicher Kommunikation für den Empfänger erkennbar gemacht werden. Für Political Bots folgt daraus: Der technische Hintergrund der Kommunikation muss offengelegt werden.¹⁰⁶ Setzen Amtsträger Bots im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit ein, müssen die Automatisierung und ihr Umfang für die Empfänger erkennbar sein. Das Profil der jeweiligen Accounts muss diesen als Bot ausweisen und andere Nutzer zumindest grundlegend über die technischen Hintergründe informieren. Die Verwendung von Political Bots im Rahmen staatlicher Kom-

¹⁰⁵ Vgl. nochmals *Robbers*, AfP 1990, 84, 88, in Bezug auf die Vollständigkeit von Informationen: „Alle zur sachgemäßen Interpretation erforderlichen Bestandteile.“

¹⁰⁶ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76.

munikation ist als intransparente Gestaltung der Äußerungsmodalitäten verfassungswidrig.

2. Political Bots als nicht zuordnungsfähige Kommunikationsteilnehmer

Einige bisher beobachtete Einsatzfelder von Political Bots legen für die Fälle einer staatlichen Verwendung nahe, dass nicht nur über die technischen Hintergründe getäuscht wird. Vielmehr bietet die Automatisierung von Accounts in sozialen Online-Netzwerken die Möglichkeit, auch die staatliche Veranlassung der Kommunikation zu verdecken. Nicht erkennbar amtliche Accounts können dann mit dem Ziel eingesetzt werden, Ansichten der Regierung zu verstärken und von kritischen Inhalten abzulenken.¹⁰⁷ Bei Verwendung von Political Bots bedeutet dies, dass automatisierte und staatlich veranlasste Kommunikation vorliegt, für andere Nutzer aber der Eindruck der Äußerung eines Bürgers als natürlicher Person außerhalb der staatlichen Sphäre erweckt wird. Die hinzukommende Täuschung über die Beteiligung von Amtsträgern ließe sich (positiv) dahingehend interpretieren, dass durch sie die Gefahr einer staatlichen Beeinflussung aus Meinungsbildungsprozessen entfernt wird. In Fällen der verdeckten, die Identität verschleiern den Einwirkung, wird gerade keine amtsspezifische Autorität eingesetzt.¹⁰⁸ In Konsequenz wäre zu überlegen, das Gebot staatsfreier Willensbildung und die daraus abgeleiteten Pflichten staatlicher Akteure in Bezug auf Inhalt und Modalitäten ihrer Kommunikation nicht oder nur eingeschränkt anzuwenden, wenn die staatliche Herkunft einer Äußerung gar nicht erkennbar ist.¹⁰⁹ Dies liefe darauf hinaus, dass Amtsträgern die Automatisierung von ihnen erkennbar zugeordneten Accounts durch Verwendung von Political Bots als intransparente Äußerungsmodalität verfassungsrechtlich verwehrt wäre, man für nicht erkennbar amtliche Accounts aber zu einer extensiveren Interpretation kommen könnte.

Eine derartig positive Argumentation verkennt die Risiken einer Verwendung von Political Bots und eröffnet die Möglichkeit einer verdeckten Staatskommunikation. Der Schutz einer staatsfreien Meinungsbildung und die daraus abgeleiteten (Neutralitäts-)Pflichten würden entwertet, wenn staatlich veranlasste Äußerungen, die nicht als solche erkennbar sind, verfassungsrechtlich geringeren Anforderungen unterstellt werden. Gerade die Möglichkeit der Zuordnung staatlicher Kommunikationsvorgänge zu dem jeweiligen Amtsträger schafft eine Möglichkeit der Kontrolle und erlaubt den Rezipienten eine zutreffende Einordnung. Eine verdeckte staatliche Kommunikation erweckt bei äußerer Betrachtung den Eindruck einer aus der Bevölkerung stammenden

¹⁰⁷ Siehe u. a. die beschriebene Verwendung in Russland und der Türkei in Kapitel 1, C., II.

¹⁰⁸ Steinbach, ZRP 2017, 101, 104.

¹⁰⁹ In diese Richtung wohl Steinbach, ZRP 2017, 101, 104.

Äußerung, obgleich eine amtliche Veranlassung durch den Staat vorliegt. Das Volk bildet in der Demokratie den Souverän, der die Staatsorgane hervorbringt und legitimiert. Notwendig hierfür ist ein Kommunikationsprozess, durch den sich die Willensbildung des Volkes „frei, offen und unreglementiert vollziehen“ kann. Hiernach kann das Volk durch Wahlentscheidungen oder aber durch aktive Beteiligung im Prozess öffentlicher Meinungsbildung seinen Willen zum Ausdruck bringen und auf die Staatsorgane Einfluss ausüben.¹¹⁰ Äußern sich Amtsträger verdeckt, kehren sie diesen Prozess um und bringen (partei-)politische Zielvorstellungen als Summand ein, welche sich erst als Summenwert hieraus ergeben sollen. Intransparente Äußerungsmodalitäten widersprechen und gefährden daher die Meinungsbildung der Bevölkerung. Nicht nur der technische Hintergrund der Kommunikation, sondern auch ihre Veranlassung durch den Staat muss offengelegt werden.¹¹¹ Dies gilt auch deshalb, weil anderenfalls (finanzielle) Mittel des Staates zum Einsatz kommen und Meinungsbildungsprozesse (zugunsten von Regierungsparteien) beeinflussen könnten, während andere Akteure keinen Zugriff auf diese Mittel hätten. Stellt man sich etwa vor, dass ein (Bundes- oder Landes-)Ministerium über im Haushalt zugewiesene Mittel Plakatwerbung finanziert – die ohne Ausweisung des Auftraggebers politische Inhalte kommuniziert – wird deutlich, dass die Unmöglichkeit der Zuordnung zum Staat dessen Kommunikation nicht in einem größeren Umfang legitimieren kann. Der Staat selbst darf Political Bots auch nicht in verdeckter Weise einsetzen und muss aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten offenlegen, dass es sich um staatlich veranlasste Kommunikation handelt.¹¹²

III. Zwischenergebnis

Die Öffentlichkeitsarbeit von Amtsträgern ist im Rahmen der jeweiligen Amtsaufgaben verfassungsmäßig und notwendig für eine funktionierende Informationspolitik. Neben anderen Medien dürfen dabei auch Accounts in sozialen Online-Netzwerken für staatliche Kommunikation genutzt werden. Dabei sind die aus dem Gebot staatlicher Neutralität abgeleiteten Grenzen zu beachten, die zur Verfassungswidrigkeit parteipolitischer Einflussnahmen von Amtsträgern führen können. Die Umsetzung in sozialen Online-Netzwerken erfordert eine organisatorische Trennung amtlich und parteipolitisch genutzter Accounts. Für den Inhalt staatlicher Kommunikation gelten strenge Anforderungen an die Sachlichkeit, Richtigkeit und Vollständigkeit der Äußerungen. Hieraus ist in Bezug auf die Modalitäten der Kommunikation das Gebot der Kommunikationsklarheit zu entwickeln. Von staatlichen Akteuren ausgehende Kommunikationsvorgänge und ihre wesentlichen Umstände müssen für ihre Rezipienten erkennbar sein.

¹¹⁰ BVerfGE 20, 56, 98. Siehe Kapitel 4, A., I., 3., a).

¹¹¹ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 76; Milker, InTer 2017, 199, 203.

¹¹² Milker, InTeR 2017, 199, 203.

Nach diesen Maßstäben überschreitet die Verwendung von Political Bots für amtliche Kommunikation die Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und ist verfassungswidrig. Dies gilt unabhängig davon, ob der dabei verwendete automatisierte Account einem Amtsträger zugeordnet werden kann. Selbst wenn dies der Fall ist, wird bei Verwendung von Political Bots über die technische Entstehung der Inhalte getäuscht. Diese Täuschung ist mit den an staatliche Kommunikation zu stellenden Transparenzanforderungen nicht vereinbar. Dieser Verstoß wird verschärft, wenn neben der Automatisierung auch die staatliche Veranlassung der Kommunikation nicht erkennbar ist, d. h. Political Bots mit nicht dem Staat zuordenbaren Accounts verwendet werden. Eine derartig verdeckte staatliche Kommunikation gefährdet die notwendige Staatsfreiheit von Meinungsbildungsprozessen als Ausgangspunkt des demokratischen Legitimationsprozesses.

B. Verwendung von Political Bots durch politische Parteien

Von besonderer praktischer Relevanz stellt sich nach den bisher beobachteten Einsatzfeldern von Political Bots die Frage der Verfassungsmäßigkeit ihrer Verwendung durch politische Parteien dar. So legte u. a. die Verwendung während des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes eine Nähe der Verwender zu einer Partei oder einzelnen Kandidaten nahe. In diese Richtung deutete auch die – revidierte – Ankündigung der AfD zur Verwendung von Social Bots im Bundestagswahlkampf.¹¹³ In Großbritannien benannte die Conservative Party im Wahlkampf zur Unterhauswahl 2019 während des TV-Duells der Spitzenkandidaten einen offiziellen Partei-Account in „factcheckUK“ um und verdeckte so die Verbreitung von Parteibotschaften.¹¹⁴ Die Teilnahme am und Beeinflussung des Diskurses in sozialen Online-Netzwerken ist angesichts von dessen zunehmender Bedeutung in Meinungsbildungsprozessen für politische Wettbewerber unerlässlich im Werben um Wählerstimmen. Political Bots können insbesondere durch die Skalierbarkeit ihrer Verwendung schnell zur Vervielfachung bestimmter Inhalte einer politischen Partei dienen. Zugleich können angesichts der fehlenden Bezugnahme der Profile zu einer politischen Partei Versuche des Astroturfing unternommen werden.¹¹⁵ Diese Möglichkeiten lösen indes angesichts der Bedeutung politischer Parteien für das Funktionieren des Staatswesens Bedenken aus, ob die Verwendung von Political Bots von ihrem verfassungsrechtlichen Mandat umfasst sein kann.

¹¹³ Zu den Einsatzfeldern siehe Kapitel 1, C., II.

¹¹⁴ „Twitter accuses Tories of misleading public with ‚factcheck‘ foray“, Bericht von The Guardian vom 20.11.2019, https://www.theguardian.com/politics/2019/nov/20/twitter-accuses-tories-of-misleading-public-in-factcheck-row?CMP=share_btn_tw, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

¹¹⁵ Siehe Kapitel 1, D., I., 3.

I. Verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten politischer Parteien

Zur Bewertung der Verwendung von Political Bots durch politische Parteien soll zunächst ihr verfassungsrechtlicher Status dargelegt werden. Ausgehend von Art. 21 GG, der die Stellung politischer Parteien in einzelnen, konkretisierungsbedürftigen Elementen festlegt,¹¹⁶ werden ihre verfassungsrechtlichen Rechtspositionen und Pflichten erarbeitet.

1. Die Konzeption des Art. 21 Abs. 1 GG

Gem. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist „zentraler Bezugspunkt der Parteienstellung.“¹¹⁷ Durch die ausdrückliche Erwähnung der politischen Willensbildung des Volkes, an der die Parteien mitwirken sollen, ist eben die freie politische Willensbildung vorausgesetzt.¹¹⁸ Die Funktionszuweisung an die Parteien im politischen Prozess prägt somit das grundgesetzliche Demokratiemodell mit.¹¹⁹ Die Aufnahme der Parteien in das Grundgesetz durch Art. 21 verdeutlicht nicht nur ihren Stellenwert im deutschen Verfassungsrecht, sondern führt auch zu der Frage, auf welcher Seite der – nicht immer geradlinigen – Grenze zwischen Staat und Gesellschaft die Parteien einzuordnen sind. So wurden die Parteien normativ durch das Konzept des Parteienstaats zu einer verfassungsrechtlichen Institution, einem Element der Staatsgewalt, erhoben.¹²⁰ Demgegenüber steht die Rechtsform der Parteien als Vereine nach bürgerlichem Recht, die frei von staatlicher Einwirkung gegründet werden können (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG).¹²¹ Notwendig ist eine Einordnung der Parteien zwischen „gesellschaftlicher und staatlicher Wirksamkeitssphäre“.¹²²

a) Parteien in der staatlichen Sphäre

Die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes führt zur Artikulation und Integration von gesellschaftlich konkurrierenden Meinun-

¹¹⁶ Grimm, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1994, § 14 Rn. 5; M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 5.

¹¹⁷ M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 9.

¹¹⁸ Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 42 Rn. 47.

¹¹⁹ Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 74.

¹²⁰ Zum Parteienstaat in diesem Sinne Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1967, S. 72 ff.; zu den Entwicklungslinien M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 1 ff. Mit einem Plädoyer für das Konzept Huber, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 626: „Zeit, den nur halbherzig etablierten Parteienstaat zu vollenden.“

¹²¹ Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 29 f.; Payandeh, Der Staat 55 (2016), 519, 530.

¹²² M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 64.

gen und Interessen in Meinungsbildungsprozessen. Über ihre Beteiligung an Wahlen wirken Parteien in den staatlichen Bereich hinein.¹²³ Sie können bei funktionaler Betrachtung insoweit als staatsnah qualifiziert werden, als parteiliche Handlungen auf den Erwerb und Erhalt politischer Stellungen gerichtet sind.¹²⁴ Nach der Ratio von Art. 21 Abs. 1 GG nehmen Inhaber eines Regierungsamts typischerweise zugleich Führungsämter in Parteien wahr.¹²⁵ Das erhebliche Hineinwirken der Parteien in die organisierte (legislative¹²⁶) Staatsgewalt lässt sich bei theoretischer wie praktischer Betrachtung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland nicht von der Hand weisen. Der Auftrag an die Parteien zur Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes „reicht bis in die Amtsführung der staatlichen Institutionen hinein.“¹²⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat Parteien als verfassungsrechtliche Institutionen bezeichnet, die „Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben.“¹²⁸ Weitergehend wird die Aufgabe der Parteien ob ihrer herausragenden Rolle bei Wahlen als eine öffentliche qualifiziert, wonach ihnen insgesamt eine organschaftliche Stellung und keine Grundrechtsträgerschaft zukommt.¹²⁹

b) Parteien in der gesellschaftlichen Sphäre

Die Parteien sind privatrechtlich organisiert¹³⁰ und somit weder grundrechtsverpflichtet noch den Staatsstrukturprinzipien unterworfen.¹³¹ Im Verhältnis zu den Staatsbürgern verfügen die Parteien weder über Hoheits- noch über Zwangsgewalt. Sie stehen ihnen als private Vereinigungen gegenüber. Der Bürger kann sich ihrer Beeinflussung entziehen, sich mit den Mitteln des Rechts zur Wehr setzen, wenn diese eine bloße Belästigung überschreitet. Umgekehrt ergibt sich kein Anspruch des Bürgers auf die Einhaltung von Wahlversprechen.¹³² Die

¹²³ S. Augsberg, JURA 2018, 1110, 1111 f.; M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 10.

¹²⁴ BVerfGE 136, 9, 41: Vertreter politischer Parteien in Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als „staatsnahe politische Akteure“; Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 76.

¹²⁵ BVerfGE 138, 102, 117; Friehe, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 102.

¹²⁶ Zu der zunehmenden Einflussnahme von (Regierungs-)Parteien auf die Exekutive Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR XII, 2014, § 283 Rn. 22 f.

¹²⁷ Möstl, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 54; vgl. auch Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 171 f.

¹²⁸ BVerfGE 4, 27, 30.

¹²⁹ Huber, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 613: „Parallele zu den Kompetenzen von Staatsorganen sogar näher als zu den grundrechtlich geschützten Freiräumen der Selbstbestimmung.“ Vgl. ders., JZ 1994, 689, 690.

¹³⁰ Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 29 f.; Payandeh, Der Staat 55 (2016), 519, 530; Roellecke, in: Umbach/Clemens, Art. 21 Rn. 39 ff.

¹³¹ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 76; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 254.

¹³² Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 83 f.

Parteien sind, im Gegensatz zu den staatlichen Institutionen, vor allem kommunikative Akteure. Sie erzeugen und gestalten die für den Pluralismus in der repräsentativen Demokratie notwendigen Auseinandersetzungen. Sie sind somit wichtige, aber auch keinesfalls die einzigen Akteure des demokratischen Wettbewerbs. Das Gegenüberstellen verschiedener Lösungsvorschläge durch verschiedene Parteien schafft ein komparatives Element im demokratischen Wettstreit.¹³³ Dabei darf nicht übersehen werden, dass das dem demokratischen Wettbewerb entspringende Hineinwirken in die Staatlichkeit vor allem Auswirkung eines Mandats ist, das die Bürger durch ihre Wahlentscheidung getroffen haben.¹³⁴ Die Parteien sind von Art. 21 GG somit als Träger und Mittler eines freien und offenen Willensbildungsprozesses gestaltet. Sie haben Meinungen und Interessen hervorzubringen, zu sammeln, zu gestalten und geltend zu machen und so an der Willensbildung des Volkes wie an der institutionalisierten staatlichen Willensbildung mitzuwirken.¹³⁵ Die Parteien müssen ihren Charakter als frei gebildete Gruppen im gesellschaftlich-politischen Bereich behalten und dürfen nicht in die organisierte Staatlichkeit eingefügt werden.¹³⁶ Insofern die Parteien Instrumente gesellschaftlicher Partizipation sind, ist ihre Tätigkeit auch die Wahrnehmung von Grundrechten.¹³⁷ Ihr Grundrechtsschutz richtet sich gem. Art. 19 Abs. 3 GG danach, ob die Grundrechte ihrem Wesen nach anwendbar sind.¹³⁸ Ob der Konzeption des Art. 19 Abs. 3 GG und der systematischen Stellung im Grundgesetz ist Art. 21 Abs. 1 GG kein Grundrecht per se;¹³⁹ er modifiziert für die Parteien indes Schutzbereich und Schranken der Grundrechte.¹⁴⁰

¹³³ S. *Augsberg*, JURA 2018, 1110, 1111.

¹³⁴ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 169; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 25.

¹³⁵ *Hesse*, VVDStRL 17 (1958), 11, 50.

¹³⁶ BVerfGE 52, 63, 92; 85, 264, 287 f.; *Hesse*, VVDStRL 17 (1958), 11, 33; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 11. In Konsequenz hat das BVerfG die Zulässigkeit eines verfassungsgerichtlichen Vorgehens gegen den parteiinternen Mitgliederentscheid der SPD über den Abschluss eines Koalitionsvertrags abgelehnt, da es sich dabei nicht um eine staatliche Maßnahme handelt, BVerfG, Beschluss vom 06.12.2013 – 2 BvQ 55/13, juris.

¹³⁷ *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 7.

¹³⁸ *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 181 ff.; dazu Kapitel 2, A., III., 2.

¹³⁹ Zum Verhältnis des Art. 21 GG zu den Grundrechten *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 189 ff.; *Ipsen*, in: Sachs, Art. 21 Rn. 45 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 255 ff.; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 55 ff.

¹⁴⁰ *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 193 ff.; *Klaas*, MMR 2019, 84, 88. A. A. *Huber*, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 616 ff.: Rückgriff auf die Grundrechte „bestenfalls funktionslos.“

c) Parteien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft

Aus Art. 21 GG lassen sich kein abschließender Aufgabenkatalog, wohl aber einige Grundfunktionen der Parteien entnehmen. Eine wesentliche Aufgabe ist die Beteiligung an Wahlen, die dem Volk die Ausübung der Staatsgewalt „in Wahlen und Abstimmungen“ nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ermöglicht. Die Parteien sind so Bestandteil der für den Prozess der Willensbildung im Demokratiemodell des Grundgesetzes notwendigen Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk und ermöglichen die Ausübung des Wahlrechts auf Grundlage der von Parteien aufgestellten Kandidaten und Listen.¹⁴¹ Weiterhin ist den Parteien eine Integrations- und Artikulationsfunktion¹⁴² zugewiesen. Durch den parteiinternen Diskurs divergierender Interessen und Meinung wird ein Kompromiss herbeigeführt. Dieser kann nach außen in die öffentliche Debatte überführt werden. Insbesondere die Artikulation abweichender Standpunkte durch Oppositionsparteien kann angesichts des Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen der Staatsorgane abweichende Standpunkte in den Willensbildungsprozess integrieren.¹⁴³ Durch parteiinterne Sammlung und Ausgleich politischer Bestrebungen und ihre öffentliche Artikulation steht die innerparteiliche Willensbildung in einer Wechselbeziehung zur Willensbildung des Volkes.¹⁴⁴ Schließlich erfolgt bei der Besetzung von Staatsämtern eine personelle Rekrutierung aus den Parteien; diese üben „entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter“ aus.¹⁴⁵ Aufgabe der Parteien ist somit eine Ressourcenbildung in dem Sinne, dass sie die politische Bildung anregen und die Bürger für eine Teilnahme am politischen Leben aktivieren und heranbilden.¹⁴⁶

Alle Aufgaben politischer Parteien müssen im Zusammenhang mit dem von Art. 21 Abs. 1 und Art. 20 GG bestimmten Wirkungsbereich gesehen werden: Als Mittler müssen die Parteien „die Verzahnung von Volks- und Staatswillensbildung vornehmen und für eine ständige und lebendige Verbindung von Volk und Staat sorgen.“¹⁴⁷ Ihre Verortung zwischen Staat und Gesellschaft wird dadurch verdeutlicht, dass Parteien der Grundrechtsfähigkeit folgend verfassungsbeschwerdefähig sind¹⁴⁸ und das Bundesverfassungsgericht bei Rügen

¹⁴¹ Cordes, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2009, S. 218 f.; M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 23 f.

¹⁴² Cordes, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2009, S. 221, spricht neben der Integrations- von einer Transformationsfunktion.

¹⁴³ Cordes, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2009, S. 220.

¹⁴⁴ M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 21 f. Kluth, in: BeckOK GG, Art. 21 Rn. 74 f., spricht von der internen und externen Integrationsleistung der Parteien.

¹⁴⁵ BVerfGE 13, 54, 81; 20, 56, 101; 52, 63, 83.

¹⁴⁶ M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 20.

¹⁴⁷ Vgl. die einfach-gesetzliche Konkretisierung in § 1 Abs. 2 PartG; Putzer, DÖV 2015, 417, 418; M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 19.

¹⁴⁸ Ipsen, in: Sachs, Art. 21 Rn. 49; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Art. 21 Rn. 32; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 21 Rn. 145.

des verfassungsrechtlichen Status gem. Art. 21 GG auch ihre Beteiligtenfähigkeit im Organstreitverfahren annimmt.¹⁴⁹

„Sie stellen das Bindeglied dar, das die jeweils tätigen gewählten Amtsinhaber auch zwischen den Wahlen mit dem (auch) in den Parteien sich vollziehenden Willensbildungsprozess verbindet. Die Parteien sollen die Kontinuität eines Prozesses sichern, der in Wahlen nur seinen punktuellen Höhepunkt findet.“¹⁵⁰

Weitere Aufgaben werden den Parteien durch das Grundgesetz nicht zugewiesen.¹⁵¹ Daher kann aus ihrer Funktion nicht die Stellung als Staatsorgan abgeleitet werden.¹⁵² Die politischen Parteien sind dennoch in ihrer Mittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft von elementarer Bedeutung für das Gelingen der Demokratie. Innerhalb der demokratischen Ordnung obliegt es den Parteien, politische Führungspersonlichkeiten auszuwählen, zu präsentieren und in Wahlen um deren Legitimierung durch die Mehrheit der Bevölkerung zu werben. Gehen sie aus diesen Wahlen als Mehrheitspartei hervor, stellen sie die Verbindung zwischen Wahlvolk und politischer Führung her; als Minderheitspartei bilden sie eine wirksame politische Opposition.¹⁵³ Die Stellung politischer Parteien konkretisiert insoweit das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG. Aus dem Zusammenspiel dieser Artikel folgt, dass das Volk sich nur mit Hilfe der Parteien organisieren und Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt nehmen kann.¹⁵⁴ Art. 21 Abs. 1 GG muss in diesen Gesamtkontext eingeordnet werden, wobei vor allem die Inhalte der Art. 20 und 38 GG das Parteiverständnis mitprägen. Die Souveränität des Volkes bildet den Rahmen, in den die Mitwirkung von Parteien hineingestellt ist. Art. 21 GG muss als Ausführungsvorschrift so interpretiert werden, dass die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk sich realisieren kann.¹⁵⁵

2. Status der Parteien

Die den Parteien im Verfassungsgefüge zugewiesenen Aufgaben verlangen – um überhaupt erfüllt werden zu können – die Absicherung verschiedener Freiheitsräume. Diese bilden das rechtliche Fundament zur Erfüllung der den politischen Parteien im demokratischen Verfassungsstaat zugewiesenen Rolle.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Grundlegend BVerfGE 1, 208, 223 ff.; 4, 27, 30 f.; instruktiv zum Verhältnis zur Verfassungsbeschwerde der Parteien BVerfGE 84, 290, 299; im Ergebnis ebenso *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 401. A. A. *Ipsen*, in: Sachs, Art. 21 Rn. 50 ff.; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 127; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 21 Rn. 145.

¹⁵⁰ *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 76.

¹⁵¹ *Hesse*, VVDStRL 17 (1958), 11, 50.

¹⁵² BVerfGE 52, 63, 85: „Die Parteien sind keine Staatsorgane.“

¹⁵³ *Hesse*, VVDStRL 17 (1958), 11, 49 f.

¹⁵⁴ *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 7.

¹⁵⁵ *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 75.

¹⁵⁶ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 252.

a) Freiheit der Parteien

Die Einbindung der Parteien in einen freien Willensbildungsprozess des Volkes „bedingt einen Status der Freiheit.“¹⁵⁷ Den Parteien muss grundsätzliche Freiheit nach außen und nach innen zukommen. Nach außen bedeutet dies, dass staatlichen Organen eine Einwirkung auf Bildung, Bestand und Tätigkeit von Parteien verboten ist. Ausnahmen bestehen in der Form des Parteiverbots und der (neu geschaffenen) Möglichkeit des Ausschlusses verfassungsfeindlicher Parteien von staatlicher Finanzierung. Die Entscheidungskompetenzen sind durch Art. 21 Abs. 4 GG exklusiv dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen.¹⁵⁸ Nach innen muss die Ordnung der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG „demokratischen Grundsätzen entsprechen.“ Im Übrigen kommt es darauf an, „dem Eigenleben der Parteien Raum zu lassen und es anzuregen.“¹⁵⁹ Parteien dürfen eigenverantwortlich entscheiden, wie sie tätig werden.¹⁶⁰ Die Interessen und Meinungen, die unter Mitwirkung der Parteien Ergebnis der Volkswillensbildung geworden sind, sollen in die Willensbildung der Staatsorgane einfließen und so mittelbar zur Grundlage aller verbindlichen Hoheitsentscheidungen werden.¹⁶¹ In Konsequenz ergibt sich das Verbot einer Einfügung der Parteien in die organisierte Staatlichkeit.¹⁶² Vielmehr sind politische Parteien grundsätzlich frei in der Wahl ihrer Organisation, ihrer Ziele und ihrer Betätigung.¹⁶³ Die Betätigungsfreiheit umfasst die parteiliche Programm- und Organisationsautonomie, das Recht auf Beteiligung an den Wahlen, die Wettbewerbsfreiheit und die Finanzautonomie. Ihre Freiheit gibt den Parteien das Recht, all das zu tun, was sich als die ihnen aufgebene Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes darstellt.¹⁶⁴ Die Freiheit der Parteien kommt ihnen selbst als Organisationen und den Individuen, die sich in ihnen oder für sie betätigen wollen, zu.¹⁶⁵

b) Gleichheit der Parteien

Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG spricht die Erwartung, dass mehrere Parteien bei der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes miteinander konkurrieren; aus der Freiheit der Gründung in Satz 2 resultiert die Möglichkeit, dass jederzeit neue Akteure in diesen Prozess eintreten können. Das somit ange-

¹⁵⁷ Hesse, VVDStRL 17 (1958), 11, 50.

¹⁵⁸ Zum Entscheidungsmonopol des BVerfG Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 541 f.

¹⁵⁹ Hesse, VVDStRL 17 (1958), 11, 51.

¹⁶⁰ M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 18.

¹⁶¹ Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 153.

¹⁶² M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 11.

¹⁶³ Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 249.

¹⁶⁴ Hillgruber, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 118 Rn. 52.

¹⁶⁵ Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 263 f.; Morlok, in: Dreier, Art. 21 Rn. 51 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 21 Rn. 101.

legte Mehrparteiensystem führt zu einem Parteienwettbewerb, ihre Konkurrenz ist „verfassungsgewollt.“¹⁶⁶ Der politische Wettkampf um Ämter ist Parteienwettbewerb.¹⁶⁷ Wenn das Grundgesetz einen freien Willensbildungsprozess einerseits und die Aufgabe der Parteien zu dessen Mitgestaltung andererseits als Grundentscheidungen voraussetzt, folgt daraus eine staatliche Pflicht zur Gleichbehandlung aller nicht durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 2, 4 GG verbotenen Parteien.¹⁶⁸ Mit der dargestellten Freiheit der Parteien ist vor dem Hintergrund ihrer Aufgabe zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung im Grundsatz die freie Auswirkung bei der Wahl im Sinne einer vollen Gleichberechtigung der Parteien verbunden.¹⁶⁹ Die Chancengleichheit der Parteien stellt sich als eine Funktionsbedingung einer politischen Willensbildung dar, an der mehrere im Wettbewerb stehende Parteien beteiligt sind. Angesichts der funktionalen Bedeutung politischer Parteien für die Demokratie wird ihre Chancengleichheit auch als Bestandteil der demokratischen Grundordnung selbst verstanden.¹⁷⁰ Als Bezugspunkte für die Chancengleichheit der Parteien können neben Art. 21 Abs. 1 GG unmittelbar auch das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG, der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 GG oder die Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG herangezogen werden.¹⁷¹

Die Chancengleichheit der Parteien bedeutet prinzipiell schematische Gleichheit und untersagt dem Staat die Differenzierung zwischen verschiedenen Parteien.¹⁷² Indes bestehen tatsächlich erhebliche Unterschiede zwischen den Ausgangsbedingungen politischer Parteien im Wettbewerb, und der Staat kann nicht unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit zu einer Verfälschung real vorgefundener Wettbewerbsbedingungen gezwungen sein.¹⁷³ Dies führt dazu, dass die Chancengleichheit der Parteien sich in verschiedenen Anwendungsfeldern unterschiedlich auswirken kann. Sie wandelt sich teilweise in eine abgestufte, proportionale Gleichheit.¹⁷⁴ Differenzierungen bedürfen wegen des Abweichens von der schematischen Gleichbehandlung der Parteien in allen

¹⁶⁶ *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 14 ff., 48 ff.

¹⁶⁷ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 104.

¹⁶⁸ Zum Anstoß für die Einfügung von Art. 21 Abs. 3 GG siehe BVerfGE 144, 20, 201 f., 233 und 241 f.; vgl. *Morlok*, ZRP 2017, 66 ff.

¹⁶⁹ BVerfGE 1, 208, 255; *S. Augsberg*, JURA 2018, 1110, 1113; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 296; *Morlok*, in: Dreier, Art. 21 Rn. 81 ff.; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 58.

¹⁷⁰ BVerfGE 1, 208, 242; BVerfG, NVwZ 2008, 407, 409; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 296.

¹⁷¹ Ausführlich dazu *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 59 mwN.

¹⁷² *Hesse*, VVDStRL 17 (1958), 11, 51; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 306; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 58.

¹⁷³ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 298 f.

¹⁷⁴ Grundlegend *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 306; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 58. Zu Zulassungsbedingungen im Wahlrecht BVerfGE 3, 383, 393; 4, 375, 383 f.; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 61.

Fällen der Rechtfertigung, die sich grundsätzlich aus Zwecken der demokratischen Staatsorganisation ergeben kann.¹⁷⁵ Die Chancengleichheit beschränkt sich nicht nur auf das unmittelbare Vorfeld der Wahl – in dem sich die Anforderungen an staatliches Handeln freilich verschärfen –,¹⁷⁶ sondern umfasst die Tätigkeit der Parteien schlechthin und zu jedem Zeitpunkt.¹⁷⁷

c) Öffentlichkeit der Parteien

Die Meinungsbildung in der Demokratie vollzieht sich prinzipiell im öffentlichen Bereich und die Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen verlangt die grundsätzliche Öffentlichkeit des Staatshandelns.¹⁷⁸ Dadurch, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, sind sie Bestandteil der Öffentlichkeit. Daher muss der Allgemeinheit auch Einsicht in die Vorgänge gewährt werden, die dieses Wirken hervorbringen.¹⁷⁹ Für die politischen Parteien mitsamt ihrer Binnenstruktur, programmatischen Vorstellungen und Finanzen gilt ein Öffentlichkeitsstatus.¹⁸⁰ Die aus diesem öffentlichen Status der Parteien entstehenden Beschränkungen begründen einen Pflichtenstatus, der seinerseits einer Rechtfertigung im Hinblick auf die damit eingeschränkte Freiheit der Parteien bedarf.¹⁸¹ Auch wenn grundsätzlich klar ist, dass die Öffentlichkeit der Parteien ob ihrer Einbindung in öffentliche Meinungsbildungsprozesse zu ihrem verfassungsrechtlichen Status gehört, bleibt fraglich, welche konkreten und gegenüber den Parteien durchsetzbaren Pflichten hieran geknüpft werden können.

In Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist ausdrücklich die Verpflichtung der Parteien zur Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse normiert. Zur Stellung der Parteien gehören im Rahmen ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung weitergehende Pflichten zur Offenlegung.¹⁸² Über den Wortlaut hinaus ist die Pflicht in Bezug auf die Parteifinanzen zu einem allgemeinen Publizitätsgebot erstarkt, das die Veröffentlichung von Innenrecht und Rechenschaftsberichten verlangt.¹⁸³ Dies wird im Parteiengesetz durch einzelne Publizitätspflichten,

Zur Wahlsichtwerbung im Straßenraum und Wahlwerbung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten *Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 61; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 308.

¹⁷⁵ *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 61.

¹⁷⁶ Zum Gebot äußerster Zurückhaltung in der Vorwahlzeit BVerfGE 44, 125, 151 ff.; siehe Kapitel 4, A., I., 3., d).

¹⁷⁷ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 297.

¹⁷⁸ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 316; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 17. Vgl. BVerfGE 70, 324, 358, wo vom „allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“ gesprochen wird.

¹⁷⁹ *Hesse*, VVDStRL 17 (1958), 11, 52.

¹⁸⁰ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 316.

¹⁸¹ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 317; *Kluth*, in: BeckOK GG, Art. 21 Rn. 140 ff.

¹⁸² *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 17.

¹⁸³ *Kluth*, in: BeckOK GG, Art. 21 Rn. 144; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 21

etwa zur Mitteilung von Satzungen und Programmen an den Bundeswahlleiter und zur Öffentlichkeit der Verhandlungen von Parteiorganen, konkretisiert.¹⁸⁴ Indem Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG die Parteien zu einer demokratischen Grundsätzen entsprechenden inneren Ordnung verpflichtet, wird weiterhin eine innerparteiliche Öffentlichkeit notwendig. Diese muss organisationsrechtlich sichergestellt sein und ist angesichts des Hineinwirkens der Parteien in die organisierte Staatlichkeit auch Voraussetzung für demokratische staatliche Strukturen.¹⁸⁵ Weitere Öffentlichkeitspflichten können „einerseits aus dem Rechtsstaatsprinzip zur Verwirklichung von Kontrollzwecken und andererseits aus dem demokratischen Prinzip zur Ermöglichung und Sicherung demokratischer Mitwirkungsrechte abgeleitet werden.“¹⁸⁶ Diese Pflichten der Parteien sind daran zu messen, was Bürger zu einer sachgerechten Wahlentscheidung und Einschätzung des künftigen Verhaltens der Parteien wissen müssen. Zu nennen sind „die Binnenstruktur der Parteiorganisation, die inhaltlichen und personellen Vorstellungen für die Besetzung der staatlichen Ämter, im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auch die Einbindung in das Geflecht gesellschaftlicher Interessen, die die politischen Zielvorstellungen mitbestimmen.“¹⁸⁷ Diese zum Status der Öffentlichkeit zusammengefassten Transparenzpflichten von Parteien bedürfen zur Überprüfung und Durchsetzung des Einsatzes staatlicher Mittel, bestehen aber gegenüber der Öffentlichkeit und vor allem den Bürgern.¹⁸⁸

3. Grundrechtlicher Schutz der Beteiligung politischer Parteien am Kommunikationsprozess

Für den Ablauf eines freien, nicht staatlich beeinflussten Meinungsbildungsprozesses ist die Mitwirkung der Parteien notwendig, was ihr Auftrag aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verdeutlicht. Sie sollen und müssen in ihrer Mittlerfunktion insbesondere in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu Wahlen versuchen, die Meinungsbildung der Wähler zu beeinflussen. Im Grundsatz müssen die Parteien beim Verbreiten ihrer Meinungen daher durch die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG geschützt sein.¹⁸⁹ Bei

Rn. 178. Zu weiteren Publizitätspflichten *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 324 ff. Vgl. BVerfGE 24, 300, 356.

¹⁸⁴ Ausführlich dazu *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 324 ff., sowie mit Blick auf die Konsequenzen unvollständiger Rechenschaftsberichte *Huber*, DÖV 2000, 745, 746 ff.

¹⁸⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 320. So bestimmt etwa § 9 Abs. 5 PartG eine Pflicht des Vorstands, dem Parteitag mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vorzulegen.

¹⁸⁶ *Kluth*, in: BeckOK GG, Art. 21 Rn. 140.

¹⁸⁷ *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 17. Ähnlich *Huber*, DÖV 2000, 745, 746; *Morlok*, in: Dreier, Art. 21 Rn. 111; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 21 Rn. 176. Vgl. *Huber*, JZ 1994, 689, 690.

¹⁸⁸ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 321 ff.

¹⁸⁹ Zur Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 GG auf juristische Personen siehe Kapitel 2, A., V., 4.

der Bestimmung der Grenzen dieses Grundrechtsschutzes können die für natürliche Personen geltenden Maßstäbe zum Ausgangspunkt genommen werden. Indes gilt, dass der verfassungsrechtliche Auftrag zur parteipolitischen Meinungsbildung den Schutzbereich im Vergleich zu den Äußerungen natürlicher Personen erweitern kann. Zugleich kann das dahinterstehende Demokratieprinzip die Äußerungsmöglichkeiten und Äußerungsmittel politischer Parteien einschränken.¹⁹⁰

Für die Einordnung von Äußerungen natürlicher Personen als Werturteil oder Tatsachenbehauptung ist die Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede zu beachten. Danach wird bei Beiträgen zu öffentlichkeitswirksamen Fragen vermutet, dass es sich um eine Meinungsäußerung handelt. Nicht inhaltlich geschützt sind bewusst und erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen, welche zur verfassungsmäßig vorausgesetzten Meinungsbildung nicht beitragen können. Dies gilt auch – ohne Rücksicht auf den Äußerungsgehalt – für Formalbeleidigungen, die durch die gewählte Form den Rahmen der geistigen Auseinandersetzung verlassen.¹⁹¹

Für politische Parteien müssen, um die Meinungsbildung des Volkes anregen und mitgestalten zu können und sich im politischen Wettbewerb behaupten zu können, insbesondere in zeitlicher Nähe zur Wahl auch drastischere Äußerungen erlaubt sein.¹⁹² Im Rahmen ihres Auftrags aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG beteiligen sich die Parteien nicht nur an Wahlen, sondern sind essentiell in der Vorbereitung des Volkes auf diese Akte demokratischer Legitimation. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu herausgearbeitet:

„Diese Aufgabe verträgt als eine wesensgemäß politische prinzipiell keine inhaltlichen Reglementierungen, wenn anders sie nicht um eine ihrer Grundvoraussetzungen gebracht werden soll. Soweit es sich um Auseinandersetzungen zwischen politischen Parteien in einem Wahlkampf handelt, ist deshalb Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG für die Zuordnung von Meinungsfreiheit und beschränkenden Gesetzen von wesentlicher Bedeutung: Er verstärkt die Vermutung für die Zulässigkeit freier Rede mit der Folge, dass gegen das Äußern einer Meinung nur in äußersten Fällen eingeschritten werden darf.“¹⁹³

Hieraus folgt, dass in der Abgrenzung von Werturteilen und Tatsachenbehauptungen politischer Parteien die Bedingungen des Parteienwettstreits zu berücksichtigen sind. Exemplarisch wurde die Bezeichnung der CSU als „die NPD von Europa“ trotz der enthaltenen tatsächlichen Elemente angesichts der für den politischen Meinungskampf typischen Polemik insgesamt als Werturteil eingeordnet.¹⁹⁴ Insoweit ergibt sich für Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG eine parteispezifische Verstärkung des Schutzbereichs.

¹⁹⁰ *Klaas*, MMR 2019, 84, 88.

¹⁹¹ Siehe Kapitel 2, B., I., 2.

¹⁹² *Klaas*, MMR 2019, 84, 88.

¹⁹³ BVerfGE 61, 1, 11 f.

¹⁹⁴ BVerfGE 61, 1, 7 ff.

Der verfassungsrechtliche Favor der Parteien hat jedoch Grenzen. Die Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede gilt für Tatsachenbehauptungen nur eingeschränkt.¹⁹⁵ Unrichtige Information ist unter dem Blickwinkel der Meinungsfreiheit kein schützenswertes Gut. Die Äußerungen unwahrer Tatsachen, die für den Äußernden erkenntlich bereits zum Zeitpunkt der Äußerung als unwahr einzuordnen sind, wird nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt. Auch unter den verschärften Bedingungen des Wahlkampfs kann nichts anderes gelten: Wird ein Sachverhalt nicht nur vereinfacht, sondern im Kern der Sachaussage falsch dargestellt, können sich Parteien nicht darauf zurückziehen, eine Äußerung sei nur polemisch überzogen.¹⁹⁶ Steht das Vorliegen einer Tatsachenbehauptung fest, sind an die Erkenntnismöglichkeiten politischer Parteien über ihren Wahrheitsgehalt im Vergleich zu natürlichen Personen vielmehr erhöhte Anforderungen zu stellen. Insofern wirkt sich das hinter Art. 21 GG stehende demokratische Prinzip einschränkend aus.¹⁹⁷ Für natürliche Personen dürfen die Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht übersteigert werden und bei ihren Äußerungen kann angesichts der Schwierigkeit, die evidente Unrichtigkeit einer Tatsache zu bestimmen, ein subjektiv-verzerrtes Darstellen realer Fakten noch vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sein.¹⁹⁸ Diese Linie ist auf politische Parteien, die die demokratische Ordnung mitgestalten, schwer übertragbar. Zwar gilt, dass die öffentliche Meinungsbildung und demokratische Kontrolle nicht unter dem Erfordernis richtiger Information leiden sollen.¹⁹⁹ Politischen Parteien wird indes durch das Grundgesetz eine wesentliche Funktion im Rahmen der Willensbildung des Volkes als „Keimzelle“ demokratischer Legitimation des Staatshandelns zugewiesen. Angesichts der durch Parteistruktur und Parteiresourcen größeren Erkenntnismöglichkeiten, aber vor allem angesichts ihrer Verantwortung für die Wählerwillensbildung, sind an die von Parteien getätigten Tatsachenbehauptungen strengere Anforderungen zu stellen. Die dem Wähler zur Auswahl zwischen verschiedenen politischen Ideen zur Verfügung stehenden Informationen sind von entscheidender Bedeutung für die durch seinen Wahlakt vermittelte demokratische Legitimation. Politischen Parteien kommt daher auch die Aufgabe zu, in ihrer Mitwirkung an der Willensbildung auf die Mitteilung richtiger Informationen zu achten und insofern etwa zur Verfügung stehende wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen. Die Berufung einer politischen Partei auf nachweisbar unwahre Tatsachen stellt daher zwingend unzulässiges Wahlkampfverhalten dar und kann nicht von der Meinungsfreiheit geschützt sein.²⁰⁰ Bei Bestimmung der Frage, ob die objekti-

¹⁹⁵ BVerfGE 61, 1, 8; 85, 1, 16 f.; *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 120.

¹⁹⁶ BVerfG NJW 2000, 3485, 3486; BGH NJW 1984, 1102, 1103.

¹⁹⁷ Vgl. *Klaas*, MMR 2019, 84, 88.

¹⁹⁸ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), aa).

¹⁹⁹ BVerfGE 54, 208, 220, in Bezug auf unrichtige Zitate.

²⁰⁰ *Klaas*, MMR 2019, 84, 88. BVerfG NJW 2000, 3485, 3486: „Die Weiterverbreitung

ve Unrichtigkeit für den Äußernden erkennbar war, sind an politische Parteien im Vergleich zu natürlichen Personen höhere Anforderungen zu stellen. Auch das Verbreiten bewusst unwahrer Tatsachen durch politische Parteien verletzt ihren Auftrag zur Förderung des demokratischen Willensbildungsprozesses und ist nicht mehr vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst.²⁰¹

II. Grenzen der Mitwirkung von Parteien an Willensbildungsprozessen

Um unkontrollierte Konflikte zu vermeiden, muss der Parteienwettbewerb als wesentliches Element der Demokratie rechtlich geregelt werden.²⁰² In ihrem insbesondere durch Art. 21 GG geprägten Status liegen Gewährleistung und Grenzen ihrer Tätigkeit begründet. Ihre „Mitwirkung“ ist zwar umfassend zu verstehen, darf aber nicht durch rechtswidrige Handlungsweisen erfolgen.²⁰³ Der Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung des Volkes werden durch die Rechtsordnung weitere Grenzen gezogen.

1. Grenzen der Betätigung von Parteien in Medien

Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Medien Rundfunk, Presse und Film spielen auch in Wahlkämpfen eine wichtige Rolle und werden u. a. von politischen Parteien zur Verbreitung ihrer Wahlwerbung eingesetzt.

a) Vorgaben für die Beteiligung politischer Parteien an Medienunternehmen

Diese Bedeutung medialer Werbung hat dazu geführt, dass eine Rolle staatlicher und staatsnaher Akteure als Betreiber eigener Rundfunk- und Presseangebote kritisch beurteilt wird. Mit dem Ziel einer staatsfreien und offenen Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen lassen sich unmittelbar staatlich verantwortete Medienerzeugnisse nicht vereinbaren. Es gelten für den Staat daher weitreichende Funktionsverbote im Bereich der Presse²⁰⁴ wie des Rundfunks.²⁰⁵ Den in den organisierten Staat hineinwirkenden Parteien kommt als Verfassungsorgan eine Staatsnähe zu; der Grundsatz der Staatsfreiheit der Medien muss im Verhältnis zu den Parteien Beachtung finden.²⁰⁶ Indes können

einer unrichtigen Information kann ungeachtet der Motive und des Forums, auf dem sie geschieht, zum Meinungsbildungsprozess nichts beitragen. Sie [...] lässt sich auch nicht aus der aus Art. 21 Abs. 1 GG zu entnehmenden Aufgabe der Parteien, an der politischen Meinung des Volkes mitzuwirken, rechtfertigen.“

²⁰¹ *Klaas*, MMR 2019, 84, 88, mit Verweis auf BVerfG NJW 2000, 3485, 3486.

²⁰² *S. Augsburg*, JURA 2018, 1110, 1112.

²⁰³ *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 17 mwN.

²⁰⁴ BVerfGE 20, 162, 174 f.; *Degenhart*, AfP 2009, 207, 208 ff.; *ders.*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 253 f.; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Rn. 166 f.

²⁰⁵ Ausführlich BVerfGE 121, 30, 52 f.; *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 356 f.

²⁰⁶ Für den Rundfunk BVerfGE 121, 30, 53 ff.; 136, 9, 41; *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 356; für die Presse *ders.*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 278.

sich politische Parteien als juristische Personen des Privatrechts über Art. 19 Abs. 3 GG umfassend auf Rundfunk- und Pressefreiheit berufen.²⁰⁷ Zudem gehören die Parteien zu den Organisationen im gesellschaftlichen Raum, die in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten vertreten sind.²⁰⁸ Für politische Parteien als Grundrechtsträger gelten auf Schutzbereichsebene keine Einschränkungen: Soweit Medien privatwirtschaftlich organisiert und den Gesetzen des Marktes unterworfen sind, sind Parteien als Medienveranstalter grundrechtlich geschützt.²⁰⁹ Allerdings hat der Gesetzgeber den Parteien speziell für den Bereich des Rundfunks Restriktionen auferlegt, die einerseits historisch durch den dortigen Frequenzmangel, andererseits durch den vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit motiviert sind.²¹⁰ Um die notwendige Vielfältigkeit und Staatsfreiheit des Rundfunks zu gewährleisten, haben sich die Landesgesetzgeber meist entschieden, die Parteien und von ihnen abhängige Unternehmen, Personen und Vereinigungen von der Zulassung zum Betrieb eines privaten Rundfunkunternehmens auszuschließen.²¹¹ Das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf Beteiligungen an privaten Rundfunkveranstaltern klargestellt, dass ein absolutes Verbot der Beteiligung keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit darstellt und gegen die Rechte politischer Parteien aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 21 GG verstößt.²¹² Der Landesgesetzgeber kann Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Rundfunkunternehmen allerdings dann untersagen, wenn sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können.²¹³ Ob der insoweit mögliche Schutz vor einem zu großen Einfluss politischer Parteien auf Rundfunkveranstalter auch verfassungsrechtlich zwingend ist, wird vom Gericht nicht beantwortet.²¹⁴ Gesetzgeberische Einschränkungen der Gründung von bzw. Beteiligung an Medienunternehmen für politische Parteien können vor allem durch das Ziel der Abwehr „indirekter Ein-

²⁰⁷ Ausführlich *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 275 ff. sowie 334 f.; *Ipsen*, in: Sachs, Art. 21 Rn. 45; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 92. Vgl. *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 278 für die Pressefreiheit, indes in Rn. 356 wohl nicht für die Rundfunkfreiheit.

²⁰⁸ Der den Parteien so zukommende Einfluss auf die Ausrichtung dieser Anstalten ist ob des aktuellen Ausmaßes ihrer Repräsentation zurecht Gegenstand vielfältiger Kritik gewesen; dazu *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 42 ff.

²⁰⁹ *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 278 f., 334 f.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 190.

²¹⁰ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 191.

²¹¹ Siehe etwa Art. 24 Abs. 3 Satz 1 BayMG; § 18 Abs. 3 Satz 1 MStV HSH; § 6 Nr. 5 LMG NRW.

²¹² BVerfGE 121, 30, 64 ff.

²¹³ BVerfGE 121, 30, 59 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 194a; *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 44. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird etwa in § 13 Abs. 4 LMedienG BW umgesetzt.

²¹⁴ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 194a.

wirkungen, mit denen Einfluss auf das Programm [...] ausgeübt werden kann“, gerechtfertigt werden.²¹⁵ Gesondert hinzuweisen ist auf die Vorschrift des § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG, wonach Parteien in ihrer Vermögensbilanz die Hauptprodukte von Medienunternehmen benennen müssen, an denen Beteiligungen bestehen. Diese Regelung konkretisiert das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und dient jedenfalls nicht primär der freien Presse bzw. der Rundfunkfreiheit.²¹⁶

b) Besondere Vorgaben für die Beteiligung politischer Parteien an sozialen Online-Netzwerken?

Es entsteht mit Blick auf die zunehmende Bedeutung sozialer Online-Netzwerke für die öffentliche Meinungsbildung und deren Einsatz in politischen Kampagnen²¹⁷ die Frage, inwieweit der Betätigung politischer Parteien in diesen Netzwerken Grenzen gezogen sind. Im Ausgangspunkt ist die (unternehmerische) Betätigung politischer Parteien als Grundrechtsträger auch in Bezug auf Kommunikationsangebote im Internet geschützt.²¹⁸ Eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung einer politischen Partei an einer Betreibergesellschaft eines sozialen Online-Netzwerks erscheint angesichts derer Börsenwerte²¹⁹ und Verkaufspreise²²⁰ *prima facie* unrealistisch. Stellt man sich jedoch vor, dass eine politische Partei im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit Anteile an einer Gesellschaft erwirbt, die sich noch in oder nahe der Gründungsphase eines sozialen Online-Netzwerks befindet, und dieses Netzwerk sich anschließend zu einer wichtigen Kommunikations- und Informationsplattform entwickelt, entstehen angesichts der Intermediärsfunktion der Betreiber erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Wären politische Parteien kraft ihrer Gesellschafterrechte in der Lage, Einfluss auf die Entscheidungen zur Struktur eines sozialen Online-Netzwerks zu nehmen und etwa die algorithmische Erzeugung des Newsfeeds oder die Vergabe von Werbeanzeigen zu beeinflussen, könnte die Meinungsbildung der Nutzer beeinflusst werden. Angesichts der Verflechtungen zwischen

²¹⁵ BVerfGE 121, 30, 61 f., für die Rundfunkfreiheit; vgl. *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 279, 335.

²¹⁶ *M. Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 44.

²¹⁷ Siehe Kapitel 1, D., II., 1., b).

²¹⁸ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 190; zum Schutz politischer Parteien durch Art. 12 und 14 GG *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 205 ff.

²¹⁹ Die Marktkapitalisierung der Facebook Inc. liegt bei etwa 750 Milliarden \$; Wert abrufbar unter: https://ycharts.com/companies/FB/market_cap, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²²⁰ So erwarb Facebook den Fotodienst Instagram 2012 für eine Milliarde Euro, als dieser noch etwa 30 Millionen Nutzer hatte und geringe Umsätze erzielte. Ein Bericht zu dieser Übernahme vom 09.04.2012 ist abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/milliardeneubehaltung-facebook-kauft-fotodienst-instagram-11712630.html>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

sozialen Online-Netzwerken und anderen Medien entsteht das Risiko einer Verzerrung des medialen und infolge des gesellschaftlichen Diskurses. Die Pflicht zur Darstellung der Beteiligung politischer Parteien an Medienunternehmen gem. § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG „soll die Öffentlichkeit auf die Möglichkeit einer parteipolitischen Einflussnahme auf den redaktionellen Inhalt des Mediums hinweisen.“²²¹ Angesichts der Möglichkeiten zur Beeinflussung der (algorithmenbasierten) Selektion und Sortierung von Inhalten in sozialen Online-Netzwerken, die den Betreibern zukommen, wird man auch die zugehörigen Gesellschaften als „Medienunternehmen“ im Sinne von § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG ansehen müssen, sodass eine Aufführung von Beteiligungen in der Vermögensbilanz für politische Parteien verpflichtend ist. Angesichts der potenziellen Gefährdung der freien Meinungsbildung und der Chancengleichheit der Parteien könnten gesetzgeberische Regelungen, die für Parteien die Beteiligung an Betreibergesellschaften sozialer Online-Netzwerke ausschließen oder ihnen einen bestimmenden Einfluss untersagen, verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

c) Grenzen kommunikativer Betätigung in sozialen Online-Netzwerken

Von unmittelbar oder mittelbar durch Parteien verantworteten Medienerzeugnissen ist die kommunikative Nutzung dieser Angebote abzugrenzen. Im Rahmen ihrer Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG, welche durch Art. 21 GG modifiziert wird, können sie entscheiden, an welchen Personenkreis und über welches Medium Parteauffassungen verbreitet werden. Grundrechtlich geschützt ist nicht nur die Nutzung herkömmlicher Rundfunk- und Presseangebote für Meinungsäußerungen politischer Parteien und ihrer Funktionsträger. Sie dürfen zur Verbreitung ihrer Inhalte auch von neuen kommunikativen Möglichkeiten Gebrauch machen. Soziale Online-Netzwerke stellen ein jedermann zustehendes Mittel zur Meinungsverbreitung dar,²²² dessen Nutzung auch für politische Parteien grundrechtlich geschützt ist. Ihre Kommunikation in Medienbereichen, in denen durch verschiedene Anbieter eine außenplurale Vielfalt besteht, unterliegt keinen speziellen verfassungsrechtlichen Anforderungen.²²³

Trotz des grundrechtlichen Schutzes der kommunikativen Betätigung politischer Parteien in sozialen Online-Netzwerken ergeben sich aus ihrem Status als Mittler zwischen Staat und Volk (organisatorische) Grenzen, die für sie bei der Nutzung dieser Netzwerke zu beachten sind. Infolge der Chancengleichheit politischer Parteien und der hieraus resultierenden staatlichen Neutralitätspflicht muss ein Zusammenwirken von Regierung und Parteien trotz des Hi-

²²¹ BT-Drs. 14/8778, S. 19.

²²² Siehe Kapitel 2, B., I., 3. Für das Internet insgesamt *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 190.

²²³ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76.

neinwirkens der Parteien in die organisierte Staatsgewalt verhindert werden.²²⁴ Anderenfalls droht eine Verletzung der Chancengleichheit der Parteien durch Nutzung staatlicher Ressourcen für parteipolitische Zwecke.²²⁵ Es muss daher eine klare und einheitliche Zuordnung eines Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk zum Parteipolitiker oder zum Regierungsmitglied erfolgen.²²⁶ Werden amtliche Accounts zur Verbreitung parteipolitischer Inhalte genutzt, ist dies als verfassungswidrige Wahlwerbung zu qualifizieren. Hierdurch wird eine Nutzung staatlicher Ressourcen und hoheitlicher Autorität durch Parteien auch in sozialen Online-Netzwerken ausgeschlossen.

2. Grenzen amtlicher und nichtamtlicher Wahlbeeinflussung

Von besonderer Bedeutung ist die Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu Wahlen. Bei diesen resultiert die Willensbildung in einer Wahlentscheidung zugunsten einer Partei und führt zu einer neuen Zusammensetzung von Staatsorganen. Die Bedeutung der Wahl und des vorgelagerten Wahlkampfes führt dazu, dass an das Verhalten aller beteiligten Akteure – und somit auch der Parteien – besondere Anforderungen zu stellen sind.

a) Verfassungsrechtlicher Schutz der Wählerwillensbildung

„Für den entscheidenden Moment der Einmündung der öffentlichen Meinung in die Staatswillensbildung durch Wahlen“ ist Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zu beachten, der zusätzlichen Schutz für die freie Willensbildung des Volkes gewährt.²²⁷ Dies bedeutet für die Parteien in ihrer Mittlerfunktion im Willensbildungsprozess, dass sich ihre Mitwirkung in den Grenzen bewegen muss, die sich „aus der an Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abzulesenden Absage an andere demokratische Modelle“ ergeben.²²⁸ Als einer der dort benannten Wahlrechtsgrundsätze wird die Freiheit der Wahl geschützt. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Wahl die Gewählten im Sinne der von Art. 20 Abs. 2 GG geforderten Willensbildung „von unten nach oben“²²⁹ überhaupt demokratische Legitimation vermitteln kann. Hieran fehlt es, wenn der Wähler bei Stimmabgabe oder schon im Vorfeld äußeren Einflüsse ausgesetzt ist, die seine innere Entscheidungsfreiheit trotz des – ebenfalls in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten – Grundsatzes der geheimen Wahl ernstlich beeinträchtigen können.²³⁰ Insofern bedeutet die

²²⁴ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 105; siehe Kapitel 4, A., I., 3., a).

²²⁵ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, 2018, S. 105 f.

²²⁶ Siehe Kapitel 4, A., I., 3., e).

²²⁷ *Kloepfer*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR III*, 2005, § 42 Rn. 47.

²²⁸ *Kunig*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR III*, 2005, § 40 Rn. 76.

²²⁹ Siehe Kapitel 4, A., I., 3., a).

²³⁰ BVerfGE 66, 369, 380; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 38 Rn. 107.

Freiheit der Wahl einerseits den Schutz des Wahlvorgangs selbst, bei dem der Wähler die Möglichkeit der Auswahl zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen haben muss.²³¹ Andererseits wird im zeitlichen Vorfeld auch ein Schutz der Phase der Wahlvorbereitung konstituiert. Wahlberechtigte sollen „ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.“²³² Ermöglicht werden soll eine frei von Täuschungen und Manipulationen erfolgende Information und Urteilsbildung über die Standpunkte der Kandidaten.²³³ Wähler müssen in allen Verfahrensstadien einer Wahl gegen Zwang, Druck und alle die freie Willensentscheidung ernstlich beeinträchtigenden Beeinflussungen von staatlicher wie von nichtstaatlicher Seite geschützt sein.²³⁴ Es darf weder Druck politischer, wirtschaftlicher noch sozialer Natur ausgeübt werden.²³⁵

b) Verbot amtlicher Wahlbeeinflussung

Soll ein freier und offener Willensbildungsprozess möglich sein, muss zunächst die Neutralität staatlicher Stellen, insbesondere der Regierung, sichergestellt sein.²³⁶ Amtlichen Stellen ist es verwehrt, bei Wahlen auf die Willensbildung der Bevölkerung einzuwirken.²³⁷ Verstöße gegen die Grenzen staatlicher Kommunikation im Wahlkampf können im Wahlprüfungsverfahren die Gültigkeit der Wahl gefährden.²³⁸ Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen in die Wahlen zur Volksvertretung ist auch nicht in Form von Öffentlichkeitsarbeit zulässig. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt.²³⁹ Ergebnisrelevanz bei Fehlern im Wahlvorgang liegt vor, „wenn nach allgemeiner Lebenserfahrung eine konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit besteht, dass der Wahlfehler Einfluss auf die Sitzverteilung hatte.“²⁴⁰ Überschreitet staatliche Kommunikation die Grenze unzulässiger Wahlwerbung in erheblichem Umfang, liegt eine Beeinflussung von Wählern und mithin der Mandatsverteilung im gewählten Parlament nahe.²⁴¹ Dies gilt jedenfalls bei systematischen Verstößen in erheblichem Um-

²³¹ BVerfGE 47, 253, 283; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38 Rn. 107.

²³² BVerfGE 44, 125, 139; ähnlich BVerfGE 20, 56, 97; 79, 161, 165 f.; *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 46 Rn. 23; *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 104.

²³³ *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 104.

²³⁴ BVerfGE 66, 369, 380; *Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 57.

²³⁵ *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rn. 137.

²³⁶ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38 Rn. 109; siehe Kapitel 4, A., I., 3.

²³⁷ *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 46 Rn. 24; *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rn. 138.

²³⁸ BVerfGE 44, 125, 154.

²³⁹ BVerfGE 44, 125, 150; siehe Kapitel 4, A., I., 3., c).

²⁴⁰ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 112, mit Verweis auf BVerfGE 89, 243, 254; 89, 291, 304; 121, 266, 310.

²⁴¹ *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 113.

fang.²⁴² Die Grenzen für die Beteiligung staatlicher Stellen am Willensbildungsprozess sind somit streng und verdichten sich in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Wahl nochmals.

c) Nichtamtliche Wahlbeeinflussung

Der Grundsatz der Wahlfreiheit verhindert nicht nur die amtliche Beeinflussung von Wahlen. Auch im Verhältnis zu Privatpersonen und ihren Organisationen – wie Parteien – muss der Schutz der Wähler und ihrer Willensbildung sichergestellt sein.²⁴³ Bei Bestimmung der Grenzen dieser nichtamtlichen Wahlbeeinflussung ist der unterschiedliche Standpunkt der Akteure im Verfassungsgefüge zu beachten: Im Gegensatz zu den grundrechtsgebundenen staatlichen Stellen sind Privatpersonen und Parteien Grundrechtsträger. Die private Einflussnahme auf Willensbildungsprozesse auch im Vorfeld von Wahlen wird durch Art. 5, 8 und 9 GG abgesichert und für Parteien durch Art. 21 GG weiter ausgeformt. Dies bedeutet, dass die kommunikative Einflussnahme im Wahlkampf für Privatpersonen und Parteien in einem deutlich größeren Maße möglich bleiben muss und Einschränkungen stets auch an ihren grundrechtlichen Freiheiten zu messen sind. Eine private Einflussnahme auf die Willensbildung der Wähler wird erst bedenklich, wenn die Art der Argumentation einen „schwerlich ausweichbaren sozialen Druck“ erzeugt.²⁴⁴ Auch an parteiliche Äußerungen und Versprechen im Wahlkampf können keine überstrengen (Wahrheits-)Maßstäbe angelegt werden: Die Grenzen nichtamtlicher Wahlbeeinflussung werden überschritten, wenn eine ernstliche und unausweichliche, die freie Wahlentscheidung berührende Handlungsanweisung vorliegt.²⁴⁵ Es sind die Möglichkeiten des freien Meinungswettbewerbs und seine neutralisierende Wirkung zu berücksichtigen, was die Schwelle für die Annahme einer unzulässigen nichtamtlichen Wahlbeeinflussung erhöht.²⁴⁶ In diesem Wettbewerb sind auch Parteien grundsätzlich von der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt.²⁴⁷ „Die Grenzen kommunikativer Einflussnahme auf die Willensbildung des Wählers sind nach alledem auch bei denjenigen gesellschaftlichen Organisationen, die über die Macht des Wortes hinaus auch über soziale Macht verfügen, weit gezogen.“²⁴⁸ Die Frage der Grenzen nichtamtlicher Wahlbeein-

²⁴² Zu den Anforderungen für die Ungültigerklärung einer Wahl BVerfGE 103, 111, 134; 121, 266, 312.

²⁴³ Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 41 Rn. 121; Milker, ZUM 2017, 216, 219.

²⁴⁴ Meyer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 46 Rn. 25.

²⁴⁵ Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 41 Rn. 124; Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rn. 140.

²⁴⁶ BVerfGE 103, 111, 130 ff.; 124, 1, 20 f.; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 41 Rn. 123.

²⁴⁷ Siehe Kapitel 4, B., I., 3.

²⁴⁸ Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 41 Rn. 123.

flussung ist auch eine Frage des Verhältnisses von Art. 21 zu Art. 38 Abs. 1 GG: Ob diese

„gleichrangig nebeneinanderstehen oder ob eine der beiden Normen der anderen vorgeordnet ist, kann nicht generell beantwortet werden, ergibt sich insbesondere nicht aus der systematischen Anlage des Grundgesetzes: Die Einzelprobleme sind nicht von einer solchen dogmatischen Vorsortierung aus, sondern differenzierend zu entscheiden.“²⁴⁹

3. Zwischenergebnis

Der Status der Parteien als Gruppen des gesellschaftlich-politischen Bereichs resultiert im Vergleich zu den Staatsorganen in weitaus größeren Freiheiten. Ihr aktives kommunikatives Auftreten ist angesichts ihres Auftrags zur Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes sogar eine Notwendigkeit. Die Parteien genießen für ihre kommunikative Betätigung den Schutz der Meinungsfreiheit. Dieser wird durch Art. 21 GG dahingehend verstärkt, dass von Parteien ausgehende Meinungsäußerungen angesichts der Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede nur in Ausnahmefällen eingeschränkt werden können. In Bezug auf den Wahrheitsgehalt von Tatsachenbehauptungen konkretisiert sich das hinter Art. 21 GG stehende Demokratieprinzip, sodass an Parteien höhere Sorgfaltsanforderungen zu stellen sind. Besondere Anforderungen an Parteien zeigen sich für mediale Betätigungen im Bereich des Rundfunks in Form spezieller Funktionsverbote und Transparenzpflichten, deren Ausweitung auf soziale Online-Netzwerke im Wege der Auslegung sinnvoll ist und auch vom Gesetzgeber *de lege ferenda* aufgegriffen werden sollte. Weit gezogen sind die Grenzen der Einwirkung von Parteien auf die Wählerwillensbildung im Wahlkampf aus verfassungsrechtlicher Perspektive. Die grundsätzlich zulässige und gewollte Einflussnahme der Parteien auf die Willensbildung der Wähler wird erst bedenklich, wenn dabei ein besonderer Druck erzeugt wird und dem Wähler keine hinreichenden Abwehrmöglichkeiten im Meinungswettbewerb zur Verfügung stehen. Die Beurteilung der Verwendung von Political Bots durch politische Parteien muss diese verfassungsrechtlichen Positionen zum Ausgangspunkt nehmen.

III. Verfassungsrechtliche Bewertung der Verwendung von Political Bots durch politische Parteien

Die herausgearbeiteten Grenzen der kommunikativen Betätigung politischer Parteien sollen nunmehr auf die Verwendung von Political Bots übertragen werden.

²⁴⁹ Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 76 f.

1. Ausgangspunkt: Parteien als Grundrechtsträger

Trotz ihres aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden Auftrags sind Parteien keine Staatsorgane. Vielmehr kommt ihnen gegenüber dem Staat ein Status der Freiheit zu; diesen trifft zudem eine Pflicht zur Gleichbehandlung der verschiedenen Parteien. Die Parteien sind somit selbst Grundrechtsträger, soweit ihre Tätigkeit sie zum Instrument gesellschaftlicher Partizipation macht. Ihre Kommunikation wird grundsätzlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG) geschützt. Für die Beurteilung automatisierter Meinungsbeeinflussung zu berücksichtigen sind die Bedingungen des Wettstreits der Parteien. Das in Art. 21 Abs. 1 GG angelegte Mehrparteiensystem befördert und verlangt eine Konkurrenz der Parteien um die Wählerstimmen. Dieser Parteienwettbewerb führt zur Integration verschiedener Sichtweisen in die Öffentlichkeit und sichert eine offene Willensbildung des Volkes.²⁵⁰ Die somit gewollte Auseinandersetzung der politischen Parteien intensiviert sich in zeitlicher Nähe zu Wahlen. Ferner ist im Parteienwettkampf die Verwendung solcher Mittel typisch, die eine einprägsame Abgrenzung von der Konkurrenz ermöglichen. Hierzu gehören vor allem scharfe Kritik und Polemik.²⁵¹ Anders als Staatsorgane sind Parteien gerade nicht zur Neutralität verpflichtet. Auch täuschende Äußerungen gehören, in einem gewissen Rahmen, zu den Begleitumständen dieser verschärften Auseinandersetzung. Derartige Einwirkung von privater Seite stellt keine unzulässige Wahlbeeinflussung dar.²⁵² Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung moralisch zweifelhafter (Wahlkampf-)Methoden kann in der einebnenden Wirkung des demokratischen Wettbewerbs liegen. Falschnachrichten und Täuschungen kann regelmäßig durch ihre Aufdeckung und Gegendarstellungen begegnet werden. Dem mündigen Bürger als Grundrechtsträger wird vom primär freiheitlich-individuell ausgerichteten Grundgesetz das Hinterfragen fremder Aussagen und der Personen, die sie tätigen, zugemutet.²⁵³ Die Möglichkeiten der freien Kritik und des offenen Wettbewerbs der Meinungen mit ihrer neutralisierenden Wirkung stehen einer einschränkenden Auslegung kommunikativer Betätigung der Parteien entgegen.²⁵⁴ Entsprechend liegt auch für Parteien *prima facie* nahe, dass die Verwendung von Political Bots wie für

²⁵⁰ Vgl. M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, 2013, § 119 Rn. 15.

²⁵¹ BVerfGE 61, 1, 9 f.: „Polemik gegen den politischen Gegner“.

²⁵² BVerfGE 103, 111, 127 ff., in Bezug auf Art. 78 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen; Milker, ZUM 2017, 216, 220.

²⁵³ Milker, ZUM 2017, 216, 220. Zu diesem Menschenbild des Grundgesetzes Herdegen, in: Maunz/Dürig, Art. 1 Abs. 1 Rn. 28; Rüping, Der mündige Bürger, 2017, S. 158 ff.; vgl. Huber, JURA 1998, 505 ff. Aus der Perspektive eines „mündigen, verständigen Wählers“ grenzt auch der VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2014, 665, 667 f., amtliche und private Äußerungen voneinander ab.

²⁵⁴ Vgl. für mögliche Fehler im Wahlprüfungsverfahren BVerfGE 21, 196, 199; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 41 Rn. 123.

andere Grundrechtsträger zu beurteilen und als vom sachlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst einzuordnen ist.

2. Begrenzung des Grundrechtsschutzes: Mittlerfunktion der Parteien

Wenngleich die Einordnung von Parteien als Grundrechtsträger das Fundament zur Beurteilung der ihnen gestatteten Handlungsweisen bildet, muss auch ihre im Vergleich zu anderen Grundrechtsträgern exponierte verfassungsrechtliche Stellung Berücksichtigung finden. Die Zuweisung eines Verfassungsauftrags an Grundrechtsträger stellt eine Ausnahme in der grundgesetzlichen Konzeption dar.²⁵⁵ Ihr Auftrag in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verdeutlicht die Rückbindung der Rolle der Parteien an die demokratische Ordnung des Grundgesetzes; als Ausführungsvorschrift muss dieser funktional so konkretisiert werden, dass sich die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk realisieren kann.²⁵⁶ Das Demokratieprinzip kann dadurch die politischen Parteien zukommenden grundrechtlichen Schutzbereiche einschränken. Dies führt für den Inhalt von Kommunikationsvorgängen dazu, dass höhere Sorgfaltsanforderungen bei Äußerung von Tatsachenbehauptungen gelten.²⁵⁷ Mit Blick auf die Verwendung von Political Bots gilt es zu untersuchen, in welchen Grenzen die Modalitäten einer Äußerung politischer Parteien Grundrechtsschutz genießen. Für Grundrechtsträger gilt an und für sich das Recht, sich derjenigen kommunikativen Mittel zu bedienen, die den größtmöglichen Einfluss versprechen. So wird für den Äußernden die Chance geschaffen, die Aufmerksamkeit für das jeweilige Anliegen zu erhöhen. Nicht grundrechtsgeschützt sind jene kommunikativen Mittel, durch die einer anderen Person die eigene Meinung aufzuzwingen ersucht wird. Ausgeschlossen sind somit alle kommunikativen Mittel, die dem Empfänger die Möglichkeit nehmen, eine Entscheidung in voller innerer Freiheit zu treffen.²⁵⁸ Inwieweit dieser Schutz der Äußerungsmodalitäten auch für politische Parteien gilt, ist – soweit ersichtlich – im Gegensatz zum Äußerungsinhalt kaum Gegenstand verfassungsrechtlicher Judikatur und Literatur gewesen. Im Anschluss an die für staatliche Akteure geltende Pflicht zur Kommunikationsklarheit²⁵⁹ lässt sich auch für politische Parteien eine Einschränkung der geschützten Modalitäten erwägen.

Maßgeblich für die Bestimmung des grundrechtlichen Schutzes der Äußerungsmodalitäten von Parteien ist wiederum die Konzeption des Art. 21 GG, nach der ihnen die Rolle als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft zukommt.

²⁵⁵ Ein solcher Auftrag findet sich in Art. 6 Abs. 2 GG, der den Eltern die Pflege und Erziehung der Kinder als Grundpflicht zuweist; dazu *Jürgensen/Laude*, JA 2019, 672.

²⁵⁶ Nochmals *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 75; siehe Kapitel 4, B., I., 1., c).

²⁵⁷ Siehe Kapitel 4, B., I., 3.

²⁵⁸ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., a).

²⁵⁹ Siehe Kapitel 4, A., I., 5.

Hieraus lassen sich zwei Leitlinien für die Konkretisierung ihres Grundrechtsschutzes entnehmen: Einerseits bedingt ihre erfolgreiche Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes und die bestimmungsgemäße Wahrnehmung ihrer Funktion zur Integration und Artikulation von Standpunkten in diesem Prozess das Hervorrufen von Resonanz auf Empfängerseite. Parteien müssen ihre Äußerungsmodalitäten somit so wählen können, dass sie ihre Auffassungen an die Bevölkerung vermitteln können. Andererseits kommt den Parteien im Gegensatz zu anderen Grundrechtsträgern durch ihren Auftrag zur Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes eine besondere Funktion im Demokratiemodell zu.

Für die Modalitäten der Äußerungen von Parteien ist ein Vergleich zum Äußerungsinhalt zu ziehen: An die Erkenntnismöglichkeiten von Parteien bezüglich des Wahrheitsgehalts von Tatsachenbehauptungen sind höhere Anforderungen zu stellen. Diese rechtfertigen sich durch ihre strukturelle und normative Einbindung in den Prozess demokratischer Legitimation und den durch die Parteiorganisation zur Verfügung stehenden Ressourcen. Eine entsprechende Bewertung des Äußerungsinhalts setzt voraus, dass die parteipolitische Veranlassung einer Äußerung erkennbar ist. Im Kommunikationsprozess dürfen Parteien sich daher nicht so (täuschend) äußern, dass dies für einen objektiven Betrachter als Äußerung eines Bürgers wahrzunehmen ist. Äußerungen, die diese funktionelle Unterscheidung aushebeln und Parteien in die Position der Bürger rücken, entfernen sie zugleich aus ihrer Mittlerfunktion. Parteien können im Rahmen ihrer Beteiligung am Kommunikationsprozess nicht über ihre Funktion disponieren oder diese für einzelne Äußerungen aufgeben. Ihre Rolle muss die des Mittlers bleiben, durch den Volks- und Staatswillensbildung verbunden werden. Tritt eine Partei als Kommunikator auf, nimmt sie verglichen mit anderen Grundrechtsträgern eine herausgehobene Stellung ein, die in dem Auftrag des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG begründet liegt. Ihre Kommunikation hat das Ziel, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Mit dieser verfassungsrechtlichen Konzeption sind Äußerungen nicht vereinbar, die ihre Unterscheidung zur Bevölkerung aushebeln. Von einer Partei ausgehende Äußerungen, die die Teilnahme eines anderen Grundrechtsträgers am Diskurs suggerieren, missachten ihren verfassungsrechtlichen Auftrag. Aus Art. 21 GG als Konkretisierung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG folgt somit eine Einschränkung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG für Parteien: Diese genießen keinen grundrechtlichen Schutz, wenn sie die Modalitäten einer Meinungsäußerung so wählen, dass diese objektiv als Äußerung eines Bürgers erscheint. Diese Bindung der Partei gilt auch dann, wenn ein von ihr aufgestellter Kandidat als Repräsentant der Partei am Kommunikationsprozess teilnimmt und so eine Verbindung zwischen Einzelperson und Partei herstellt. Auch Wahlbewerber einer Partei dürfen folglich die Modalitäten parteipolitisch motivierter Kommunikationsvorgänge nicht so wählen, dass ihre Äußerungen als objektiv nicht der Partei zuordnungsfähig erscheinen. Die Abgrenzung zwischen parteipolitischen

und privaten Kommunikationsvorgängen ist unter Übertragung der Maßstäbe zur Neutralitätspflicht²⁶⁰ danach vorzunehmen, ob ein Wahlbewerber für seine Äußerung in spezifischer Weise Autorität der Partei in Anspruch nimmt. Äußert sich ein Wahlbewerber als Einzelperson, ohne auf seine Partei zu rekurrieren und dadurch eine besondere Position im Kommunikationsprozess einzunehmen, ist er durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG ohne parteispezifische Einschränkungen geschützt. Handelt es sich aber um einen einer Partei, als Vereinigung von Bürgern, zurechenbaren Kommunikationsvorgang und werden insofern der Partei zur Verfügung stehende Ressourcen und besondere Autorität zur Mitwirkung an der Willensbildung der Bevölkerung eingesetzt, muss sich die Äußerung auf die veranlassende Partei zurückführen lassen. Abgesehen von dieser Einschränkung gilt, dass auch Parteien die Umstände der Meinungskundgabe so wählen können, dass ihren Äußerungen die größtmögliche Wirkung zukommt.²⁶¹

3. Notwendige Transparenz von Parteien in sozialen Online-Netzwerken

Die von Political Bots ausgehenden Verzerrungen können den Diskurs in sozialen Online-Netzwerken und darüber die Meinungsbildung der Nutzer beeinflussen. Ihre Verwendung ist mit einer doppelten Identitätstäuschung verbunden, bei der die automatisierte Steuerung des Accounts verborgen und über die Profilinformationen eine andere Person als der Verwender ausgewiesen wird. Nutzen Parteien Political Bots, ergibt sich eine Täuschung über den parteipolitischen Zusammenhang der Kommunikation. Durch Gebrauch einer fremden Identität wird dieser (fiktiven) natürlichen oder juristischen Person eine Äußerung zugeschrieben. Im Gegensatz zu offiziell von Parteien verantworteten und diesen durch die Profilinformationen zuordnungsfähigen Accounts wird nicht deutlich, dass sich eine Partei am Kommunikationsprozess im jeweiligen sozialen Online-Netzwerk beteiligt. Gezeigt wurde, dass die Nutzung von Äußerungsmodalitäten, die Kommunikation einer Partei als die eines Bürgers erscheinen lassen, nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt wird. Der gezielte Gebrauch einer fremden Identität durch eine Partei widerspricht darüber hinaus ihren verfassungsrechtlichen Pflichten. Art. 21 GG muss im Kontext zu Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG so verstanden werden, dass die Parteien die Grundbedingungen des demokratischen Legitimationsprozesses wahren müssen. Ausgangspunkt der demokratischen Legitimation der Staatsorgane ist die Wahlentscheidung der Bürger am Ende eines freien, nicht staatlich beeinflussten Meinungsbildungsprozesses.²⁶² Die durch die Freiheit der Wahl

²⁶⁰ Siehe Kapitel 4, A., I., 3., b).

²⁶¹ *Klaas*, MMR 2019, 84, 88.

²⁶² *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 2004, § 24 Rn. 40; *Klaas*, MMR 2019, 84, 88; *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 42 Rn. 44 ff.; siehe Kapitel 4, A., I., 3., a).

gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Notwendigkeit einer freien Wahlentscheidung setzt der Wahlbeeinflussung durch Parteien Grenzen. Art. 21 GG weist den Parteien ihre Funktion im Rahmen der Willensbildung des Volkes als „Keimzelle“ demokratischer Legitimation des Staatshandelns zu, weil ein Mittler zwischen Staat und Gesellschaft notwendig für das Funktionieren dieses Prozesses ist. Institutionelle Alternativen für die von politischen Parteien übernommene Mittlerrolle fehlen.²⁶³ Eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Pflichtenstatus ist anzunehmen, wenn Parteien aus (machtpolitisch motivierten) Eigeninteressen durch eine Veränderung ihrer Rolle auch die Rahmenbedingungen für die Meinungsbildung der Bevölkerung verändern.

Aufgrund ihrer Grundrechtsträgerschaft ist zu beachten, dass die Aufgabe von Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung nicht in einer Weise übersteigert wird, die sie umfassend auf das Gemeinwohl ausrichtet.²⁶⁴ Die Parteien gehören nicht zu den (demokratisch legitimierten) Staatsorganen, die nach dem Demokratieprinzip die Staatsgewalt ausüben.²⁶⁵ Ihr Streben nach Macht wird von Art. 21 Abs. 1 GG vorausgesetzt und verfassungsrechtlich in Teilen von damit bisweilen assoziierten moralischen Vorbehalten „desinfiziert“.²⁶⁶ Insoweit dürfen auch aus dem öffentlichen Status der Parteien keine übersteigerten Transparenzpflichten abgeleitet werden: Jede kommunikative Einschränkung politischer Parteien ob ihrer Staatsnähe beschränkt ihre Möglichkeiten zur Mitwirkung an der Meinungsbildung der Bevölkerung. Werden Parteien mit Staatsorganen vergleichbare Pflichten auferlegt, wird der freie, staatlich unbeeinflusste Meinungsbildungsprozess als Ausgangspunkt demokratischer Legitimation in diesem Umfang verstaatlicht und geschwächt.

Transparenz im Kommunikationsprozess ist von Parteien – im Gegensatz zu Amtsträgern – daher verfassungsrechtlich (!) nur insoweit verlangt, als es um ihre Funktion für das Bestehen einer ununterbrochenen Kette demokratischer Legitimation zwischen Volk und Staatsorganen geht.²⁶⁷ Die Parteien sollen der Bevölkerung ermöglichen, sich mit ihrer Hilfe zu organisieren und Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt zu nehmen. Ob ihres Auftrags aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG leben die Parteien für den Bereich des Kommunikationsprozesses innerhalb der Verfassungssphäre und stehen dem Staat nicht (wie im Regelfall) als grundrechtbewehrter Bürger gegenüber.²⁶⁸ Hier ergibt sich für

²⁶³ Schemmel, Der Staat 57 (2018), 501, 504, auch mit Bezug auf die fortbestehende Bedeutung der Parteien trotz der Digitalisierung der Kommunikation.

²⁶⁴ Vgl. Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 21, mit Verweis auf Kunig, in: v. Münch/Kunig, Art. 21 Rn. 26.

²⁶⁵ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Art. 20 II. Rn. 12; vgl. Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 76; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 254.

²⁶⁶ Kluth, in: BeckOK GG, Art. 21 Rn. 60.

²⁶⁷ Vgl. Henke, in: BK, Art. 21 Rn. 30; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Art. 21 Rn. 26: „Das GG wehrt sich gegen politische Parteien, welche nachhaltig seine Grundsubstanz angreifen.“

²⁶⁸ Vgl. BVerfGE, 1, 208, 226; Forsthoff, AöR 76 (1950/51), 369, 373 f.

Parteien und die von ihnen aufgestellten Wahlbewerber ein Verbot, sich Kommunikationsmodalitäten zu bedienen, die ihre Erkennbarkeit als Kommunikator verhindern. Nutzen Parteien ihre Ressourcen für eine Kommunikation unter anderer Identität, geben sie ihre verfassungsrechtliche Funktion auf und unterbrechen „die Brücke zwischen Volk und Staat“²⁶⁹. Es ist mit ihrem verfassungsrechtlichen Status nicht vereinbar, durch Wahl der Äußerungsmodalitäten die Kommunikation eines Bürgers zu suggerieren. Derartiges Handeln überschreitet die Grenzen der Mitwirkung einer Partei an der Willensbildung des Volkes, da objektiv der Eindruck hervorgerufen wird, dass die Partei nicht als Kommunikator agiert.

Die Erfindung einer bzw. Nutzung der Identität einer fremden natürlichen oder juristischen Person in einem sozialen Online-Netzwerk ist einer Partei daher verfassungsrechtlich untersagt. Hierfür lässt sich ein Vergleich zu (verdeckter) politischer Wahlwerbung im Rundfunk ziehen. Verdeckte Einflussnahme von Parteien verzerrt die (kommunikativen) Chancen der Bewerber im politischen Wettbewerb. Der Gesetzgeber kann daher seine Regelungsbefugnis in einer Weise wahrnehmen, die Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit untersagt, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf das Programm nehmen könnten. Eine Begrenzung verdeckter Meinungsbeeinflussung in Form der Verwendung von Political Bots ergibt sich – anders als vom Bundesverfassungsgericht für den Bereich des Rundfunks offengelassen²⁷⁰ – auch schon verfassungsrechtlich. Parteien erfahren zur Erfüllung ihrer Funktionen eine Privilegierung gegenüber anderen Grundrechtsträgern, welche durch die staatliche Parteienfinanzierung als eine von drei wesentlichen Säulen ihrer Einnahmen veranschaulicht wird.²⁷¹ Die ohnehin rechtfertigungsbedürftige unmittelbare Finanzierung aus staatlichen Mitteln wäre nicht haltbar, dürften Parteien diese Mittel zur verdeckten Kommunikation verwenden. Die Teilnahme von Parteien am Kommunikationsprozess im Gewand eines Bürgers ist verfassungswidrig. Mithin dürfen Parteien keine Political Bots in sozialen Online-Netzwerken verwenden, da Kommunikationsvorgänge dann objektiv von einem einem Bürger zuzuordnenden Account ausgingen.²⁷² Diese Begrenzung gilt auch für die von einer Partei aufgestellten Wahlbewerber, die für ein Mandat in einem Bundes- oder Landesparlament oder in einer Volksvertretung auf kommunaler Ebene kandidieren. Wirbt eine von einer Partei aufgestellte Einzelperson um ein politisches

²⁶⁹ Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 159.

²⁷⁰ Siehe Kapitel 4, B., II., 1., a).

²⁷¹ Zu den Säulen der Parteienfinanzierung Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 407 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 21 Rn. 179 ff. Mit einem Überblick über die Entwicklung der Parteienfinanzierung Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2005, § 40 Rn. 103 ff.

²⁷² Im Ergebnis ebenso Gasser/Kraatz, Wegbereiter der Maschinokratie, <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020.

Mandat, nimmt sie eine im politischen Wettbewerb gegenüber anderen Bürgern hervorgehobene Position ein, welche auch eine veränderte Pflichtenstellung begründet.²⁷³ Zudem ist zu beachten, dass der Wahlkampf oftmals durch die einzelnen Kandidaten einer Partei ausgeführt wird und die für eine Partei geltenden Anforderungen nicht durch ihre organisatorische Untergliederung umgangen werden dürfen. Auch den von einer Partei aufgestellten Wahlbewerbern ist die Verwendung von Political Bots ab dem Zeitpunkt ihrer förmlichen Zulassung zur Wahl²⁷⁴ verfassungsrechtlich verwehrt. Der parteipolitische Kontext ihrer Kommunikation muss erkennbar sein. Diese verfassungsrechtlichen Restriktionen gelten nicht (bereits) für jedes Mitglied einer Partei. Über die bloße Mitgliedschaft hinaus muss vielmehr die Zulassung eines Wahlbewerbers einer Partei vorliegen; diese förmlichen Akte begründen eine gegenüber anderen Grundrechtsträgern qualitativ neue Position im Kommunikationsprozess, aus der Anforderungen an die Erkennbarkeit der Kommunikation resultieren.

Durch das Kriterium der Erkennbarkeit ergibt sich eine qualitative Grenze automatisierter Meinungsbeeinflussung durch Parteien. Versuche einer quantitativen verfassungsrechtlichen Begrenzung der Verwendung von Political Bots sind daher abzulehnen.²⁷⁵ Die Bestimmung eines Schwellenwerts in diesem Sinne, bei dessen Überschreiten eine verfassungswidrige Parteikommunikation vorliegt, begegnet bereits praktischen Problemen und kann erst mit zeitlichem Abstand durch Datenanalyse erfolgen. Aus der Konzeption des Art. 21 GG und dessen Bezug zum Demokratieprinzip resultieren parteispezifische Restriktionen im Vergleich zu anderen Grundrechtsträgern, die sich bei Verwendung von Political Bots außer in Fällen des Identitätsmissbrauchs auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG berufen können.

4. Automatisierung von erkennbar parteipolitischen Accounts

Zu bedenken ist, dass eine Verwendung von Bots durch Parteien denkbar ist, in der die hinter dem Account stehende Partei im Profil erkennbar gemacht wird.

²⁷³ Diese veränderte Pflichtenstellung wird einfach-gesetzlich in den Regelungen der Bundes- und Landeswahlgesetze zum Ausdruck gebracht, welche die Wählbarkeit gegenüber dem aktiven Wahlrecht an strengere Voraussetzungen knüpfen. Zudem können natürliche Personen die Wählbarkeit aufgrund Richterspruchs verlieren. Siehe exemplarisch § 15 BWG; Art. 22 LWG Bayern; § 4 LWG NRW; § 8 LWahlG SH.

²⁷⁴ Die Zulassung der Wahlvorschläge der Parteien ist in den Bundes- und Landeswahlgesetzen geregelt und erfolgt regelmäßig mit einem zeitlichen Vorlauf von etwa zwei Monaten bis zum Wahltag, wodurch der entscheidende Zeitraum des Wahlkampfs erfasst wird. Siehe exemplarisch §§ 26, 28 BWG; Art. 34 LWG Bayern; § 21 LWG NRW; § 31 LWahlG SH.

²⁷⁵ A. A. Steinbach, ZRP 2017, 101, 103: „wo eine Meinungsbildung durch die Marginalisierung individueller Meinungsbeiträge schlichtweg unmöglich gemacht wird.“ In Bezug auf die Begründung einer Schutzpflicht *Milker*, ZUM 2017, 216, 220: „wenn ein Diskussionskanal komplett lahmgelegt wird.“ Vgl. Klaas, MMR 2019, 84, 88, der die gesetzgeberische Regelungsbefugnis u. a. von Parametern wie Anzahl und Frequenz von Postings abhängig machen will, sowie Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 75.

Hierbei wird die Automatisierung schlicht als verdecktes technisches Hilfsmittel zur Veröffentlichung von Inhalten in sozialen Online-Netzwerken genutzt. Es liegt mithin keine Täuschung anderer Nutzer über den parteipolitischen Kontext einer Äußerung vor; vielmehr werden die technischen Umstände für den Nutzer verdeckt. Bei der Verwendung von Bots mit erkennbar parteipolitischen Accounts besteht somit nicht die Gefahr, dass durch eine verdeckte Parteil kommunikation die Meinungsbildung der Bürger beeinflusst und so auch die demokratische Legitimation von Wahlentscheidungen berührt wird. Durch die Profilinformatoren wird die Teilnahme einer Partei am Kommunikationsprozess erkennbar. Die Parteien weisen ein grundrechtlich schutzwürdiges Interesse an der Verwendung technischer Hilfsmittel, die ihren Einfluss im Kommunikationsprozess vergrößern, ohne dabei den Ablauf des Prozesses an sich zu behindern, auf. Einer durch Automatisierung potenzierten Verbreitung der Inhalte einer Partei in einem sozialen Online-Netzwerk kann mit Mitteln des Meinungskampfes, etwa einer verstärkten Kommunikation über Gruppen oder einer persönlicheren (weil nicht technisch vermittelten) Ansprache der Nutzer, entgegengewirkt werden. Die Verwendung auch verdeckt automatisierter Accounts in sozialen Online-Netzwerken durch Parteien ist mithin verfassungsmäßig, soweit die Parteizugehörigkeit erkennbar ist.

C. Ergebnis

Die Verwendung von Political Bots überschreitet die verfassungsmäßigen Grenzen zulässiger staatlicher Kommunikation. Durch die Verdeckung der technischen Modalitäten der Äußerung wird das Gebot staatlicher Kommunikationsklarheit verletzt. Werden dabei nicht dem Staat zuordenbare Accounts genutzt, liegt eine verdeckte staatliche Kommunikation vor. Dies verschärft die Risiken der Verwendung von Political Bots ohnehin immanenten Täuschung, weil gerade die Zuordnung staatlicher Kommunikation eine Kontrollmöglichkeit schafft und so die Staatsfreiheit der Meinungsbildungsprozesse sichert. Die staatliche Verwendung von Political Bots ist somit unabhängig von der Transparenz des genutzten Accounts verfassungswidrig.

Die Beurteilung automatisierter Kommunikation durch politische Parteien ist demgegenüber davon abhängig, ob der parteipolitische Kontext eines Kommunikationsvorgangs erkennbar ist. Die Kommunikation von Parteien und von ihnen aufgestellten Wahlbewerbern ist nicht mehr durch die Meinungsfreiheit geschützt, wenn sie Äußerungsmodalitäten so wählen, dass die Äußerung objektiv als von einem Bürger stammend erscheint. Den Parteien erwächst insoweit die Aufgabe zur Förderung und Gewährleistung eines Kommunikationsprozesses im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.²⁷⁶ Auch vor

²⁷⁶ Vgl. BVerfGE 138, 102, 116; *Klaas*, MMR 2019, 84, 87.

Überschreitung der „Außengrenze“ des Parteienverbots wird ihr Handlungsspielraum insoweit begrenzt.²⁷⁷ Die Erfindung bzw. Nutzung einer fremden, auf einen Bürger hinweisenden Identität für ihre Kommunikation muss Parteien und den von ihnen aufgestellten Wahlbewerbern daher verwehrt sein. Accounts einer Partei und ihrer Wahlbewerber in einem sozialen Online-Netzwerk müssen in den Profilingen die verantwortliche Partei ausweisen; ist dies der Fall, ist auch die Automatisierung dieser Accounts grundrechtlich geschützt. Die verdeckte Verwendung von Political Bots durch Parteien ist nach diesem Maßstab verfassungswidrig.

²⁷⁷ *Klaas*, MMR 2019, 84, 87.

Kapitel 5

Bedingungen und Optionen einer gesetzgeberischen Regulierung von Political Bots

Mit Blick auf die durch Political Bots mögliche Beeinflussung des Kommunikationsprozesses und auf Basis ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung stellen sich die Fragen nach Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer gesetzgeberischen Regulierung¹. Hierfür soll zunächst dargestellt werden, unter welchen Voraussetzungen grundrechtliche Schutzpflichten den Gesetzgeber zum Tätigwerden zum Schutz seiner Bürger anhalten. Sodann wird untersucht, inwieweit der Einsatz von Political Bots bereits gesetzlich erfasst ist. Darauf aufbauend soll beurteilt werden, ob *de lege ferenda* vor dem Hintergrund staatlicher Schutzpflichten neue Regulierungsoptionen in Betracht zu ziehen sind.

A. Schutz- und Handlungspflichten des Gesetzgebers

I. Die objektiv-rechtliche Komponente der Grundrechte

Für die Konkretisierung der Grundrechte haben sich verschiedene Grundrechtstheorien gebildet, welche „differenzierende Dimensionen der Grundrechte“ betonen.² Das Bundesverfassungsgericht will bei der Erschließung eines Grundrechts so vorgehen, dass sich seine juristische Wirkungskraft am stärksten entfaltet.³ Infolge der geschichtlichen Entwicklung der Staatsidee des bürgerlichen Rechtsstaats gilt die liberale Dimension der Grundrechte als Abwehrrechte als selbstverständlich. Die Abwehrrechte begrenzen die staatlichen

¹ Als „Regulierung“ wird dabei in dieser Arbeit ein zielgerichteter Eingriff in die Aktivitäten einer Zielpopulation verstanden, wobei der Eingriff typischerweise direkt ist – mit verbindlicher Normsetzung, Überwachung und Sanktionierung – und von Akteuren des öffentlichen Sektors auf die wirtschaftlichen Aktivitäten von Akteuren des privaten Sektors ausgeübt wird; dazu *Koop/Lodge, Regulation & Governance* 2017, 95, 105. Auch „Recht“ wird oftmals zur Regulierung eingesetzt; der Begriff beschreibt aber (insoweit enger) einen bestimmten Inhalt verhaltenssteuernder (typischerweise hoheitlicher) Kommunikation. Im Gegensatz dazu bezieht sich „Regulierung“ auf den Akt der Kommunikation von Normen; vgl. *Heyvaert, Transnational Environmental Regulation and Governance*, 2019, S. 26 f.

² *Ossenbühl*, NJW 1976, 2100. Darstellung der verschiedenen Theorien bei *Böckenförde*, NJW 1974, 1529, 1530 f.

³ BVerfGE 6, 55, 72; 32, 54, 71; 39, 1, 38; 43, 154, 167; 51, 97, 110; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 158.

Befugnisse gegenüber der Freiheitssphäre des Einzelnen und sichern dessen subjektive Rechtspositionen durch negatorische Ansprüche ab.⁴ Diese subjektiv-rechtliche Bedeutungsschicht der Grundrechte ist schon in ihrer menschenrechtlichen Abkunft verwurzelt.⁵ Indes kann die subjektive (Abwehr-)Funktion allein das Potenzial der Grundrechte nicht ausschöpfen. Früh hat das Bundesverfassungsgericht deshalb mit dem Ziel einer prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft⁶ auf weitere Grundrechtsfunktionen zurückgegriffen: Mit seiner Konkretisierung der Grundrechte als „objektive Wertordnung“, die als „verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts“ gilt, erkannte es einen objektiv-rechtlichen Gehalt der Grundrechte.⁷ Die dadurch begründete zweite Komponente des „Doppelcharakters der Grundrechte“ vergrößert ihre Reichweite auf die rechtliche Ordnung der Gesellschaft.⁸ Aus der objektiven Komponente wiederum wurden unterschiedliche Dimensionen entwickelt, die je nach Kontext bei der Grundrechtsprüfung zu beachten sind.

1. Mittelbare Drittwirkung

Die im Grundgesetz positivierten Grundrechte binden gem. Art. 1 Abs. 3 GG alle staatlichen Gewalten, gelten aber zwischen Privatpersonen nicht unmittelbar. Die Grundrechte können dennoch die Privatrechtsbeziehungen zwischen Bürgern prägen und auf diese ausstrahlen.⁹ Den Grundrechten kommt somit auch die Funktion einer gesellschaftlichen Regulierung zu.¹⁰ Dies bedeutet, dass bei der Auslegung der Vorschriften des Privatrechts zu ausschließlich natürliche Personen betreffenden Austausch- und Erwerbsverhältnissen die grundrechtlichen Wertmaßstäbe beachtet werden müssen. Die Grundrechte prägen insoweit durch ihren objektiv-rechtlichen Gehalt die Privatrechtsbeziehungen unmittelbar. Weil lediglich der Staat Adressat der Grundrechte ist, handelt es sich um eine mittelbare Drittwirkung.¹¹

⁴ BVerfGE 7, 198, 204 f.; Böckenförde, NJW 1974, 1529, 1530; M. Schröder, JZ 2019, 953, 954; Stern, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 185 Rn. 57.

⁵ Stern, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 185 Rn. 70.

⁶ BVerfGE 7, 198, 205; so später auch BVerfGE 50, 290, 337; 115, 320, 358.

⁷ BVerfGE 7, 198, 205: „Rechtsgehalt der Grundrechte als objektiver Normen“; Stern, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 185 Rn. 80 f. Zu ersten Schritten der theoretischen Begründung der objektiven Komponente Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 31 ff.

⁸ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 35.

⁹ BVerfGE 7, 198, 205 ff.; 10, 302, 322; 13, 318, 325; 25, 256, 263; 34, 269, 280; Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 37.

¹⁰ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 38.

¹¹ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 38 f.

2. Schutzpflichten

Eine weitere Ausprägung erfährt die objektive Komponente durch die Feststellung, dass der Staat angesichts der herausragenden Wertigkeit der grundrechtlichen Schutzgüter unter bestimmten Umständen zu einem aktiven Handeln zu ihrem Schutz verpflichtet sein kann.¹² Bei Angriffen Dritter kann der in den Grundrechten verbürgte Personenstatus jedes Einzelnen öffentlich-rechtliche Schutzmaßnahmen erfordern.¹³ So ergibt sich eine Schutzpflicht des Staates für das menschliche Leben aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG; diese wird zudem an Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG angeknüpft, der den Staat zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde verpflichtet.¹⁴ Die staatliche Schutzpflicht ist umso umfassender zu verstehen, „je höher der Rang des in Frage stehenden Rechtsgutes innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes anzusetzen“ ist.¹⁵ Neben dem Rang des zu schützenden Rechtsguts sind auch die Rechte von Dritten bei der Ausübung staatlicher Schutzpflichten zu beachten. Ein staatliches Handeln zum Schutz eines Bürgers kollidiert regelmäßig mit der subjektiv-rechtlichen Position eines Dritten. Dieser Eingriff in die Freiheitsbereiche von Grundrechtsträgern kann nur bei Abwägung der gegenüberstehenden Grundrechtspositionen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt sein.¹⁶ In Abgrenzung zur Drittwirkung der Grundrechte geht es also nicht um die Austauschbeziehungen natürlicher Personen, sondern um den Schutz des Personenstatus.¹⁷ Die Figuren der Schutzpflicht und der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte berühren sich insoweit, als beide sich auf die Relevanz der Grundrechte zwischen Privatpersonen beziehen. Die Drittwirkung der Grundrechte betrifft die Binnenbeziehungen zwischen Privaten. Die Schutzpflicht gebietet dem Staat, sich mit seinen Mitteln vor die durch die Grundrechte geschützten Güter zu stellen. Hier richten sich die Grundrechte des Opfers wie des Störers auf den Staat, den die – ausschließlich staatsgerichtete – Schutzpflicht trifft.¹⁸ Die mittelbare Drittwirkung und die staatliche Schutzpflicht als objektiv-rechtliche Schutzgehalte der Grundrechte sind eng miteinander verzahnt und ergänzen sich in ihrer Wirkung als staatliche Pflicht, „die freie Ausübung grundrechtlicher Positionen zu gewährleisten.“¹⁹

¹² Vgl. *Stern*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 185 Rn. 86.

¹³ *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 35; *Stern*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 185 Rn. 86.

¹⁴ *Horn*, in: Stern/Becker, Art. 2 Rn. 84 ff.; *Murswiek/Rixen*, in: Sachs, Art. 2 Rn. 188 ff.; *Stern*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 185 Rn. 88.

¹⁵ BVerfGE 39, 1, 42.

¹⁶ *Stern*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 185 Rn. 90 f.

¹⁷ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 252; *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 38.

¹⁸ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 251 f. mwN.

¹⁹ *Rupp*, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 22.

II. Voraussetzungen einer staatlichen Schutzpflicht

Für die Prüfung staatlicher Schutzpflichten bietet sich an, wie bei Rechtsnormen grundlegend zwischen Tatbestand und Rechtsfolge zu unterscheiden. Die Erfüllung des Tatbestands löst die grundrechtliche Schutzpflicht aus.²⁰

*1. Tatbestand**a) Betroffenheit eines grundrechtlichen Schutzguts*

Als Eingriffsobjekt betroffen sein muss ein Schutzgut eines Freiheitsgrundrechts.²¹ Paradigmatisch hierfür stehen das Leben und die körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Daneben kommt aber auch jedes weitere Schutzgut eines Freiheitsgrundrechts in Betracht. Nicht erfasst sind Verfahrensgarantien, soziale Gewährleistungen und die Gleichheitsrechte. Die Schutzpflicht erfasst „sacherzeugte“ Schutzgüter wie Leben und Ehre, aber auch „rechtserzeugte“ Güter der Rechtsordnung wie etwa das Eigentum. Somit knüpft die Schutzpflicht an den Bestand der Schutzgüter an, den die Verfassung und, in ihrer Konkretisierung, das einfache Recht als rechtliche Institutionen bereitstellen.

b) Rechtswidriger Eingriff

Das grundrechtliche Schutzgut muss verletzt worden sein oder die Gefahr einer solchen Verletzung bestehen.²² Eine Verletzung eines Schutzguts liegt in jedem rechtswidrigen Eingriff, wobei dieser die nicht unerhebliche (drohende) Einwirkung auf das Schutzgut gegen den Willen des Grundrechtsträgers meint. Neben der Verletzung des grundrechtlichen Schutzguts ist auch die Gefahr der Verletzung als „erkennbare, objektive, nicht entfernte Möglichkeit eines Schadens“²³ tatbestandsmäßig. Von der Gefahr zu unterscheiden ist das in ihrem Vorfeld liegende Risiko, welches die Gefahrenschwelle (noch) nicht überschreitet, aber das Potenzial der Gefahr enthält. Die Risikovorsorge ist eine fakultative Staatsaufgabe, während die Gefahrenabwehr verpflichtend ist. Von Gefahr und Risiko abzugrenzen sind Belästigungen, die mangels hinreichender Intensität nicht als Eingriff in das grundrechtliche Schutzgut gesehen werden können.

Der Eingriff in das grundrechtliche Schutzgut muss rechtswidrig sein. Die Rechtswidrigkeit ist nach verfassungsrechtlichen Kriterien als Tatbestands-

²⁰ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 218.

²¹ Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 222 ff.

²² Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 225 ff. mwN.

²³ Der Gefahrbegriff folgt somit dem des Polizeirechts, vgl. *Denninger*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 2018, D. Rn. 39 ff.

voraussetzung der Schutzpflicht nach dem Vorrang der Verfassung zu prüfen. Für die Ausführung der Schutzpflicht gilt dann der Vorbehalt des Gesetzes.²⁴ Wichtiger Maßstab ist das Verbot physischer Gewalt für Bürger als Kehrseite des staatlichen Gewaltmonopols. Das Gewaltverbot erfasst nicht nur die unmittelbare Anwendung physischer Gewalt als Ausfluss der Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern gilt als allgemeine Maxime für alle grundrechtlichen Schutzgüter.²⁵ Weiter gefasst als das Verbot physischer Gewalt ist die Nichtstörungsschranke, die dem Gebot *alterum non laedere*²⁶ entspricht. Dieses erfasst auch unkörperliche Mittel der Rechtsverletzung und will verhindern, dass ein Bürger die Rechtssphäre des anderen verletzt. Die Privatautonomie kann unter den Bedingungen der Rechtsgleichheit nur funktionieren, wenn alle Rechtsgenossen „die Selbstbestimmung der anderen respektieren, deren Rechtsgüter achten und sich des Zwangs, der Drohung, der Täuschung enthalten.“

c) Zurechnung des Eingriffs

Der Eingriff muss einem Grundrechtsträger zuzurechnen sein, der für ein bestimmtes Verhalten oder den Zustand einer Sache verantwortlich ist.²⁷ Die Verantwortlichkeit ist als Tatbestandsmerkmal weit zu interpretieren: Für die objektiv-rechtliche Schutzpflicht kommt es zunächst nicht darauf an, ob der Verursacher als Person identifiziert werden kann. Derartige Einschränkungen durch Kausalitätserfordernisse werden erst auf Rechtsfolgenseite relevant, wenn zu bestimmen ist, wer Adressat einer möglichen Sanktion sein kann. Ebenso ist für den Eingriffstatbestand kein Verschulden des Störers erforderlich.

d) Privater Störer

Der Eingriff muss schließlich von einem privaten und nicht von einem staatlichen Störer ausgehen.²⁸ Dies bedeutet, dass die Gefahr von einer Person ausgeht, die selbst der Staatsgewalt unterworfen ist und dieser in der Regel Grundrechte entgegensetzen kann. In dieser Konstellation „ergibt sich das tatbestandliche Dreieck zwischen dem schutzpflichtigen Staat und den zwei Grundrechtsträgern“, die sich als Schutzbedürftiger und Gefahrverursacher gegenüberstehen.

²⁴ Zur gesetzgeberischen Konkretisierung der Schutzpflicht siehe Kapitel 5, A., II., 2., c).

²⁵ Hieraus resultieren u. a. für Art. 8 Abs. 1 GG das Verbot der Nötigung durch Verkehrsblockaden und für Art. 5 Abs. 1 GG das Verbot des Zwangs, eine bestimmte Meinung zu äußern.

²⁶ Dazu ausführlich *Schiemann*, JuS 1989, 345 ff.

²⁷ Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 240 ff.

²⁸ Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 247 ff.

2. Rechtsfolge

a) Inhalt der Schutzpflicht

Ergibt sich tatbestandlich eine staatliche Schutzpflicht, ist die Rechtsfolge die obligatorische Aufgabe des Staates zur Gefahrenabwehr.²⁹ Der Staat muss die betroffenen Schutzgüter mit rechtsstaatlichen Mitteln wirksam schützen. Staatsaufgabe ist es somit, den objektiven Schutzbedarf der Grundrechte zu erfüllen und den subjektiven Schutzbedürfnissen des einzelnen Grundrechtsträgers zu genügen. Relativierungen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Mittel gelten bei der Umsetzung der Schutzpflicht.³⁰ Die inhaltliche staatliche Verpflichtung zur Gewährung eines Mindeststandards an Schutz ist eine alternative Regel. Dieses Untermaßverbot verlangt vom Staat die „rechtliche und reale Gewähr eines Mindeststandards an Schutz“.³¹ Das Untermaßverbot korrespondiert mit dem Übermaßverbot des Abwehrrechts und führt dazu, dass der Staat bei einem Grundrechtseingriff wie bei einem Vorenthalten von Schutz unter grundrechtlichem Rechtfertigungszwang steht.³² Neben die Aufgabe zur Gewährleistung der grundrechtlichen Schutzgüter tritt die fakultative Aufgabe der Risikoversorge.³³

b) Maßstab des Schutzbedarfs

Der vom Staat sicherzustellende Schutzbedarf hängt von der Sicherheitsempfindlichkeit des Schutzguts, von Art, Reichweite und Intensität des Eingriffs sowie den dem Grundrechtsträger selbst zur Verfügung stehenden Abhilfemöglichkeiten ab.³⁴ „Der Bereich der Schutzpflicht weitet sich mit der Sensibilität des Schutzgutes, der Größe der Gefahr, aber auch ihrer Neuheit; je unbekannter sie ist, desto unsicherer sind Abwehrvorkehrungen.“ Staatlicher Schutzbedarf kann sich nur ergeben, wenn dem Bürger nicht zugemutet werden kann, seine Rechte allein, notfalls vor Gericht, zu verteidigen. Im Sinne dieses Subsidiaritätsprinzips ist private Eigeninitiative vorrangig vor Staatsintervention.

Die Erfüllung der Schutzpflicht steht weiter unter dem Vorbehalt des faktisch und rechtlich Möglichen. Die Wahrung aller vorhandenen Rechtsgüter stößt insbesondere faktisch an die Grenze der staatlichen Handlungskapazität. Die Schutzbedürfnisse einzelner Grundrechtsträger begegnen im freiheitlichen Sys-

²⁹ Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 263 ff.

³⁰ Siehe dazu sogleich unter 3.

³¹ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 301.

³² *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 304.

³³ Dazu *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 235.

³⁴ Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 270 ff.

tem gegenläufigen Prinzipien und der Begrenzung rechtsstaatlicher Handlungsbefugnisse, was eine Grenze des rechtlich Möglichen schafft.

c) Adressaten der Schutzpflicht

„Adressat der Schutzpflicht ist die Staatsorganisation.“³⁵ Angesichts der umfassenden Grundrechtsbindung des Art. 1 Abs. 3 GG aktualisiert sich die Schutzpflicht für die staatliche Organisationseinheit, die im Einzelfall für das in Betracht kommende Schutzmittel zuständig ist; Vorschriften zur Verbands-, Behörden- und Organzuständigkeit sind zu beachten. Weiterhin kann sich eine exekutive Eingriffsermächtigung, den Vorbehalt des Gesetzes wahrend, nur aus einem förmlichen Gesetz ergeben. Hat der Gesetzgeber die Schutzpflicht konkretisiert, wird sie durch das Gesetz mediatisiert. Erst das Gesetz gibt der Schutzpflicht die erforderliche Bestimmtheit. Der Legislative obliegt es also, Tatbestand und Rechtsfolgen der Schutzpflicht auszuformulieren. Auch der Wesentlichkeitsgedanke verlangt, dass der Gesetzgeber alle zur Verwirklichung der Grundrechte wesentlichen Entscheidungen trifft.

Der Gesetzgeber erhält durch die Schutzpflicht den Auftrag, Normen bereitzustellen, die die Grundrechte gegen private Übergriffe sichern. Dieser Auftrag ist dynamisch zu verstehen und aktualisiert sich insbesondere bei neuartigen Gefahrenlagen. Der Gesetzgebungsauftrag ist erfüllt, „wenn objektiv eine gesetzliche Regelung vorhanden ist, die nach den allgemeinen Grundsätzen der Gesetzesauslegung den in Frage stehenden Sachverhalt erfasst und den Anforderungen der Schutzpflicht inhaltlich genügt.“³⁶ Soweit Schutzvorkehrungen fehlen, muss der Gesetzgeber diese schaffen oder die vorhandenen Regelungen nachbessern. Ihm obliegt die dreifache Pflicht, zunächst die Entwicklung zu beobachten, die geltenden Schutznormen auf ihre Angemessenheit und Wirksamkeit zu überprüfen und sodann bei negativem Ausgang der Prüfung nachzubessern.

3. (Verfassungs-)Gerichtliche Kontrolle des Gesetzgebungsauftrags zum Grundrechtsschutz

a) Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers

Als Ausfluss der in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerten Gewaltenteilung sind die Staatsgewalten in ihrer Entscheidungsfindung souverän. Hieraus ergibt sich für den Gesetzgeber eine weite Prärogative bei der Entscheidung, ob er eine bestimmte Aufgabe in Angriff nehmen und wie er sie verwirklichen will.³⁷ Im

³⁵ Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 277 ff.; *Rupp*, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 32 ff.

³⁶ BVerfGE 77, 381, 404.

³⁷ BVerfGE 25, 1, 19 f.; 37, 1, 20; 77, 84, 106 f.; 115, 276, 308.

Rahmen seiner Einschätzungsprärogative unterliegt der Gesetzgeber einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.³⁸ Auch die Schutzpflicht überlässt den staatlichen Organisationseinheiten daher ein Ermessen darin, wie sie einem Eingriff begegnen.³⁹ Innerhalb dieser Einschätzungsprärogative lässt sich zwischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers differenzieren.⁴⁰

aa) Einschätzungsspielraum

Auf der einen Seite hat der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum, „ob er in einen Widerstreit grundrechtlich geschützter Freiheiten regulierend eingreift.“ Eine verfassungsrechtliche Überprüfung innerhalb dieses Einschätzungsspielraums ist weitgehend möglich; kann doch eindeutig festgestellt werden, ob der Gesetzgeber tätig geworden ist.⁴¹ Überall dort, wo es des Schutzes des Gesetzgebers bedarf, muss dieser auch tätig werden.⁴² Eine Verletzung der Schutzpflicht liegt entsprechend vor, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat.⁴³ Angesichts der Weite abstrakter Generalklauseln im Zivil- und Verwaltungsrecht sind kaum Fälle denkbar, in denen der Gesetzgeber gänzlich untätig geblieben ist.⁴⁴

bb) Gestaltungsspielraum

Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum, wie er tätig werden möchte. Wird tatbestandlich eine Schutzpflicht durch eine Grundrechtsgefährdung ausgelöst – und ein Tätigwerden (ob) somit notwendig –, hat der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten, Schutzmaßnahmen auszugestalten. Die Exekutive muss mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet werden; die Auswahl der dafür erforderlichen Mittel des Schutzes ist dem Gesetzgeber nicht durch die Verfassung vorgegeben.⁴⁵ Dieser Gestaltungsspielraum reduziert die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte erheblich. Dem Gesetz-

³⁸ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 47 f.; zu Einschätzungsprärogativen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 727 ff.

³⁹ Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 293.

⁴⁰ Überzeugend Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 54.

⁴¹ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 144; Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 55 f.

⁴² Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 56.

⁴³ BVerfGE 92, 26, 46; Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 55.

⁴⁴ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 56.

⁴⁵ Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 294.

geber werden bei seinen politischen Entscheidungen nur im äußersten Rahmen Grenzen gesetzt.⁴⁶ Die Kontrolle legislativer Prognoseentscheidungen erfolgt, abhängig von den Eigenarten des jeweiligen Sach- und Rechtsgebietes, mit unterschiedlicher Intensität.

Nach dem weitesten Spielraum der Evidenzkontrolle ist von einem großen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers auszugehen. Mit der Evidenzkontrolle wird überprüft, ob im Dreieck Staat/Störer/Opfer einer der widerstreitenden Grundrechtspositionen ein solches Übergewicht zukommt, dass die kollidierende Position offensichtlich verletzt ist.⁴⁷ Eine verfassungswidrige Unterschreitung des Untermaßverbots liegt vor, wenn „die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben.“⁴⁸

Mit der nächsten Stufe der Vertretbarkeitskontrolle sind auch inhaltliche Anforderungen an gesetzgeberisches Handeln zu stellen. Zu verlangen sind vernünftige Kriterien rechtlicher und tatsächlicher Art, die die gesetzgeberische Entscheidung als effektive Schutzmaßnahme ausweisen.⁴⁹ Eine gesetzgeberische Entscheidung verletzt nach diesem Maßstab das Untermaßverbot nicht erst bei einer Evidenz, sondern auch dann, wenn die Feststellung der Unterschreitung eine Befassung mit den rechtlichen und tatsächlichen Umständen erfordert.⁵⁰ Demnach muss mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer Verletzung des Untermaßverbots ausgegangen werden.⁵¹

Eine intensiviertere inhaltliche Kontrolle als dritte und schärfste Stufe wurde vom Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zu Schwangerschaftsabbrüchen angewendet.⁵² Hier war das Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als zwingende Grundlage der Ausübung der anderen Grundrechte betroffen. Das Bundesverfassungsgericht prüfte die gesetzlichen Regelungen der Schwangerschaftsberatung detailliert und traf Vorgaben für ihre inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung.⁵³

⁴⁶ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 57; ähnlich Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 295: Handhabung der Schutzpflicht „begrenzt justiziabel“.

⁴⁷ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 58; vgl. Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 145.

⁴⁸ BVerfGE 92, 26, 46; fast wortgleich BVerfGE 77, 140, 214 f.; 88, 203, 254; 125, 39, 78 f.

⁴⁹ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 145; Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 59.

⁵⁰ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 60.

⁵¹ BVerfGE 129, 300, 323, für die mögliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit staatlicher Vertretungsorgane bei Fehlen einer Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen.

⁵² BVerfGE 39, 1, 55 ff.; 88, 203, 209 ff.

⁵³ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 145; Rupp, Die

Bei der Bestimmung der notwendigen Kontrolldichte ist auf die Bedeutung der verschiedenen grundrechtlichen Schutzgüter und die Intensität ihrer Gefährdung abzustellen.⁵⁴ Als niedrigste Stufe der Kontrolle des Gestaltungsspielraums ist eine Evidenzkontrolle gesetzgeberischer Entscheidungen stets möglich.⁵⁵ Eine Vertretbarkeitskontrolle hat das Bundesverfassungsgericht angesichts der Tätigkeit der Parlamentsmehrheit in eigener Sache zur Überprüfung wahlrechtlicher Regelungen am Maßstab der Chancengleichheit der Parteien herangezogen.⁵⁶ Abseits dieser die eigene demokratische Legitimation betreffenden Entscheidungen ist eine genaue Abgrenzung von Evidenz- und Vertretbarkeitskontrolle schwierig und graduell nach der Bedeutung des Schutzguts und Eigenarten des jeweiligen Sachgebiets vorzunehmen.⁵⁷ Insbesondere kann der Gesetzgeber sich bei einer bisher unbekanntem Gefährdungslage auf Aufklärung und Vorsorgeempfehlungen an die Bevölkerung beschränken, bis gesicherte Erkenntnisse vorliegen.⁵⁸ Eine intensiviertere inhaltliche Kontrolle des Gesetzgebers kann der Verfassungsgerichtsbarkeit ob der Gewaltenteilung nur im Ausnahmefall möglich sein, wenn neben dem Recht auf Leben die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG betroffen ist.⁵⁹

b) Handlungspflichten des Gesetzgebers

Vor dem Hintergrund der dem Gesetzgeber zukommenden Einschätzungsprärogative können subjektive Ansprüche von Grundrechtsträgern auf eine (konkrete) legislative Betätigung zur Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags regelmäßig nicht bestehen. Der Staat hat den Schutz jedes Einzelnen „durch allgemeine, gleiche Setzung von Rechtsregeln zu gewährleisten.“⁶⁰ Die gesetzgeberische Prärogative bei der Einschätzung und Gestaltung notwendiger Schutzmaßnahmen darf jedoch nicht dazu führen, dass subjektive Ansprüche der Opfer eines Eingriffs in ihre grundrechtlichen Schutzgüter von vornherein ausgeschlossen

grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 76 mwN.

⁵⁴ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 58; Schweighart, Der risikorechtliche Umgang mit Fracking, 2016, S. 141; vgl. BVerfGE 91, 389, 401.

⁵⁵ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 59.

⁵⁶ BVerfGE 129, 300, 322 f., mit Verweis auf BVerfGE 120, 82, 105.

⁵⁷ Vgl. Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 59.

⁵⁸ Vgl. BVerfG, NJW 1987, 2287, in Bezug auf unterlassene Gesetzgebungsmaßnahmen zur Bekämpfung des HI-Virus; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 294.

⁵⁹ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 61.

⁶⁰ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 36.

werden. Der Staat schuldet nicht nur ein Bemühen um Sicherheit, sondern einen Erfolg: „den Schutz der grundrechtlichen Güter.“⁶¹ Zu beachten sind die die Auswahl und Ausgestaltung der Schutzmittel leitenden Verfassungsdirektiven. Wird das durch ein Grundrecht gesicherte „Untermaß“ eines Schutzniveaus unterschritten, können in Konsequenz auch Ansprüche des Einzelnen gegenüber dem Gesetzgeber bestehen.⁶² „Wenn der Staat seiner Schutzpflicht überhaupt nicht oder nicht wirksam genug nachkommt, erlangt das Opfer ein subjektives Recht auf Schutz, wenn und soweit es in eigenen Grundrechten betroffen ist.“⁶³ Ob aus der staatlichen Schutzpflicht eine gesetzgeberische Handlungspflicht folgt, die dem Betroffenen auch einen subjektiven Anspruch auf dessen Tätigwerden vermittelt, ist im Einzelfall durch eine Kontrolle der getroffenen Schutzvorkehrungen zu entscheiden.

III. Die objektiv-rechtliche Komponente des Art. 5 Abs. 1 GG

Die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG schützt im Interesse des einzelnen Grundrechtsträgers seine Selbstbestimmung in und durch Kommunikation. Speziell vor dem Hintergrund neu entstehender Kommunikationsräume und technischer Hilfsmittel werden die Freiheiten zu deren Verwendung abgesichert und vor staatlichen Einschränkungen geschützt.⁶⁴ Trotz dieser Bedeutung des Freiheitsgedankens kommt auch der objektiv-rechtlichen Komponente der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG – nicht nur ob der im Kontext der Meinungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten objektiven Wertordnung der Grundrechte – eine besondere Bedeutung zu. Freie Information und Kommunikation stellen unabdingbare Voraussetzungen für die Möglichkeit von Demokratie dar.⁶⁵ Die negatorische Abwehr staatlicher Eingriffe reicht nicht aus, um die auf Gegenseitigkeit und Miteinander beruhende Kommunikation zu ermöglichen.⁶⁶ Daher ist zu untersuchen, welche Schutzpflichten den Staat aus Art. 5 Abs. 1 GG treffen, welche Vorgaben für staatliche Schutzmaßnahmen hieraus resultieren und wie sich der Demokratiebezug der Kommunikationsfreiheiten auf die Kontrollintensität staatlicher Entscheidun-

⁶¹ Dazu und im Folgenden *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 299 ff.

⁶² *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 36.

⁶³ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 221.

⁶⁴ Siehe Kapitel 3, A., I., 2., zum Schutzgut der kommunikativen Selbstbestimmung und Kapitel 3, A., II., 2., zur Bedeutung technischer Hilfsmittel bei der Konkretisierung des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit.

⁶⁵ *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, 2004, § 24 Rn. 68; *Hillgruber*, JZ 2016, 495, 497.

⁶⁶ *Hoffmann-Riem*, in: *Schwartländer/Riedel* (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 36; vgl. *Dräger*, KritV 2019, 78, 80.

gen in diesem Bereich auswirkt. Hieraus sind dann Maßstäbe für gesetzgeberische Schutzvorkehrungen für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken zu entwickeln.

1. Schutzpflicht für den Kommunikationsprozess

Schon für die Meinungsfreiheit als grundlegende Kommunikationsfreiheit gilt, dass das Schutzgut der kommunikativen Selbstbestimmung des Einzelnen⁶⁷ nur verwirklicht werden kann, wenn ein Prozess öffentlicher Kommunikation, ein „Kampf der Meinungen“, überhaupt stattfinden kann.⁶⁸ „Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozess der Kommunikation.“⁶⁹ Hieraus folgt, dass der für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung notwendige Kommunikationsprozess insgesamt durch Art. 5 Abs. 1 GG gesichert werden soll.⁷⁰ Die Sicherung diesen Prozess stellt sich somit als Schutzgut der Kommunikationsfreiheiten dar; ihr Schutz ist eine übergeordnete Aufgabe der Verfassung, die unabhängig von der informationstechnischen Fortentwicklung besteht und gerade bei Veränderungen des Realbereichs berücksichtigt werden muss.⁷¹

Dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes liegt der Gedanke einer umfangreichen Beteiligung des Einzelnen an der Entscheidung über gesamtgesellschaftliche Aufgaben durch freien geistigen Meinungs Austausch zugrunde. Durch den „geistigen Kampf“ vieler Einzelner soll eine gesamtgesellschaftliche Wahrheitsfindung möglich werden.⁷² Die öffentliche Meinungsbildung ermöglicht dem Individuum, seine Ansichten zu reflektieren und vor der (für den demokratischen Staat elementaren) Stimmrechtsausübung eine fundierte Entscheidungsgrundlage bilden zu können.⁷³ Für einen funktionierenden Meinungsbildungsprozess in dieser Konzeption kann es daher nicht genügen, dass die freie individuelle Meinungsäußerung gesichert ist. Insbesondere erfüllen die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Medien eine wichtige Funktion als Medium und Faktor öffentlicher Kommunikation, die zu berücksichtigen ist.⁷⁴ Die Meinungsbildung ist Voraussetzung der Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung. Dieser Aspekt des Art. 5 Abs. 1 GG kommt insbesondere dort zum Tragen, wo das Risiko einer einseitigen Beeinflussung des Einzelnen in seiner Meinungsbildung besteht, so im Bereich der Organisation von Presse und Rund-

⁶⁷ Siehe Kapitel 3, A., I., 2.

⁶⁸ Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 109, mit Verweis auf BVerfGE 7, 198, 208.

⁶⁹ BVerfGE 83, 238, 295.

⁷⁰ Siehe Kapitel 3, A., I., 3; vgl. BVerfGE 85, 23, 31.

⁷¹ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 23.

⁷² Dazu insbesondere BVerfGE 69, 315, 344 ff.; Mitsch, DVBl. 2019, 811, 812.

⁷³ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 27; siehe Kapitel 1, D., II., 5., c).

⁷⁴ Schulz/Dankert, Die Macht der Informationsintermediäre, 2016, S. 28.

funk.⁷⁵ Die Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung als übergreifendes Ziel des Art. 5 Abs. 1 GG verlangt einen funktionierenden Kommunikationsprozess, welcher insofern objektiv-rechtlichen Charakter erlangt:⁷⁶ „Die prozesshafte Seite der Kommunikationsfreiheiten hat aber auch Schutzpflichtcharakter in Bezug auf die Funktionen der Kommunikationsordnung.“⁷⁷ Die verschiedenen Kommunikationsfreiheiten „konstituieren einen sozialen, von Art. 5 Abs. 1 GG umfassend geschützten Kommunikationsprozess.“⁷⁸ Aus Art. 5 Abs. 1 GG ergibt sich eine staatliche Schutzpflicht für jene Voraussetzungen, die den Prozess der Kommunikation, „die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen“, überhaupt erst ermöglichen. Umstände, die die „freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung“ und die Freiheit der Meinungsäußerung als „die Lebensluft des freiheitlich-demokratischen Staates“ ernsthaft bedrohen, lösen eine solche Schutzpflicht aus.⁷⁹

2. Das Ziel kommunikativer Chancengleichheit

Anschließend an die dargestellte Schutzpflicht für den Kommunikationsprozess stellt sich die Frage, welche Vorgaben der Staat bei der Gestaltung seiner Schutzmaßnahmen zu beachten hat. Der verfassungsrechtliche Schutz von Kommunikation als Prozess knüpft an die Einbettung individueller in die öffentliche Meinungsbildung und die dadurch mögliche Selbstentfaltung des Einzelnen in seiner Rolle als Mitglied der Gesellschaft an.⁸⁰ Die freie und öffentliche Meinungsbildung als Zielwert objektiver Grundrechtsinterpretation dient somit zugleich der Chancengleichheit bei der Individualkommunikation.⁸¹ Dies erfordert die gleichen Möglichkeiten aller Individuen zur Teilnahme an diesem gesellschaftlichen Prozess. „Die Freiheit der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung wird dadurch gewährleistet, dass die Subjekte sich gleichberechtigt im Kommunikationsprozess gegenüberstehen.“⁸² Der Schutzanspruch aus Art. 5 Abs. 1 GG wendet sich im Sinne einer Rundum-Freiheit

⁷⁵ Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 75.

⁷⁶ Vgl. Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 70: „der öffentliche Meinungskampf“; Schmidt-Jortzig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VII, 2009, § 162 Rn. 9; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 213: „objektives Prinzip“.

⁷⁷ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 182.

⁷⁸ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 42. Im Ergebnis ebenso BVerfGE 57, 295, 319 f.; 83, 238, 295 f.; Degenhart, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 57.

⁷⁹ Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 109.

⁸⁰ Vgl. Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 32.

⁸¹ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 214.

⁸² Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 178.

gegen eine Vermachtung des Kommunikationsprozesses. Vom Staat ist verlangt, diesen im Sinne kommunikativer Rezeptionenchancengleichheit zu steuern.⁸³ Der Staat muss seine Schutzmaßnahmen so gestalten, dass jedes Subjekt die reale Chance hat, als Kommunikator und Empfänger am Kommunikationsprozess teilzunehmen.⁸⁴ Insofern sollen durch das objektive Konzept kommunikativer Chancengleichheit letztlich die Voraussetzungen für eine Entfaltung subjektiver Freiheiten geschaffen werden, die für die Konkretisierung des Art. 5 Abs. 1 GG weiterhin leitend sind. Angesichts der Vielzahl neu entstehender Kommunikationsräume, wie sozialen Online-Netzwerken mit einer Vielzahl von Akteuren, stößt eine ausschließlich auf die subjektiven Freiheiten des einzelnen Kommunikationsteilnehmers ausgerichtete Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG an ihre Grenzen. In diesen Räumen können Einschränkungen gerade dadurch entstehen, dass andere Teilnehmer Gebrauch von ihren grundrechtlich geschützten Freiheiten machen. Die somit veränderten Rationalitäten und Risiken der Kommunikation sind durch eine verstärkte Betonung staatlicher Schutzpflichten im Gegensatz zur auf die Abwehr staatlichen Handelns ausgerichteten Eingriffsprüfung bei der Grundrechtskonkretisierung zu berücksichtigen. Aus diesem objektiven Konzept ist dann eine Rückübersetzung in subjektive Rechte möglich,⁸⁵ die gegenüber dem Staat bestehen und auf hinreichende Schutzvorkehrungen gerichtet sind. Die kommunikative Entfaltung der Bürger ist vor allem in Kommunikationsräumen im Internet auf Rahmenbedingungen angewiesen, die die kommunikative Chancengleichheit sichern.⁸⁶ Unter diesen Bedingungen stützt sich die kommunikative Auseinandersetzung auf geistige Argumente und deren Überzeugungskraft und ermöglicht dem Empfänger eine freie Entscheidungsfindung.⁸⁷ Wird die Chancengleichheit aus technischen, ökonomischen oder sonstigen Gründen gestört, muss der Staat entsprechend eingreifen. Ungleichheiten in Kommunikationsprozessen ergeben sich vor allem durch das Dazwischentreten Dritter, entweder des Staats oder der Anbieter medial vermittelter Kommunikation. Beurteilungsmaßstab für die Notwendigkeit staatlicher Ordnungsmaßnahmen in diesen Fällen ist immer die „Ermöglichung von Chancengleichheit in der Kommunikation.“⁸⁸ Die Einbindung des Art. 5 Abs. 1 GG in die Verfassung, insbesondere der Bezug zum Demokratieprinzip verdeutlicht, dass „kommunikative Entfal-

⁸³ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 42; vgl. Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 177.

⁸⁴ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 178.

⁸⁵ Vgl. Franzius, JZ 2016, 650, 658.

⁸⁶ Allgemein Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 74; vgl. ders., Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S. 115.

⁸⁷ BVerfGE 25, 256, 265; Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 99.

⁸⁸ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 178 ff.

tion an dem normativen Grundsatz kommunikativer Chancengleichheit“ ausgerichtet ist.⁸⁹

Verbunden mit dem Ziel der Chancengleichheit ist die inhaltliche Vielfalt, die oftmals als weitere Intention gesetzgeberischer Maßnahmen benannt wird.⁹⁰ Eine Vielfalt von Kommunikationsinhalten und -möglichkeiten ist für eine pluralistisch organisierte Demokratie unverzichtbar.⁹¹ Indes ist bei der Interpretation von Meinungsvielfalt als Regelungsziel des Art. 5 Abs. 1 GG insofern Vorsicht geboten, als dies in die Richtung einer aktuellen Repräsentation gesellschaftlicher Positionen in der (medialen) Kommunikation weist.⁹² Richtigerweise erfasst das Ziel kommunikativer Chancengleichheit sowohl den Erhalt wie auch die Erstellung und Verbreitung kommunikativer Inhalte und hat somit Vielfaltswirkungen.⁹³ Insofern bildet das Ziel kommunikativer Chancengleichheit den Maßstab der Auslegung der objektiven Komponente des Art. 5 Abs. 1 GG, an dem sich die Umsetzung des Schutzauftrags messen lassen muss.

3. Ausgestaltungsauftrag aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Aus der beschriebenen Schutzpflicht für den Kommunikationsprozess resultiert ein programmatischer Auftrag an den Gesetzgeber, die Kommunikationsfreiheiten aktiv zu sichern und zu festigen.⁹⁴ Hierfür müssen Kommunikationsbedingungen formuliert werden, die Selbstentfaltung ermöglichen und die Fähigkeit zur realen Wahrnehmung subjektiver Freiheiten sichern, so dass „der Bürger seine kommunikativen Bedürfnisse in einer den Grundsätzen einer demokratischen, sozial- und rechtsstaatlichen Ordnung entsprechenden Weise befriedigen kann.“⁹⁵

Bei diesem gesetzgeberischen Auftrag ist zwischen den Grundrechten der Individualkommunikation und denen der Massenkommunikation zu differenzieren. Für Individualkommunikation kann eine Chancengleichheit der Kommunikationspartner angenommen werden, denn kein Dritter greift durch technische

⁸⁹ Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 99.

⁹⁰ Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 98 ff.; ders., in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 48. Für die Rundfunkfreiheit BVerfG in ständiger Rechtsprechung, exemplarisch BVerfGE 57, 295, 325; 73, 118, 152 ff.; Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 769.

⁹¹ Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 98.

⁹² Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 48 f., 180, mit Verweis auf die bedenkliche Formulierung in BVerfGE 8, 104, 115.

⁹³ Vgl. Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 101.

⁹⁴ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 213.

⁹⁵ Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 50.

Vermittlungsmedien in den Kommunikationsvorgang ein.⁹⁶ Der hier maßgebliche Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ist vor diesem Hintergrund als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe konzipiert, nicht als Ausgestaltungsauftrag für den Gesetzgeber.⁹⁷ Demgegenüber ist medial vermittelter Massenkommunikation ein Ungleichgewicht zwischen Kommunikator und Empfänger immanent.⁹⁸ Angesichts dieser besonderen Machtrisiken ist im Bereich der Massenkommunikation eine spezifische Ausgestaltung im Sinne einer Medienordnung notwendig, die Kommunikatoren wie Empfängern Kommunikationschancen eröffnet.⁹⁹ Hier sind Kommunikationsverzerrungen zu verhindern, die zur Verfehlung des Ziels kommunikativer Chancengleichheit führen.¹⁰⁰ Die Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfordern somit gesetzliche Vorkehrungen zur Freiheitssicherung. Der Gesetzgeber erhält den Auftrag zur Schaffung einer Rahmenordnung für massenkommunikative Betätigung, in der Risiken des Missbrauchs einseitiger Einflussnahme abgewehrt und die Gleichheit der Kommunikationschancen abgesichert werden.¹⁰¹ Die Verfassung beschränkt sich nicht auf die abwehrende Bedeutung der Kommunikationsfreiheit, sondern verlangt eine positive Ordnung zur Sicherung kommunikativer Vielfalt.¹⁰² Eine individuelle Freiheitsausübung für den Einzelnen ist entsprechend „nur in den Grenzen gesetzlicher Ausgestaltung freiheitssichernd möglich.“¹⁰³ Der besondere staatliche Regelungsauftrag wird aktiviert, wenn Ungleichheiten der kommunikativen Einflusschancen mit der Nutzung von Massenmedien verknüpft sind.¹⁰⁴

4. Die Verstärkung der objektiven Komponente der Pressefreiheit

Die gesetzgeberische Pflicht zur Ausgestaltung einer Kommunikationsordnung wird bisher vor allem im Zusammenhang mit der Rundfunkfreiheit he-

⁹⁶ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 179.

⁹⁷ Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 43; ähnlich Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 179.

⁹⁸ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 179.

⁹⁹ Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 40 f., 57.

¹⁰⁰ Vgl. Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 48, in Bezug auf inhaltliche Vielfalt.

¹⁰¹ Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 51.

¹⁰² Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 41.

¹⁰³ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 182.

¹⁰⁴ Hoffmann-Riem, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, 1990, S. 43.

rangezogen. Angesichts der besonderen Bedeutung des Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung und den entstehenden Risiken der Vermachtung wird die Rundfunkfreiheit als „dienende“ Freiheit verstanden und der Gesetzgeber zur Schaffung einer positiven Ordnung verpflichtet.¹⁰⁵ Aus dem objektiven Grundrechtsgehalt wurden nachhaltige Anforderungen für den Gesetzgeber entwickelt, der bei Gestaltung des Ordnungsrahmens das Ziel der Meinungsvielfalt und Vorgaben im Hinblick auf die Staats- und Parteiferne des Rundfunks beachten muss.¹⁰⁶ Die Interpretation der Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ führt dazu, dass sie schon auf der Ebene des Schutzbereichs durch den Gesetzgeber enger ausgestaltet werden kann.¹⁰⁷ Ausgestaltungsentscheidungen des Gesetzgebers im Bereich der Sicherung des Rundfunks stellen keinen Eingriff in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dar.¹⁰⁸ In den vergangenen Jahren hat das Bundesverfassungsgericht diese Sonderdogmatik der klassischen Eingriffsprüfung dadurch angenähert, dass es auch gesetzgeberische Ausgestaltungsregeln einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterwirft.¹⁰⁹ Durch besondere Betonung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ergibt sich dennoch subjektiv-rechtlich bei der Prüfung von Eingriffen in den Schutzbereich eine im Vergleich zur Pressefreiheit verminderte verfassungsgerichtliche Kontrollintensität.¹¹⁰

Während also die objektiv-rechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht in besonderem Maße betont wird, wird die Pressefreiheit stärker subjektiv-rechtlich verstanden.¹¹¹ Diese stark getrennte Dogmatik vermag eine die Veränderungen der Kommunikation berücksichtigende Medienordnung nicht zu tragen.¹¹² Die Rundfunkfreiheit bildet – gerade bei funktionaler Abgrenzung zur Pressefreiheit – nur einen sektoral begrenzten Ausschnitt grundrechtlich geschützter Freiheiten im Kommunikationsprozess ab. Einen umfassenderen Ansatz liefert die Betonung des Rundfunk- und Pressefreiheit gemeinsamen objektiv-rechtlichen Gehalts. Das Grundgesetz berücksichtigt „mit der ausdrücklichen Nennung der Medien als Formen der Verwirklichung der Meinungsfreiheit zugleich deren Eigenrationalität und Ei-

¹⁰⁵ BVerfG in ständiger Rechtsprechung, ausdrücklich etwa BVerfGE 57, 295, 320; 74, 297, 323; 87, 181, 197; *Fechner*, in: Stern/Becker, Art. 5 Rn. 195; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 141; *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 115; *Schulz/Dankert*, Die Macht der Informationsintermediäre, 2016, S. 28.

¹⁰⁶ *Kühling*, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 13.

¹⁰⁷ *Clemens*, in: Umbach/Clemens, Art. 5 Rn. 69a. Zu den unterschiedlichen Ordnungsmustern *Degenhart*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 105 Rn. 1 ff.

¹⁰⁸ BVerfGE 73, 118, 166; *Degenhart*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 105 Rn. 6.

¹⁰⁹ BVerfGE 121, 30, 58 ff.; *Kühling*, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 71.

¹¹⁰ *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 42; vgl. *Schemmer*, in: BeckOK GG, Art. 5 Rn. 20.

¹¹¹ *Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 71, 92 ff.; *Degenhart*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR IV, 2011, § 105 Rn. 5 ff.; *Franzius*, JZ 2016, 650, 651 f.

¹¹² Dazu und im Folgenden *Franzius*, JZ 2016, 650 ff.

gendynamik als über den Handlungsbereich Einzelner hinausweisende, nur organisiert und prozesshaft wahrzunehmende Kommunikationsform.“¹¹³ Einer Ablösung der Pressefreiheit von ihrer subjektiv-rechtlichen Gewährleistung wird im Gegensatz zur Rundfunkfreiheit dennoch mit größerer Skepsis begegnet.¹¹⁴ Die Pressefreiheit sollte jedoch nicht nur als individuelles Recht verstanden werden. Für die Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist gegenüber der Meinungsfreiheit gerade ihr impersonaler, gesellschaftlicher Gehalt als charakteristisch hervorzuheben.

In diesem Sinne sind verstärkt objektiv-rechtliche Grundrechtsdimensionen zu betonen¹¹⁵ und der jeweilige Kommunikationsraum zum Referenzpunkt des Grundrechtsschutzes zu machen. Danach kann auf der subjektiv-abwehrrechtlichen Ebene weiter zwischen Rundfunkfreiheit und Pressefreiheit unterschieden werden, wobei für die Einordnung auf den jeweiligen Kommunikationsraum und seine funktionelle Vergleichbarkeit mit Rundfunk und Presse abzustellen ist. Bei Prüfung von Schutzbereich, Eingriff und Rechtfertigung können die funktionellen Besonderheiten der Medien Berücksichtigung finden. Um zugleich auch das prozesshafte Geschehen der öffentlichen Meinungsbildung erfassen zu können, ist es notwendig, die objektive Dimension des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG insgesamt zu stärken. Für den Schutz und die Aufrechterhaltung der Bedingungen dieses Kommunikationsprozesses genügt der subjektiv-rechtliche Grundrechtsschutz der einzelnen Kommunikationsteilnehmer nicht. Vielmehr muss die staatliche Pflicht zur Ausgestaltung einer funktionierenden Kommunikationsordnung für den Bereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zusammenhängend interpretiert werden. Der Ausgestaltungsauftrag darf nicht wie bisher nur auf den Rundfunk angewendet werden, sondern muss auf eine umfassende Ausgestaltung im Sinne eines Medienkollisionsrechts zielen.¹¹⁶ Für Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit ist die ihnen gemeinsame Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung verstärkt in den Blick zu nehmen. Diese erfordert, aber eröffnet auch zugleich den Weg zu einer verstärkten Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Damit geht nicht einher, den subjektiv-rechtlichen Schutz des Einzelnen gegen staatliche Eingriffe zu relativieren. Vielmehr soll durch eine Konkretisierung unter Berücksichtigung des objektiven Ziels kommunikativer Chancengleichheit ein Weg gefunden werden, die „Flexibilität und Hyperbolik des kommunikativen Gesamtgeschehens“ zu erfassen.¹¹⁷ Diese Grundrechtskonkretisierung ist „besser auf die gesellschaftlichen Implikationen des durch die Digitalisierung bewirkten Wandels der Kommunikation

¹¹³ *Ladueur*, in: Paschke/Berlit/Meyer (Hrsg.), 4. Abschnitt Rn. 1.

¹¹⁴ Vgl. *Kühling*, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 14.

¹¹⁵ Für ein objektiv-rechtliches Verständnis *Franzius*, JZ 2016, 650, 658 f.; vgl. *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498, 499.

¹¹⁶ *Franzius*, JZ 2016, 650, 659.

¹¹⁷ *Franzius*, JZ 2016, 650, 659, mit Verweis auf *I. Augsburg*, AöR 138 (2013), 493, 532 f.

zugeschnitten.“¹¹⁸ Der Freiheitsgedanke des Art. 5 Abs. 1 GG soll nicht relativiert, sondern durch die Berücksichtigung der objektiven Seite des Grundrechtsschutzes die subjektive Seite gestärkt werden. Die staatliche Gestaltung und Absicherung eines funktionierenden Kommunikationsprozesses ist Bedingung für die Meinungsäußerung und -bildung des Individuums und sichert somit auch die Wahrnehmung subjektiver Freiheitsrechte. Staatliche Untätigkeit im Pressebereich kann den Auftrag des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zur Ausgestaltung einer Kommunikationsordnung ebenso wie beim Rundfunk verletzen.¹¹⁹ Die vorgeschlagene Verobjektivierung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG mit Blick auf den Demokratie- und Öffentlichkeitsbezug von Rundfunk und Presse ermöglicht eine stärkere gesetzgeberische Ausgestaltung auch der (funktional abzugrenzenden) Presse im Sinne des Verfassungsrechts. Sie verpflichtet den Gesetzgeber aber entsprechend auch umfassend, eine funktionierende Ordnung für den gesamten Medienbereich zu schaffen, die am Ziel kommunikativer Chancengleichheit auszurichten ist.

5. Bestimmung des staatlichen Gestaltungsspielraums

Vor dem Hintergrund der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Pflicht der Legislative zur Ausgestaltung einer Kommunikationsordnung ist zu untersuchen, wie streng diese Ausgestaltungsregelungen kontrolliert werden können.¹²⁰ Regelmäßig können gesetzgeberische Schutzvorkehrungen nur nach einem Evidenzmaßstab darauf überprüft werden, ob sie offensichtlich hinter dem verfassungsrechtlichen Mindestmaß an Schutz zurückbleiben. Auch in Bezug auf die staatliche Pflicht zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die Aufgabenerfüllung Sache des Gesetzgebers in seiner eigenen Entscheidung ist.¹²¹ Entsprechend soll diesem ein weiter Gestaltungsspielraum zukommen,¹²² der „auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte“ gilt.¹²³ Die rezipierende Literatur geht ebenso davon aus, dass dem Staat ein weiter Gestaltungsspielraum zukommen soll.¹²⁴ Legt man entsprechend den Maßstab der Evidenzkontrolle an, müsste der Gesetzgeber Schutzvorkehrungen treffen, die nicht offensichtlich ungeeignet sind.¹²⁵

¹¹⁸ *Franzius*, JZ 2016, 650, 659.

¹¹⁹ Vgl. *Hoffmann-Riem*, in: Schwartländer/Riedel (Hrsg.), *Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext*, 1990, S. 52 f.

¹²⁰ Zur Kontrolle des Gesetzgebers siehe Kapitel 5, A., II., 3.; vgl. *Kühling*, in: BeckOK InfoMedienR, Art. 5 GG Rn. 13.

¹²¹ BVerfGE 57, 295, 321.

¹²² BVerfGE 119, 181, 214; 121, 30, 50; 136, 9, 28.

¹²³ BVerfGE 119, 181, 214; 121, 30, 50.

¹²⁴ *Epping/Lenz*, JURA 2007, 881, 884; *Milker*, ZUM 2017, 216, 220; *ders.*, InTeR 2017, 199, 203.

¹²⁵ *Epping/Lenz*, JURA 2007, 881, 884.

Indes darf bei der etwas pauschalen Verwendung der Formulierung des „weiten Gestaltungsspielraums“ nicht übersehen werden, dass hierdurch nicht zwingend der weitest mögliche Kontrollmaßstab gesetzgeberischer Entscheidungen festgestellt als vielmehr klargestellt werden soll, dass keine vollumfängliche inhaltliche Kontrolle erfolgen darf. Mit Blick auf das Ziel der Meinungsvielfalt muss nach dem Bundesverfassungsgericht „eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, dass sich in dem gesetzlich geordneten Rundfunksystem eine solche gleichgewichtige Vielfalt einstellt.“¹²⁶ Der Gesetzgeber muss demnach für die hinreichende Wahrscheinlichkeit von Meinungsvielfalt sorgen.¹²⁷ Dieser Maßstab entspricht einer Vertretbarkeitskontrolle, wonach das Untermaßverbot nicht erst bei einer offensichtlichen Unterschreitung des verfassungsrechtlich notwendigen Mindestmaßes an Schutz verletzt ist, sondern dann, wenn keine vernünftigen Kriterien rechtlicher und tatsächlicher Art die gesetzgeberische Entscheidung als effektive Schutzmaßnahme ausweisen. Die Verpflichtung zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung erfordert eine gesetzgeberische Struktursetzung, die über die Pflicht zur Gefahrenabwehr als Inhalt der Schutzpflicht hinausgeht. Der Gesetzgeber soll nicht nur auf Gefahrenlagen reagieren, sondern proaktiv darauf hinarbeiten, einen „Möglichkeitenraum“ für die Meinungsbildung zu schaffen.¹²⁸

Dieser Maßstab ist auf die Pressefreiheit zu übertragen: Wie die Rundfunkfreiheit erfasst sie Kommunikationsvorgänge, die über den Handlungsbereich Einzelner hinausweisen und nur organisiert und prozesshaft wahrgenommen werden können.¹²⁹ Daher können Verzerrungen dieser Prozesse im Bereich der Presse die kommunikative Chancengleichheit von Kommunikatoren und Empfängern in gleicher Weise beeinträchtigen wie im Bereich des Rundfunks. Auch insoweit gilt die gesetzgeberische Pflicht, eine funktionierende Kommunikationsordnung zu schaffen, die am Ziel kommunikativer Chancengleichheit ausgerichtet ist. Für Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gilt insgesamt, dass der Gesetzgeber nicht eine Situation abwarten darf, „in welcher kommunikative Chancengleichheit evident nicht mehr gegeben ist.“¹³⁰ Nach Befassung mit den rechtlichen und tatsächlichen Umständen des gesetzlichen Ordnungsrahmens muss eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, dass dieser das Ziel kommunikativer Chancengleichheit erreichen kann. Auswahl und Ausgestaltung der Schutzvorkehrungen unterliegen zunächst dem gesetzgeberischen Gestaltungsermessen. Den Gesetzgeber trifft eine Überprüfungspflicht, ob der beste-

¹²⁶ BVerfGE 57, 295, 323 f.

¹²⁷ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 146.

¹²⁸ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 146; Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 115.

¹²⁹ Siehe nochmals Ladeur, in: Paschke/Berlit/Meyer (Hrsg.), 4. Abschnitt Rn. 1; siehe Kapitel 5, A., III., 4.

¹³⁰ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 146 f., in Bezug auf den Gestaltungsspielraum bei Ausgestaltung der Rundfunkordnung.

hende Ordnungsrahmen die Interessen aller Kommunikationsteilnehmer zum Ausgleich bringt und das Ziel kommunikativer Chancengleichheit verwirklichen kann.¹³¹ Ist dies nicht der Fall, verdichtet sich die Schutzpflicht zu einer Handlungspflicht des Gesetzgebers, hinreichende Schutzvorkehrungen zu treffen. Derartige Handlungspflichten sind bei ernsthaften Bedrohungen der öffentlichen Meinungsbildung,¹³² von Privaten ausgehenden Behinderungen der Meinungsäußerung mit unzulässigen Mitteln¹³³ oder bei faktischer Lahmlegung eines Kommunikationskanals denkbar.¹³⁴

6. Übertragung auf soziale Online-Netzwerke

Die gesetzgeberische Gestaltung der Kommunikationsordnung muss sicherstellen, dass eine verzerrende Beeinflussung von Meinungsbildungsprozessen durch private Akteure im Bereich der Massenkommunikation ausgeschlossen ist.¹³⁵ Gesetzgeberische Ausgestaltungspflichten können insbesondere entstehen, wenn bestimmte Technologien das Potenzial haben, die Meinungsbildung bedeutsam und nachhaltig zu verzerren.¹³⁶ Die staatliche Schutzpflicht für den Kommunikationsprozess kann somit für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken Relevanz entfalten. Wird ein öffentliches Forum im Sinne eines Kommunikationsraums eröffnet, müssen auch dort die Kommunikationsfreiheiten geachtet werden.¹³⁷ Soziale Online-Netzwerke mit ihren verschiedenen Kommunikationsmöglichkeiten stellen einen neuen Kommunikationsraum dar, der sich insbesondere durch die öffentliche Privatkommunikation über die personalisierten Newsfeeds auszeichnet.¹³⁸ Informationsintermediäre wie soziale Online-Netzwerke erfüllen eine Orientierungsfunktion aus Nutzersicht und können damit positiv zur Meinungsbildung beitragen. Es ist aber auch möglich, dass die von ihnen geschaffenen Strukturen die für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung elementaren Meinungsbildungsprozesse verengen.¹³⁹ Die Tätigkeit der Betreiber, insbesondere die Zusammenstellung und

¹³¹ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 142 f., mit ausdrücklichem Bezug auf Suchmaschinen.

¹³² *Milker*, InTeR 2017, 199, 203; vgl. *ders.*, ZUM 2017, 216, 220.

¹³³ *Epping/Lenz*, JURA 2007, 881, 884.

¹³⁴ *Milker*, ZUM 2017, 216, 220 f.; *ders.*, InTeR 2017, 199, 203.

¹³⁵ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 771.

¹³⁶ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 75.

¹³⁷ *Raue*, JZ 2018, 961, 966 f., mit Bezugnahme auf BVerfGE 128, 226, 251 ff. Von dieser staatlichen Pflicht abzugrenzen ist die Frage der Grundrechtsbindung der Betreiber sozialer Online-Netzwerke im Wege mittelbarer Drittwirkung; vgl. dazu BVerfG 148, 267, 280 ff., zu Fußballvereinen; *Guggenberger*, Netzneutralität, 2015, S. 196 ff.; *Peukert*, MMR 2018, 572, 575. Kritisch zur Übertragbarkeit der Argumentation des Fraport-Urteils *Lüdemann*, MMR 2019, 279, 280 f. Überlegungen zu einer unmittelbaren Grundrechtsbindung bei *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 521.

¹³⁸ Siehe Kapitel I, D., II., 5., c).

¹³⁹ *Schulz/Dankert*, Die Macht der Informationsintermediäre, 2016, S. 28.

Präsentation von Nutzerinhalten in Newsfeeds, ist funktional als Pressetätigkeit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG einzuordnen.¹⁴⁰

Die Pflicht des Gesetzgebers zur Sicherung kommunikativer Chancengleichheit aktualisiert sich mit der wachsenden Bedeutung der Internet-Kommunikation insgesamt und speziell mit Blick auf soziale Online-Netzwerke.¹⁴¹ Den Gesetzgeber trifft dabei zunächst die Pflicht, die (technische) Entwicklung zu beobachten und bestehende Schutznormen zu überprüfen.¹⁴² Wird das „Paradigma einer diskursiven Öffentlichkeit [...] durch automatisierte Kommunikation einseitig verzerrt und die Rezeptionswahrscheinlichkeit anderer Meinungen systematisch verringert“, ist der Gesetzgeber zur Ausgestaltung berufen, um die kommunikative Chancengleichheit zu erhalten.¹⁴³ Eine Schutzpflicht wird begründet, wenn ein rechtswidriger Eingriff in ein Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG vorliegt. Hier zeigt sich, dass die Differenzierung zwischen den Schutzgütern der Meinungsfreiheit praktische Relevanz entfaltet.¹⁴⁴ Eine Pflicht zu staatlichen Schutzvorkehrungen kann einerseits bestehen, wenn die kommunikative Selbstbestimmung eines einzelnen Nutzers verletzt wird oder eine solche Verletzung droht. Dies ist etwa anzunehmen, wenn die Kommunikationsmöglichkeiten eines einzelnen Nutzers in einem sozialen Online-Netzwerk faktisch wesentlich eingeschränkt werden. Andererseits kann eine Gestaltungspflicht aber auch bestehen, wenn der Kommunikationsprozess als solcher betroffen ist und so die öffentliche Meinungsbildung beeinträchtigt oder ernsthaft bedroht wird.¹⁴⁵ Wird der Diskurs in einem sozialen Online-Netzwerk durch Verwendung technischer Mittel beeinflusst, kann dies schon die Voraussetzungen für einen funktionierenden Kommunikationsprozess entfallen lassen. Werden bei Verwendung von Political Bots algorithmenbasierte Entscheidungen zu den angezeigten Inhalten in Newsfeeds beeinflusst, kann dies den Diskurs in dem jeweiligen Netzwerk wesentlich beeinflussen, ohne dass die kommunikative Selbstbestimmung einzelner Nutzer ausgeschlossen wird. Der Staat muss dann Maßnahmen ergreifen, um die Kommunikationsstrukturen in dem jeweiligen Netzwerk zu schützen.¹⁴⁶

IV. Zwischenergebnis

Staatliche Schutzpflichten als Ausprägung der objektiv-rechtlichen Komponente der Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, Normen bereitzustellen, die

¹⁴⁰ Siehe ausführlich Kapitel 2, A., V., 3.

¹⁴¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 222, umfassend für Internet-Kommunikation.

¹⁴² Siehe Kapitel 5, A., II., 2., c).

¹⁴³ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 75.

¹⁴⁴ Siehe Kapitel 3, A., I., 1.

¹⁴⁵ *Libertus*, ZUM 2018, 20, 22.

¹⁴⁶ Vgl. *Milker*, ZUM 2017, 216, 220 f.

die Grundrechte gegen private Übergriffe sichern. Bei Erfüllung dieses Auftrags besteht grundsätzlich eine weite legislative Einschätzungsprärogative; die Kontrolldichte kann je nach Bedeutung der grundrechtlichen Schutzgüter und der Gefährdungsintensität steigen. Aus Art. 5 Abs. 1 GG ergibt sich eine staatliche Schutzpflicht für diejenigen Voraussetzungen, die für den Kommunikationsprozess notwendig sind. Daraus folgt ein programmatischer Auftrag an den Gesetzgeber, eine funktionierende Kommunikationsordnung zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Diese Kommunikationsordnung muss das Ziel kommunikativer Chancengleichheit verfolgen und allen Akteuren die reale Chance zur Teilnahme am Kommunikationsprozess sichern. Dies ist vor allem für die Medien Rundfunk und Presse dadurch erschwert, dass diese ein besonderes Risiko von Verzerrungen und einer einseitigen Beeinflussung des Einzelnen in seiner Meinungsbildung beinhalten. Angesichts der funktionalen Vergleichbarkeit von Rundfunk und Presse ist die Interpretation der objektiven Komponente dieser Grundrechte in einen stärkeren Gleichlauf zu bringen, speziell um die Kommunikation in neuen Kommunikationsräumen besser zu erfassen und in Konsequenz auch die Wahrnehmung subjektiver Freiheiten zu ermöglichen. Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG resultiert ein umfassender Auftrag zur Ausgestaltung für den Bereich medial vermittelter Massenkommunikation. Die Auswahl der Schutzvorkehrungen unterliegt zunächst dem gesetzgeberischen Gestaltungs-ermessen. Aus seinem Ausgestaltungsauftrag folgt, dass der Gesetzgeber für eine hinreichende Wahrscheinlichkeit kommunikativer Chancengleichheit sorgen muss. Dies bedeutet insofern eine enger gefasste Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, als vernünftige Kriterien rechtlicher und tatsächlicher Art seine Entscheidungen als effektive Schutzmaßnahme tragen müssen. Wird in sozialen Online-Netzwerken von privater Seite in die kommunikative Selbstbestimmung einzelner Nutzer oder den Kommunikationsprozess als Schutzgüter der Meinungsfreiheit eingegriffen, ist der Staat auch dort zu Schutzmaßnahmen verpflichtet. Den Gesetzgeber trifft auf Basis der Einordnung von sozialen Online-Netzwerken zumindest eine Überprüfungspflicht, ob der bestehende Ordnungsrahmen die Interessen aller Kommunikationsteilnehmer zum Ausgleich bringt.¹⁴⁷

B. Regulierung automatisierter Meinungsbeeinflussung *de lege lata*

Ausgehend von dieser Überprüfungspflicht des Gesetzgebers ist im Folgenden der einfachgesetzliche Rechtsrahmen dahingehend zu untersuchen, ob und inwieweit dieser die Verwendung von Political Bots bereits erfasst.

¹⁴⁷ Vgl. Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 142 f., in Bezug auf Suchmaschinen.

I. TMG

Das TMG normiert in § 5 Informationspflichten für Anbieter von geschäftsmäßigen, in der Regel gegen Entgelt angebotenen Telemedien. Die Informationspflichten betreffen etwa Namen und Anschrift der Niederlassung und Angaben zur Ermöglichung einer schnellen elektronischen Kommunikation. Die Angaben müssen leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar gehalten werden. Um diese Informationspflichten in sozialen Online-Netzwerken zu erfüllen, kann ein Impressum auf der Profilseite oder ein elektronischer Verweis auf eine externe Webseite erstellt werden.¹⁴⁸ Der über die Identität täuschende Einsatz von Political Bots könnte diesen auf Transparenz zielenden Informationspflichten widersprechen.¹⁴⁹

1. Nutzer als Anbieter von Telemedien

Für die Anwendbarkeit der Informationspflichten müsste der Nutzer eines sozialen Online-Netzwerks als Verantwortlicher für sein Nutzerprofil Anbieter eines Telemediums i. S. d. TMG sein. Gem. § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG ist Diensteanbieter jede natürliche oder juristische Person, die eigene oder fremde Telemedien zur Nutzung bereithält oder den Zugang zur Nutzung vermittelt. Gegenstück zum Diensteanbieter ist der Nutzer als natürliche oder juristische Person, die gem. § 2 Satz 1 Nr. 3 TMG Telemedien nutzt, insbesondere um Informationen zu erlangen oder zugänglich zu machen.¹⁵⁰ Die Einstufung der Nutzer sozialer Online-Netzwerke ist insoweit fraglich, als sie fremde Infrastruktur und Speicherkapazitäten der Betreiber nutzen, aber zugleich die Inhalte ihrer Profilseite verantworten.¹⁵¹ Ein eigenständiges Telemedium wird angeboten, wenn sich der von der jeweiligen natürlichen oder juristischen Person gestaltete Teil einer Webseite nicht als unselbständiger Teil einer Plattform darstellt, sondern sich für den Nutzer erkennbar vom Rest der Webseite abhebt.¹⁵² Ob ein einzelnes Profil in sozialen Online-Netzwerken ein eigenständiges, Informationspflichten für den kontrollierenden Nutzer auslösendes Telemedium darstellt, ist dementsprechend nach der Eigenständigkeit und den Gestaltungsmöglichkeiten zu beurteilen: Je größer die Möglichkeiten des Nutzers sind, desto eher handelt es sich um ein eigenes, vom jeweiligen Netzwerk unabhängig zu beurteilendes Telemedium. Können nur einzelne Informationen an vorgegebenen Stellen ein-

¹⁴⁸ Richter, MMR 2014, 517.

¹⁴⁹ Zum Regelungszweck Micklitz/Schirmbacher, in: Spindler/Schuster, § 5 TMG Rn. 2 ff.; vgl. schon BT-Drs. 13/7385, S. 21, zum Teledienstegesetz.

¹⁵⁰ Ricke, in: Spindler/Schuster, § 2 TMG Rn. 2, 11.

¹⁵¹ Richter, MMR 2014, 517.

¹⁵² Micklitz/Schirmbacher, in: Spindler/Schuster, § 5 TMG Rn. 20, mit Verweis auf OLG Düsseldorf, WRP 2013, 1221, 1223 und OLG Düsseldorf, MMR 2008, 682, 683, die eine „kommunikationsbezogene Eigenständigkeit“ verlangen.

gestellt werden oder ist eine Partizipation an der Kommunikation im Netzwerk nur durch Kommentare zu fremden Inhalten möglich, wird kein eigenes Telemedium angeboten.¹⁵³ Hieraus ergibt sich, dass der Nutzer eines allgemeinen sozialen Online-Netzwerks angesichts der zahlreichen Gestaltungsmöglichkeiten für sein Profil regelmäßig als Anbieter eines Telemediums einzustufen ist.¹⁵⁴ Nutzer gebrauchen zwar die vorgegebene Infrastruktur des jeweiligen Betreibers, haben aber erheblichen Einfluss auf die Profilgestaltung, können Inhalte einstellen und entfernen und entscheiden über den Fortbestand des Profils insgesamt.

2. Geschäftsmäßigkeit des Telemediums

Die Informationspflichten des § 5 Abs. 1 TMG gelten für geschäftsmäßige, in der Regel gegen Entgelt angebotene Telemedien. Das Merkmal der Geschäftsmäßigkeit erfordert eine gewisse Nachhaltigkeit.¹⁵⁵ Hierfür ist ausreichend, dass die Kommunikation mittelbar auf den Absatz einer entgeltlichen Dienstleistung abzielt. Wirtschaftlich motivierte Kommunikation erfüllt die Voraussetzungen der Geschäftsmäßigkeit.¹⁵⁶ § 5 TMG ist also insbesondere auf Profile von Unternehmen anwendbar.¹⁵⁷ Demgegenüber werden familiäre oder persönliche Telemediendienste von der Informationspflicht ausgenommen. Private Kommunikation ist daher nicht kennzeichnungspflichtig; dies betrifft etwa die Einstellung von Meinungsäußerungen in Foren und gelegentlichen privaten wirtschaftlichen Geschäftsverkehr.¹⁵⁸ Für Profile in sozialen Online-Netzwerken ergibt sich eine Informationspflicht (nur), wenn darüber zumindest mittelbar der Absatz einer entgeltlichen Dienstleistung verfolgt wird. Auch bei Verwendung automatisierter Accounts bestehen Informationspflichten für das Profil, wenn darüber Inhalte mit zumindest mittelbar wirtschaftlich motivierter Kommunikation eingestellt werden. Dies ist vor allem der Fall, wenn wie durch die Verbreitung von Werbung Aufmerksamkeit für ein Unternehmen oder ein Produkt erzeugt werden soll.¹⁵⁹ Ist die Motivation eines Profils nicht erkennbar oder wird sogar durch teilweise nicht-gewerbliche Kommunikation verschleiert, kann die Tatsache, dass Automatisierung eingesetzt wird, ein Indiz für die Geschäftsmäßigkeit darstellen.¹⁶⁰ Demgegenüber ist das Merkmal der

¹⁵³ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76; *Micklitz/Schirnbacher*, in: Spindler/Schuster, § 5 TMG Rn. 21.

¹⁵⁴ Für Facebook und Twitter *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76; für Twitter *Ingold*, *VerwArch* 2017, 240, 249; allgemein *Richter*, MMR 2014, 517, 518.

¹⁵⁵ *Richter*, MMR 2014, 517.

¹⁵⁶ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76.

¹⁵⁷ *Richter*, MMR 2014, 517, mit Verweis auf LG Aschaffenburg, MMR 2012, 38.

¹⁵⁸ LT-Drs. Baden-Württemberg 14/558, S. 38 f.; *Richter*, MMR 2014, 517.

¹⁵⁹ Siehe u. a. zu Spam Bots und Pay Bots Kapitel 1, C., I.

¹⁶⁰ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 76, mit dem Hinweis, dass dann zusätzlich das Erkennbarkeitsgebot des § 6 Abs. 1 Nr. 1 TMG zu beachten ist.

Geschäftsmäßigkeit bei politisch motivierter Kommunikation regelmäßig nicht anzunehmen. Werden Political Bots verwendet und durch Automatisierung die Beeinflussung von Debatten in sozialen Online-Netzwerken beabsichtigt, zielt die Kommunikation nicht auf den Absatz einer entgeltlichen Dienstleistung ab. Dementsprechend ergeben sich für die Verwendung von Political Bots regelmäßig keine Informationspflichten nach dem TMG.

II. MStV

1. Informationspflichten gem. § 18 MStV

Politisch motivierte Kommunikation könnte – in Abgrenzung zu wirtschaftlich motivierter Kommunikation nach dem TMG – Informationspflichten nach dem Medienstaatsvertrag (MStV)¹⁶¹ auslösen. Gem. § 18 Abs. 1 MStV haben Anbieter von Telemedien, die nicht ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen, Namen und Anschrift unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten. Eine wortgleiche Bestimmung von Informationspflichten für Telemedien fand sich in § 55 Abs. 1 RStV; dieser wurde zum 07.11.2020 durch den neuen MStV abgelöst. Aus der Begründung zum neuen MStV ergibt sich, dass durch § 18 Abs. 1 MStV die bisher geltende Rechtslage nicht verändert wird.¹⁶²

§ 18 Abs. 1 MStV ist weiter zu verstehen als § 5 TMG und erfasst nicht nur geschäftsmäßige Zwecke. Dies verdeutlicht die ausdrückliche Benennung von „Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden“, in § 18 Abs. 2 Satz 1 MStV. Für diese Angebote wird die zusätzliche Pflicht zur Angabe eines Verantwortlichen normiert.¹⁶³ Hierunter können Anbieter von Online-Zeitungen und Blogs mit ihren Profilen in einem sozialen Online-Netzwerk fallen, sofern diese redaktionell aufbereitete Inhalte enthalten.¹⁶⁴ Die Regelungssystematik des MStV geht davon aus, dass bei größerer Bedeutung eines Telemediums für den Meinungsbildungsprozess auch ein größerer Bedarf entsteht, Transparenz über den Kommunikator herzustellen.¹⁶⁵ Für Anbieter ohne journalistisch-redaktionell ausgestaltete Angebote gilt die Pflicht des § 18 Abs. 1 MStV, sofern der

¹⁶¹ Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, <https://www.rlp.de/index.php?id=32764>, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

¹⁶² Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_Begrundung.pdf, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

¹⁶³ Micklitz/Schirmbacher, in: Spindler/Schuster, § 55 RStV Rn. 24 ff.; Richter, MMR 2014, 517.

¹⁶⁴ Richter, MMR 2014, 517.

¹⁶⁵ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 77, mit Verweis auf Heilmann, Anonymität für User-Generated Content?, 2013, S. 334.

Telemediendienst nicht ausschließlich familiären oder persönlichen Zwecken dient.¹⁶⁶

2. Ausschluss persönlicher und familiärer Zwecke durch § 18 Abs. 1 MStV

Für die Reichweite der Informationspflicht ist entscheidend, wie ausschließlich persönliche und familiäre Zwecke zu interpretieren sind. Der Wortlaut „ausschließlich“ deutet auf einen eng gefassten Ausschlussstatbestand hin. Die Informationspflichten sollen nur dann nicht greifen, wenn Telemediendienste die Interessen Dritter nicht betreffen können oder diese Interessen durch persönliche Bekanntschaft oder den Betreiber gewahrt werden können.¹⁶⁷ Für soziale Online-Netzwerke bedeutet dies, dass die Ausnahme für Profile gilt, die nur für Verwandte oder enge Bekannte der Anbieter zugänglich sind, oder wenn nur persönliche oder familiäre Inhalte angeboten werden.¹⁶⁸ Ob ausschließlich private oder familiäre Zwecke verfolgt werden, ist danach zu beurteilen, ob ein Profil darauf ausgerichtet ist, Öffentlichkeit herzustellen und seinen Inhalten ein disperses Publikum zu erreichen. Insbesondere der Wortlaut des § 18 Abs. 1 MStV spricht insofern für einen weiten Anwendungsbereich der Informationspflichten. Diese würden auch für „Durchschnittsnutzer“ sozialer Online-Netzwerke gelten, die ihre Kommunikation nicht ausschließlich einem eng und privat abgrenzbaren Personenkreis zugänglich machen.¹⁶⁹ Demgegenüber wird teilweise davon ausgegangen, dass schon Nutzerprofile mit einem „angebotsprägenden“ persönlichen Zweck von der Kennzeichnung freigestellt sein sollen.¹⁷⁰ Für eine restriktive Interpretation der Informationspflichten kann auf einen Wertungswiderspruch zu dem in § 13 Abs. 6 TMG angelegten Konzept einer Nutzung von Telemediendiensten möglichst ohne personenbezogene Daten¹⁷¹ und den in § 14 Abs. 3 TMG geschaffenen Auskunftsanspruch über Bestandsdaten verwiesen werden.¹⁷² Indes verbleibt seit Inkrafttreten der DSGVO am 25.05.2018 wohl kein Anwendungsspielraum mehr für § 13 TMG.¹⁷³ Im Falle einer Verwendung von Political Bots wäre auch bei einer restriktiven Interpretation von

¹⁶⁶ Richter, MMR 2014, 517.

¹⁶⁷ LT-Drs. Baden-Württemberg 14/558, S. 39; Richter, MMR 2014, 517, 518; vgl. Beyerbach, in: Hornung/Müller-Terpitz (Hrsg.), Rechtshandbuch Social Media, 2015, S. 389.

¹⁶⁸ Richter, MMR 2014, 517, 518 f.

¹⁶⁹ Beyerbach, in: Hornung/Müller-Terpitz (Hrsg.), Rechtshandbuch Social Media, 2015, S. 388 ff.; Richter, MMR 2014, 517, 518 f.

¹⁷⁰ Lent, in: BeckOK InfoMedienR, § 18 MStV Rn. 5.

¹⁷¹ Richter, MMR 2014, 517, 519 f.

¹⁷² Artikel 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken vom 01.09.2017, BGBl. 2017 I, S. 3352.

¹⁷³ Sesing, MMR 2019, 347, 348 ff.; so auch die Positionsbestimmung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder vom 26.04.2018, abrufbar unter: https://www.lidi.nrw.de/mainmenu_Datenschutz/submenu_Technik/Inhalt/TechnikundOrganisation/Inhalt/Zur-Anwendbarkeit-des-TMG-fuer-nicht-oeffentliche-Stellen-abdem-25_-Mai-2018/Positionsbestimmung-TMG.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

einer Informationspflicht für die jeweiligen Profilstellen auszugehen. Die Veröffentlichung von Inhalten mit politischer Ausrichtung liefert ein Indiz für die öffentliche Ausrichtung eines Profils. Auch der Einsatz von Automatisierung deutet darauf hin, dass über den ausschließlich persönlichen oder familiären Bereich hinaus Einfluss auf Diskussionen genommen werden soll. Bei Verwendung von Political Bots soll durch automatisierte Meinungsäußerungen mit politischem Inhalt Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung genommen und nicht nur ein kleiner Kreis persönlich oder familiär bekannter Nutzer erreicht werden. Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von Political Bots eine Informationspflicht der Nutzer für die jeweiligen Profilstellen gem. § 18 Abs. 1 MStV besteht.¹⁷⁴

3. Anwendung und Durchsetzbarkeit der Informationspflicht

Es ergibt sich aus § 18 Abs. 1 MStV demnach eine weitgreifende Informationspflicht für Profile in sozialen Online-Netzwerken, aufgrund der Name und Anschrift des Anbieters ausgewiesen werden müssen. Die bestehende Informationspflicht – zuvor in § 55 Abs. 1 RStV verankert – scheint indes kaum wahrnehmbare Auswirkungen auf die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken zu entfalten. Die Rechtsanwendung wird insbesondere durch die notwendige Abstimmung der Informationspflichten aus § 5 Abs. 1 TMG und § 18 Abs. 1 MStV erschwert.¹⁷⁵ Die Uneinigkeiten bei der Interpretation persönlicher und familiärer Zwecke verdeutlichen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Informationspflichten. Schließlich kann das Bußgeld bei Verletzung der Informationspflicht gem. § 115 Abs. 2 MStV in Abweichung von Verstößen gegen die übrigen Ordnungsvorschriften des Gesetzes nur bis zu einer Höhe von 50.000 € angesetzt werden, was die Abschreckungswirkung der Pflichten verringert. Die fehlende Effektivität der Kennzeichnungspflicht in Bezug auf die Regulierung automatisierter Kommunikation wird auch dadurch verdeutlicht, dass in den MStV hierfür eine Neuregelung eingefügt wurde.

4. Neue Kennzeichnungspflicht im MStV

Durch den seit 07.11.2020 geltenden MStV wurde ein neuer, für die einfachgesetzliche Einordnung automatisierter Kommunikation maßgeblicher Impuls gesetzt. Aus § 18 Abs. 3 MStV ergibt sich eine neue Kennzeichnungspflicht; diese Vorschrift bestimmt:

Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken sind verpflichtet, bei mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellten Inhalten oder Mitteilungen den Umstand der Auto-

¹⁷⁴ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 77; Klaas, MMR 2019, 84, 89. Vgl. Richter, MMR 2014, 517, 518 f.

¹⁷⁵ Vgl. Micklitz/Schirnbacher, in: Spindler/Schuster, § 55 RStV Rn. 2 ff.

matisierung kenntlich zu machen, sofern das hierfür verwandte Nutzerkonto seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde.

Dem Inhalt oder der Mitteilung ist der Hinweis gut lesbar bei- oder voranzustellen, dass dieser oder diese unter Einsatz eines das Nutzerkonto steuernden Computerprogrammes automatisiert erstellt und versandt wurde.

Ein Erstellen im Sinne dieser Vorschrift liegt nicht nur vor, wenn Inhalte und Mitteilungen unmittelbar vor dem Versenden automatisiert generiert werden, sondern auch, wenn bei dem Versand automatisiert auf einen vorgefertigten Inhalt oder eine vorprogrammierte Mitteilung zurückgegriffen wird.

Die Berücksichtigung automatisierter Kommunikation im MStV stellt angesichts der Ländergesetzgebungskompetenz für die Medienregulierung den richtigen Regelungsort dar. Auffällig ist, dass die Kennzeichnungspflicht tatbestandlich nur gilt, wenn das Nutzerkonto „seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde“. Hierfür muss festgestellt werden, dass eine für die Kommunikation relevante Identitätstäuschung vorliegt; dies ist unter Beachtung von Kommunikationsinhalt und -kontext zu bestimmen.¹⁷⁶ Diese Einzelfallabhängigkeit wird die Anwendung der neuen Kennzeichnungspflicht – gerade für den Zeitraum unmittelbar nach ihrer Einführung – erheblich verkomplizieren. Zudem wird durch die Anfügung an die bisherige Kennzeichnungspflicht in § 18 Abs. 1, 2 MStV – zuvor § 55 Abs. 1, 2 RStV – an das bestehende Regelungsregime angeknüpft; wie diese Pflichten betrifft auch die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV „Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken“. Die Nutzer eines allgemeinen sozialen Online-Netzwerks, wie Facebook oder Twitter, sind regelmäßig Anbieter eines Telemediums,¹⁷⁷ sodass (auch) die Nutzer Adressat der Kennzeichnungspflicht für automatisiert erstellte Inhalte werden. Wie der bisherige Ordnungsrahmen adressiert auch die neu eingefügte Kennzeichnungspflicht für automatisiert erstellte Inhalte die Verwender der Accounts. Dies zeigt die in § 93 Abs. 4 MStV für Medienintermediäre aufgenommene Regelung:

Anbieter von Medienintermediären, die soziale Netzwerke anbieten, haben dafür Sorge zu tragen, dass Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 gekennzeichnet werden.

Medienintermediär ist gem. § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV „jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen.“ Durch diese Regelungen sollen – auch ausweislich der Benennung in § 93 Abs. 4 MStV – u. a. die Betreiber sozialer Online-Netzwerke erfasst werden.¹⁷⁸ Im Verhältnis der Kennzeichnungspflicht in § 18 Abs. 3 MStV zur Verpflichtung der Anbieter in § 93 Abs. 4 MStV bleibt unklar, durch welche

¹⁷⁶ *Lent*, in: BeckOK InfoMedienR, § 18 MStV Rn. 13, 20.

¹⁷⁷ Siehe Kapitel 5, B., I., 1.

¹⁷⁸ Vgl. *Laude*, Aus Rundfunk- wird Medienstaatsvertrag, <https://www.juwiss.de/126-2020/>, zuletzt abgerufen am 06.01.2021, mit einem Überblick über die neuen Regelungen für Medienintermediäre.

Maßnahmen die Anbieter dafür Sorge zu tragen haben, dass einzelne Nutzer ihren Kennzeichnungspflichten tatsächlich nachkommen. Ausweislich der Begründung zum Medienstaatsvertrag wird die Art und Weise der Pflichterfüllung durch die Anbieter von Medienintermediären bewusst nicht festgelegt. Die Anbieter sollen gerade nicht zur Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen gegen die neu eingefügte Kennzeichnungspflicht verpflichtet werden.¹⁷⁹

Den Betreibern sozialer Online-Netzwerke wird eine – in Inhalt und Umfang nicht konkretisierte – Aufsichtsfunktion für die Einhaltung der Kennzeichnungspflicht durch die Nutzer zugewiesen. Beide Pflichten können bei Zuwiderhandlung gem. § 115 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bzw. Nr. 45 MStV mit einer Geldbuße bis zu 500.000 € geahndet werden. Dieser einheitliche Sanktionsrahmen kann angesichts des (wirtschaftlichen) Ungleichgewichts zwischen Betreibern und Nutzern nicht überzeugen. Das nicht eindeutige gestaltete Verhältnis der vorgeschlagenen Vorschriften in Verbindung mit der Formulierung „Sorge zu tragen“ erschwert die Bestimmbarkeit der intendierten Rechtsfolgen.¹⁸⁰ Dies kann dazu führen, dass die Betreiber auf die primäre Verpflichtung der Nutzer zur Kennzeichnung verweisen und sich auf entsprechende Hinweise beschränken, ihrerseits aber keine strukturellen Veränderungen durchführen. Die von den Ländern vorgeschlagene Doppelstruktur verkompliziert die schon bisher schwierige Durchsetzung der medienrechtlichen Kennzeichnungspflichten und kann nicht zu größerer Transparenz der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken beitragen.

III. UWG

Die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben des UWG enthalten Vorschriften zu täuschendem Handeln im geschäftlichen Verkehr.¹⁸¹ Die Vorgaben des UWG finden entsprechend des Gesetzeszwecks nach § 1 UWG auf (unlautere) geschäftliche Handlungen Anwendung. Der weit zu verstehende Begriff der geschäftlichen Handlung verlangt unter Rückgriff auf Art. 2d) UGP-Richtlinie einen objektiven Zusammenhang zwischen dem Verhalten und der Absatzförderung eines Produkts. Dementsprechend sind die Vorschriften des UWG auf eine kommerzielle Verwendung von Social Bots anwendbar. Ein Unternehmer, der im Zusammenhang mit seinem Absatz Social Bots einsetzt, begeht durch seine verdeckte Kommunikation einen wettbewerbsrelevanten Rechtsbruch.¹⁸²

¹⁷⁹ Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_Begrue_ndung.pdf, zuletzt abgerufen am 06.01.2021; Zimmer, in: BeckOK InfoMedienR, § 93 MStV Rn. 19.

¹⁸⁰ Diesen „Handlungsspielraum“ begrüßen Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493, 498.

¹⁸¹ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 77, mit Darstellung relevanter UWG-Vorschriften bei Täuschungen im Rahmen geschäftlicher Handlungen.

¹⁸² Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 77; ausführlich zur wettbewerbsrechtlichen Relevanz der Verwendung von Bots bei Online-Spielen Libertus, ZUM 2018, 20, 25 f.

Indes finden die Vorschriften des UWG keine Anwendung, wenn die in sozialen Online-Netzwerken (automatisiert) veröffentlichten Inhalte in keinem Zusammenhang zur Absatzförderung stehen. Für die bei Verwendung von Political Bots beabsichtigte Meinungsbeeinflussung sind die Vorschriften des UWG mit dem Ziel des Schutzes der Wettbewerbsintegrität regelmäßig nicht anwendbar.

IV. NetzDG

Das 2017 in Kraft getretene NetzDG zielt auf eine Bekämpfung von Hasskriminalität und Falschnachrichten in sozialen Online-Netzwerken.¹⁸³ Um die Entfernung strafbarer Inhalte in sozialen Netzwerken zu beschleunigen, werden darin gesetzliche Compliance-Regeln für die Betreiber eingeführt.¹⁸⁴ Zu diesem Zweck verpflichtet § 2 NetzDG die Anbieter sozialer Online-Netzwerke zur halbjährlichen Erstellung eines Berichts über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte auf ihren Plattformen. Nach § 3 NetzDG müssen die Anbieter ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorhalten. Für die Bestimmung rechtswidriger Inhalte wird in § 1 Abs. 3 NetzDG an abschließend aufgezählte Straftatbestände des StGB angeknüpft. Die Vorgaben des NetzDG betreffen somit den Inhalt von Äußerungen in sozialen Online-Netzwerken. Für die Umstände von Äußerungen, insbesondere den Einsatz automatisierter Accounts, werden keine Regelungen getroffen. Ein Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Gesetzgebungsverfahren forderte „Maßnahmen zur Gewährleistung von Transparenz bei Social Bots“, insbesondere eine Kennzeichnungspflicht und die Einführung eines Meldeverfahrens,¹⁸⁵ wurde aber zugunsten des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD abgelehnt.¹⁸⁶ Das NetzDG reguliert die Automatisierung von Accounts als Modalität von Meinungsäußerungen mithin nicht.

V. UrhG

Urheberrechtliche Vorschriften, insbesondere die Vorschriften des UrhG und KUG, stellen eine bekannte Schranke des Art. 5 GG dar.¹⁸⁷ Vor diesem Hintergrund lässt sich überlegen, ob die Verwendung automatisierter Accounts in

¹⁸³ Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) vom 01.09.2017, BGBl. 2017 I, S. 3352.

¹⁸⁴ BT-Drs. 18/12356, S. 1 f.

¹⁸⁵ BT-Drs. 18/11856, S. 3.

¹⁸⁶ BT-Drs. 18/13013, S. 3.

¹⁸⁷ Exemplarisch für Art. 5 Abs. 3 GG BVerfGE 142, 74, 95 ff.; für Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG MMR 2012, 177 f.; vgl. *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2019, § 5 Rn. 96 ff.

sozialen Online-Netzwerken von urheberrechtlichen Vorschriften erfasst wird. Dies könnte aus den technischen Rahmenbedingungen ihrer Verwendung folgen: Komplexere Bots, die auf das Verhalten anderer Nutzer reagieren, sind hierfür auf Daten zu diesem Nutzerverhalten angewiesen.¹⁸⁸ Auf diese Datenpakete, sog. „Streams“, kann über die APIs der sozialen Online-Netzwerke zugegriffen werden.¹⁸⁹ Um das Verhalten anderer Nutzer erfassen zu können, muss die Steuerungs-Software des Bots den Datenstream analysieren, wofür mindestens eine Zwischenspeicherung im Arbeitsspeicher erforderlich ist, um dann etwa in Form eines Kommentars oder Retweets reagieren zu können. Diese Zwischenspeicherung von Daten könnte eine Verletzung urheberrechtlicher Vorschriften darstellen.

*1. Verletzung des Leistungsschutzrechts an einer Datenbank,
§§ 87a, 87b UrhG*

a) Schutzvoraussetzungen

Durch § 87a UrhG wird eine Datenbank als Sammlung verschiedener Elemente und darüber die Investitionsleistung des Datenbankherstellers geschützt. Gem. § 87a Abs. 1 Satz 1 UrhG ist eine Datenbank eine Sammlung von Werken, Daten oder anderen unabhängigen Elementen, die systematisch oder methodisch angeordnet und einzeln mit Hilfe elektronischer Mittel oder auf andere Weise zugänglich sind und deren Beschaffung, Überprüfung oder Darstellung eine nach Art oder Umfang wesentliche Investition erfordert. Diese umfasst Kosten für die Beschaffung des Datenbankinhalts wie für die Datenaufbereitung und die Bereitstellung der Datenbank; der Schutz kommt (nur) der Investition in die Datenbank als Sammlung zugute.¹⁹⁰ Nicht umfasst sind somit die Kosten für die Erzeugung der in der Datenbank selbst enthaltenen Daten.¹⁹¹ Der Investitionsaufwand muss sich in quantitativer Hinsicht beziffern lassen; „Allerweltsinvestitionen“ werden über diese Minimalanforderung ausgeschlossen.¹⁹² Das Leistungsschutzrecht an einer Datenbank kommt nicht dem Schöpfer zu, sondern gem. § 87a Abs. 2 UrhG der Person, die das Investitionsrisiko trägt.¹⁹³

¹⁸⁸ Siehe Kapitel 1, C., I., 1., b) und c). Aufgrund der technischen Anknüpfung gelten die folgenden urheberrechtlichen Überlegungen unabhängig von der Zielrichtung der Äußerung, sodass von einer Beschränkung auf Political Bots in diesem Kontext abgesehen wird.

¹⁸⁹ Dazu grundlegend *Wolf*, WRP 2019, 440, 443 ff.

¹⁹⁰ *Wiebe*, in: Spindler/Schuster, § 87a UrhG Rn. 7 ff.

¹⁹¹ *Wolf*, WRP 2019, 440, 444.

¹⁹² *Wiebe*, in: Spindler/Schuster, § 87a UrhG Rn. 16; zu den Anforderungen an die wesentliche Investition EuGH, Urteil vom 09.11.2004 – C-338/02, Slg. I 2004, 10532, 10535 ff. A. A. *Schack*, MMR 2001, 9, 12.

¹⁹³ Richtlinie 96/9/EG vom 11.03.1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, ABl. L 77/20, Erwägungsgrund 41; *Wiebe*, in: Spindler/Schuster, § 87a UrhG Rn. 20 mwN.

In den über die APIs abrufbaren Streams werden eine Vielzahl von Inhalten sozialer Online-Netzwerke als unabhängige Elemente gebündelt, sodass diese in ihrer Gesamtheit eine Datenbank darstellen. Diese Inhalte sind systematisch angeordnet und können über die APIs gezielt aufgerufen und durchsucht werden.¹⁹⁴ Für die Bewertung der Wesentlichkeit der Investition ist zwischen den Kosten für das Gesamtangebot des sozialen Online-Netzwerks und den Kosten für die Aufbereitung und Bereitstellung der Streams über die APIs zu unterscheiden. Für den Schutz der Datenbank sind nur jene Kosten berücksichtigungsfähig, die auf die Aufbereitung der über die APIs abrufbaren Streams entfallen. Selbst wenn die Investition in diese Datenbank nur einen kleinen Anteil der Gesamtinvestitionen der Betreiber darstellt, ist angesichts der niedrigen Anforderungen an das Merkmal der Wesentlichkeit davon auszugehen, dass die Voraussetzungen für eine schutzbegründende Investition durch die Betreiber erfüllt werden.¹⁹⁵

b) Verletzungshandlung

Die Verletzungshandlung bei Verwendung von Social Bots könnte in der durch die Zwischenspeicherung von Daten im Arbeitsspeicher erfolgenden Vervielfältigung liegen. Gem. § 87b Abs. 1 Satz 1 UrhG liegt das ausschließliche Recht zur Vervielfältigung der Datenbank, bzw. eines nach Art oder Umfang wesentlichen Teils der Datenbank, zur Verbreitung und öffentlichen Wiedergabe beim Datenbankhersteller. Ob ein wesentlicher Teil einer Datenbank vervielfältigt wird, ist im Einzelfall quantitativ nach dem Umfang des entnommenen Teils und qualitativ nach der Bedeutung des genutzten Teils zu bestimmen. Ein Anteil von zehn Prozent eines Datenvolumens wird als nicht wesentlich angesehen.¹⁹⁶ Durch § 87b Abs. 1 Satz 2 UrhG wird die wiederholte und systematische Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe von nach Art und Umfang unwesentlichen Teilen der Datenbank gleichgestellt, sofern diese Handlungen einer normalen Auswertung der Datenbank zuwiderlaufen oder die berechtigten Interessen des Datenbankherstellers unzumutbar beeinträchtigen. Das Kriterium der unzumutbaren Beeinträchtigung berechtigter Interessen stellt auf das Amortisationsinteresse des Datenbankherstellers ab und ist erfüllt, wenn nicht nur dessen Gewinn verringert wird, „sondern die Amortisation ernsthaft gefährdet ist und damit der Schutz der Investition unmittelbar relevant wird.“¹⁹⁷

Bei Verwendung komplexer Social Bots, die infolge einer Datenauswertung automatisiert auf fremde Inhalte in sozialen Online-Netzwerken reagieren kön-

¹⁹⁴ Wolf, WRP 2019, 440, 444.

¹⁹⁵ Vgl. Wolf, WRP 2019, 440, 444. Zur Frage, ob soziale Online-Netzwerke insgesamt dem Datenbankschutzrecht unterfallen Reinemann/Remmert, ZUM 2012, 216, 220.

¹⁹⁶ BGH, GRUR 2011, 724, 726; Vohwinkel, in: BeckOK Urheberrecht, § 87b UrhG Rn. 13; Wiebe, in: Spindler/Schuster, § 87b UrhG Rn. 16 ff.

¹⁹⁷ Wiebe, in: Spindler/Schuster, § 87b UrhG Rn. 33.

nen, erfolgt ein Abruf der über die APIs zugänglichen Daten und eine Zwischenspeicherung, sodass eine Vervielfältigungshandlung vorliegt. Ob dabei ein nach Art oder Umfang wesentlicher Teil der Datenbank vervielfältigt wird, hängt von der Verwendungsweise im Einzelfall ab. Geht man davon aus, dass die Steuerungs-Software darauf ausgerichtet ist, auf bestimmte Themen in sozialen Online-Netzwerken automatisierte Reaktionen zu erzeugen, ist eine dauerhafte Auswertung der Streams notwendig, um die hierfür relevanten Inhalte zu erfassen. Insofern scheint naheliegend, dass ein wesentlicher Teil der Datenbank vervielfältigt wird. Im Übrigen kommt eine wiederholte, systematisch erfolgende Vervielfältigung gem. § 87b Abs. 1 Satz 2 UrhG in Betracht.¹⁹⁸ Hierfür müsste die Verwendung von Social Bots einer normalen Auswertung der Datenbank zuwiderlaufen oder die berechtigten Interessen des Herstellers unzumutbar beeinträchtigen. Insofern ist zu bedenken, dass die Verwendung von Social Bots die Kommunikationsmöglichkeiten anderer Nutzer einschränken kann. Dies gilt insbesondere, wenn ein Dienst großflächig von Social Bots infiltriert ist und ob der durch sie verzerrten Kommunikation für menschliche Nutzer nicht mehr von Interesse ist. Allerdings kann eine ernsthafte Gefährdung des Amortisationsinteresses der Betreiber erst dann vorliegen, wenn ob dieser eingeschränkten Nutzbarkeit eines sozialen Online-Netzwerks dessen Werbeeinnahmen zurückgehen und der Dienst insgesamt seine Wirtschaftlichkeit einbüßt. Eine Beeinträchtigung der Betreiberinteressen durch Verwendung von Social Bots erfolgt somit durch mittel- bis langfristige Effekte.¹⁹⁹ Dass derartige Schäden durch Verwendung von Social Bots sich tatsächlich realisieren können, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt – soweit ersichtlich – mangels entsprechender Untersuchungen (eher) spekulativ. Zudem erfordert eine derartige Entwicklung das Zusammenspiel einer Vielzahl von Bots und Botnetzen, die jedenfalls von einer Mehrzahl an Verwendern kontrolliert werden. Ob und inwieweit dieser kumulative Effekt dazu führt, dass die Verletzungshandlung eines einzelnen Verwenders als unzumutbare Beeinträchtigung der berechtigten Interessen des Herstellers einzuordnen ist, kann nur im Einzelfall nach quantitativen wie qualitativen Maßstäben beurteilt werden. Dabei liegt eine unzumutbare Beeinträchtigung umso näher, je größer die Zahl der verwendeten Social Bots ist und je mehr Aktionen diese – abhängig von der Komplexität der Steuerungs-Software – ausführen können.

c) Rechtfertigung durch Nutzungslizenz

Liegt nach diesen Maßstäben eine Verletzung des Leistungsschutzrechts an einer Datenbank durch Verwendung von Social Bots vor, kommt eine Rechtfertigung in Betracht. Die eng gefassten Schranken des § 87c UrhG bieten kei-

¹⁹⁸ Wolf, WRP 2019, 440, 444.

¹⁹⁹ Wolf, WRP 2019, 440, 444.

nen geeigneten Ansatzpunkt.²⁰⁰ Eine Verletzung des Leistungsschutzrechts läge jedoch nicht vor, wenn ein Verwender von Social Bots eine Berechtigung vom Datenbankhersteller ableiten kann. Die Einräumung einer Nutzungsbefugnis im Rahmen von Vertragsbeziehungen führt gem. § 87e UrhG zwingend zu dem Mindestrecht, die Datenbank in einer nicht gegen § 87b Abs. 1 Satz 2 UrhG verstoßenden Weise zu nutzen.²⁰¹ Zu prüfen ist also, inwieweit der Verwender eines Social Bots eine vertragliche Berechtigung vom Schutzrechtsinhaber ableiten kann. Twitter zeigt exemplarisch, dass Betreiber sozialer Online-Netzwerke ausgewählte Informationen über ihre APIs öffentlich zur Verfügung stellen. Notwendig ist die vorherige Registrierung einer Applikation.²⁰² Entschieden der Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks, Daten nach dieser Registrierung über die APIs zur Verfügung zu stellen, ist darin eine Einwilligung in die Nutzung der zur Verfügung gestellten Daten zu sehen. Es liegt ein Vertrag *sui generis* vor, in dem die Verknüpfung einer Applikation mit dem sozialen Online-Netzwerk die Gegenleistung für die Möglichkeit der Datennutzung darstellt.²⁰³ Vorgaben über die Reichweite der abgeleiteten Berechtigung folgen aus den Nutzungsbedingungen der sozialen Online-Netzwerke. Im Gegensatz zu Facebook erlaubt Twitter grundsätzlich den automatisierten Zugriff auf sein Netzwerk. Jedoch gehören für Twitter etwa automatisierte Tweets zu trendigen Themen und automatisiertes massenweises Retweeten zu verbotenen Aktionen.²⁰⁴ Je nach den Umständen der Verwendung von Social Bots können die ausgeführten Aktionen demnach die Nutzungsbedingungen der Betreiber verletzen. Ob ein gerechtfertigter Zugriff auf die Datenstreams sozialer Online-Netzwerke vorliegt, ist im Einzelfall daran zu prüfen, ob die Vorgaben des jeweiligen sozialen Online-Netzwerks für Applikationen bzw. Automatisierung eingehalten werden.²⁰⁵

2. Verletzung des Urheberrechts an einem Datenbankwerk, § 4 Abs. 2 UrhG

Daneben könnte die Verwendung von Social Bots die Urheberrechte an einem Datenbankwerk verletzen. Gem. § 4 Abs. 2 Satz 1 UrhG ist ein Datenbankwerk ein Sammelwerk, dessen Elemente systematisch oder methodisch angeordnet und einzeln mit Hilfe elektronischer Mittel oder auf andere Weise zugänglich sind. Voraussetzung für den Schutz als Datenbankwerk ist eine individuell-schöpferische Auswahl oder Anordnung des Stoffes. Alltägliche und routine-

²⁰⁰ Dazu *Vogel*, in: Schricker/Loewenheim, § 87c Rn. 6 ff.

²⁰¹ *Wiebe*, in: Spindler/Schuster, § 87e UrhG Rn. 2.

²⁰² Informationen über die Twitter APIs sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-api>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²⁰³ Siehe Kapitel 1, A., II., zur Registrierung als Nutzer in einem sozialen Online-Netzwerk.

²⁰⁴ Siehe Kapitel 1, D., II., 2., a).

²⁰⁵ So auch *Wolf*, WRP 2019, 440, 446.

mäßige Leistungen werden als nicht ausreichend angesehen.²⁰⁶ Computergenerierte Werke sind schutzfähig, wenn ihre Gestaltung sich noch auf einen persönlichen geistigen Schöpfungsakt zurückführen lässt.²⁰⁷ Der Urheberrechtsschutz an einem Datenbankwerk kommt nach dem Schöpferprinzip – insofern anders als die Leistungsschutzrechte an einer Datenbank²⁰⁸ – der Person zu, die die schöpferische Eigenleistung erbringt.

Wolf qualifiziert die personalisierten Newsfeeds („User-Streams“) der einzelnen Nutzer als Datenbankwerke.²⁰⁹ Die erforderliche geistige Schöpfung sieht er in der für jeden Nutzer individualisierten Auswahl und Anordnung einzelner Beiträge. Dieser Prozess erfolge im Falle sozialer Online-Netzwerke zwar automatisiert, aber nach algorithmischen Vorgaben, die gerade die Eigentümlichkeit jedes Netzwerks ausmachen. Problematisch erscheint insofern, dass er nicht deutlich zwischen den Betreibern des sozialen Online-Netzwerks und den einzelnen Nutzer unterscheidet. Jeder individuelle Newsfeed wird nach einheitlichen Vorgaben algorithmisch erzeugt. Die Individualisierung basiert auf personalisierten Relevanzwerten, für die vor allem die Freundschaftsbeziehungen zwischen Nutzern und quantitative Faktoren wie die Anzahl an „Gefällt mir“-Angaben als Kriterien herangezogen werden.²¹⁰ Die personalisierte Zusammenstellung hängt von dem Verhalten des jeweiligen Nutzers ab, der insofern seinen eigenen Newsfeed maßgeblich beeinflusst. Die Betreiber geben abstrakte Vorgaben für die Erstellung aller Newsfeeds vor. Sammlungen von Beiträgen können eine schöpferische Auswahl darstellen, wenn etwa ein Moderator die Zusammenstellung übernimmt (der sodann auch als Urheber des Werks zu sehen ist).²¹¹ Erfolgt die Zusammenstellung auf Grundlage der Aktionen eines Nutzers, ist in Konsequenz eine schöpferische Auswahl der Betreiber in Bezug auf die Newsfeeds abzulehnen. In Betracht kommt allein ein Urheberrechtsschutz der Nutzer an ihrem einzelnen Newsfeed; jedoch erscheint die Qualifizierung ihrer Aktionen in einem sozialen Online-Netzwerk als Schöpfungsakt angesichts ihrer Alltäglichkeit eher fernliegend.

Hinzukommt für die Verwendung von Social Bots, dass eine Verletzungshandlung nach § 55a UrhG durch eine Vervielfältigung in Form der Zwischenspeicherung im Arbeitsspeicher nicht vorliegen dürfte. Werden über die APIs Daten abgerufen und zwischengespeichert, wird dadurch nicht der personalisierte Newsfeed eines Nutzers vervielfältigt. Die Twitter API ermöglicht etwa nur, den Aktivitäten eines Nutzers zu folgen.²¹² Es ist nicht möglich, über die

²⁰⁶ *Wiebe*, in: Spindler/Schuster, § 4 UrhG Rn. 14 mwN.

²⁰⁷ *Schulze*, in: Dreier/Schulze, § 2 UrhG Rn. 8; *Wolf*, WRP 2019, 440, 445.

²⁰⁸ Ohne Differenzierung scheinbar *Wolf*, WRP 2019, 440, 445.

²⁰⁹ *Wolf*, WRP 2019, 440, 445.

²¹⁰ Siehe Kapitel 1, B., V., 1., c).

²¹¹ *Bechtold*, ZUM 1997, 427, 437 f.; *Wiebe*, in: Spindler/Schuster, § 4 UrhG Rn. 16.

²¹² Ein Überblick über die Account Activity API ist abrufbar unter: <https://developer>.

API den aktuellen Newsfeed eines individuellen Nutzers abzurufen, darzustellen und zu vervielfältigen.

3. Rechtsfolgen potenzieller Urheberrechtsverletzungen

Liegt bei Verwendung eines Social Bots eine Verletzung des Leistungsschutzrechts aus § 87a UrhG vor, kommen Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche sowie Schadensersatzansprüche aus § 97 UrhG in Betracht. Mit einer Geltendmachung derartiger Ansprüche ist nicht zu rechnen, da für die Betreiber als Anspruchsinhaber die Deaktivierung der jeweiligen Accounts zielführender ist.²¹³ Die Straftatbestände der §§ 106, 108 UrhG als relative Antragsdelikte verlangen den Strafantrag des betroffenen Betreibers oder ein besonderes öffentliches Interesse.²¹⁴ Dieses könnte bei manipulativen Eingriffen im Rahmen von Wahlkämpfen wegen Betroffenheit der öffentlichen Sicherheit anzunehmen sein.²¹⁵ Für die Durchsetzbarkeit eines Leistungsschutzrechts ist zu beachten, dass seine Reichweite in zeitlicher Hinsicht durch § 87d UrhG eingeschränkt wird. Danach erlöschen die Rechte des Datenbankherstellers fünfzehn Jahre nach der Veröffentlichung der Datenbank, was eine urheberrechtliche Handhabung automatisierter Aktionen in sozialen Online-Netzwerken zeitlich begrenzt.

VI. StGB

1. Datenveränderung, § 303a Abs. 1 StGB

a) Tatbestand

Wegen Datenveränderung macht sich strafbar, wer rechtswidrig Daten löscht, unterdrückt, unbrauchbar macht oder verändert. Daten sind nach der Legaldefinition des § 202a Abs. 2 StGB nur solche, die elektronisch, magnetisch oder sonst nicht unmittelbar wahrnehmbar gespeichert sind oder übermittelt werden. Tatobjekt einer Datenveränderung sind Daten, an denen ein fremdes Nutzungsrecht besteht.²¹⁶ Werden bei Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken automatisiert Inhalte veröffentlicht, könnte darin ein Verändern von Daten im Sinne des § 303a Abs. 1 StGB zu sehen sein. Ein Verändern ist jede Form der inhaltlichen Umgestaltung gespeicherter Daten, die eine Bedeutungsveränderung der Daten und somit eine Funktionsbeeinträchtigung

twitter.com/en/docs/accounts-and-users/subscribe-account-activity/overview, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

²¹³ *Wolf*, WRP 2019, 440, 445.

²¹⁴ *Kaiser*, in: Erbs/Kohlhaas, § 109 UrhG Rn. 5; *Wolf*, WRP 2019, 440, 445.

²¹⁵ Vgl. *Libertus*, ZUM 2018, 20, 21; *Wolf*, WRP 2019, 440, 445.

²¹⁶ *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303a Rn. 8.

gung zur Folge hat, etwa die Veränderung am Code.²¹⁷ Daneben kann ein Verändern auch vorliegen, wenn weitere Daten hinzugefügt werden oder eine Verknüpfung mit anderen Daten erfolgt.²¹⁸ Nicht tatbestandsmäßig ist die bloße Veränderung der formalen Darstellung der Daten.²¹⁹

An den in einem sozialen Online-Netzwerk dargestellten Kommunikationseinhalten besteht ein Nutzungsrecht des jeweiligen Betreibers. Werden automatisiert Inhalte veröffentlicht, werden dem sozialen Online-Netzwerk neue Daten hinzugefügt.²²⁰ Nach der Funktionsweise der Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke gibt die Sortierung der Inhalte auch Auskunft über die Relevanz eines Themas oder Hashtags. Die Auswahl und Sortierung der Daten im Newsfeed nach ihrer Relevanz kann durch die automatisiert hinzugefügten Daten verändert werden. Der Newsfeed ist für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken von entscheidender Bedeutung; eine Beeinflussung der zugrundeliegenden Auswahl- und Sortierungsentscheidungen führt zu einer Bedeutungsveränderung der Daten.

Die Rechtswidrigkeit der Datenveränderung stellt im Rahmen des § 303a StGB ein einschränkendes Tatbestandsmerkmal dar. Die Tathandlung muss ohne oder gegen den Willen des Nutzungsberechtigten erfolgen; bei Einverständnis des Berechtigten kann keine tatbestandsmäßige Datenveränderung vorliegen.²²¹ Greifen Political Bots auf Daten zu, etwa um auf Inhalte menschlicher Nutzer reagieren zu können, erfolgt dies mit über die APIs verfügbaren Daten, wobei keine technischen Vorkehrungen umgangen werden.²²² Ob die Verwendung von Bots gegen den Willen der Betreiber erfolgt oder von einem Einverständnis ausgegangen werden kann, ist anhand der Nutzungsbedingungen zu beurteilen. Für Twitter gilt in Abgrenzung zu Facebook, dass der automatisierte Zugriff nicht pauschal untersagt wird. Vielmehr untersagen die Nutzungsbedingungen ausgewählte automatisierte Aktionen.²²³ Die Rechtswidrigkeit der Datenveränderung muss somit im Einzelfall bewertet werden; die Verwendung von Political Bots kann angesichts der ihr immanenten Identitätstäuschung gegen die Vorgaben der Betreiber verstoßen. Insoweit kommt eine Strafbarkeit gem. § 303a Abs. 1 StGB in Betracht, sofern die ausgeführten Aktionen im Einzelfall den von den Betreibern gesetzten Rahmen überschrei-

²¹⁷ BT-Drs. 10/5058, S. 35; *Fischer*, § 303a Rn. 12; *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23; *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303a Rn. 15.

²¹⁸ *Fischer*, § 303a Rn. 12; *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23; *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303a Rn. 15.

²¹⁹ *Hoyer*, in: SK-StGB, § 303a Rn. 11; *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303a Rn. 15.

²²⁰ Dazu und im Folgenden *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23.

²²¹ *Hoyer*, in: SK-StGB, § 303a Rn. 12 mwN; *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303a Rn. 17. A. A. *Fischer*, § 303a Rn. 13.

²²² *Wolf*, WRP 2019, 440, 442.

²²³ Siehe Kapitel 1, D., II., 2., a) und Kapitel 5, B., V., 1., c). Anders wohl *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23, der von einer pauschalen Untersagung ausgeht.

ten. Täter ist, wer die automatisierte Ausführung von Aktionen durch Political Bots kontrolliert.²²⁴

b) Vorbereitungshandlungen

§ 202c Abs. 1 Nr. 2 StGB zur Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen gilt gem. § 303a Abs. 3 StGB entsprechend für die Vorbereitung einer Datenveränderung. Somit ist die Herstellung oder das Verschaffen eines Computerprogramms, dessen Zweck die Begehung einer Tat nach § 303a Abs. 1 StGB ist, strafbar. Die Entwicklung der Steuerungs-Software oder die Beauftragung dazu können bereits eine Strafbarkeit begründen.²²⁵ Die Vorschrift ist allerdings restriktiv mit Blick darauf anzuwenden, dass vor allem Computerprogramme erfasst werden sollen, die „bereits nach der Art und Weise ihres Aufbaus darauf angelegt sind, illegalen Zwecken zu dienen, und die aus dem Internet weitgehend anonym geladen werden können.“²²⁶ Ist der Zweck von Computerprogrammen nicht eindeutig als kriminell einzuordnen und folgt allein aus der Anwendung durch den Täter, liegt keine strafbare Vorbereitungshandlung vor. Erforderlich sind somit Feststellungen zu den Absichten des Entwicklers und eine äußerlich feststellbare Manifestation dieser Absichten.²²⁷ Übertragen auf die Entwicklung der Steuerungs-Software für Political Bots werden sich regelmäßig praktische Schwierigkeiten ergeben, die für im Internet erwerbliche Software verantwortlichen Personen zu ermitteln. Selbst wenn dies gelingt, dürfte die Feststellung krimineller Absichten des Entwicklers prozessual kaum zu führen sein. Angesichts der Abhängigkeit der Strafbarkeit von der Einhaltung der Nutzungsbedingungen eines Betreibers ist im Zeitpunkt der Software-Entwicklung kaum absehbar, ob diese zu einem kriminellen Zweck eingesetzt werden wird.

2. Computersabotage, § 303b Abs. 1 StGB

Wegen Computersabotage macht sich strafbar, wer eine Datenverarbeitung, die für einen anderen von wesentlicher Bedeutung ist, erheblich stört. Die Datenverarbeitung beschreibt dabei den einzelnen Vorgang, aber auch die Gesamtheit aller elektronischen Rechenvorgänge. Erforderlich ist, dass die Aufgabenstellung oder Organisation von der Funktionsfähigkeit der Datenverarbeitungsanlage abhängig ist.²²⁸ Die Erzeugung von Newsfeeds stellt einen elektronischen

²²⁴ *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23. Ausführlich zur strafrechtlichen Zurechenbarkeit von Äußerungen bei Verwendung von Social Bots *Volkmann*, MMR 2018, 58, 60 ff.

²²⁵ *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23.

²²⁶ BT-Drs. 16/3656, S. 12; *Graf*, in: MüKo StGB, § 202c Rn. 12.

²²⁷ BT-Drs. 16/3656, S. 19; *Graf*, in: MüKo StGB, § 202c Rn. 16, mit Verweis auf BVerfG, MMR 2009, 577.

²²⁸ *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23.

Rechenvorgang dar. Dessen Ergebnis wird insoweit gestört, als Political Bots das Handeln eines Menschen suggerieren. Die algorithmenbasierte Bewertung und Sortierung von Beiträgen „auf der Grundlage bestimmter Prozessroutinen“ ist Kern der Datenverarbeitung sozialer Online-Netzwerke. Insofern ist die Datenverarbeitung für die Unternehmen auch von wesentlicher Bedeutung.²²⁹

Als Tathandlung kommt die Eingabe und Übermittlung von Daten in der Absicht, einem anderen Nachteil zuzufügen, nach § 303b Abs. 1 Nr. 2 StGB in Betracht. Durch die Alternative werden das Eingeben und Übermitteln als *prima facie* neutrale Handlungen erfasst, die bei missbräuchlicher Begehungsweise dennoch Störungen verursachen können.²³⁰ Dies wäre etwa bei dem Zusammenbruch eines technischen Systems aufgrund zahlreicher automatisierter Anfragen zu bejahen.²³¹ Die zusätzlich notwendige Nachteilszufügungsabsicht ist bei einem Bewusstsein zu bejahen, dass der konkrete Nachteil notwendige Folge der Tat ist; Nachteil in diesem Sinne meint jede Beeinträchtigung.²³² Ein Einverständnis des Eigentümers bzw. Verantwortlichen des betroffenen Betriebs wirkt auch bei § 303b StGB tatbestandsausschließend.²³³ Die Tatbestandsmäßigkeit der Verwendung von Political Bots verlangt somit die Feststellung der Schädigungsabsicht des Verwenders. Dieser muss ein Bewusstsein aufweisen, dass der Nachteil der Beeinflussung algorithmisch erzeugter Newsfeeds notwendige Folge seiner Handlung ist. Wiederum kommt ein Einverständnis der Betreiber in Form ihrer Nutzungsbedingungen in Betracht. Für Twitter wird das automatisierte Veröffentlichen von Inhalten nicht grundsätzlich untersagt, sondern nur bestimmte automatisierte Aktionen erfasst.²³⁴ Eine Strafbarkeit des Verwenders von Political Bots gem. 303b Abs. 1 Nr. 2 StGB kommt somit in Betracht, soweit eine Schädigungsabsicht feststellbar ist und die Form der Verwendung nicht in Einklang mit den Nutzungsbedingungen der Betreiber steht.

3. Straftaten bei Wahlen

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässigen privaten Einflussnahme im Wahlkampf sind die Straftatbestände im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in §§ 107 ff. StGB eng gefasst.²³⁵ Bei Verwendung von Political Bots werden Inhalte gerade mit dem Ziel veröffentlicht, dass andere Nutzer die intendierte Beeinflussung nicht erkennen. Insofern scheiden

²²⁹ *Libertus*, ZUM 2018, 20, 23 f.

²³⁰ *Libertus*, ZUM 2018, 20, 24; *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303b Rn. 12.

²³¹ Sog. „denial-of-service (DoS)“-Angriffe, vgl. *Libertus*, ZUM 2018, 20, 24; *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303b Rn. 12.

²³² BT-Drs. 16/3656, S. 13; *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303b Rn. 12.

²³³ *Wieck-Noodt*, in: MüKo StGB, § 303b Rn. 26.

²³⁴ Weiter *Libertus*, ZUM 2018, 20, 24, der davon ausgeht, dass die Nutzungsbedingungen deutlich machen, dass „eine solch missbräuchliche Nutzung seiner Verbreitungssoftware“ nicht erwünscht ist.

²³⁵ Siehe zu nichtamtlicher Wahlbeeinflussung Kapitel 4, B., II., 2., c).

die Tatbestände des § 107 Abs. 1 StGB und des § 108 Abs. 1 StGB, die an den Einsatz von Nötigungsmitteln gegen eine Person anknüpfen, aus.²³⁶ Ein Herbeiführen eines unrichtigen Ergebnisses einer Wahl als gem. § 107a Abs. 1 StGB strafbare Wahlfälschung verlangt die Veränderung des Stimmenverhältnisses, d. h. der Stimmabgabe eines Wahlberechtigten.²³⁷ Nimmt ein Wähler die von Political Bots veröffentlichten Inhalte wahr, steht zwischen Wahrnehmung und Bewertung der Inhalte und der Stimmabgabe nach wie vor eine freie Wählerentscheidung. Auch eine Strafbarkeit gem. § 107a Abs. 1 StGB scheidet daher aus.²³⁸ Der Straftatbestand der Wählertäuschung gem. § 108a StGB bezieht sich auf den Moment der Stimmabgabe selbst und betrifft vor allem Sachverhalte, in denen natürliche Personen auf Hilfe beim Wahlakt angewiesen sind.²³⁹ Eine Stimmausübung in einem bestimmten Sinn infolge täuschender Wahlpropaganda im Vorfeld wird als unbeachtlicher Motivirrtum nicht erfasst.²⁴⁰ Die Straftatbestände bei Wahlen erfassen die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken mithin nicht.

4. Beleidigungsdelikte, §§ 185ff., und Volksverhetzung, § 130 StGB

Die Beleidigungsdelikte und der Tatbestand der Volksverhetzung knüpfen an den Inhalt einer Äußerung an. Eine Strafbarkeit kommt in Betracht, wenn die Äußerungsinhalte beleidigend, verleumderisch oder volksverhetzend sind.²⁴¹ Werden bei Verwendung von Political Bots eigene Inhalte unter Einsatz eines Generators veröffentlicht, ist dies dem Verwender zurechenbar, der durch seine Zielgruppen- und Textauswahl eine Vorbestimmung trifft.²⁴² Werden fremde Inhalte wiedergegeben, liegt regelmäßig ein strafbarkeitsbegründendes Zueigenmachen des Verwenders vor.²⁴³ Die Veröffentlichung derartiger Inhalte ist somit auch bei Verwendung von Political Bots strafbar, ohne dass es hierbei allerdings auf die Automatisierung ankommt. Eine inhaltsunabhängige Strafbarkeit der Verwendung von Political Bots ergibt sich nicht.²⁴⁴

²³⁶ Vgl. Müller, in: MüKo StGB, § 107 Rn. 11, § 108 Rn. 12; Libertus, ZUM 2018, 20, 24 f. Zur (umstrittenen) Auslegung der Tathandlung der Ausübung „sonstigen wirtschaftlichen Drucks“ für § 108 Abs. 1 StGB BVerfGE 66, 369, 384; 103, 111, 132 f.; Härtl, Wahlstraftaten, 2006, S. 117 mwN; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 41 Rn. 123.

²³⁷ Müller, in: MüKo StGB, § 107a Rn. 16; Weidemann, in: BeckOK StGB, § 107a Rn. 6.

²³⁸ Libertus, ZUM 2018, 20, 24 f.

²³⁹ v. Heintschel-Heinegg, in: BeckOK StGB, § 108a Rn. 1; Müller, in: MüKo StGB, § 108a Rn. 1.

²⁴⁰ v. Heintschel-Heinegg, in: BeckOK StGB, § 108a Rn. 1; Libertus, ZUM 2018, 20, 25; Müller, in: MüKo StGB, § 108a Rn. 6.

²⁴¹ Libertus, ZUM 2018, 20, 25.

²⁴² Ausführlich Volkmann, MMR 2018, 58, 60 ff.

²⁴³ Ausführlich Volkmann, MMR 2018, 58, 62 f.

²⁴⁴ Vgl. Wolf, WRP 2019, 440, 442.

VII. Zwischenergebnis

De lege lata wird die Verwendung von Political Bots von verschiedenen Gesetzen in ausgewählten Konstellationen erfasst. Der neue § 18 Abs. 3 MStV enthält eine speziell auf automatisierte Accounts in sozialen Online-Netzwerken ausgerichtete Vorschrift. Allerdings ist die Effektivität dieser Neuregelung zweifelhaft, weil sie einerseits primär die Nutzer sozialer Online-Netzwerke zur Kennzeichnung verpflichtet und andererseits auf den bisherigen, mit Durchsetzungsschwierigkeiten verbundenen Ordnungsrahmen aufsetzt. Ein Leistungsschutzrecht der Betreiber sozialer Online-Netzwerke gem. § 87a UrhG kann durch die Verwendung von Political Bots beeinträchtigt sein, sofern durch komplexe Bots über die APIs Daten abgerufen und zwischengespeichert werden. Eine relevante Verletzungshandlung liegt indes nur vor, soweit durch die Verwendung die Amortisation der Betreiber gefährdet wird und keine Rechtfertigung aus den Nutzungsbedingungen für automatisierte Applikationen im jeweiligen Netzwerk folgt. Für die Strafbarkeit wegen Datenveränderung gem. § 303a Abs. 1 StGB wie die Computersabotage gem. § 303b StGB gilt, dass die Tatbestandsmäßigkeit im Einzelfall davon abhängt, ob die Verwendungsweise mit den Nutzungsbedingungen der Betreiber in Einklang steht. Der einfachgesetzliche Ordnungsrahmen erfasst somit einzelne Aspekte der Verwendung von Political Bots, wobei auffällig ist, dass die Zielrichtungen der verschiedenen Vorschriften sich erheblich unterscheiden. Eine gesetzliche Lücke besteht – abseits der Kennzeichnungspflichten des MStV – für politisch motivierte Kommunikationsvorgänge²⁴⁵ insoweit, als die anwendbaren Regelungen des UrhG und StGB primär den Schutz einer wirtschaftlichen Investition bzw. des Nutzungsrechts an Daten verfolgen. Die (wirtschaftlichen) Interessen der Betreiber sozialer Online-Netzwerke werden auch insoweit verfolgt, als diese durch den MStV selbst nicht bzw. nur nachrangig zur Kennzeichnung von Accounts verpflichtet werden. Somit ergibt sich, dass die Beeinflussung der Meinungsbildung durch Political Bots im einfachgesetzlichen Ordnungsrahmen nur fragmentarisch erfasst wird. Die Regelungen in MStV, UrhG und StGB bilden kein konsistentes und auf den Schutz des Kommunikationsprozesses ausgerichtetes Regelungsmodell.

C. Regulierung automatisierter Meinungsbeeinflussung *de lege ferenda*

Der Ordnungsrahmen *de lege lata* wirft die Frage auf, ob die dem Gesetzgeber aufgegebenen Erreichung des Ziels kommunikativer Chancengleichheit noch wahrscheinlich ist. Untersucht werden soll, ob andere Optionen zur Ver-

²⁴⁵ Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73, 78.

fügung stehen, die die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken erfassen können. Angesichts der Vielgestalt diskutierter Regulierungsansätze²⁴⁶ werden zunächst grundlegende Anforderungen herausgearbeitet, die eine gesetzliche Regulierung basierend auf der bisherigen Untersuchung erfüllen muss. Hieraus wird ein Vorschlag für eine Anpassung des gesetzlichen Ordnungsrahmens entwickelt.

I. Anforderungen und Erwartungen an ein Regulierungsmodell

1. Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Kompetenz für eine Regulierung automatisierter Meinungsbeeinflussung der Europäischen Union zukommt oder ob Deutschland als einzelner Mitgliedsstaat selbst Rechtsnormen erlassen kann.

a) Rechtsetzung durch die Mitgliedstaaten

Vor Erlass mitgliedstaatlicher Rechtsnormen ist ob des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts geltendes Sekundärrecht zu beachten. Für den Bereich der Regulierung sozialer Online-Netzwerke sind die Regeln der sog. E-Commerce-Richtlinie von Bedeutung.²⁴⁷ Die Richtlinie findet ihre Rechtsgrundlagen in den Materien des Rechts der freien Niederlassung und des freien Dienstleistungsverkehrs sowie in den Binnenmarktkompetenzen.²⁴⁸

aa) Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie

Gem. Art. 3 Abs. 1 E-Commerce-Richtlinie trägt jeder Mitgliedstaat dafür Sorge, dass die Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Diensteanbieter erbracht werden, den in diesem Mitgliedstaat geltenden innerstaatlichen Vorschriften entsprechen, die in den koordinierten Bereich fallen. Ein Mitgliedstaat kann somit Rechtsvorschriften für in seinem Staatsgebiet niedergelassene Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne des Art. 2 a) E-Commerce-Richtlinie erlassen. Für Dienste aus anderen Mitgliedstaaten bestimmt Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-Richtlinie, dass ihr freier Verkehr nicht aus Gründen eingeschränkt werden darf, die in den koordinierten Bereich fallen. Die Einordnung der Rechtsnatur dieses Herkunftslandprinzips ist seit Inkrafttreten der Richtlinie umstritten. Trotz der

²⁴⁶ Exemplarisch für die Diskussion *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 469 ff.

²⁴⁷ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. L 178/1.

²⁴⁸ Die Richtlinie benennt ausdrücklich Art. 47 Abs. 2, 55 und 95 EG-Vertrag als Rechtsgrundlagen. Dazu *Marly*, in: Grabitz/Hilf, Vorbemerkung E-Commerce Rn. 55 ff.

Feststellung in Art. 1 Abs. 4 E-Commerce-Richtlinie, dass keine zusätzlichen Regelungen im Bereich des internationalen Privatrechts geschaffen werden sollen, wird das Herkunftslandprinzip in Teilen der Literatur kollisionsrechtlich umgedeutet, mit der Konsequenz, dass unter Ausschluss des mitgliedstaatlichen Kollisionsrechts die Aufsicht nach dem im Niederlassungsstaat geltenden Recht erfolgt. Demgegenüber enthalten Art. 3 Abs. 1, 2 E-Commerce-Richtlinie bei sachrechtlicher Deutung keine Kollisionsnorm, sondern verweisen auf das mitgliedstaatliche Sach- und Kollisionsrecht, sodass das am Markttort geltende Recht anzuwenden wäre.²⁴⁹ Nach der Rechtsprechung des EuGH muss im Ergebnis gelten, dass der Anbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft „keinen strengeren Anforderungen unterliegt, als sie das im Sitzmitgliedstaat dieses Anbieters geltende Sachrecht vorsieht.“²⁵⁰ Dies bewirkt ein Beschränkungsverbot, das sich für den deutschen Gesetzgeber dergestalt auswirkt, dass er keine Regulierungsmaßnahmen an Betreiber sozialer Online-Netzwerke richten kann, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben, auch wenn das deutsche Sachrecht strengere Anforderungen bestimmt. Dies wäre etwa für Facebook, Twitter und Instagram von Relevanz, die ihr Netzwerk für den deutschen Markt durch juristische Personen mit Sitz in Irland anbieten.²⁵¹ Zutreffend wird in der Literatur daher davon ausgegangen, dass die Erfassung von Betreibern sozialer Online-Netzwerke unabhängig von ihrem Niederlassungsort in § 1 NetzDG gegen das Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie verstößt.²⁵² Angesichts der Bedeutung der sozialen Online-Netzwerke der genannten Betreiber stellt sich die Frage, ob dem deutschen Gesetzgeber durch das Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie eine auch diese Marktführer erfassende Regulierung vollständig versperrt wird.

bb) Koordinierter Bereich

Die Reichweite des Beschränkungsverbots des Herkunftslandprinzips ist abhängig von der Auslegung des koordinierten Bereichs nach Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-Richtlinie. Soweit Gründe nicht in diesen koordinierten Bereich fallen, ist einem Mitgliedstaat auch eine Beschränkung von Diensten der Informationsgesellschaft mit Sitz im EU-Ausland möglich. Gem. Art. 2 h) E-Commerce-Richtlinie bezeichnet der koordinierte Bereich die für die Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft und die Dienste der Informationsgesellschaft in

²⁴⁹ Ausführlich zum Meinungsstand *Hausmann/Obergfell*, in: Fezer/Büscher/Obergfell, Internationales Lauterkeitsprivatrecht Rn. 128 ff. mwN; vgl. *Marly*, in: Grabitz/Hilf, Art. 3 E-Commerce Rn. 20.

²⁵⁰ EuGH, Urteil vom 25.10.2011 – C-509/09 und C-161/10, GRUR 2012, 300, 303.

²⁵¹ Siehe Kapitel 2, A., I., auch zum Grundrechtsschutz für ausländische juristische Personen.

²⁵² Exemplarisch *Hoven/Gersdorf*, in: BeckOK InfoMedienR, § 1 NetzDG Rn. 9 mwN; *Liesching*, in: Spindler/Schmitz, § 1 NetzDG Rn. 13 ff.; *Spindler*, ZUM 2017, 473, 474 ff.

den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen, ungeachtet der Frage, ob sie allgemeiner Art oder speziell für sie bestimmt sind. In personeller Hinsicht ist dieser Bereich für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke als Dienste der Informationsgesellschaft eröffnet.²⁵³ Sachlich folgt der koordinierte Bereich den in der E-Commerce-Richtlinie bestimmten Anforderungen an das Verhalten der Diensteanbieter. Soweit die E-Commerce-Richtlinie für einen Rechtsbereich bzw. bestimmte Verhaltensweisen Vorgaben für das mitgliedstaatliche Recht trifft, werden dessen Anforderungen prädisponiert, sodass die Vorschriften sachlich in den koordinierten Bereich fallen. Regelungen zur Verantwortlichkeit von Vermittlern sind in den Art. 12 ff. E-Commerce-Richtlinie enthalten. Für Betreiber sozialer Online-Netzwerke ist Art. 14 E-Commerce-Richtlinie von besonderer Bedeutung, welcher von den Mitgliedstaaten verlangt, dass Dienste der Informationsgesellschaft, deren Angebot in der Speicherung von durch einen Nutzer eingegebenen Informationen besteht, nicht für die im Auftrag eines Nutzers gespeicherten Informationen verantwortlich sind. Sachlich geregelt wird somit die Haftung der Diensteanbieter. Weiterhin bestimmt Art. 15 E-Commerce-Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten Diensten im Sinne der Art. 12–14 keine allgemeine Überwachungspflicht für rechtswidrige Tätigkeiten auferlegen dürfen. Der durch die E-Commerce-Richtlinie koordinierte Bereich umfasst somit die Haftung der Diensteanbieter für Nutzerinhalte und Pflichten zur Überwachung rechtswidriger Nutzertätigkeiten. (Nur) In diesem Bereich gilt sachlich das Beschränkungsverbot des Art. 3 E-Commerce-Richtlinie. Die angesprochenen Vorschriften des NetzDG sind unionsrechtswidrig, da sie Anbieter zur Überprüfung und Löschung von durch die Nutzer eingestellten (rechtswidrigen) Inhalte verpflichten und dies durch die Bußgeldvorschrift des § 4 NetzDG auch sanktionieren.²⁵⁴ Für die Verantwortlichkeit der Betreiber für die im Auftrag eines Nutzers gespeicherten Informationen bestimmt Art. 14 E-Commerce-Richtlinie eine Haftungsprivilegierung, sodass es sich um Gründe handelt, die in den koordinierten Bereich fallen.

In Konsequenz können die Mitgliedstaaten Vorschriften für die Tätigkeit der Betreiber sozialer Online-Netzwerke – als Dienste der Informationsgesellschaft – erlassen, soweit diese nicht ihre Haftung für von Nutzern eingestellte Inhalte und Pflichten zur Überwachung rechtswidriger Nutzertätigkeiten bestimmen. Dies gilt etwa für Pflichten zur Kennzeichnung von Kommunikationsinhalten, die nicht an deren (vermeintliche) Rechtswidrigkeit anknüpft.²⁵⁵ Auch Informationspflichten der Betreiber in Bezug auf die Sortierung und Darstellung von Nutzerinhalten in ihren Angeboten fallen sachlich nicht in den koordinierten Bereich. Dass den Mitgliedstaaten ein Handlungsspielraum

²⁵³ Vgl. *Spindler*, ZUM 2017, 473, 475, bei Überprüfung der Regelungen des NetzDG.

²⁵⁴ Zur Vereinbarkeit der Regelungen des NetzDG mit Art. 14 E-Commerce-Richtlinie *Liesching*, in: *Spindler/Schmitz*, § 1 NetzDG Rn. 20; *Spindler*, ZUM 2017, 473, 478 ff.

²⁵⁵ Für Art. 15 E-Commerce-Richtlinie ebenso *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493, 495.

verbleiben soll, wird durch Erwägungsgrund 9 verdeutlicht, wonach die grundlegenden Regeln und Prinzipien des einzelstaatlichen Rechts, die die freie Meinungsäußerung betreffen, von der E-Commerce-Richtlinie unberührt bleiben sollen. Zu beachten ist – angesichts der zumindest auffälligen Präferenz der Betreiber für Irland – auch die Wertung des Erwägungsgrunds 57 der E-Commerce-Richtlinie, wonach einem Mitgliedstaat Maßnahmen gegen Diensteanbieter mit Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat möglich bleiben, sofern die Niederlassung gewählt wurde, um die (strengereren) Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats zu umgehen. Die in den Mitgliedstaaten geschaffenen divergierenden Regelungen für soziale Online-Netzwerke hat die Europäische Kommission als Problem ausgemacht, welche daher mit dem Digital Services Act eine Überholung der E-Commerce-Richtlinie plant.²⁵⁶

Im Ergebnis verbleibt den Mitgliedstaaten die Kompetenz außerhalb des koordinierten Bereichs gem. Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-Richtlinie. In diesem Rahmen ist es für Deutschland rechtlich möglich, innerstaatlich die Initiative zu ergreifen und Anforderungen für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke auch mit Sitz im EU-Ausland zu bestimmen. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken ist dem deutschen Gesetzgeber auch nahezuliegen, von seiner Kompetenz Gebrauch zu machen und „eine normative Blaupause“²⁵⁷ für die europäische Ebene zu schaffen, soweit nicht eine zeitnahe Verabschiedung unionsrechtlicher Vorgaben erkennbar wird.

b) Rechtsetzung durch die Europäische Union

Aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV normierten Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung kann die Europäische Union nur Rechtsnormen erlassen, soweit ihr durch das Primärrecht die Kompetenz übertragen wurde. Von besonderer Bedeutung sind die Kompetenzgrundlagen für die Angleichung von Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt in den Art. 114 ff. AEUV, die eine Verwirklichung des in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 EUV genannten Binnenmarktziels ermöglichen und auf die u. a. auch die E-Commerce-Richtlinie gestützt wurde. Gestützt auf diese Binnenmarktcompetenzen können Europäisches Parlament und Rat also Rechtsvorschriften erlassen, um für den europäischen Markt einheitliche Anforderungen für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke zu bestimmen. Rechtssetzung der Unionsorgane fällt aus diesen Kompetenzgrenzen, wenn das Ziel der Binnenmarktverwirklichung nicht den Schwerpunkt einer Regelung darstellt.²⁵⁸ In Betracht kommt weiter die Schaffung einer EU-Richt-

²⁵⁶ Ein erster Entwurf hierfür wurde am 15.12.2020 vorgelegt. Vgl. den Entwurf der Europäischen Kommission, COM(2020) 825 final, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

²⁵⁷ Vgl. *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65, 66 f.

²⁵⁸ Exemplarisch EuGH, Urteil vom 08.09.2009 – C-411/06, NVwZ 2009, 1481: „Ergibt

linie auf der Grundlage von Art. 83 Abs. 1 AEUV, der Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität erfasst, wozu nach Abs. 2 auch die Computerkriminalität zählt.²⁵⁹ Dabei wäre zu beachten, ob materiell strafrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen den rechtspolitischen Zielen entsprechen und ein verhältnismäßiges Handlungsmittel darstellen. Der europäischen Rechtssetzung verschlossen sind Regelungen, die primär die demokratische Legitimation der Staatsorgane der Mitgliedstaaten und ihren Legitimationsprozess betreffen. So konnte der französische Gesetzgeber 2018 u. a. durch Änderungen des *Code Electoral* neue Verpflichtungen für Online-Plattformen bestimmen, die auf richterliche Anordnung die Verbreitung unrichtiger und irreführender Behauptungen im Zeitraum von drei Monaten vor einer Wahl unterbinden müssen, wenn diese geeignet sind, die Aufrichtigkeit der Wahl zu beeinträchtigen.²⁶⁰ Im Rahmen der Kompetenzgrenzen erscheinen unionsrechtliche Vorgaben für die rechtlichen Anforderungen an die Betreiber sozialer Online-Netzwerke sinnvoll und eine entsprechende deutsche Initiative rechtspolitisch wünschenswert.²⁶¹ Der Entwurf für einen europäischen Digital Services Act enthält in dieser Hinsicht eine Bestimmung, nach der sehr große Online-Plattformen zu einer Einschätzung der durch automatisierte Nutzung ihres Angebots entstehenden Risiken verpflichtet sind.²⁶²

2. Gesetzgebungskompetenzen

Das vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossene NetzDG legt die Annahme nahe, dass die Regulierung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgesetzgebers fällt.²⁶³ Die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach den Art. 70 ff. GG ist nach dem Gegenstand der ge-

die Prüfung eines Gemeinschaftsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert“; M. Schröder, in: Streinz, Art. 26 AEUV Rn. 33 mwN.

²⁵⁹ Mafi-Gudarzi, ZRP 2019, 65, 66 f.

²⁶⁰ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (1). Dazu Mafi-Gudarzi, ZRP 2019, 65, 66.

²⁶¹ So auch Oehmer/Pedrazzi, UFITA 2020, 7, 29, wonach „eine inter- oder supranationale Lösung“ erstrebenswert ist.

²⁶² Vgl. Art. 26 des Entwurfs der Europäischen Kommission, COM(2020) 825 final, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

²⁶³ Der Bundesrat wies im Gesetzgebungsverfahren auf die Zuständigkeitsregelungen des (damals noch gültigen) RStV hin und bat um Prüfung, ob die geschaffenen Zuständigkeiten des Bundesamtes für Justiz damit vereinbar seien, BR-Drs. 315/17 (B), S. 3. Vgl. Hoven/Gersdorf, in: BeckOK InfoMedienR, § 1 NetzDG Rn. 35.

setzlichen Regelungen vorzunehmen.²⁶⁴ Ist Gesetzesgegenstand die Regulierung der Kommunikation im Internet, betrifft dies die in Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsfreiheiten. Der Bereich der Medienregulierung, als Teil der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, ist gem. Art. 70 Abs. 1 GG ausschließliche Kompetenz der Länder.²⁶⁵ Die Länder sind wegen ihrer meinungsbildenden Funktion auch für die Regulierung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken zuständig.²⁶⁶ Die vom Bund für das NetzDG in Anspruch genommenen Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 GG und der öffentlichen Fürsorge gem. Art. 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 GG können nur zur Anwendung kommen, sofern die Regelungen primär die wirtschaftliche Betätigung (der Betreiber) respektive fürsorgerische Ziele betreffen.²⁶⁷ Geht es nicht um die Regelung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Betreiber, sondern um die meinungsbildende Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken, verbleibt für bundesgesetzliche Regelungen angesichts der Verbots der Doppelzuständigkeit²⁶⁸ kein Raum. Eine die Betreiber adressierende Regulierung der Verwendung von Political Bots kann somit nicht in die – zumindest formell verfassungswidrigen²⁶⁹ – Regelungen des NetzDG eingefügt werden. Als Anknüpfungspunkt bietet sich vielmehr der zwischen den Ländern geschlossene Medienstaatsvertrag an.

3. Regulierungsadressat

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, an welche Personengruppe der Gesetzgeber Normen zur Sicherung des Kommunikationsprozesses in sozialen Online-Netzwerken mit Blick auf die Verwendung von Political Bots adressieren könnte.

a) Regelungen gegenüber Verwendern von Political Bots

Naheliegender erscheint auf den ersten Blick eine Adressierung der Verwender von Political Bots, welche die Inbetriebnahme der automatisierten Accounts und ihren Einsatz kontrollieren.²⁷⁰ So wird etwa ein gesetzgeberischer Verbots-

²⁶⁴ *Kalscheuer/Hornung*, NVwZ 2017, 1721, 1725.

²⁶⁵ *Hoven/Gersdorf*, in: BeckOK InfoMedienR, § 1 NetzDG Rn. 5.

²⁶⁶ *Gersdorf*, MMR 2017, 439, 441 ff.; *Hoven/Gersdorf*, in: BeckOK InfoMedienR, § 1 NetzDG Rn. 5; vgl. *Koreng*, GRUR-Prax 2017, 203, 204; *Liesching*, in: Spindler/Schmitz, § 1 NetzDG Rn. 12; *Spindler*, K&R 2017, 533, 544.

²⁶⁷ *Kalscheuer/Hornung*, NVwZ 2017, 1721, 1724 f.; *Maunz*, in: ders./Dürig, Art. 74 Rn. 109, 131; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 74 Rn. 60 ff., 81 ff.

²⁶⁸ BVerfGE 36, 193, 202 f.; 61, 149, 204; 67, 299, 321; *Hoven/Gersdorf*, in: BeckOK InfoMedienR, § 1 NetzDG Rn. 35.

²⁶⁹ Zur (potenziellen) materiellen Verfassungswidrigkeit *Gersdorf*, MMR 2017, 439, 446 f.; *Liesching*, in: Spindler/Schmitz, § 1 NetzDG Rn. 21 ff.

²⁷⁰ Zur Zurechnung automatisierter Kommunikation im Rahmen des Grundrechtsschutzes siehe Kapitel 3, A., II., 4.

tatbestand diskutiert, welcher die Automatisierung von Accounts in sozialen Online-Netzwerken insgesamt untersagen würde.²⁷¹ Eine derartige Vorschrift könnte durch die Verbindung mit Straf- oder Bußgeldandrohungen effektuiert werden. Hessen brachte im Bundesrat 2016 einen Gesetzentwurf ein, der in dem neu zu schaffenden § 202e StGB die unbefugte Nutzung informationstechnischer Systeme unter Strafe stellen will.²⁷² Weiterhin werden Straftatbestände gegen das Veröffentlichen und Verbreiten von Falschnachrichten²⁷³ sowie (spezieller) falscher Tatsachen zur Beeinflussung des Wählerwillens erwogen.²⁷⁴ Schließlich wurden von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schon im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum NetzDG Kennzeichnungspflichten für Social Bots gefordert, die den Diensteanbieter eines Telemediums und somit auch Nutzer sozialer Online-Netzwerke treffen würden.²⁷⁵

Grundlegendes Problem von Regulierungsmaßnahmen, die die Verwender von Political Bots erfassen sollen, sind die Identifikation der entsprechenden Personen und die damit verbundene Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung. Die Verwender automatisierter Accounts sind ob der Funktionsweise der Steuerungs-Software und der sich entwickelnden Möglichkeiten zur Verschleierung der Automatisierung kaum zu ermitteln. So ist ein erheblicher Aufwand notwendig, um automatisierte Accounts überhaupt erkennen zu können.²⁷⁶ Dies wird bei einer Betrachtung aus deutscher bzw. europäischer Perspektive dadurch erschwert, dass die Verwender regelmäßig aus dem Nicht-EU-Ausland heraus agieren und ggf. sogar staatliche Ressourcen nutzen.²⁷⁷ Somit würde auch die Vollstreckung von Sanktionen gegenüber Verwendern von Political Bots erhebliche Schwierigkeiten bereiten.²⁷⁸ Angesichts dieser grundlegenden tatsächlichen Schwierigkeiten sind die Verwender von Political Bots jedenfalls nicht als primärer Adressat staatlicher Regulierung geeignet. Sollten diese (ergänzend) als Regulierungsadressat herangezogen werden, wäre insbesondere die Durchsetzbarkeit gesetzgeberischer Verpflichtungen kritisch zu untersuchen.

²⁷¹ Vgl. *Lewke*, InTeR 2017, 207, 211; *Milker*, InTeR 2017, 199, 205; *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 105.

²⁷² BR-Drs. 338/16, S. 1 ff.; wegen des Grundsatzes der Diskontinuität erneute Einbringung als BR-Drs. 47/18. Nach Stellungnahme der Bundesregierung ergeben sich keine gravierenden Strafbarkeitslücken im geltenden Recht, BT-Drs. 18/10182, S. 19.

²⁷³ *Gasser/Kraatz*, Wegbereiter der Maschinokratie, <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65, 68.

²⁷⁴ *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65, 68.

²⁷⁵ BT-Drs. 18/11856, S. 3; vgl. *Künast*, ZRP 2019, 62, 65, nach der die Betreiber ihre Nutzer zu einer Kennzeichnung verpflichten sollen. Für eine die Nutzer adressierende Kennzeichnungspflicht siehe auch Kapitel 5, C., II., 1.

²⁷⁶ Siehe Kapitel 1, D., II., 3.

²⁷⁷ So auch *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 470 f.

²⁷⁸ *Milker*, InTeR 2017, 199, 206.

b) Regelungen gegenüber Software-Entwicklern

Daneben könnten Maßnahmen angedacht werden, die die Entwickler der für Political Bots verwendeten Steuerungs-Software adressieren, weil diese den Prozess der technischen Software-Entwicklung kontrollieren. Ihre Tätigkeit liegt in zeitlicher Hinsicht vor den mit Hilfe ihrer Entwicklung ausgeführten Kommunikationsvorgängen, ist die Steuerungs-Software doch noch nicht mit einem Account in einem sozialen Online-Netzwerk verknüpft. Zu berücksichtigen ist, dass die Umstände der Verwendung der Software – für die Meinungsbeeinflussung in sozialen Online-Netzwerken – im Entwicklungsstadium regelmäßig nicht konkretisierbar und die Elemente der Kommunikationsvorgänge somit nicht bestimmbar sind.²⁷⁹ Hieraus folgt, dass eine Rechtfertigung von Regelungen gegenüber den Software-Entwicklern zum Schutz der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken durch den schwachen Bezug zu den Kommunikationsvorgängen erschwert wird. Auch wenn die Software-Entwickler den Erwerb ihrer Programme (im Internet) ermöglichen und somit eine Identifikation der verantwortlichen Personen möglich wäre, kommt diesen der Schutz der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG zu. Die Software-Entwickler stellen als „bloße Lieferanten des Störungswerkzeugs“ keine sinnvollen Regelungsadressaten dar.²⁸⁰

c) Regelungen gegenüber Betreibern sozialer Online-Netzwerke

Als Regulierungsadressat kommen schließlich die Betreiber sozialer Online-Netzwerke in Betracht. Die Grundentscheidungen der Betreiber – insbesondere über den Zugriff Dritter auf die API-Schnittstellen – sind entscheidend dafür, ob und in welchem Umfang Accounts im jeweiligen Netzwerk überhaupt automatisiert werden können. Will man die Rahmenbedingungen der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken mit Blick auf die bisherigen Möglichkeiten zur Verwendung von Political Bots verändern, sind die Betreiber als Verantwortliche für die strukturellen und technischen Entscheidungen in ihrem jeweiligen Netzwerk in der Lage, rechtliche Vorgaben auch tatsächlich (technisch) umzusetzen. Die Betreiber verfügen über die Informationen, die Anhaltspunkte für einen Einsatz von Bots in ihren Netzwerken liefern.²⁸¹ Über ihre Nutzungsbedingungen können sie einen zusätzlichen Illegalitätsfaktor schaffen und netzwerkinterne Sanktionen vorsehen. Ihre Adressierung folgte dem Muster zivilrechtlicher Unterlassungsansprüche, wonach jeder, der einen Beitrag zur Verletzung des geschützten Rechtsguts leistet, in Anspruch genommen werden kann.²⁸² Angesichts ihrer strukturell entscheidenden Position und den ihnen zu-

²⁷⁹ Siehe Kapitel 3, A., II., 4., a).

²⁸⁰ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 470.

²⁸¹ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 470.

²⁸² M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 471 mwN.

kommenden Handlungsmöglichkeiten sind die Betreiber sozialer Online-Netzwerke primär als Regulierungsadressat in die Pflicht zu nehmen, wenn effektiv gegen Political Bots vorgegangen werden soll.²⁸³ Diese Adressierung der Betreiber ist Ausfluss ihrer erheblichen sozialen Machtstellung, die daraus folgt, dass immer mehr Menschen soziale Online-Netzwerke für ihre Kommunikation nutzen.²⁸⁴ Werden die Betreiber sozialer Online-Netzwerke durch staatliche Maßnahmen verpflichtet und wird insofern in ihre Freiheiten eingegriffen, sind ihre Grundrechtspositionen aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Abwägung zu berücksichtigen.

4. Vorbehalt des Gesetzes

Für staatliche Maßnahmen zur Regulierung automatisierter Meinungsbeeinflussung ist der Vorbehalt des Gesetzes zu beachten.²⁸⁵ Besteht eine staatliche Schutzpflicht, muss der Schutzeingriff gegen den Störer diesem genügen und – soweit in ein Abwehrgrundrecht eingegriffen wird – nach dem jeweiligen Schrankenregime zu rechtfertigen sein.²⁸⁶ Wird in Grundrechtspositionen der Betreiber sozialer Online-Netzwerke eingegriffen, kommt eine Qualifizierung durch Art. 5 Abs. 2 GG in Betracht, der verlangt, dass ein allgemeines Gesetz vorliegt. Bei auf den Schutz der Kommunikation vor Beeinflussung durch Political Bots ausgerichteten Regulierungsmaßnahmen wird regelmäßig der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes aus Art. 5 Abs. 2 GG den Prüfungsmaßstab bilden.²⁸⁷

Das Vorliegen eines allgemeinen Gesetzes im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG hängt davon ab, ob die in Rede stehende Norm an Meinungsinhalte anknüpft. Ist dies nicht der Fall – und die Norm regelt ein Verhalten unabhängig vom Äußerungsinhalt – liegt allein deshalb ein allgemeines Gesetz vor. Knüpft die Norm an den Inhalt einer Meinungsäußerung an, erfüllt sie den qualifizierten Gesetzesvorbehalt dann, wenn sie dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient.²⁸⁸ Dies bedeutet mit Blick auf die Verwendung von Political Bots, dass die Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 GG in denjenigen Fällen eindeutig eingehalten werden, in denen Normen an die Automatisierung von Äußerungen – mithin Modalitäten und keine Äußerungsinhalte – anknüpfen. Nur wenn der Gesetzgeber an bestimmte, bei Verwendung von Political Bots zum Ausdruck gebrachte Äußerungsinhalte anknüpft, muss geprüft werden, ob

²⁸³ Gasser/Kraatz, Wegbereiter der Maschinokratie, <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie>, zuletzt abgerufen am 10.12.2020; Milker, InTeR 2017, 199, 206; M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 471.

²⁸⁴ Raue, JZ 2018, 961, 965.

²⁸⁵ Grundlegend zu dem Vorbehalt des Gesetzes Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Art. 20 VI. Rn. 75 ff.; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 Rn. 273 ff.

²⁸⁶ Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 220.

²⁸⁷ Siehe Kapitel 2, A., VI.

²⁸⁸ Siehe Kapitel 3, B., I. und BVerfGE 124, 300, 322.

dies dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient. Insoweit kommen die Meinungsfreiheit Dritter oder der Schutz des Kommunikationsprozesses als Schutzgüter von Verfassungsrang in Betracht.²⁸⁹

5. Gesetzgeberische Berücksichtigung von Prognoseelementen

a) Wissenschaftliche Unsicherheiten

Ein Regulierungsmodell, das die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken erfassen soll, muss die bestehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken berücksichtigen. Durch die algorithmenbasierte Selektion und Sortierung von Inhalten in den Newsfeeds erfolgt eine Filterung, die prägend für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken ist. Die dahinterstehenden Parameter sind nur in Ansätzen bekannt. Ebenso bestehen Unsicherheiten über die Auswirkungen der algorithmenbasierten Präsentation von Inhalten auf die Meinungsbildung der Nutzer. Die algorithmische Erzeugung der Newsfeeds bietet einen Ansatzpunkt für Versuche der Meinungsbeeinflussung durch Political Bots.²⁹⁰

Weiterhin darf nicht außer Acht gelassen werden, dass divergierende Einschätzungen bezüglich der Anzahl und Effektivität der bisher verwendeten Political Bots bestehen.²⁹¹ Uneinigkeiten ergeben sich schon bei der Einstufung von Accounts als Bots in wissenschaftlichen Studien. Die bei automatisierter Datenanalyse für die Annahme eines Bots zu wählenden Parameter sind umstritten. Die sicherere menschliche Überprüfung von Accounts ist ob der Vielzahl der Nutzer keine grundsätzlich praktikable Lösung. Weiterhin bestehen erhebliche Schwierigkeiten beim Nachweis der Beeinflussung menschlicher Nutzer durch den Kontakt mit Bots; insoweit ist zum jetzigen Zeitpunkt eine Forschungslücke zu konstatieren.²⁹² Schließlich erschweren die zum Teil kaum verfügbaren Daten aus sozialen Online-Netzwerken bzw. die stetigen Modifizierungen der Betreiber langfristige wissenschaftliche Untersuchungen. Zudem ist zu betonen, dass zwar ein erhöhtes Risiko der netzwerkinternen Beeinflussung einzelner Nutzer besteht; indes ist eine breite Einflussnahme auf große Nutzergruppen bisher kaum vorstellbar. Eine Realisierung des sozialen Risikos der Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung über die Verwendung von Political Bots erscheint gegenwärtig gering. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass sich durch die Fortschritte autonomer Systeme mit der Entwicklung künstlicher Intelligenz das Potenzial von Bots vergrößern wird. Diese können mit voranschreitender technischer Entwicklung komplexere Aktionen automatisiert

²⁸⁹ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 469.

²⁹⁰ Siehe Kapitel 1, B., V. sowie D., II., 2., b).

²⁹¹ Siehe Kapitel 1, D., II., 3., c).

²⁹² Zur fehlenden Wissensbasis als Problem für die Regulierung der digitalisierten Öffentlichkeit Ingold, MMR 2020, 82, 83.

ausführen und werden somit noch schwerer von menschlich gesteuerten Accounts zu unterscheiden sein. Auch die Bedeutung der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken nimmt gegenwärtig stetig zu. Eine Fortsetzung dieser Entwicklung würde sozialen Online-Netzwerken eine noch größere Rolle in den Meinungsbildungsprozessen ihrer Nutzer zukommen lassen.

Die Bewertung des von der Verwendung von Political Bots ausgehenden Gefährdungspotenzials ist folglich in wesentlichen Teilen abhängig von zukünftigen Entwicklungen, die eine Prognose erfordern. Weiterhin ist eine tieferegreifende wissenschaftliche Untersuchung automatisierter Accounts in sozialen Online-Netzwerken und ihrer Möglichkeiten zur Beeinflussung von Nutzern notwendig. Angesichts dieser bestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten verbieten sich Überreaktionen des Gesetzgebers.²⁹³

b) *Eigeninteressen der Betreiber*

Daneben muss vom Gesetzgeber auch die Position der Betreiber als Informationsintermediär berücksichtigt werden. Dies folgt nicht nur daraus, dass ihre Tätigkeit Grundrechtsschutz genießt, sondern in tatsächlicher Hinsicht aus den bestehenden Möglichkeiten zur Entdeckung und Löschung von Political Bots in ihren Netzwerken. Der von Facebook im Rahmen seiner Nutzungsbedingungen verfügte Ausschluss der Verwendung automatisierter Accounts und die durch das Netzwerk entfalteten Anstrengungen verdeutlichen, dass die Betreiber selbst weitreichende Möglichkeiten zum Vorgehen gegen Political Bots haben.²⁹⁴ Eine staatliche Regulierung wird vor dem Hintergrund dieses Eigeninteresses der Betreiber sozialer Online-Netzwerke für fraglich oder obsolet gehalten.²⁹⁵ Diese Einschätzungen beruhen auf der wirtschaftlichen Erwägung, dass sich werbebasierte Geschäftsmodelle für soziale Online-Netzwerke bei einer zu starken Präsenz automatisierter Accounts nicht mehr rentieren. Daher wird angenommen, dass die Betreiber einen zu hohen Anteil von Bots verhindern und es somit zu einer selbstregulierten Selektion kommen würde.²⁹⁶

Insofern sind die Unterschiede zwischen den Geschäftsmodellen sozialer Online-Netzwerke zu betrachten. Für Betreiber mit einer starken Ausrichtung auf Werbeeinnahmen, wie Facebook, ist die Authentizität der Accounts von entscheidender Bedeutung, um die Attraktivität ihres Angebots gegenüber Werbepartnern aufrechtzuerhalten. Dies erklärt die grundlegend veränderten Nutzungsbedingungen und die hohen Zahlen deaktivierter Nutzeraccounts auf Facebook in den vergangenen Jahren. Demgegenüber ist die Automatisierung von Accounts auf Twitter nach den Nutzungsbedingungen gegenwärtig nicht

²⁹³ *Milker*, InTeR 2017, 199, 207.

²⁹⁴ Zu den Bemühungen von Facebook und Twitter siehe Kapitel 1, D., II., 2., a).

²⁹⁵ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 78; *Milker*, InTeR 2017, 199, 206 f.; vgl. *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 514.

²⁹⁶ *Milker*, InTeR 2017, 199, 203; *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 103.

allgemein untersagt. Twitter entfaltet keine mit Facebook vergleichbaren Anstrengungen gegen die Verwendung von Bots; die Twitter APIs ermöglichen nach wie vor einen Zugriff automatisierter Applikationen. Dies verdeutlicht, dass zwischen den Betreibern sozialer Online-Netzwerke Interessenunterschiede bestehen können. Gerade bei jüngeren oder in der Wachstumsphase befindlichen Netzwerken kann es von Interesse sein, möglichst hohe Nutzerzahlen zu präsentieren, weswegen die konsequente Löschung etwa von Political Bots dann nicht im wirtschaftlichen Interesse der Betreiber liegt. Weiterhin zeigt etwa die Entwicklung der Unternehmenspolitik von Facebook, dass die vermeintliche Eigenmotivation der Betreiber zumindest in Teilen extrinsischen Anstoßes bedurfte. Erst nachdem erhebliche politische und mediale Aufmerksamkeit für vermeintliche Manipulationen im Zuge der US-Präsidentenwahlen 2016 entstand, änderte sich der Fokus in Bezug auf die Authentizität von Nutzeraccounts.²⁹⁷

Unklar ist daher, ob sich Betreiber zukünftig aus ökonomischen Erwägungen der Entwicklung und Implementation von Regulierungskonzepten versperren oder ob sie sich ihrem – nach außen kommunizierten – Ideal als Förderer eines offenen Austauschs verpflichtet sehen und auch proaktiv an der Problemlösung mitwirken.²⁹⁸ Deutlich wird, dass die Eigeninteressen der Betreiber Schwankungen unterliegen und kein sicheres Planungselement im Rahmen einer gesetzgeberischen Regulierung darstellen. Vielmehr stellen die Handlungsmöglichkeiten der Betreiber einen weiteren Unsicherheitsfaktor dar, dessen Einschätzung mit Blick auf die Zukunft eine gesetzgeberische Prognose erfordert. So ist vor einem Vertrauen in die grundsätzlich wünschenswerte Möglichkeit der Selbstregulierung zu bedenken, dass die wirtschaftlichen Interessen der Betreiber sich verändern und dies auf die Möglichkeiten der (politischen) Kommunikation in diesen Netzwerken durchschlagen kann.

c) Rechtstechnische Berücksichtigung von Unsicherheiten

Die dynamisch voranschreitende Entwicklung von Informationstechnologien, hier mit Blick auf Möglichkeiten der Online-Kommunikation, stellen den Gesetzgeber vor die Herausforderung, Entscheidungen auf zumindest unsicheren wissenschaftlichen Grundlagen treffen zu müssen. Exemplarisch hierfür stehen die Zweifel an der Erkennbarkeit von Political Bots und ihrer Effektivität bei der Beeinflussung von Meinungsbildungsprozessen. Zugleich wohnt diesen das Gefahrenpotenzial inne, den Kommunikationsprozess in sozialen Online-Netzwerken zu verzerren und so in verschiedene Grundrechtspositionen eingreifen zu können.

²⁹⁷ Vgl. Schemmel, *Der Staat* 57 (2018), 501, 514.

²⁹⁸ Oehmer/Pedrazzi, *UFITA* 2020, 7, 30.

Um die wissenschaftlichen Unsicherheiten in Bezug auf den Einfluss automatisierter Accounts und die Eigeninteressen der Betreiber bei einer gesetzlichen Regulierung berücksichtigen zu können, bietet sich eine Heranziehung umweltverwaltungsrechtlicher Methodik²⁹⁹ an. Für das Umwelt- und Technikrecht sind Risikoentscheidungen typisch, in denen der Gesetzgeber Exekutive, Judikative und auch sich selbst ein „Handwerkszeug“ schaffen muss, um (noch) nicht beweisbare, aber vermutete Kausalzusammenhänge im Verfahren angemessen berücksichtigen und die Entscheidungen somit rationalisieren zu können.³⁰⁰ Bei bestehenden Unsicherheiten kann der Gesetzgeber nur in Ausnahmefällen ein die Freiheitsausübung verhinderndes generelles Verbot neuer Technologien bestimmen. Der Gesetzgeber muss vielmehr einen Ordnungsrahmen finden, der einen Mindeststandard ausreichender Schutznormen sichert und so seiner Schutzpflicht nachkommen, zugleich aber die die Anwendung dieser Technologien schützenden Freiheitsgrundrechte nicht übermäßig begrenzt. Übergeordneter Zweck einer Risikoverwaltung unter Unsicherheitsbedingungen muss es sein, tatsächliche Unsicherheiten durch Generierung neuen Wissens handhabbar zu machen.³⁰¹ Erforderlich hierfür ist eine anpassungsfähige Gesetzgebung, die die gesetzgeberische Steuerungskraft auch bei neuen technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen sichert. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe schafft der Exekutive Raum für die Berücksichtigung unsicherer empirischer Erkenntnisse und komplexer Sachmaterien in ihrer Entscheidungsfindung. Generalklauseln ermöglichen einen dynamischen Rechtsgüterschutz und geben einer Regelung „die notwendige Weite, Offenheit und Elastizität.“³⁰² Im Rahmen einer sog. Erforschungsgesetzgebung bieten Befristungen in Verbindung mit Evaluationsstufen einen Ansatz, die Revisionsoffenheit gesetzlicher Regelungen normativ abzusichern. Angesichts seiner präventiven Aufgabe zur Gefahrenabwehr bei bestehender Möglichkeit eines Schadens für ein grundrechtliches Schutzgut kann der Gesetzgeber nicht abwarten, bis absolute Gewissheit über einen kausalen Schadenseintritt besteht.³⁰³ Er muss jedoch dafür Sorge tragen, dass eine Regelung den bestehenden Kenntnisstand einbezieht und Korrekturmöglichkeiten für den Fall von Erkenntnisgewinnen bereithält. Um sicherzustellen, dass eine erforschende Gesetzgebung angesichts ihres Prognosecharakters den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, ist der Gesetzgeber daher zu stetigen Überprüfung der Verhältnismäßigkeit seiner

²⁹⁹ Zur Übertragung der Risikodoktrin aus „Hochrisikotechnologien“ vgl. *Ingold*, MMR 2020, 82, 84, der im Ergebnis die Eigenheiten der Kommunikationstechnik im Gegensatz zum Umwelt- und Technikrecht betont.

³⁰⁰ Dazu und im Folgenden *Schweighart*, Der risikorechtliche Umgang mit Fracking, 2016, S. 128 ff.

³⁰¹ Zur Notwendigkeit dieses erforderlichen Regulierungswissens vgl. *Wismeyer*, AöR 143 (2018), 1, 43.

³⁰² Zitat nach *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 286.

³⁰³ Siehe Kapitel 5, A., II., 1., b).

getroffenen Entscheidung verpflichtet.³⁰⁴ Die Verfassungsmäßigkeit eines Erforschungsgesetzes ist umso eher anzunehmen, je geringer sich der Unsicherheitsfaktor darstellt und je eher Bewertungs-, Evaluations- und Begründungspflichten vorgesehen werden.

Für die Regulierung von Internet-Kommunikation gilt wie im Umweltrecht, dass die Grundrechte Einzelner vor allem durch private, ebenfalls geschützte Freiheitsbetätigung beeinträchtigt werden. Insoweit bilden die grundrechtlichen Schutzpflichten den primären Maßstab für den notwendigen Schutz. Weiter wurden vergleichbare Schwierigkeiten durch das Bestehen fachlicher bzw. wissenschaftlicher Unsicherheiten für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken gezeigt. Mit Blick auf die Intermediärrolle der Betreiber und die Interessen verschiedener Nutzer ergibt sich ein mehrpoliges Verfassungsrechtsverhältnis, welches Abwägung und Ausgleich der widerstreitenden Interessen verkompliziert. Die Herstellung eines verhältnismäßigen Ausgleichs wird für den Gesetzgeber durch das Zusammentreffen dieser mehrdimensionalen Schutzkonflikte mit Unsicherheitsfaktoren erheblich erschwert.

Diese der gesetzgeberischen Abwägung hinderlichen Bedingungen führen bei der Überprüfung des Gesetzgebers dazu, dass ihm ein größerer Gestaltungsspielraum zukommen muss.³⁰⁵ So prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Erforderlichkeit bei Prognoseentscheidungen, ob feststellbar ist, dass alternativ denkbare Beschränkungen die gleiche Wirksamkeit versprechen und die Betroffenen weniger belasten;³⁰⁶ in Situationen mit bestehenden Unsicherheiten führt dies zu einer Annahme der Erforderlichkeit mangels ausreichender Wissensgrundlage. Weiterhin folgen aus bestehenden Unsicherheitsfaktoren erhöhte verfassungsrechtliche Anforderungen an das Verfahren zur gesetzgeberischen Entscheidung. Gesteigerte Begründungspflichten verleihen den gesetzgeberischen Entscheidungen mehr Substanz. Die Grundlagen einer Prognoseentscheidung müssen ausgewiesen werden und sind einer Beurteilung nicht entzogen.³⁰⁷ Ändert sich die Ausgangssituation durch neue (wissenschaftliche) Erkenntnisse, muss der Gesetzgeber seinen Begründungsaufwand für die Folgeentscheidung erhöhen.

6. *Regelungsziele*

Die objektive Schutzdimension des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt vom Gesetzgeber vor dem Hintergrund der besonderen Verzerrungsrisiken der Medien Rundfunk und Presse die Ausgestaltung einer Kommunikationsordnung, die am Ziel kommunikativer Chancengleichheit ausgerichtet ist. Diese muss allen Ak-

³⁰⁴ Mit Verweis auf *Stettner*, NVwZ 1989, 806, 807 f.

³⁰⁵ Zur Kontrolle des Gesetzgebungsauftrags zum Grundrechtsschutz siehe Kapitel 5, A., II., 3.

³⁰⁶ Mit Verweis auf BVerfGE 102, 197, 218; 115, 276, 309.

³⁰⁷ Mit Verweis auf BVerfGE 50, 290, 332.

teuren mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die reale Chance zur Teilnahme am Kommunikationsprozess sichern. Mit Blick auf die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken muss der Staat einen Ordnungsrahmen schaffen, der jedem Nutzer ermöglicht, als Kommunikator wie als Empfänger am dortigen Diskurs teilzunehmen. Die kommunikative Auseinandersetzung soll auf geistige Argumente gestützt und dem Empfänger eine freie Entscheidungsfindung möglich sein.³⁰⁸ Insbesondere müssen die Bedingungen des Meinungskampfes in einer Demokratie es zulassen, dass die Minderheit zur Mehrheit werden kann.³⁰⁹

Zentrales Ziel einer Regulierung von Political Bots muss es ausgehend von diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Verwender von Political Bots daran hindern, gegenüber anderen Nutzern sozialer Online-Netzwerke durch den Vorteil der Automatisierung eine stärkere Position im Meinungskampf einzunehmen. Insbesondere müssen einzelne Nutzer in die Lage versetzt werden, sich kritisch mit dem Inhalt einzelner Äußerungen auseinandersetzen zu können. Kommunikationsbedingungen, die den Nutzern abverlangen, die Identität anderer Kommunikationsteilnehmer zu hinterfragen oder angesichts skalierbarer Botnetze nur die Wahrnehmung bestimmter – nämlich automatisiert verstärkter – Auffassungen erlauben, führen ein Ungleichgewicht zulasten menschlicher Nutzer herbei. Die Verwirklichung kommunikativer Chancengleichheit in sozialen Online-Netzwerken verlangt Transparenz. Daher müssen etwaig eingesetzte technische Hilfsmittel erkennbar sein. Alle Nutzer müssen zumindest elementare Grundlagen der Kommunikation verstehen können. So wird verhindert, dass durch besondere Kenntnisse der Kommunikationsumstände oder Automatisierung die Chancengleichheit im Kommunikationsprozess außer Kraft gesetzt wird.

Legitimer Zweck gesetzgeberischer Maßnahmen ist es somit, das gegenseitige Vertrauen der Kommunikationsteilnehmer und die Integrität des Kommunikationsprozesses insgesamt durch transparenzerhöhende Maßnahmen zu fördern.³¹⁰ Wegen der flüchtigen und somit schwerer zu kontrollierenden Kommunikationsinhalte in sozialen Online-Netzwerken kann eine gesetzgeberische Regelung Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Sicherung der Chancengleichheit schaffen.³¹¹ Um über die Transparenz von Kommunikationsvorgängen in sozialen Online-Netzwerken die kommunikative Chancengleichheit zu sichern, sollte die gesetzgeberischen Regelungen grundlegende Strukturen adressieren und von kleinteiligen Einzelmaßnahmen absehen.³¹² Dabei sind insbesondere die verschiedenen Möglichkeiten zum Einsatz von Automatisierung

³⁰⁸ Siehe Kapitel 5, A., III., 2.

³⁰⁹ BVerfGE 123, 267, 341 f.; 138, 102, 109 f.; *Klaas*, MMR 2019, 84, 88.

³¹⁰ *Klaas*, MMR 2019, 84, 89; *Milker*, ZUM 2017, 216, 221; vgl. *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Kommunikation, Kreation und Innovation*, 2019, S. 93 ff.

³¹¹ *Schemmel*, *Der Staat* 57 (2018), 501, 515, für das Ziel einer inhaltlichen Pluralisierung.

³¹² Zu derartigen „Infrastruktur-Pflichten“ als Regulierungsansatz *Ingold*, MMR 2020, 82, 86.

zu beachten. Es ist kaum möglich, die für Meinungsbildungsprozesse im Demokratieverständnis des Grundgesetzes problematische Funktionsweise von Political Bots derartig zu erfassen, dass andere Einsatzmöglichkeiten von (Social) Bots unberührt bleiben und so zulässige Modalitäten von Meinungsäußerungen betroffen werden. Die Durchsetzung ausdifferenzierter Regelungen mit Unterscheidung zwischen den Verwendungszwecken automatisierter Accounts würde institutionalisierte Verfahren zur Untersuchung dieser Zwecke erfordern und hierdurch hohe Anforderungen an beteiligte Betreiber wie staatliche Behörden stellen. Zudem würden derartige Differenzierungen für die Nutzer eher intransparente Regelungen schaffen. Somit sollte der Gesetzgeber die von Algorithmen vorgeprägte Kommunikation über den Newsfeed und ihre Beeinflussung durch Political Bots zum Ansatzpunkt seiner Regelungen machen. Will man sich nicht auf eine rein symbolische Politik beschränken, setzt ein legislatives Vorgehen voraus, dass Political Bots und ihre Nachrichten als solche identifiziert werden.³¹³

Aus dem Blickwinkel der zunehmenden Bedeutung sozialer Online-Netzwerke für Wahlkämpfe sollte die Chancengleichheit der Parteien – neben der Chancengleichheit der Nutzer – durch den Gesetzgeber besonders abgesichert werden. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt durch den Wahlgrundsatz der freien Wahl ungehinderte Wahlwerbung und einen Wahlkampf, in dem die öffentliche Meinungsäußerung und der Wahlwettbewerb der politischen Parteien gesichert sind.³¹⁴ Die politischen Parteien in ihrer Mittlerfunktion zwischen Staat und Gesellschaft sind besonders getroffen, wenn durch die Verwendung von Political Bots – durch private Akteure oder andere Parteien – Verzerrungen des Kommunikationsprozesses entstehen und sie ihrer Funktion aus Art. 21 GG nicht mehr nachkommen können.³¹⁵ Gesetzgeberische Regelungen können sich insbesondere darauf stützen, dass die Verwendung von Political Bots durch Parteien und von ihnen aufgestellte Wahlbewerber wegen der objektiven Zuordnung der Accounts zu einem Bürger anstelle der Partei verfassungswidrig ist.³¹⁶ Die Verwendung von Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk für die Kommunikation einer Partei muss erkennbar sein. Der gesetzliche Ordnungsrahmen hat folglich die Risiken bei einer Verwendung von Political Bots durch Parteien einerseits und für Parteien bei einer Verwendung durch dritte Akteure andererseits zu berücksichtigen.

7. Zwischenergebnis

Aus der vorangegangenen Untersuchung ergeben sich die Eckpfeiler eines gesetzlichen Ordnungsrahmens, der die Verwendung von Political Bots in sozialen

³¹³ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 469.

³¹⁴ Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 61; grundlegend BVerfGE 44, 125, 139 ff.

³¹⁵ Steinbach, ZRP 2017, 101, 104.

³¹⁶ Siehe Kapitel 4, B., III.

Online-Netzwerken in angemessener Weise erfasst. Der deutsche Gesetzgeber muss das Herkunftslandprinzip gem. Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-Richtlinie beachten; sachlich vom koordinierten Bereich umfasste Regelungen zur Haftung der Betreiber für Nutzerinhalte und allgemeine Überwachungspflichten müssen danach so gestaltet werden, dass sie nur Dienste mit Niederlassung in Deutschland erfassen. Die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen zur Gestaltung des Kommunikationsprozesses in sozialen Online-Netzwerken kommt den Ländern, nicht dem Bund zu. Vor dem Hintergrund ihrer strukturell entscheidenden Position und den ihnen zukommenden Handlungsmöglichkeiten sollten die Betreiber sozialer Online-Netzwerke die primären Regulierungsadressaten darstellen. Der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes aus Art. 5 Abs. 2 GG wird in jedem Fall eingehalten, wenn eine Norm ein Verhalten unabhängig vom Äußerungsinhalt erfasst; da die Verwendung von Political Bots die Modalitäten einer Äußerung betrifft, sollten die Landesgesetzgeber von einer Anknüpfung an Äußerungsinhalte absehen. Von wesentlicher Bedeutung für die Verhältnismäßigkeit und mithin Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberischer Regelungen ist die Berücksichtigung bestehender wissenschaftlicher Unsicherheiten in Bezug auf Verwendung und Effektivität von Political Bots und tatsächlicher Unsicherheiten über die Entwicklung der Eigeninteressen der Betreiber. Aufgrund dieser von den Landesgesetzgebern zu treffenden Prognoseentscheidung ist ein entwicklungsfähiger Ordnungsrahmen notwendig, der einerseits auf die Generierung neuen Wissens hinwirkt und andererseits Korrekturmöglichkeiten für den Fall von Erkenntnisgewinnen erlaubt. Notwendig wird somit ein risikobasierter Ansatz, der die Gefahr von Grundrechtseingriffen durch die Verwendung von Political Bots und grundrechtlich geschützte Freiheiten zum Ausgleich bringt. Insofern kann eine behutsame gesetzgeberische Regelung Betreibern und Nutzern hinreichende Flexibilität belassen, ohne in Zukunft potenziell notwendige Maßnahmen zu versperren.³¹⁷ Inhaltlich bildet das aus der objektiven Schutzdimension des Art. 5 Abs. 1 GG abgeleitete Ziel kommunikativer Chancengleichheit den Maßstab gesetzgeberischen Handelns. Durch transparenzerhöhende Maßnahmen kann der Gesetzgeber Rahmenbedingungen schaffen, die die Entstehung von Ungleichgewichten im Kommunikationsprozess durch Verwendung von Political Bots ausschließen. Mit Blick auf die bestehenden Prognoseunsicherheiten hat der Gesetzgeber von pauschalen Verboten der Verwendung von Political Bots bzw. korrespondierenden Löschungspflichten der Betreiber abzusehen und seine Maßnahmen vielmehr auf grundlegende strukturelle Maßnahmen zur Schaffung kommunikativer Chancengleichheit zu beschränken.³¹⁸ Im Rahmen dieser Maßnahmen ist die Sicherung der Chancengleichheit der Parteien gesondert zu bedenken.

³¹⁷ Vgl. *Milker*, InTeR 2017, 199, 207.

³¹⁸ Ausdrücklich gegen ein Verbot *Lewke*, InTeR 2017, 207, 211; *Steinbach*, ZRP 2017, 101, 105; *Paal/Hennemann*, ZRP 2017, 76, 79. *Milker*, InTeR 2017, 199, 205, geht von einer

II. Vorschlag eines Regulierungsmodells

Im Folgenden wird ein Vorschlag für einen angepassten Ordnungsrahmen dargestellt, welcher die herausgearbeiteten Anforderungen aufnimmt. Durch das Zusammenspiel verschiedener Einzelmaßnahmen soll ein Mindeststandard ausreichender Schutznormen gesichert werden, durch den der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht für den Kommunikationsprozess nachkommt. Gleichzeitig werden die Freiheitsgrundrechte der Verwender von Political Bots wie der Betreiber sozialer Online-Netzwerke berücksichtigt, um eine übermäßige Einschränkung zu verhindern.

1. Kennzeichnungspflicht für automatisierte Kommunikation

Als zentrales Instrument³¹⁹ gegen die bei Verwendung von Political Bots erfolgende Identitätstäuschung und mit Blick auf mögliche Verzerrungen von Meinungsbildern ist eine effektive Kennzeichnungspflicht für automatisierte Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken zu schaffen. Die Effektivität automatisierter Accounts wird erheblich eingeschränkt, wenn die Nutzer sozialer Online-Netzwerke in die Lage versetzt werden, die von ihnen stammenden Inhalte als automatisiert einordnen und bewerten zu können. In Abweichung zu der in § 18 Abs. 3 MStV eingefügten Kennzeichnungspflicht³²⁰ sollte diese so ausgestaltet werden, dass sie primär die Betreiber sozialer Online-Netzwerke trifft. Dies könnte durch eine neue Regelung in den § 91 ff. MStV erreicht werden, welche die Pflichten für Medienintermediäre enthält. Die Betreiber sind durch die ihnen zukommende Kontrolle über die technischen Bedingungen und den Zugang zu ihren Netzwerken in der Lage, eine Kennzeichnungspflicht umzusetzen. Sie verfügen über alle in ihrem jeweiligen Netzwerk erzeugten Daten und können über die Zugriffsmöglichkeiten Dritter auf diese Daten, etwa über die APIs, entscheiden. Facebook hat im Vorfeld der Europawahl 2019 bereits begonnen, politische Werbung mit „Finanziert durch“-Disclaimer zu kennzeichnen.³²¹ Auch die Bemühungen von Facebook zur Sicherstellung der Authentizität der Nutzeraccounts verdeutlichen, dass (bei entsprechenden Eigeninteressen) die Betreiber effektive Maßnahmen zum Schutz der Kommuni-

Unverhältnismäßigkeit aus. Gegen eine Pflicht der Betreiber zur Löschung von Accounts *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 471 f.

³¹⁹ Vgl. *Liesem*, in: Litschka/Krainer (Hrsg.), *Der Mensch im digitalen Zeitalter*, 2019, S. 195: „[...] eine Kennzeichnungspflicht kann *das* Mittel der Wahl sein, um die Öffentlichkeit auf die (potenziellen) Gefahren von Social Bots aufmerksam zu machen und Plattform-Betreiber in die Pflicht zu nehmen.“

³²⁰ Siehe Kapitel 5, B., II., 4.

³²¹ Informationen zu den Maßnahmen zum Schutz der Europawahl sind abrufbar unter: <https://de.newsroom.fb.com/news/2019/03/unsere-massnahmen-zum-schutz-der-europawahl/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

kation in sozialen Online-Netzwerken durchsetzen können.³²² Durch eine gesetzliche Pflicht zur Kennzeichnung automatisierter Kommunikation kann an die Kennzeichnung politisch motivierter Werbung angeknüpft und durch Transparenz die kommunikative Chancengleichheit in sozialen Online-Netzwerken gefördert werden. Vorgeschlagen wird die Einfügung folgender Regelung in die §§ 91 ff. MStV:

¹Soziale Online-Netzwerke sind Angebote im Internet, die Nutzern die Einrichtung eines Profils und die Verbindung mit anderen Nutzern ermöglichen und dazu bestimmt sind, dass beliebige Inhalte mit anderen Nutzern geteilt oder der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. ²Medienintermediäre, die soziale Online-Netzwerke anbieten, sind verpflichtet, bei automatisiert erstellten Inhalten oder Nachrichten den Umstand der Automatisierung kenntlich zu machen. ³Dem Inhalt oder der Nachricht ist der Hinweis gut lesbar bei- oder voranzustellen, dass diese automatisiert erstellt oder versandt wurde. ⁴Ein Erstellen im Sinne dieser Vorschrift liegt nicht nur vor, wenn Inhalte und Nachrichten unmittelbar vor dem Versenden automatisiert generiert werden, sondern auch, wenn bei dem Versand automatisiert auf einen vorgefertigten Inhalt oder eine vorprogrammierte Mitteilung zurückgegriffen wird.

Die Benennung von „Inhalten oder Nachrichten“ erfasst nicht nur Massenkommunikation oder Kommunikation über den Newsfeed, sondern auch die Individualkommunikation in sozialen Online-Netzwerken.³²³ Die Streichung der Automatisierung „mittels eines Computerprogramms“ im Vergleich zu der von den Ländern in den MStV aufgenommenen Vorschrift soll sicherstellen, dass automatisierte Kommunikation unabhängig von den technischen Umständen zu kennzeichnen ist. Dies gilt bei einem Zugriff über API-Schnittstellen wie über einen Fake Explorer und auch für alle, ggf. zukünftig hinzukommenden, Automatisierungsmöglichkeiten. Die Regelung hat somit einen weiten Anwendungsbereich, der automatisierte Kommunikation umfassend – nicht nur durch Political Bots – adressiert. Der von den Betreibern zu erstellende Hinweis auf die Automatisierung sollte nach dem Vorbild der Kennzeichnung politischer Werbung gestaltet werden. Durch die Differenzierung zwischen automatisiert generierten und vorgefertigten Inhalten in Satz 3 werden lernfähige und nicht-lernfähige Steuerungs-Software gleichermaßen reguliert. Die Definition sozialer Online-Netzwerke in Satz 1 erweitert und präzisiert die – formell verfassungswidrige³²⁴ – Vorschrift in § 1 Abs. 1 Satz 1 NetzDG.³²⁵ Infolge der Neuregelung könnten § 18 Abs. 3 MStV, der die Kennzeichnungspflicht für die Nutzer als Anbieter von Telemedien normiert, sowie § 93 Abs. 4 MStV gestrichen werden.

³²² Siehe Kapitel 1, D., II., 2., a), bb).

³²³ Siehe Kapitel 1, B.

³²⁴ Siehe Kapitel 5, C., I., 2.

³²⁵ Siehe zur Begriffsbestimmung Kapitel 1, A., IV.

2. *Transparenz algorithmenbasierter Entscheidungsverfahren*

Das Verständnis und in der Folge auch die Kontrolle der Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken wird durch die Bedeutung algorithmenbasierter Entscheidungen erschwert. Die Parameter, die hinter der Selektion und Sortierung von Inhalten in den Newsfeeds stehen, führen zu einer bedeutsamen Vorfilterung der für Nutzer wahrnehmbaren Informationen, können aber nur näherungsweise vermutet werden.³²⁶ Die Berücksichtigung quantitativer Faktoren wie der Anzahl hervorgerufener Interaktionen eines Beitrags bietet einen Ansatzpunkt für Verzerrungen durch die Verwendung automatisierter Accounts.³²⁷ Die bisher bestehende „Blackbox Algorithmus“³²⁸ führt zur Intransparenz der Newsfeeds und mithin des Kommunikationsprozesses in sozialen Online-Netzwerken. Hieraus kann wiederum eine Gefährdung der kommunikativen Chancengleichheit resultieren, weil die Verwendung technischer Hilfsmittel wie Bots zu einem Ungleichgewicht führen und bestimmte Akteure aus einer stärkeren Position heraus agieren lassen kann. Notwendig ist es daher, ein gesetzgeberisches und gesellschaftliches Verständnis der algorithmenbasierten Entscheidungen aufzubauen. Einerseits kann dies durch Transparenz der Betreiber gegenüber den Nutzern erreicht werden. Andererseits führt die Bedeutung der algorithmenbasierten Entscheidungen für den Kommunikationsprozess dazu, dass der Gesetzgeber langfristig eine größere Informationsgrundlage benötigt.

a) *Informationspflichten gegenüber den Nutzern*

Um die Kommunikationsvorgänge in sozialen Online-Netzwerke für die Nutzer transparenter zu gestalten, ist für diese erkennbar zu machen, wenn eine algorithmenbasierte Entscheidung der Selektion oder Sortierung von Inhalten zugrunde liegt. Zudem muss für die Nutzer die Möglichkeit geschaffen werden, sich auch die grundlegenden Parameter der algorithmenbasierten Entscheidungen darstellen zu lassen. Dadurch wird die Information der Nutzer über die grundsätzliche Entscheidungsstruktur und die sie leitenden Prinzipien ermöglicht.³²⁹ Derartige Transparenzpflichten gestalten die undurchsichtige Entscheidungsfindung hinter den die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken prägenden Newsfeeds verständlicher. Angesichts der Personalisierung der Newsfeeds, bei der die gesammelten Daten zu einer angepassten Entscheidungsstruktur führen, ist den Nutzern eine Möglichkeit zu eröffnen, die Auswirkungen ihrer Aktionen auf die Darstellung von Inhalten im jeweiligen Netz-

³²⁶ Siehe Kapitel 1, B., V., 1., c).

³²⁷ Siehe Kapitel 1, D., II., 2., b).

³²⁸ Martini, JZ 2017, 1017, 1018; vgl. Wischmeyer, AöR 143 (2018), 1, 8, in Bezug auf intelligente Systeme.

³²⁹ Martini, JZ 2017, 1017, 1020.

werk nachvollziehen zu können. Dafür wird der Vorschlag modifiziert, den die Rundfunkkommission der Länder als Bestandteil ihres Entwurfs eines „Medienstaatsvertrags“ in § 53d MStV-E³³⁰ vorlegte und der nunmehr in den § 93 MStV aufgenommen wurde:

- (1) Anbieter von Medienintermediären, die soziale Online-Netzwerke anbieten, sind verpflichtet, Inhalte in ihrem Angebot leicht wahrnehmbare Hinweise bei- oder voranzustellen, wenn in einem automatisierten Verfahren über die Selektion oder Sortierung dieser Inhalte entschieden wurde.
- (2) Sie müssen nachfolgende Informationen ständig und unmittelbar erreichbar in verständlicher Weise zum Abruf zur Verfügung stellen:
 1. Die zentralen Kriterien, die über den Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über den Verbleib entscheiden,
 2. die zentralen Kriterien einer Selektion, Sortierung und Präsentation von Inhalten einschließlich Informationen zu den Auswirkungen der von den Nutzern ausgeführten Aktionen auf die für sie präsentierten Inhalte.
- (3) Änderungen der in Absatz 2 genannten Kriterien sowie der Ausrichtung nach Absatz 4 sind unverzüglich in derselben Weise wahrnehmbar zu machen.
- (4) Anbieter von Medienintermediären, die eine thematische Spezialisierung aufweisen, sind dazu verpflichtet, diese Spezialisierung durch die Gestaltung ihres Angebots wahrnehmbar zu machen.
- (5) Jede Landesmedienanstalt kann gegenüber der nach § 36 Abs. 1 zuständigen Landesmedienanstalt Verstöße nach den Absätzen 1 bis 4 anzeigen.

Durch die Informationspflicht in Abs. 1 werden die Betreiber zu einem Hinweis auf automatisiert ausgewählte und sortierte Inhalte verpflichtet, der erkennbar macht, in welchen Bereichen des Angebots algorithmenbasierte Entscheidungsverfahren genutzt werden. Der Anwendungsbereich der Vorschrift wird durch die Erfassung automatisierter – in Abgrenzung zu autonomen – Verfahren weit gefasst.³³¹ Somit müssen insbesondere Newsfeeds entsprechende Hinweise bei- oder vorangestellt werden. Diese Hinweise sorgen dafür, dass Nutzer den Einsatz automatisierter Verfahren erkennen und erfüllen angesichts potenzieller Verzerrungen eine Warnfunktion. Ergänzt wird dies durch die Pflicht des Abs. 2, die hinter algorithmenbasierten Entscheidungen stehenden Kriterien für die Nutzer abrufbar zur Verfügung zu stellen, sodass diesen eine weiterführende Information ermöglicht wird. Facebook ermöglicht seinen Nutzern bereits, durch Klick auf einen Beitrag Informationen zu erhalten, warum der jeweilige Beitrag angezeigt wird.³³² Über diese stichpunktartige Information hinaus soll durch die vorgeschlagene Norm erreicht werden, dass Nutzer bei Interesse die wesentlichen Kriterien für die Darstellung von Inhalten in ihrem Newsfeed ein-

³³⁰ Diskussionsentwurf für einen „Medienstaatsvertrag“ (Stand: Juli 2019), https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/MStV-E_Synopse_2019-07_Online_.pdf, zuletzt abgerufen am 06.01.2021.

³³¹ Zu den Begriffen siehe Kapitel 1, B., V., 1., b).

³³² „Was beeinflusst die Reihenfolge der Beiträge in meinem News Feed?“, abrufbar unter: <https://www.facebook.com/help/520348825116417>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

schließlich derer Gewichtung abrufen können. Aufgrund der Personalisierung des Newsfeeds muss darüber hinaus dargestellt werden, wie die Nutzer die für sie sichtbaren Inhalte durch ihre Aktivitäten im Netzwerk beeinflussen. Spezialisierte soziale Online-Netzwerke müssen gem. Abs. 4 ihre Spezialisierung erkennen lassen.³³³

b) Berichtspflichten

Angesichts der Bedeutung algorithmenbasierter Entscheidungen für den Kommunikationsprozess in sozialen Online-Netzwerken ist über Transparenzpflichten auch im Verhältnis zu staatlichen Behörden mit dem Ziel der dortigen Wissensakkumulation nachzudenken.³³⁴ So wird vorgeschlagen, dass Betreiber ab einer „kritischen meinungsbildungsrelevanten Größenschwelle“ öffentliche Einblicke in ihre Selektion und Sortierung von Nachrichten gewähren müssen.³³⁵ Dabei ist zu beachten, dass die Konfiguration von Algorithmen ein schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der Betreiber darstellt und weitgehende Pflichten zur Offenlegung auch einen schwerwiegenden Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Forderungen nach einer vollständigen Offenlegung der Algorithmen gegenüber staatlichen Behörden sind daher als unverhältnismäßig einzuordnen.³³⁶ Auch ist zu bezweifeln, dass in den nach dem hier vorgeschlagenen Modell für die Aufsicht zuständigen Landesmedienanstalten gegenwärtig schon Ressourcen und Fachkompetenz für eine inhaltliche Kontrolle von Algorithmen vorhanden sind. Zweckmäßig ist daher, den Betreibern zunächst Berichtspflichten zu den Auswirkungen algorithmenbasierter Entscheidungen in ihren Netzwerken nach dem Vorbild der im NetzDG normierten Pflichten zum Beschwerdemanagement aufzuerlegen:³³⁷

¹Medienintermediäre, die soziale Online-Netzwerke anbieten, sind verpflichtet, einen deutschsprachigen Bericht über den Einsatz automatisierter Verfahren und den Auswirkungen ihrer Verwendung in ihren Angeboten jährlich zu erstellen und an die zuständige Landesmedienanstalt zu übersenden. ²Der Bericht muss mindestens folgende Aspekte enthalten:

1. Aussagekräftige Informationen über die Funktionsweise der genutzten Entscheidungsverfahren und ihrer Tragweite,
2. eine vollständige Auflistung der Kriterien, die über den Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über den Verbleib entscheiden,
3. eine vollständige Auflistung der Kriterien einer Selektion, Sortierung und Präsentation von Inhalten und Informationen zu ihrer Gewichtung,
4. die angestrebten Auswirkungen des Einsatzes automatisierter Verfahren auf die betroffenen Nutzer,

³³³ Zur Abgrenzung von allgemeinen Netzwerken Kapitel 1, A., I.

³³⁴ Für ein „gestuftes Transparenzregime“ auch *Wischmeyer*, AÖR 143 (2018), 1, 63.

³³⁵ Vgl. *Martini*, JZ 2017, 1017, 1021.

³³⁶ Grundsätzlich gegen eine Pflicht zur Offenlegung von Algorithmen *Paal/Hennemann*, ZRP 2017, 76, 78.

³³⁷ *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 516.

5. Informationen zu potenziellen Informationsdefiziten für einzelne Nutzer oder Nutzergruppen durch die Selektion oder Sortierung von Inhalten,
6. allgemeine Ausführungen, welche Anstrengungen der Medienintermediär unternimmt, um die Auswirkungen des Einsatzes automatisierter Verfahren in seinem Angebot zu überwatchen.

Die nach dem Vorbild des § 2 NetzDG konzipierte Berichtspflicht verpflichtet die Betreiber zu einer tiefergehenden Darstellung ihres Einsatzes automatisierter Verfahren und der Auswirkungen auf die Kommunikation. Mit Blick auf die bestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten über die Auswirkungen der algorithmenbasierten Entscheidungsfindung erscheint ein jährlich zu erstellender Bericht in einer Beobachtungsphase ausreichend. Die Formulierung der Mindestinhalte des Berichts orientiert sich an Art. 13 Abs. 2 lit. f) und Art. 14 Abs. 2 lit. g) DSGVO, die spezielle Informationspflichten bei Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung, hier bezüglich der Erhebung personenbezogener Daten, vorsehen.³³⁸ Zudem werden die zuvor vorgeschlagenen Informationspflichten gegenüber den Nutzern aufgegriffen und erweitert. Während gegenüber den Nutzern eine Darstellung der Grundlagen algorithmenbasierter Entscheidungen zur Vermeidung einer Informationsüberflutung zielführend ist, sind gegenüber dem Staat alle Parameter dieser Entscheidungen aufzulisten. Dieses gestufte Konzept ist darauf ausgerichtet, staatsseitig Informationen darüber zu generieren, ob und in welchem Ausmaß die Chancengleichheit aller Nutzer in sozialen Online-Netzwerken durch algorithmenbasierte Entscheidungen und ihre Anfälligkeit für Manipulationsversuche verzerrt sein könnte.³³⁹ In Konsequenz dieser Beobachtungen kann der Katalog notwendiger Inhalte weiter ergänzt werden, etwa mit Blick auf Erkenntnisse zu potenziellen Fragmentierungen des Diskurses in Form von Echokammern und Filterblasen.³⁴⁰ Die Zuständigkeit zur Prüfung des Berichts ist den Landesmedienanstalten zu übertragen. Für die ihnen übertragene Aufsicht über soziale Online-Netzwerke wird ein Aufbau von Personal und Fachkompetenz erforderlich; durch die Berichtspflicht wird eine Grundlage für die Kanalisierung und Institutionalisierung des Wissens geschaffen. Auf Grundlage dieser Informationen können weitere Schutzvorkehrungen normiert werden, wenn sich ein (fortbestehender) defizitärer Schutz der kommunikativen Chancengleichheit zeigt.

3. Schutz vor Identitätsmissbrauch

Gesonderte gesetzgeberische Beachtung sollte die Konstellation des Identitätsmissbrauchs finden, in der der Kommunikator den falschen Eindruck erweckt,

³³⁸ Mit einer Untersuchung dieser Vorschriften hinsichtlich eines potenziellen subjektiven „Rechts auf Erklärung“ *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 49 ff.

³³⁹ Zur Notwendigkeit eines entsprechenden Wissensaufbaus u. a. in der Verwaltung vgl. *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 62 f., in Bezug auf intelligente Systeme.

³⁴⁰ Dazu *Mitsch*, DVBl. 2019, 811, 812 ff.

eine andere natürliche Person tätige die Aussage. Wird in sozialen Online-Netzwerken die Identität einer real existierenden natürlichen oder juristischen Person fremdverwendet, ist dieser Identitätsmissbrauchs nicht von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt.³⁴¹ Ein derartiger Identitätsmissbrauch liegt etwa vor, wenn zur Errichtung eines Political Bots bzw. eines Botnetzes die Kontrolle über bestehende Accounts übernommen wird oder durch Übernahme von Informationen Profile geklont werden und sodann automatisiert Inhalte unter fremdem Namen verbreitet werden.³⁴²

a) Zu einer Klarnamenpflicht in sozialen Online-Netzwerken

Eine mögliche und in Wissenschaft wie Politik diskutierte Option gegen unerwünschte Aktivitäten unter fremder oder nicht erkennbarer Identität in sozialen Online-Netzwerken ist die Einführung einer Klarnamenpflicht. Die Einführung einer Klarnamenpflicht würde die Nutzung sozialer Online-Netzwerke von der Angabe realer Namen abhängig machen. So könnte bereits bei Registrierung in einem sozialen Online-Netzwerk ein System des Identitätsnachweises eine Kontrollmöglichkeit schaffen und den Vollzug der Klarnamenpflicht sichern.³⁴³ Dies würde Identitätstäuschungen in sozialen Online-Netzwerken ausschließen oder jedenfalls signifikant erschweren. Des Weiteren würde die Klarnamenpflicht eine wesentliche Beschränkung der Möglichkeiten zur Verwendung von Bots darstellen, da die schnelle und massenweise Registrierung von Accounts nicht mehr möglich wäre.³⁴⁴

Im ausdrücklichen Widerspruch zu einer Klarnamenpflicht steht die Regelung des § 13 Abs. 6 TMG, welcher von Diensteanbietern verlangt, die Nutzung von Telemedien anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Unabhängig von zuvor bestehenden Bedenken in Bezug auf die Unionsrechtskonformität des § 13 Abs. 6 TMG³⁴⁵ verbleibt seit Inkrafttreten der DSGVO am 25.05.2018 wohl kein Anwendungsspielraum mehr für § 13 TMG.³⁴⁶ Die DSGVO enthält keine Regelung, nach der die Nutzung von Telemedien anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen ist.³⁴⁷ Unabhängig von einfach-gesetzlichen Wertungen ergeben sich gegen-

³⁴¹ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), ee).

³⁴² Siehe Kapitel 1, C., I., 1., a).

³⁴³ Vgl. Caspar, ZRP 2015, 233, 236.

³⁴⁴ Vgl. Milker, InTeR 2017, 199, 205.

³⁴⁵ Dazu Kluge, K&R 2017, 230, 232 f.

³⁴⁶ Sesing, MMR 2019, 347, 348 ff.; so auch die Positionsbestimmung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder vom 26.04.2018, abrufbar unter: https://www.idi.nrw.de/mainmenu_Datenschutz/submenu_Technik/Inhalt/Technik_undOrganisation/Inhalt/Zur-Anwendbarkeit-des-TMG-fuer-nicht-oeffentliche-Stellen-abdem-25_Mai-2018/Positionsbestimmung-TMG.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; siehe schon Kapitel 5, B., II., 2.

³⁴⁷ Kluge, K&R 2017, 230, 236.

über der Verankerung einer Klarnamenpflicht verfassungsrechtliche Bedenken. Die Möglichkeit der Nutzung von Internetdiensten unter einem selbstgewählten Namen ist unmittelbare Folge des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.³⁴⁸ Jeder Grundrechtsträger hat daraus die Befugnis, eigenständig über Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.³⁴⁹ Die Verpflichtung zur Preisgabe des Namens gegenüber dem Staat oder den privaten Betreibern eines sozialen Online-Netzwerks würde somit einen Grundrechtseingriff darstellen. Weiter würde der Klarnamenzwang dazu führen, dass die Möglichkeit der Nutzung sozialer Online-Netzwerke nur unter realem Namen besteht, was die Gefahr begründet, dass Personen sich aus Furcht vor Repressalien gegen die Teilnahme am Diskurs entscheiden. Es ist diese Gefahr eines *chilling effects*, der durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gerade entgegengewirkt werden soll.³⁵⁰ Die potenziellen Vorteile einer Klarnamenpflicht vermögen vor dem Hintergrund der erheblichen Grundrechtseingriffe eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht zu tragen. Eine Klarnamenpflicht stellt kein verfassungsmäßiges Instrument zum Schutz vor Identitätstäuschungen und Identitätsmissbrauch in sozialen Online-Netzwerken dar.³⁵¹

b) Eigener Vorschlag

Die bereits dargestellten Unsicherheitsfaktoren, die der Gesetzgeber bei der Regulierung sozialer Online-Netzwerke zu berücksichtigen hat, sind um fehlende Zahlenwerte zu Identitätsmissbräuchen in sozialen Online-Netzwerken zu ergänzen. Soweit ersichtlich, liegen keine Untersuchungen zur Anzahl von geklonten oder übernommenen Accounts vor.³⁵² Diese Unsicherheit bezüglich des quantitativen Ausmaßes des Problems legt eine zurückhaltende gesetzgeberische Ausgestaltung nahe. Zugleich führt die im Zusammenhang der Verwendung von Political Bots festgestellte Möglichkeit eines Identitätsmissbrauchs dazu, dass der Gesetzgeber angesichts der Gefahr von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von Nutzern sozialer Online-Netzwerke nicht untätig bleiben darf. Aus der Anknüpfung an die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG folgt für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein

³⁴⁸ Caspar, ZRP 2015, 233, 235.

³⁴⁹ Siehe Kapitel 2, B., IV.

³⁵⁰ Siehe Kapitel 3, A., III., 2., d), bb), (2), insbesondere mit Bezug auf BGHZ 181, 328, 342; Ballhausen/Roggenkamp, K&R 2008, 403, 406.

³⁵¹ Im Ergebnis ablehnend auch Caspar, ZRP 2015, 233, 234 ff.; Milker, InTeR 2017, 199, 205. Vgl. Kluge, K&R 2017, 230, 231 ff., der eine teilweise anonyme Nutzung vorschlägt.

³⁵² So auch „Mein böser Zwilling“, Bericht vom 24.06.2017, abrufbar unter: [https://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/identitaetsdiebstahl-auf-facebook-mein-boeser-zwilling/19969516.html?ticket=ST-2856679-Wvxkvc6AvKd5vG11cfau-ap5](https://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/identitaetsdiebstahl-auf-facebook-mein-boeser-zwilling/19969516.html?ticket=ST-2856679-Wvxkvc6AvKd5vG11cfau-ap5, zuletzt abgerufen am 11.12.2020), zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

im Vergleich zu den übrigen Grundrechten erhöhtes Mindestmaß an gesetzgeberischen Schutzvorkehrungen. Bei der Normsetzung können Grundrechte Dritter in Konsequenz intensiver beeinträchtigt werden.³⁵³ Die Nähe zum Schutz der Menschenwürde lässt sich beispielhaft verdeutlichen, wenn man die Möglichkeit berücksichtigt, dass für die Verwendung eines Political Bots ein Account einer verstorbenen Person übernommen bzw. geklont wird. Aus Art. 1 Abs. 1 GG folgt ein über das Leben hinauswirkender postmortaler Würdeschutz;³⁵⁴ dieser wäre verletzt, würden von einem Nichtberechtigten unter dem Namen eines Verstorbenen Aktivitäten in einem sozialen Online-Netzwerk ausgeführt.³⁵⁵ Zweckmäßig erscheint angesichts der bestehenden Unsicherheiten ein beobachtendes gesetzgeberisches Vorgehen mit dem Ziel, diese durch Generierung neuen Wissens langfristig handhaben zu können. Eine Berichtspflicht der Betreiber ohne eine Verpflichtung zu weiteren Maßnahmen erlaubt den zuständigen Landesmedienanstalten, sich Informationen als Grundlage einer zukünftigen gesetzgeberischen Ausgestaltung zu verschaffen. Bis zum Vorliegen einer ausreichenden Informationsbasis ist von weiteren regulatorischen Maßnahmen abzusehen und der Selbstregulierung der Betreiber zu vertrauen. So verlangt Facebook die Registrierung unter dem Namen, der auch im täglichen Leben verwendet wird,³⁵⁶ und entfaltet bereits erhebliche Anstrengungen, um die Authentizität von Accounts sicherzustellen.³⁵⁷ Vorgeschlagen wird die Einfügung folgender Regelung in die §§ 91 ff. MStV:

¹Medienintermediäre, die soziale Online-Netzwerke anbieten, sind verpflichtet, einen deutschsprachigen Bericht über die ihnen vorliegenden Informationen zur Nutzung ihres Angebots unter fremder Identität (Identitätsmissbrauch) jährlich zu erstellen und an die zuständige Landesmedienanstalt zu übersenden.

²Der Bericht muss mindestens auf folgende Aspekte eingehen:

1. Wenn vorhanden, Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Beschwerden über Identitätsmissbräuche und, wenn vorhanden, eigene Zahlen des Medienintermediärs zu Identitätsmissbräuchen im Berichtszeitraum,
2. Allgemeine Ausführungen, welche Anstrengungen der Medienintermediär unternimmt, um Identitätsmissbräuche in seinem Angebot zu überwachen.

Wie die vorgeschlagene Berichtspflicht zur algorithmenbasierten Entscheidungsfindung knüpft die Norm an § 2 NetzDG an, sodass ein kohärentes Regulierungsmodell geschaffen wird. Auch hier erscheint ob der bestehenden wis-

³⁵³ Rupp, Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, 2013, S. 71 f., mit Verweis auf BVerfGE 63, 131, 142 f.

³⁵⁴ BVerfGE 30, 173, 214 f.; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Art. 1 Rn. 15. Für eine postmortale Wirkung des auch an Art. 2 Abs. 1 GG anknüpfenden allgemeinen Persönlichkeitsrechts Herdegen, in: Maunz/Dürig, Art. 1 Abs. 1 Rn. 57. Vgl. Höfling, in: Sachs, Art. 1 Rn. 63 ff.

³⁵⁵ Vgl. zum Übergang des Nutzungsvertrags mit einem sozialen Online-Netzwerk auf den Erben als Teil des sog. digitalen Nachlasses BGH, NJW 2018, 3178 ff.; Müller-Christmann, in: BeckOK BGB, § 1922 Rn. 99 ff.

³⁵⁶ Siehe Kapitel 1, A., II.

³⁵⁷ Siehe Kapitel 1, D., II., 2., a), bb).

senschaftlichen Unsicherheiten ein jährlich zu erstellender Bericht ausreichend. Die Abfrage eigener Zahlen der Betreiber erfasst die Möglichkeit, dass diese im Rahmen ihrer Kontrollmaßnahmen Identitätsmissbräuche feststellen. Zeigt sich nach einer Beobachtungsphase, dass weitergehende gesetzgeberische Schutzmaßnahmen erforderlich sind, können Verpflichtungen der Betreiber oder eine Strafbarkeit des Identitätsmissbrauchs in Angeboten von Medienintermediären erwogen werden.

4. Anwendungsbereich der medienrechtlichen Regelungen

Die vorgeschlagenen Pflichten für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke sind systematisch in das Regelungsregime des MStV einzuordnen; die von den Ländern vollzogene Überarbeitung durch den Übergang vom Rundfunk- zum Medienstaatsvertrag bietet die Gelegenheit, Normen zur automatisierten Meinungsbeeinflussung mit weiteren Anforderungen für Medienintermediäre abzustimmen. Gem. § 91 Abs. 2 Nr. 1 MStV gelten die Regelungen nur für Medienintermediäre mit mehr als einer Million monatlicher Nutzer im Durchschnitt der letzten sechs Monate. Ausdrücklich ausgenommen werden Medienintermediäre, die auf Inhalte mit Bezug zu Waren oder Dienstleistungen spezialisiert sind, sowie ausschließlich privaten oder familiären Zwecken dienende Angebote. Somit werden Intermediäre mit wirtschaftlicher Ausrichtung ausgeklammert, die keine oder kaum Meinungsbildungsrelevanz aufweisen. An diesem Anwendungsbereich ist festzuhalten und dieser ist für die hier vorgeschlagenen Regelungen zu übernehmen. Durch die Beschränkung auf Angebote einer bestimmten Größenordnung wird sichergestellt, dass kleine oder neue Anbieter nicht überfordert werden, wodurch die Verhältnismäßigkeit der Regelung gesichert wird. Das Kriterium monatlicher Nutzer ist insbesondere gegenüber der schwer bestimmbar Bagatellgrenze in § 1 Abs. 2 NetzDG, die Netzwerke mit weniger als zwei Millionen registrierten Nutzer ausnimmt,³⁵⁸ vorzugswürdig. Die Zuständigkeit für die staatliche Aufsicht über die sozialen Online-Netzwerke ist den Landesmedienanstalten zu übertragen. Dies folgt der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Medienregulierung³⁵⁹ und ist in §§ 104 ff. MStV ausgestaltet worden. Die Aufsicht über die Einhaltung neuer Pflichten für soziale Online-Netzwerke als Medienintermediäre ist entsprechend § 105 Abs. 1 Nr. 10 MStV in den Zuständigkeitskatalog der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) einzufügen.³⁶⁰

³⁵⁸ Dazu *Hoven/Gersdorf*, in: BeckOK InfoMedienR, § 1 NetzDG Rn. 29 ff. mwN.

³⁵⁹ Siehe Kapitel 5, C., I., 2.

³⁶⁰ Zur ZAK *Grünwald*, in: Spindler/Schuster, § 35 RStV Rn. 7 f.

5. Verbot automatisierter Kommunikation für politische Parteien

Generelle Verbote der Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken wären angesichts der von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützten Modalitätsfreiheit der Verwender und der bestehenden Unsicherheitsfaktoren als unverhältnismäßig und mithin verfassungswidrige gesetzgeberische Regelung zu qualifizieren.³⁶¹ Getrennt zu betrachten ist ein wahlrechtliches Verbot der Verwendung von Political Bots durch politische Parteien: Diese Verwendung ist verfassungswidrig. Ob ihres Auftrags zur Mitwirkung an der Meinungsbildung der Bevölkerung ist ihnen die Erfindung bzw. Nutzung einer fremden, auf einen Bürger hinweisenden Identität für ihre Kommunikation verwehrt.³⁶² Angesichts ihrer besonderen Mittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft stellen Parteien sinnvolle Adressaten für ein Verbot dar.³⁶³ Bei der Ausgestaltung ist zu bedenken, dass keine Umgehung durch parteinahe Akteure stattfinden darf.³⁶⁴

Für eine an Parteien – und nicht Betreiber sozialer Online-Netzwerke – adressierte Regelung ist der Gesetzgebungsauftrag an den Bund aus Art. 21 Abs. 5 GG zu beachten, der diesem die Verantwortung für ein funktionierendes Parteiwesen überträgt. Der sachliche Umfang des Gesetzgebungsauftrags ist weit zu verstehen; er bezieht sich umfassend auf das Parteienrecht. Bei Regelungen, die sich mit der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegenden Materien überschneiden (u. a. im Wahlrecht zu den Länderparlamenten), ist die Zuständigkeit nach dem Schwerpunkt der Regelung zu bestimmen.³⁶⁵ So könnte eine Regelung nach französischem Vorbild³⁶⁶ erwogen und in die Wahlgesetze des Bundes und der Länder eingefügt werden, die Parteien die Verwendung von Political Bots nur in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu Wahlen untersagt. Mit Blick auf das Ziel der Chancengleichheit der Parteien erscheint eine parteirechtliche Regelung zweckmäßig. Ein in das PartG eingefügter Verbotsatbestand kann zugleich Bürger vor der Verwendung von Political Bots durch Parteien und die Parteien selbst vor einer Verwendung durch konkurrierende Parteien schützen. Da demnach „Sonderrecht für Parteien“ geschaffen wird, ist der Bundesgesetzgeber zuständig, der eine Vorschrift mit folgendem Inhalt in das PartG einfügen könnte:

¹Parteien im Sinne des § 2 ist die automatisierte Erstellung und Versendung von Inhalten in Angeboten von Medienintermediären oder die Beauftragung von Mitgliedern und Dritten hierzu verboten. ²Die automatisierte Erstellung und Versendung von Nachrichten in sozialen On-

³⁶¹ *Milker*, InTeR 2017, 199, 205; vgl. *Paall/Hennemann*, ZRP 2017, 76, 79.

³⁶² Siehe Kapitel 4, B., III., 3.

³⁶³ *Paall/Hennemann*, ZRP 2017, 76, 79; *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 471.

³⁶⁴ *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 471.

³⁶⁵ *Morlok*, in: Dreier, Art. 21 Rn. 161 ff.; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 21 Rn. 256.

³⁶⁶ Loi n° 2018–1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (1); siehe Kapitel 5, C., I., 1., b).

line-Netzwerken ist zulässig, wenn die Empfänger der automatisierten Kontaktaufnahme zugestimmt haben.

Durch die Differenzierung zwischen Inhalten und Nachrichten wird es Parteien ermöglicht, die Möglichkeiten zur Individualkommunikation in sozialen Online-Netzwerken zu verwenden und etwa durch Chat Bots Anfragen zu beantworten, sofern Empfänger diesem zugestimmt haben. Vergleichbare Regeln für den Versand automatisierter Direktnachrichten hat u. a. Twitter für seine Nutzer aufgestellt.³⁶⁷ Die Benennung beauftragter Dritter neben Mitgliedern der Partei (im Sinne des § 10 PartG) soll sicherstellen, dass keine Umgehung durch mit Parteien verbundene Organisationen stattfindet; das Merkmal der „Beauftragung“ ist hierbei entsprechend weit auszulegen, um den Verbotstatbestand zu effektuieren. Mit Blick auf die bereits vorgeschlagene Kennzeichnung automatisierter Kommunikation, die auch die von Parteien stammenden Inhalte erfasst, und die festgestellte Verfassungswidrigkeit der Verwendung von Political Bots durch Parteien lässt sich die Zweckmäßigkeit eines parteirechtlichen Verbots hinterfragen. Indes bringt das klarstellende gesetzliche Verbot zum Ausdruck, dass Parteien eine hervorgehobene Stellung im Kommunikationsprozess zukommt, welche die Interessenabwägung im Vergleich zu privaten Verwendern von Political Bots verschiebt. Der vorgeschlagenen Regelung kommt rechtspolitisch Signalcharakter zu, dass Parteien die Automatisierung von Inhalten als technisches Hilfsmittel, auch falls im Einzelfall Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Äußerungsmodalitäten bestehen, nicht gestattet sein soll. Zudem wird der verfassungsrechtliche Schutz der Chancengleichheit der Parteien berücksichtigt; das Verwendungsverbot für Parteien stellt somit klar, dass eine technische Waffengleichheit unter den Parteien bestehen muss.

III. Verfassungsmäßigkeit des vorgeschlagenen Regulierungsmodells

Vorgeschlagen ist die Einfügung eines gestuften Pflichtenkatalogs für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke als Medienintermediäre in den neu zu fassenden Medienstaatsvertrag sowie ein parteirechtliches Verbot der Verwendung automatisiert erstellter Inhalte. Hierdurch liegt primär ein Eingriff in die Interessen der Betreiber vor, welche durch die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG und die Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundrechtlich geschützt sind. Für die Regelungen mit ausdrücklichem Bezug zur kommunikationsbezogenen Tätigkeit von Medienintermediären ist der engere Vorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG maßgeblich.³⁶⁸ Es handelt sich bei den vorgeschlagenen

³⁶⁷ Die Automatisierungsregeln von Twitter sind abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-automation>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

³⁶⁸ Siehe zur Grundrechtskonkurrenz Kapitel 2, A., VI.

Normen um allgemeine Gesetze, weil es um Modalitäten getätigter Meinungsäußerungen und nicht um Äußerungsinhalte geht.

Zu prüfen ist, ob in verhältnismäßiger Weise in die Grundrechte der Betreiber und der Parteien eingegriffen worden ist und die Eingriffe somit gerechtfertigt werden können. Angesichts einer Vielzahl verschiedener Regulierungsvorschläge stellt sich vor allem die Frage, ob andere Regulierungsoptionen bei gleicher Effektivität eine geringere Grundrechtseinschränkung bewirken würden, mithin ob die vorgeschlagenen Regelungen erforderlich sind. Dahingehend sind zunächst andere Regulierungsoptionen zu untersuchen, bevor eine grundlegende Interessenabwägung im Sinne einer Prüfung der Angemessenheit folgt.

1. Bewertung weiterer Regulierungsoptionen

a) Straftatbestände

Eine denkbare und auch vielfach angeregte Option für den (Bundes-)³⁶⁹Gesetzgeber wäre die Einführung eines neuen Straftatbestands zum Schutz der Nutzer sozialer Online-Netzwerke. So hat das Land Hessen im Bundesrat Gesetzentwürfe mit dem Ziel des besseren Schutzes der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme eingebracht, durch die ein neuer § 202e StGB eingeführt werden soll.³⁷⁰ Dieser überträgt die Rechtsgedanken der §§ 123, 248b StGB in die digitale Welt und stellt unbefugte Benutzung informationstechnischer Systeme unter Strafe. Diskutiert wird weiterhin eine Ergänzung des Tatbestands der Volksverhetzung in § 130 StGB, um Desinformation im Sinne der Verbreitung falscher Tatsachenbehauptungen erfassen zu können.³⁷¹ Schließlich wird eine Ergänzung der §§ 107 ff. StGB gegen die Verbreitung falscher Tatsachen vor Wahlen erwogen.³⁷²

Die Schaffung neuer strafbewehrter Verhaltensweisen kann für den Gesetzgeber angesichts des schweren Grundrechtseingriffs kein vorrangig genutztes Mittel rechtlichen Schutzes darstellen. Es darf als *ultima ratio* eingesetzt werden, „wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozialschädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist.“³⁷³ Angesichts bestehender Unsicherheiten und teilweise erfolgreicher Bemühungen der Betreiber sozialer Online-Netzwerke wären neue Straftatbestände für die Verwen-

³⁶⁹ Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Strafrecht, von welcher dieser durch Erlass des StGB auch Gebrauch gemacht hat.

³⁷⁰ BR-Drs. 338/16, S. 1 ff.; wegen des Grundsatzes der Diskontinuität erneute Einbringung als BR-Drs. 47/18. Siehe schon Kapitel 5, C., I., 3., a).

³⁷¹ *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65, 68.

³⁷² *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65, 68.

³⁷³ BVerfGE 88, 203, 258.

dung von Political Bots zum aktuellen Zeitpunkt verfrüht und unverhältnismäßig. Zu beachten ist, dass eine Strafbarkeit wegen Datenveränderung gem. § 303a Abs. 1 StGB sowie Computersabotage gem. § 303b StGB schon *de lege lata* in Betracht kommt, wenn die Verwendungsverweise im Einzelfall nicht in Einklang mit den Nutzungsbedingungen der Betreiber steht.³⁷⁴ Durch die §§ 107 ff. StGB, speziell durch § 108a StGB, wird „die Entscheidungsfreiheit des Wählers, nicht aber seine Willensbildungsfreiheit“ geschützt. Eine Erweiterung dieses Bereichs *de lege ferenda* in einer Weise, die auch vor Täuschungen im Willensbildungsprozess schützt, erscheint unter Berücksichtigung der Meinungsfreiheit der sich äussernden Personen nicht zu rechtfertigen.³⁷⁵ Die Einfügung neuer Straftatbestände stellt im Vergleich zu der vorgeschlagenen Regulierung kein milderes Mittel zur Zweckverwirklichung dar.

b) Zugriff auf APIs

Angesichts der typischerweise über die APIs sozialer Online-Netzwerke erfolgende Anbindung von Software zur Steuerung von Bots überrascht es nicht, dass diese technischen Rahmenbedingungen zum Ansatzpunkt für Regulierungsvorschläge genommen werden. Es wird diskutiert, die Betreiber gesetzlich zu verpflichten, den Zugriff über ihre APIs wesentlich einzuschränken oder sogar vollständig abzuschalten.³⁷⁶ Zu beachten ist, dass eine derartig konzipierte Norm einen schweren Eingriff in die Grundrechtspositionen der Betreiber darstellen würde, die die Attraktivität ihrer Dienste durch Applikationen externer Anbieter erhöhen. Die Entscheidung über die Zugriffsmöglichkeiten auf ihre Netzwerke wird im Rahmen der unternehmerischen Dispositionsfreiheit durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Auch wenn die Anbindung von Software über die APIs oftmals notwendig für die Verwendung von Bots in sozialen Online-Netzwerken ist, besteht mit der Steuerung durch Automatisierung eines Browsers auch eine andere Zugriffsmöglichkeit.³⁷⁷ Zudem könnte eine Verpflichtung zur Einschränkung des Zugriffs über APIs ob der rein technischen Anknüpfung nicht nur Political Bots, sondern auch sinnvolle und ergänzende Applikationen beeinträchtigen.³⁷⁸ Daher lässt sich der schwere Eingriff in die Grundrechtspositionen der Betreiber nicht rechtfertigen. Die vollständige Abschaltung oder Beschränkung der APIs böte zwar hohe Sicherheit für die Kom-

³⁷⁴ Siehe Kapitel 5, B., VI., 1. und 2.

³⁷⁵ M. Schröder, DVBl. 2018, 465, 470.

³⁷⁶ Kaiser, Politische Studien 474 (2017), 22, 30; Kind et al., Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 68; Milker, InTeR 2017, 199, 204. Vgl. Wischmeyer, AöR 143 (2018), 1, 16, der „rechtliche oder tatsächliche Beschränkungen der Datenerhebung“ als mögliche Steuerungsmittel gegen leistungsfähige intelligente Systeme sieht.

³⁷⁷ Siehe Kapitel 1, C., I., 1., c) und d).

³⁷⁸ Milker, InTeR 2017, 199, 204. Mit Zweifeln zur Wirksamkeit einer Kontrolle der APIs Kind et al., Social Bots – TA-Vorstudie, 2017, S. 68.

munikationsvorgänge in sozialen Online-Netzwerken, wäre aber eine unzumutbare Einschränkung ihrer Betreiber.³⁷⁹

c) Vielfaltssicherung

Mit Blick auf das durch Political Bots geschaffene Risiko der Verzerrung des Diskurses zugunsten bestimmter Inhalte ist über Maßnahmen zur Sicherung der inhaltlichen Vielfalt in sozialen Online-Netzwerken nachzudenken. Eine vielfaltssichernde Generalklausel für Medienintermediäre könnte in den Medienstaatsvertrag eingefügt werden.³⁸⁰ Generalklauselartig nimmt der von den Ländern 2020 verabschiedete MStV das Ziel der Meinungsvielfalt auf, welches in den §§ 93, 94 MStV ausdrücklich benannt wird. Gem. § 94 MStV dürfen Medienintermediäre journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, auf deren Wahrnehmbarkeit sie potenziell besonders hohen Einfluss haben, weder mittelbar noch unmittelbar unbillig behindern oder ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln. Neben einer allgemein gefassten Generalklausel zur Vielfaltssicherung sind auch spezifische gesetzliche Vorgaben zur Auswahl und Sortierung von Inhalten in Newsfeeds denkbar. So könnten zufällig ausgewählte Inhalte verpflichtend zwischen algorithmenbasiert ausgewählte Inhalte gereiht werden oder nicht personalisierte Inhalte einzubeziehen sein. Dies würde die Dichte von Inhalten zu bestimmten Themen reduzieren und so auch Befürchtungen vor Echokammern vorbeugen.³⁸¹ Diskutiert wird auch die Verpflichtung zur Integration von Opt-out-Optionen in soziale Online-Netzwerke, mit denen eine algorithmenbasierte Sortierung ausgeschaltet und die Autonomie der Nutzer gestärkt würde.³⁸²

Die vielfaltssichernden Maßnahmen gehen über das vorgeschlagene Regulierungsmodell insoweit hinaus, als sie die für die Kommunikation prägende algorithmenbasierte Selektion und Sortierung der Newsfeeds nicht nur transparenter machen wollen, sondern hierfür inhaltliche Vorgaben machen. Gerade die algorithmenbasierte Filterung und Darstellung von Informationen ist eine zentrale Funktion sozialer Online-Netzwerke und prägend für das Geschäftsmodell.³⁸³ Gesetzliche Vorgaben für die Inhaltsauswahl im Newsfeed würden insofern die (unternehmerische) Dispositionsfreiheit der Betreiber an entscheidender Stelle beschneiden. Im Vergleich zu Informations- und Berichtspflich-

³⁷⁹ *Milker*, InTeR 2017, 199, 205.

³⁸⁰ *Paal/Hennemann*, ZRP 2017, 76, 78 f.

³⁸¹ *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 513. Für eine Pflicht zur privilegierten Anzeige politikbezogener Informationsinhalte bzw. öffentlich-rechtlicher Formate im Sinne eines *Must-be-found*-Regimes *Mengden*, Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung, 2018, S. 390 ff., im Sinne eines *Must-carry*-Regimes *Mitsch*, DVBl. 2019, 811, 817 f.

³⁸² *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 513. In diese Richtung geht auch die zweite Säule des Zwei-Säulen-Modells von *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498, 501 ff.

³⁸³ Vgl. *Raue*, JZ 2018, 961. Siehe Kapitel 1, B., VI.

ten oder einer Pflicht zur Kennzeichnung automatisierter Kommunikation stellen auf den Kommunikationsinhalt bezogene vielfaltssichernde Regelungen einen schwerwiegenderen Grundrechtseingriff dar. Dabei würden konkrete Vorgaben zu den darzustellenden Inhalten noch über das in § 94 MStV normierte Diskriminierungsverbot hinausgehen. Durch Opt-out-Optionen würde Verantwortung auf die Nutzer abgewälzt; ob dies strukturelle Probleme der Kommunikation beseitigt, hängt von dem Nutzerverhalten ab, für das so keine Impulse entstehen.³⁸⁴ Die vorgeschlagene vielfaltssichernde Generalklausel bleibt in ihrer Gestaltung unbestimmt; es überrascht daher nicht, dass vorgeschlagen wird, diese durch Kennzeichnungs- und Transparenzpflichten zu effektuieren,³⁸⁵ was die fehlende Erforderlichkeit der Generalklausel verdeutlicht.

d) (Regulierte) Selbstregulierung der Betreiber

Das vorgeschlagene Regulierungsmodell gibt den Betreibern sozialer Online-Netzwerke mit Kennzeichnungspflichten für automatisierte Kommunikation und Informations- und Berichtspflichten bei algorithmenbasierten Entscheidungen konkrete Handlungspflichten vor. Zum Schutz vor Identitätsmissbräuchen wird mit der vorgeschlagenen Berichtspflicht der Selbstregulierung der Betreiber vertraut. Denkbar ist ein ausschließlicher Rückgriff auf Mechanismen der Selbstregulierung. Selbstregulative Systeme werden teilweise als „Königsweg“ bei der Ausübung gesetzgeberischer Steuerungsfunktionen angesehen.³⁸⁶ Dabei ist einerseits denkbar, auf die Anordnung rechtsverbindlicher Pflichten zu verzichten und auf eine Selbstverpflichtung von Intermediären zu vertrauen.³⁸⁷ Der „EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation“ wurde u. a. von Facebook und Twitter unterzeichnet. Ziele des Kodex sind u. a. die Veröffentlichung von Regelungen zur Identifizierung und gegen den Missbrauch von Bots, die Offenlegung politischer Werbung und die Priorisierung verlässlicher Informationen in Suchen und Newsfeeds.³⁸⁸ Die selbstregulative Wirkung des (jederzeit kündbaren) Verhaltenskodex ist angesichts der fehlenden Kontrollmechanismen und der Anknüpfung an die schon bestehende Pra-

³⁸⁴ Paal/Hennemann, ZRP 2017, 76, 78.

³⁸⁵ Paal/Hennemann, ZRP 2017, 76, 78.

³⁸⁶ Franzius, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2012, § 4 Rn. 49; Mitsch, DVBl. 2019, 811, 816.

³⁸⁷ Zu möglichen Gestaltungen des sog. Intermediär-Modells Lang, AöR 143 (2018), 220, 224.

³⁸⁸ EU Code of Practice on Disinformation vom 26.09.2018, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>; vgl. auch die vorangegangene Mitteilung COM(2018) 236 vom 26.04.2018, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2018:236:FIN>; jeweils zuletzt abgerufen am 11.12.2020. Zu dem Verhaltenskodex auch Künast, ZRP 2019, 62, 64; Mafi-Gudarzi, ZRP 2019, 65, 66 ff.

xis der Betreiber wohl eher gering.³⁸⁹ Dräger beschreibt einen ähnlichen Weg und möchte vor allem den selbstregulativen Fähigkeiten der Nutzer vertrauen. Eine durch Gesetzgeber und Rechtsprechung unterstützte Selbstbefähigung des Einzelnen soll der bestehenden „Narrenfreiheit“ in Internet-Diskussionen entgegenwirken. Umgesetzt werden könnte dies durch die Entwicklung eigener Ethikgrundsätze und netzwerkinterner Schiedsgerichte.³⁹⁰

Eine andere Gestaltung der Selbstregulierung exemplifiziert die Berichtspflicht des § 2 NetzDG³⁹¹ zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte in sozialen Online-Netzwerken. Für die Betreiber wird durch das Gesetz ein Ziel normiert, aber die Art der Umsetzung offengelassen. Das angewendete Regelungsmodell wird als regulierte Selbstregulierung bezeichnet.³⁹² Konzeptionell wird die staatliche Tätigkeit dabei auf eine Meta-Ebene verlagert; Regulierungsbehörden beaufsichtigen ein (privates) Managementsystem, anstatt ein solches aktiv einzuführen und umzusetzen. Diese Delegation der Risikokontrolle an private Einheiten gewährt diesen größere Freiheitsräume und kann zugleich die Anforderungen an staatliche Institutionen verringern.³⁹³ Angesichts der den Betreibern überlassenen Mittelwahl würde eine Verpflichtung dieser zur Selbstregulierung ein milderes Mittel vor allem gegenüber einer Kennzeichnungspflicht darstellen.³⁹⁴ Als Argument für die Tauglichkeit selbstregulativer Modelle kann auf die von Facebook durchgesetzten Maßnahmen zur Sicherung der Authentizität der Accounts verwiesen werden.³⁹⁵ Soll jedoch das der objektiven Schutzdimension des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entstammende Ziel kommunikativer Chancengleichheit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erreicht werden, stellt die gesetzgeberische Vorgabe konkreter Pflichten den effektiveren Handlungsweg dar. Wenn Deutschland oder die Europäische Union den Umgang mit automatisierter Meinungsbeeinflussung in sozialen Online-Netzwerken allein der Selbstregulierung der Betreiber überlassen, machen sie sich von der Motivation Privater abhängig. Diese wird im Kern von wirtschaftlichen Faktoren bestimmt und kann abhängig von externen Einflüssen variieren. So ist denkbar, dass die Betreiber ihr Angebot für eine avisierte Zielgruppe attraktiv gestalten wollen. Dies könnte zu einer Vermeidung (politisch) kontroverser Texte und Bilder führen oder Profile betreffen, die sich kritisch mit dem Betreiber auseinandersetzen. Auch von Seiten Dritter kann die Position der Betreiber

³⁸⁹ *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65, 66.

³⁹⁰ *Dräger*, KritV 2019, 78, 86 ff.

³⁹¹ Siehe Kapitel 5, B., IV.

³⁹² *Franzius*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2012, § 4 Rn. 49; *Mitsch*, DVBl. 2019, 811, 816; vgl. *Lang*, AöR 143 (2018), 220, 241.

³⁹³ Zu dieser „Meta-Regulierung“ *Baldwin/Cave/Lodge*, Understanding Regulation, 2011, S. 146 f.

³⁹⁴ *Milker*, InTeR 2017, 199, 206.

³⁹⁵ Siehe Kapitel 1, D., II., 2., a), bb).

beeinflusst werden, wenn etwa Wirtschaftsunternehmen oder gesellschaftliche Gruppen von diesen ein bestimmtes Vorgehen verlangen und so Druck ausüben.³⁹⁶ Zudem verringern sich bei einer Selbstregulierung die Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme und demokratisch legitimierter Kontrolle.³⁹⁷ Modelle der regulierten Selbstregulierung schränken die grundrechtlichen Freiheiten der Betreiber weniger ein, bieten aber keine vergleichbare Wahrscheinlichkeit zur Verwirklichung der verfolgten Regelungsziele. Ein Vertrauen auf eine Selbstkontrolle der Nutzer ist angesichts der im Detail nur schwer nachvollziehbaren Struktur der Newsfeeds sozialer Online-Netzwerke ohne die Unterstützung durch transparenzfördernde Funktionen keine Rechtfertigung für den Verzicht auf andere zur Verfügung stehende Regulierungsoptionen.³⁹⁸

2. Interessenabwägung

Das vorgeschlagene Regelungsmodell darf zudem nicht außer Verhältnis zum verfolgten Regelungszweck stehen. Dies bedeutet, dass die vom Gesetzgeber gewählten Mittel in Relation zum verfolgten Zweck angemessen, also für die Betroffenen zumutbar, sein müssen.³⁹⁹

a) Widerstreitende Abwägungsposten

Durch das vorgeschlagene Regulierungsmodell mit einem gestuften Pflichtenkatalog für die Betreiber sozialer Online-Netzwerke und einem parteienrechtlichen Verbot der Verwendung automatisiert erstellter Inhalte sind die Interessen der Betreiber und Parteien betroffen. Für die Betreiber sind diese durch die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG und die Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundrechtlich geschützt. Parteien können sich für automatisierte Meinungsäußerungen (nur) auf die Meinungsfreiheit berufen, wenn ihre Verantwortlichkeit für den Account in den Profilinformatio- nen erkennbar ist. Mittelbar wird durch die vorgeschlagene Kennzeichnungspflicht schließlich die Meinungsfreiheit aller Verwender von Political Bots eingeschränkt. Ihre Möglichkeit, kommunikativen Anliegen durch Einsatz von Automatisierung größtmögliches Gehör verschaffen, wird durch die Kennzeichnung automatisierter Inhalte berührt: Die entsprechende Kennzeichnung von Inhalten in sozialen Online-Netzwerken wird die Wahrnehmung und Bewertung durch andere Nutzer verändern; die Modalitätsfreiheit des sich Äußernden wird berührt.

³⁹⁶ Mit Beispielen *Raue*, JZ 2018, 961, 964.

³⁹⁷ In Bezug auf die Europäische Union *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65, 66.

³⁹⁸ Vgl. *Martini*, JZ 2017, 1017, 1019; *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1, 21 f., der die Haltung der Nutzer von Informationsintermediären mit „Digital Unconsciousness“ beschreibt.

³⁹⁹ Grundlegend zur Prüfung der Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 20 VII. Rn. 117 ff.

Bei Gewichtung der Meinungsfreiheit der Bot-Verwender ist zu beachten, dass mit dem Ziel eines offenen Kommunikationsprozesses auf Täuschungen ausgerichtete Kommunikationsmittel nur schwer zu vereinbaren sind. Durch die Verwendung von Political Bots immanente Identitätstäuschung entsteht eine beachtliche Gefahr der verzerrten Abbildung meinungsrelevanter Faktoren, der praktisch keine den Kommunikationsprozess fördernden Argumente entgegenstehen.⁴⁰⁰ Das Interesse an einer verdeckten Nutzung automatisierter Kommunikationsmöglichkeiten ist verfassungsrechtlich von geringem Gewicht. Es ist nicht ersichtlich, dass eine bloße Kenntlichmachung des Umstands der Automatisierung zu einer wesentlichen Einschränkung der kommunikativen Chancen des Äußernden führt. Die – bewusst genutzten – Risiken der Verzerrung des Kommunikationsprozesses führen vielmehr dazu, dass der Meinungsfreiheit der Verwender in der Abwägung nur ein geringes Gewicht zukommen kann.⁴⁰¹

Aus diesen Risiken folgt auch, dass dem Interesse der Parteien an der Möglichkeit automatisierter Kommunikation kein hohes Gewicht zugemessen werden kann. Zwar ist die freie Wahl der Äußerungsmodalitäten für die Parteien im Grundsatz von hoher Bedeutung, um sich im Wettbewerb um Wählerstimmen (größtmögliches) Gehör verschaffen zu können. Indes wird den Parteien durch den Verfassungsauftrag zur Mitwirkung an der Willensbildung eine Mittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft zugewiesen, welche das Gelingen des Prozesses demokratischer Legitimation sichern soll. Angesichts der festgestellten Risiken automatisierter Meinungsbeeinflussung kann das Interesse der Parteien an einer Verwendung dieser technischen Hilfsmittel, die zwar ihren Einfluss im Kommunikationsprozess vergrößern, zugleich aber den Ablauf des Prozesses an sich behindern können, kaum als schutzwürdig eingestuft werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass von Parteien und ihren aufgestellten Wahlbewerbern verantwortete Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk erkennbar sein müssen und Political Bots ein Instrument zur verdeckten Meinungsbeeinflussung (auch) durch einzelne Parteien darstellen.

Besonders zu beachten sind die Grundrechtspositionen der Betreiber sozialer Online-Netzwerke, die als Adressat von Kennzeichnungspflichten sowie Informations- und Berichtspflichten betroffen sind. Durch die Konzeption und die Gestaltung ihrer Netzwerke haben sie ein Angebot geschaffen, welches den Nutzern eine Möglichkeit zum kommunikativen Austausch bietet. Über diese Möglichkeit zum individuellen Austausch hinaus haben sich die Netzwerke zu Foren entwickelt, die Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung erlangen. Aus Sicht der Betreiber ist vor allem die Verwertung des wirtschaftlichen Potenzials ihrer Angebote bedeutsam. Die Personalisierung der Newsfeeds und

⁴⁰⁰ Siehe Kapitel 3, B., III.

⁴⁰¹ Vgl. *Milker*, InTeR 2017, 199, 202.

die Anzeige möglichst relevanter Inhalte für jeden Nutzer schaffen eine kommunikationsfördernde Infrastruktur. Dies steigert die Attraktivität der Netzwerke für Werbepartner und in Konsequenz die Einnahmen der Betreiber. All diese Entscheidungen sind Ausfluss der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten unternehmerischen Organisations- und Dispositionsfreiheit. Es sind nicht die Betreiber selbst, die durch ihre Maßnahmen die Kommunikation von Nutzern einschränken und das Risiko einer Verzerrung des Diskurses erzeugen. Vielmehr wird die von ihnen geschaffene Infrastruktur von Dritten ausgenutzt, welche sich durch Verwendung von Political Bots Vorteile in der Kommunikation im jeweiligen Netzwerk verschaffen. Die Verwendung von Political Bots kann den wirtschaftlichen Interessen der Betreiber sogar widersprechen. In die Abwägung einzustellen ist daher, dass die Betreiber zum Adressaten gesetzgeberischer Maßnahmen werden, ohne selbst der Störer zu sein, von dem die Grundrechtsverletzung oder die Gefahr einer solchen ausgeht. Diese Inanspruchnahme der Betreiber für nicht aktiv veranlasste Schutzvorkehrungen führt dazu, dass in den Regulierungsmaßnahmen ein schwerer Eingriff in ihre Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu sehen ist.⁴⁰²

b) Fürstreitende Abwägungsposten

Als durch das vorgeschlagene Regulierungsmodell geschützte Interessen sind zunächst die Grundrechte der menschlichen Nutzer sozialer Online-Netzwerke in den Blick zu nehmen, die von der Verwendung von Political Bots betroffen sind. Dabei kann zunächst ihre Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG betroffen sein, wenn von Political Bots (massenhaft) verbreitete Inhalte die Information zu anderen, hiervon überdeckten, Themen erschweren oder dem Nutzer Informationen aufdrängen. Denkbar ist weiterhin auch eine Betroffenheit der Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, wenn durch die Überflutung eines Diskurses durch Botnetze Nutzer faktisch an eigenen Äußerungen gehindert werden oder eine abschreckende Wirkung entsteht.⁴⁰³ Zudem erfasst die Meinungsfreiheit auch die Freiheit des Einzelnen auf Meinungsbildung im Sinne eines Vorfeld- und Umfeldschutzes, welche durch Versuche automatisierter Meinungsbeeinflussung betroffen sein kann. Eine abstrakte Gewichtung der einzelnen Grundrechtspositionen wird dadurch erschwert, dass aus Unterschieden in Art und Umfang der von Political Bots verbreiteten Inhalte auch erhebliche Unterschiede in der Eingriffsqualität resultieren können. Das Risiko, dass Nutzer durch einen massiven Einsatz eines Botnetzes faktisch ihre Möglichkeiten zur Teilnahme am Kommunikationsprozess in sozialen Online-Netzwerke einbüßen, verbietet eine Untergewichtung der Grundrechtspositionen. Allerdings darf diesen angesichts der bisher beobach-

⁴⁰² Vgl. *Milker*, InTeR 2017, 199, 206, für anlasslose Überwachungsmaßnahmen.

⁴⁰³ Siehe Kapitel 3, B., II., 2.

teten Verwendung von Political Bots und der bestehenden wissenschaftlichen Zweifel auch kein zu großes Gewicht zugemessen werden.

Neben dieser Einschränkung der individuellen (kommunikativen) Selbstbestimmung einzelner Nutzer ist auch die Integrität des Kommunikationsprozesses, welcher durch Art. 5 Abs. 1 GG umfassend geschützt wird, in die Abwägung einzustellen. Die Funktionsfähigkeit dieses Prozesses ist von elementarer Bedeutung für die Sicherung der durch ihn hergestellten individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Auf Grundlage dieser Meinungsbildungsprozesse können die Bürger freie Wahlentscheidungen treffen, welche die demokratische Legitimation der Staatsorgane vermitteln. Der Kommunikationsprozess ist daher von Verzerrungen freizuhalten, welche einzelnen Teilnehmern besondere Vorteile verschaffen bzw. die Partizipation anderer Teilnehmer einschränken, sodass eine kommunikative Entfaltung nach dem normativen Grundsatz kommunikativer Chancengleichheit möglich wird.⁴⁰⁴ Das objektive Interesse an einem freien Kommunikationsprozess wird insofern beeinträchtigt, als die Möglichkeit der Verwendung von Political Bots einzelnen Akteuren ein technisches Werkzeug zur Verfügung stellt, das ihnen besondere Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnen kann. Aus einer besonders starken und einflussreichen Position einzelner Akteure im Kommunikationsprozess resultiert das Risiko einer Benachteiligung anderer Akteure, die keine vergleichbaren Möglichkeiten nutzen (können), ihre Äußerungen zu verbreiten. Eingriffe in oder Gefährdungen der Chancengleichheit im Kommunikationsprozess muss der Gesetzgeber im Rahmen seiner Schutzpflicht abwehren. Dies gilt vor allem, weil das Risiko einer Beeinflussung der die freie Meinungsbildung voraussetzenden Kette demokratischer Legitimation besteht. Die Schutzpflicht wird hier durch die Pflicht zur „Aufrechterhaltung der demokratischen Grundverfassung“ verstärkt.⁴⁰⁵ Dem Schutz des Kommunikationsprozesses in sozialen Online-Netzwerken kommt in der Abwägung daher ein großes Gewicht zu.

c) Bewertung

Für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung muss angesichts der beschriebenen Gewichtung der Abwägungsposten im Kern beantwortet werden, ob die Eingriffe in die Grundrechtspositionen der Betreiber zumutbar sind. Die Eingriffe durch die vorgeschlagenen Kennzeichnungspflichten sowie Informations- und Berichtspflichten bedeuten für diese eine wesentliche Einschränkung in der Gestaltung ihrer Angebote und der dort bestehenden kommunikativen Möglichkeiten. Vor allem die Kennzeichnungspflicht verlangt zu ihrer Umsetzung von den Betreibern die Schaffung entsprechender (technischer) Rahmenbedingun-

⁴⁰⁴ Siehe Kapitel 5, A., III., 2.

⁴⁰⁵ Vgl. BVerfGE 138, 102, 116; *Klaas*, MMR 2019, 84, 89. Zum Konzept der abwehrbereiten Demokratie *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 21 Rn. 490 ff.

gen und überträgt diesen somit den Aufwand zur Bewältigung von Problemen im Kommunikationsprozess, die die Betreiber nicht aktiv verursacht haben. Zugleich verfügen die Betreiber als Entscheidungsinstanz über Architektur und Regeln ihres Netzwerks. Sie besitzen im Gegensatz zu staatlichen Behörden die notwendigen Zugriffsmöglichkeiten auf die technische Infrastruktur, welche ihnen eine Umsetzung der vorgegebenen Pflichten erlauben.

Der vorgeschlagene gestufte Pflichtenkatalog für die Betreiber berührt auch nicht die wirtschaftliche Rentabilität ihrer Angebote. Weder werden inhaltliche Vorgaben für die Erzeugung der Newsfeeds gemacht, noch werden die Zugriffsmöglichkeiten auf die Netzwerke beschränkt. Es kann davon ausgegangen werden, dass den Betreibern eine Fortführung von auf die Erzielung von Werbeeinnahmen ausgerichteten Geschäftsmodellen möglich sein wird. Die ausschließlich automatisierte Inhalte betreffende Kennzeichnungspflicht stellt insofern eine geringe Einschränkung dar: Diese können in gekennzeichnete Weise weiterverbreitet werden, was die werberelevanten Zahlen zu Nutzern und Inhalten eines Netzwerks nicht beeinflusst. Durch die vorgeschlagene Beschränkung der Anwendbarkeit der Regelungen auf Angebote mit mehr als einer Million monatlicher Nutzer korrespondiert die Regulierung mit der Leistungsfähigkeit und Größe der Unternehmen.⁴⁰⁶ Hinzukommt, dass eine Beeinflussung über massenhaft automatisierte Äußerungen dem Sinn des Kommunikationsprozesses auch in sozialen Online-Netzwerken widerspricht.⁴⁰⁷ Um den Betreibern hinreichende Handlungsspielräume zu sichern, wird in Bezug auf algorithmenbasierte Entscheidungen und den Schutz vor Identitätsmissbräuchen auf die Vorgabe inhaltlich ausgestalteter Handlungspflichten verzichtet. Die vorgeschlagenen Berichtspflichten überlassen den Betreibern die Auswahl der notwendigen Maßnahmen. Durch diese den Betreibern belassenen Freiräume werden die technischen Unsicherheiten der Erkennung von Political Bots und zu den algorithmisch erzeugten Newsfeeds berücksichtigt. Zugleich ermöglichen die Berichtspflichten den staatlich zuständigen Landesmedienanstalten, neues Wissen zu generieren und dienen somit als Grundlage der Evaluation der getroffenen Regelungen. Für den Gesetzgeber wird es dadurch möglich, auf beobachtete Veränderungen des Realbereichs zu reagieren, was die Revisionsoffenheit und Zukunftsfähigkeit des Rechtsrahmens sichert.

Die von den Betreibern ursprünglich primär für private Kommunikation konzipierten Angebote sind zu politisch relevanten Räumen geworden. Ihre Bedeutung für den Kommunikationsprozess und die politische Nutzung haben sozialen Online-Netzwerken eine neue Relevanz verschafft und zur Entstehung von Verflechtungen mit klassischen Medien geführt. Die Nutzung von sozialen Online-Netzwerken als Nachrichtenquelle, gesellschaftliches Diskussions-

⁴⁰⁶ Vgl. *Martini*, JZ 2017, 1017, 1025.

⁴⁰⁷ Vgl. *Lewke*, InTeR 2017, 207, 211.

forum und Wahlkampfbühne hat ihnen neue Nutzergruppen erschlossen, ihr Wachstum befördert und Einnahmemöglichkeiten eröffnet. Die Bedeutung der Netzwerke im Kommunikationsprozess hat ihr wirtschaftliches Potenzial gesteigert. Als Kehrseite entsteht die ihnen zu Teil gewordene gesetzgeberische Aufmerksamkeit. Angesichts der für die Betreiber hieraus gezogenen Vorteile ist es zumutbar, wenn der Gesetzgeber ihnen zum Schutz dieses Prozesses Pflichten auferlegt. Deutlich wird, dass neben dem Schutz der kommunikativen Entfaltung einzelner Nutzer vor allem der Schutz des Kommunikationsprozesses an sich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des vorgeschlagenen Regulierungsmodells trägt. Die durch die für Betreiber vorgeschlagenen Pflichten erfolgenden Eingriffe in ihre Grundrechtspositionen sind mithin zumutbar.⁴⁰⁸

3. Bestehen einer gesetzgeberischen Handlungspflicht?

Die verfassungsrechtliche Prüfung zeigt somit, dass dem Gesetzgeber verfassungsmäßige Regulierungsoptionen zur Ausgestaltung eines Rechtsrahmens für die Verwendung von Political Bots in sozialen Online-Netzwerken zur Verfügung stehen. Der Gesetzgeber kann seinen Gestaltungsspielraum somit zugunsten eines neu gefassten Ordnungsrahmens ausüben. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob er diesen auch gegenteilig ausüben und mit Verweis auf den bestehenden Rechtsrahmen und die Bemühungen der Betreiber sozialer Online-Netzwerke von einem Eingreifen absehen kann. Eine Handlungspflicht des Gesetzgebers entsteht nur, wenn sich nach Abwägung rechtlicher und tatsächlicher Umstände Zweifel an der Tauglichkeit des bestehenden Rechtsrahmens ergeben. Entscheidend ist, ob nach aktueller Rechtslage das Ziel kommunikativer Chancengleichheit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit verwirklicht werden kann.⁴⁰⁹ Dabei können die für den Gesetzgeber möglichen Regulierungsoptionen in die Bewertung einbezogen werden. Der Vergleich zu anderen Regulierungsoptionen ermöglicht eine Beurteilung, ob die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung durch gesetzgeberische Maßnahmen deutlich erhöht werden könnte.⁴¹⁰

Die Verwendung von Political Bots wird *de lege lata* eher mittelbar und zufällig als Teil der investitionsschützenden Vorschriften des UrhG und der den persönlichen Lebensbereich schützenden Vorschriften des StGB erfasst. Die geltenden Kennzeichnungspflichten des MStV sind mit Problemen in Rechts-

⁴⁰⁸ Im Ergebnis für die Zumutbarkeit von Kennzeichnungspflichten auch *Milker*, InTeR 2017, 199, 206, mit Bezugnahme auf §§ 7 ff. TMG sowie Art. 12 der Richtlinie über den Europäischen Geschäftsverkehr. Ebenso *Lewke*, InTeR 2017, 207, 211, allerdings ohne Abwägung der Betreiberinteressen.

⁴⁰⁹ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 146 f., 186 f.

⁴¹⁰ Vgl. BVerfGE 73, 118, 161 und 173, mit einem Vergleich der Regelungen des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes zu anderen Landesmediengesetzen; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 195 und 241.

anwendung und Rechtsdurchsetzung verbunden. Der einfach-gesetzliche Ordnungsrahmen regelt die Verwendung von Political Bots nicht mit Blick auf mögliche Verzerrungen im Kommunikationsprozess. Es fehlt ein am Ziel kommunikativer Chancengleichheit ausgerichtetes und systematisch abgestimmtes Regelungsmodell. Ob hieraus aber folgt, dass dieses Ziel nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit verwirklicht werden kann, kann auf Basis der aktuell zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Kenntnisse kaum rational beantwortet werden.

Wahrscheinlich erscheint gegenwärtig ein Potenzial von Political Bots zur Beeinflussung der Meinungsbildung einzelner Nutzer sozialer Online-Netzwerke.⁴¹¹ Besteht auch langfristig unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung nur das Risiko der Beeinflussung einzelner Nutzer, wäre die kommunikative Chancengleichheit hierdurch nicht in einer Weise gefährdet, die eine neue Regulierung zwingend verlangen würde. Vor Annahme einer Handlungspflicht ist das Risiko eines „Overblocking“ zu beachten, wenn Äußerungen erfasst werden, die gar nicht bekämpft werden sollen.⁴¹² Die gesellschaftliche Bedeutung von Medienintermediären findet sich im aktuellen Rechtsrahmen nicht wieder. Mag gegenwärtig vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Unsicherheiten und Bemühungen u. a. von Facebook eine noch hinreichende Wahrscheinlichkeit kommunikativer Chancengleichheit bestehen, kann dies für die Zukunft nicht prognostiziert werden. Ein gesetzgeberisches Abwarten würde somit das Risiko in Kauf nehmen, mit dem Rechtsrahmen hinter den technischen Entwicklungen zurückzubleiben. Eine entscheidende Rolle bei der Bewertung einer gesetzgeberischen Handlungspflicht spielt die Einschätzung der Nutzer sozialer Online-Netzwerke und ihrer Beeinflussbarkeit. Geht man davon aus, dass bereits eine Stärkung der Medienkompetenz der Bevölkerung ein wirksames Instrument gegen die Risiken automatisierter Meinungsbeeinflussung darstellt, wäre eine Handlungspflicht in Konsequenz abzulehnen.⁴¹³ Geht man angesichts der subtilen Wirkweise von Political Bots davon aus, dass die Schaffung von Medienkompetenz kein effektives Instrument darstellt, wäre der Bereich gesetzgeberischer Handlungspflichten als erreicht anzusehen.⁴¹⁴ Vor dem Hintergrund des gesetzgeberischen Auftrags, proaktiv auf die Schaffung eines Möglichkeitsraums für die Meinungsbildung hinzuarbeiten,⁴¹⁵ lässt sich das Bestehen einer Handlungspflicht begründen. Aufgrund des vorbeugenden Charakters des ge-

⁴¹¹ Siehe Kapitel 1, D., III.; vgl. *Klaas*, MMR 2019, 84, 89.

⁴¹² *M. Schröder*, DVBl. 2018, 465, 470.

⁴¹³ *Milker*, InTeR 2017, 199, 206 f.; im Ergebnis ähnlich *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73, 75 f.; *Milker*, ZUM 2017, 216, 220 f.

⁴¹⁴ *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, <https://www.juwiss.de/93-2016/>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020; vgl. *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493, 496.

⁴¹⁵ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, 2017, S. 146; *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 115. Siehe Kapitel 5, A., III., 5.

setzgeberischen Ausgestaltungsauftrags erscheint ein frühzeitiges Handeln zur Sicherung kommunikativer Chancengleichheit in jedem Fall zweckmäßig. Die Notwendigkeit einer gesetzgeberischen Intervention, also die Frage einer Handlungspflicht des Gesetzgebers, bleibt letztlich rechtspolitischer Natur.⁴¹⁶

D. Ergebnis

Grundrechtliche Schutzpflichten rechtfertigen in grundrechtliche Schutzgüter eingreifende Normen „als grundrechtsbeschränkende Mittel zum grundrechtswahrenden Zweck.“⁴¹⁷ Aus dem Zusammenwirken der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG resultiert eine Schutzpflicht für den Kommunikationsprozess als Voraussetzung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Schutzmaßnahmen müssen am Grundsatz kommunikativer Chancengleichheit ausgerichtet werden. Dabei geht es insbesondere darum, eine übermäßige Konzentration von Meinungsmacht angesichts der daraus resultierenden Missbrauchsgefahren zu verhindern.⁴¹⁸ Hieraus ergibt sich für die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte medial vermittelte (Massen-) Kommunikation angesichts des bestehenden Ungleichgewichts zwischen den Kommunikationsteilnehmern eine staatliche Pflicht zur Schaffung einer positiven Ordnung, welche kommunikative Chancengleichheit gewährleistet. Dieser Ausgestaltungsauftrag darf nicht wie bisher nur auf die Rundfunkfreiheit bezogen werden, sondern ist auch für die Pressefreiheit konsequent dahingehend zu interpretieren, dass diese durch gesetzgeberische Ausgestaltung abgesichert werden muss. Notwendig ist eine übergreifende Kommunikationsordnung im Sinne eines Medienkollisionsrechts. Dem Gesetzgeber kommt bei der Auswahl seiner Schutzmaßnahmen grundsätzlich eine Einschätzungsprärogative zu. Durch den proaktiven Charakter des Ausgestaltungsauftrags reduzieren sich die Spielräume, sodass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen muss, dass der gesetzliche Ordnungsrahmen das Ziel kommunikativer Chancengleichheit erreichen kann. Angesichts der funktionellen Vergleichbarkeit des Angebots zu Poesstätigkeiten im Sinne des Art. 5 Art. 1 Abs. 2 GG gelten diese Anforderungen an den Gesetzgeber auch für die Gestaltung eines Ordnungsrahmens für die Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken.

De lege lata wird die Verwendung von Political Bots nur rudimentär und vor allem durch Regelungen mit wirtschaftlicher Stoßrichtung erfasst. Ein systematisch schlüssiges Regelungsregime, das mit Blick auf die erfolgende Identitätstäuschung und die potenziellen Verzerrungen des Diskurses auf den Schutz kommunikativer Chancengleichheit abzielt, besteht nicht. Vorgeschlagen wird

⁴¹⁶ *Schemmel*, Der Staat 57 (2018), 501, 527.

⁴¹⁷ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 289.

⁴¹⁸ Vgl. BVerfGE 57, 295, 323 für den Rundfunk; *Paal/Hennemann*, ZRP 2017, 76, 77.

daher ein Regulierungsmodell, das durch Transparenzfördernde Maßnahmen vergleichbare Bedingungen für alle Nutzer im Kommunikationsprozess in sozialen Online-Netzwerken schafft. Durch Kennzeichnungspflichten der Betreiber für automatisierte Kommunikation werden technisch unterstützte Versuche der Beeinflussung des Diskurses erkennbar. Informations- und Berichtspflichten zu Grundlagen und Auswirkungen algorithmenbasierter Entscheidungsfindung können diese Strukturen sowohl für Nutzer als auch für den Staat nachvollziehbarer machen. Somit wird eine Beobachtung der Newsfeeds als Ansatzpunkt für Versuche der Meinungsbeeinflussung ermöglicht. Potenzielle Identitätsmissbräuche in sozialen Online-Netzwerken werden durch eine Berichtspflicht berücksichtigt und bis zum Bestehen einer breiteren empirischen Entscheidungsgrundlage der Selbstregulierung der Betreiber überlassen. Diese für die Betreiber vorgeschlagenen Pflichten fallen nicht in den durch die E-Commerce-Richtlinie koordinierten Bereich, sodass auch den Markt dominierende Betreiber mit Niederlassung im EU-Ausland erfasst werden können. Durch ein parteienrechtliches Verbot der Verwendung automatisierter Kommunikation wird die verfassungsrechtliche Funktion der Parteien verdeutlicht und ihre Chancengleichheit besonders abgesichert. Das vorgeschlagene Regulierungsmodell beugt der Entstehung von Ungleichgewichten zwischen Akteuren im Kommunikationsprozess durch Ausnutzung von technischen Kommunikationsmodalitäten vor. Alle Nutzer sozialer Online-Netzwerke sollen vergleichbare Chancen zur Verbreitung und zum Empfang kommunikativer Inhalte erhalten. Zugleich werden bestehende Unsicherheiten über die Effektivität von Political Bots und die Auswirkungen algorithmenbasierter Entscheidungen durch Schaffung einer nachhaltigen Informationsgrundlage einer langfristigen Beobachtung zugänglich.

Ergebnissätze und Ausblick

A. Zur Interpretation des Art. 5 Abs. 1 GG

1. Für einen umfassenden Grundrechtsschutz der Kommunikationsteilnehmer in neuen Kommunikationsräumen wie sozialen Online-Netzwerken ist weder die Anerkennung neuer unbenannter Kommunikationsgrundrechte noch eine Aufgabe der Differenzierung zwischen den bestehenden Grundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG notwendig. Derartige Vorschläge führen realiter zu einer Umschichtung von Abgrenzungsproblemen auf Schutzbereichsebene in subjektiv geprägte und schwer strukturierbare Interessenabwägungen als Teil der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Vorzugswürdig ist eine Weiterentwicklung der von Art. 5 Abs. 1 GG benannten Freiheiten.
2. Ein verfassungsrechtliches Modell für die Zuordnung neuer Kommunikationsangebote sollte nicht die Subjektivierung bzw. Individualisierung der Rundfunkfreiheit zum Ausgangspunkt nehmen. Zu betonen sind vielmehr der objektive Gehalt der Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die ihnen gemeinsame Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung. Ein Verständnis in diesem Sinne erfordert, aber ermöglicht zugleich eine verstärkte Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Angesichts der besonderen Risiken kommunikativer Verzerrungen im Bereich der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten medial vermittelten Massenkommunikation ist der Gesetzgeber zur Ausgestaltung einer funktionierenden Kommunikationsordnung verpflichtet. Diese muss das Ziel kommunikativer Chancengleichheit aktiv sichern, um einen funktionierenden Kommunikationsprozess zu ermöglichen.
3. Die Abgrenzung zwischen den Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, speziell der Rundfunk- und der Pressefreiheit, ist funktional nach dem Erscheinungsbild eines Kommunikationsraums vorzunehmen: Selektiv wahrnehmbare, von stehenden Inhalten geprägte Angebote sind als Presse einzuordnen, kontinuierlich ablaufende und von audiovisuellen Inhalten geprägte Angebote als Rundfunk. Im Gegensatz zu einer an der Distributionsform ausgerichteten Prüfung kann so auf Schutzbereichsebene die Wirkweise von Kommunikationsvorgängen im Meinungsbildungsprozess berücksichtigt werden.

B. Konzeptionelle Erfassung automatisierter Meinungsbeeinflussung

1. Ein automatisierter Kommunikationsvorgang kann einer natürlichen Person zugerechnet werden und diese sich auf den Schutz der Meinungsfreiheit berufen, falls der Kommunikationsvorgang auf ihre menschliche Entscheidung rückführbar ist. Notwendig ist ein subjektiver Bezug zwischen dieser natürlichen Person und den konstituierenden Elementen des Kommunikationsvorgangs. Hierbei kommt insbesondere den Vorgaben der natürlichen Person für den Kommunikationsinhalt eine entscheidende Bedeutung zu. In der Folge wird ein Entwickler von Automatisierungs-Software regelmäßig nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt, weil der Kommunikationsvorgang in diesem Zeitpunkt noch nicht hinreichend bestimmt ist. Demgegenüber ist der Schutzbereich für diejenige natürliche Person, die durch Vorgaben über die Verwendung der Software die Elemente des Kommunikationsvorgangs determiniert, eröffnet.
2. Für die Modalitäten von Meinungsäußerungen dürfen wie für den Äußerungsinhalt keine strikten Wahrheitsanforderungen gelten. Bei Täuschungen durch den Kommunikator kann grundsätzlich weder in Bezug auf den Inhalt noch auf die Modalitäten angenommen werden, dass die Äußerung aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt. Der verfassungsrechtlich geschützte Bereich wird erst dann verlassen, wenn ein Ungleichgewicht zulasten des Empfängers besteht und der Kommunikator durch die gewählten Äußerungsmodalitäten derartigen sozialen oder wirtschaftlichen Druck ausübt, dass eine erhebliche Beeinträchtigung oder ein Ausschluss der freien Meinungsbildung herbeigeführt wird. Die Verwendung von Political Bots erzeugt durch eine doppelte Identitätstäuschung und eine Verzerrung von Meinungsbildern ein erhebliches Täuschungsmoment. Dieses erreicht allerdings regelmäßig keine Qualität, die zum Ausschluss aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit führt. Der Kommunikator wird als Ausnahme nicht mehr durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt, wenn er für automatisierte Äußerungen die Identität einer anderen, real existierenden natürlichen Person in einem sozialen Online-Netzwerk missbraucht.
3. Eine Verwendung von Political Bots durch Amtsträger überschreitet die verfassungsmäßigen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und ist verfassungswidrig. Neben dem Neutralitätsgebot für den Äußerungsinhalt müssen Amtsträger für amtliche Äußerungen das Gebot der Kommunikationsklarheit in Bezug auf die Äußerungsmodalitäten beachten. Die Äußerungsmodalitäten müssen eine Zuordnung der Äußerung zum dahinterstehenden Amtsträger und eine Einordnung der wesentlichen Umstände der Äußerung durch die Äußerungsempfänger zulassen.

4. Accounts von Parteien und von ihnen aufgestellten Wahlbewerbern in einem sozialen Online-Netzwerk müssen die verantwortliche Partei in den Profilinformationen ausweisen. Sie nehmen eine Mittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft ein, in der sie grundsätzlich von der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG Gebrauch machen dürfen. Ob ihrer durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zum Ausdruck gebrachten Funktion für einen freien Meinungsbildungsprozess ist es ihnen jedoch verwehrt, die Rahmenbedingungen dieses Prozesses zu modifizieren und unter fremder Identität zu kommunizieren. Die Verwendung von Political Bots durch Parteien und von ihnen aufgestellte Wahlbewerber ist mithin verfassungswidrig. Einer Partei erkennbar zugeordnete Accounts in einem sozialen Online-Netzwerk dürfen automatisiert werden.
5. Um den Kommunikationsprozess vor intransparenter Einflussnahme effektiv zu schützen, ist ein neues Regulierungsmodell notwendig.¹ Der einfachgesetzliche Ordnungsrahmen *de lege lata* erfasst die Risiken automatisierter Kommunikation nur fragmentarisch und ist in seiner Anwendbarkeit weitgehend von den Nutzungsbedingungen der Betreiber abhängig. Es fehlen Regelungen, die auf die Sicherung der kommunikativen Chancengleichheit vor automatisierter Meinungsbeeinflussung ausgerichtet sind.
6. Im Zentrum gesetzgeberischer Maßnahmen sollte eine in den MStV eingefügte, an die Betreiber adressierte Kennzeichnungspflicht für automatisierte Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken stehen. Um Transparenz für algorithmenbasierte Entscheidungsfindung herzustellen, wird weiter eine Informationspflicht gegenüber den Nutzern und eine Berichtspflicht gegenüber den Landesmedienanstalten vorgeschlagen. Schließlich werden die Betreiber zu einem Bericht über die Auswirkungen und Überwachung von Identitätsmissbräuchen verpflichtet. Durch den Verzicht auf Verbotstatbestände und die Errichtung einer staatlichen Informationsgrundlage wird ein der umweltrechtlichen Risikoverwaltung vergleichbares Konzept verfolgt, was die Verhältnismäßigkeit der regulierenden Maßnahmen absichert.
7. Durch Regelung im PartG sollte Parteien die automatisierte Erstellung und Versendung von Inhalten in Angeboten von Medienintermediären verboten werden. So können die aus ihrer Einbindung in den Prozess demokratischer Legitimation erwachsenden Pflichten zum Ausdruck gebracht und der Kommunikationsprozess vor Verzerrungen geschützt werden. Im Besonderen wird die Chancengleichheit der Parteien angesichts der durch das Verbot normierten technischen Waffengleichheit normativ untermauert.

¹ Vgl. *Künast*, ZRP 2019, 62, 64: „[...] ganzes Bündel an Maßnahmen nationalstaatlich und europäisch nötig.“

C. Ausblick

Die herausgearbeiteten Risiken automatisierter Meinungsbeeinflussung in sozialen Online-Netzwerken stellen einen Ausschnitt von den mit der Veränderung menschlicher Kommunikationsstrukturen verbundenen Herausforderungen für die Demokratie dar. Keinesfalls darf der Untersuchungsgegenstand isoliert betrachtet und die zur rechtlichen Handhabung vorgeschlagenen Instrumente als abschließend verstanden werden. Automatisierte Meinungsbeeinflussung ist in Ursprung und Wirkweise eng verflochten mit Beobachtungen zunehmender Desinformation, Fragmentierung und Emotionalisierung des Diskurses (nicht nur) im Internet. Dabei kommt den Auswirkungen algorithmenbasierter Entscheidungsfindung eine wesentliche, noch nicht abschätzbare Stellung zu. Auch die für Beeinflussungsversuche ausgenutzten kognitiven Verzerrungen sind zu berücksichtigen. Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten zur Verwendung von Bots kann automatisierte Einflussnahme zudem über den hier betrachteten politischen Bereich hinausgehen.

Zu erwarten ist eine Ausdehnung bzw. Verschiebung der beschriebenen Problemstrukturen, was durch die Beobachtung automatisierter Meinungsbeeinflussung in Instant-Messaging-Diensten verdeutlicht wird. Die Verbreitung von Nachrichten über WhatsApp, transportiert speziell durch Bilder und Memes, spielte 2018 eine wesentliche Rolle für politische Kampagnen in Indien und Brasilien.² Durch Gruppenchats mit bis zu 256 Nutzern bestehen Möglichkeiten zur schnellen Verbreitung von Informationen, die vergleichbar zu sozialen Online-Netzwerken sind. Analysen der in öffentlich zugänglichen Gruppenchats in Brasilien verbreiteten Inhalte zeigen, dass WhatsApp sowohl als primäre Quelle von Falschnachrichten als auch zur Ausbreitung von Falschnachrichten anderer Webseiten und sozialer Online-Netzwerke fungiert. In Konsequenz wird versucht, Systeme zur Überprüfbarkeit der bei WhatsApp verbreiteten Informationen zu entwickeln.³

Derartig einschneidende Veränderungen von Kommunikationsvorgängen durch stetig weiter entwickelte Technologien müssen als „Herausforderung für Wahlen und demokratische Entscheidungsprozesse“ verstanden werden.⁴ Das theoretische Potenzial sozialer Online-Netzwerke, durch die Partizipationsmöglichkeiten der Nutzer als eine Triebfeder für den demokratischen Diskurs zu wirken, wird durch manipulative Nutzungen bestehender Freiheiten ins Ge-

² Ausführlich *Resende et al.*, (Mis)Information Dissemination in WhatsApp, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3308558.3313688>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020, S. 818 ff.

³ *Melo et al.*, WhatsApp Monitor, <https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/3271>, zuletzt abgerufen am 11.12.2020.

⁴ *Künast*, ZRP 2019, 62, 63, mit Verweis auf Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Dokumentation Rechtliche Rahmenbedingungen des Wahlkampfes im Internet im europäischen und außereuropäischen Ausland, WD 10 – 3000 – 055/17.

genteil verkehrt. Um Chancengleichheit im Kommunikationsprozess bei Erfassung bestehender und neu entstehender Kommunikationsräume sicherzustellen, ist eine proaktive Gesetzgebung mit dem Ziel der Erfüllung des staatlichen Gestaltungsauftrags für die Kommunikationsordnung notwendig. Ergibt sich aus technischen Modalitäten von Meinungsäußerungen das Risiko, dass das Gleichgewicht der am Kommunikationsprozess teilnehmenden Subjekte verzerrt wird, muss dieses schon im Entwicklungsstadium analysiert und durch einen gesetzgeberischen Ordnungsrahmen kanalisiert werden. Der Gesetzgeber hat bei seiner Ausgestaltung einen Balanceakt zu bewerkstelligen, um nicht wirtschaftliche Freiheiten übermäßig zu beschneiden und von einer Entwicklung neuer Kommunikationsinfrastrukturen abzuschrecken. Zugleich dürfen die Bürger nicht durch eine paternalistische Herangehensweise bevormundet und von ihrer Eigenverantwortlichkeit im Kommunikationsprozess freigezeichnet werden. Verfällt der Rechtsstaat in Aktionismus und verfügt „zur Abwehr von Putativgefahr und zur politischen Therapie von Angstpsychosen Grundrechtsbeschränkungen,“⁵ werden Chancen zu einer freiheitsfördernden Weiterentwicklung gesellschaftlicher Kommunikation erstickt. Zugleich ist die staatliche Regulierung – auch bei bestehenden Unsicherheiten – besonders drängend, wenn Infrastrukturen für die gesellschaftliche Öffentlichkeit entstehen.⁶ Die Kommunikationsfreiheiten dürfen nicht zur Manipulation des demokratischen Prozesses missbraucht werden. Der Rechtsstaat muss die Offenheit entstehender Kommunikationsräume für paritätische Partizipation gestalten, um langfristig die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten zu ermöglichen. Als Richtschnur hat der Gedanke zu dienen, dass die öffentliche Meinungsbildung einen freien Wettstreit der Ideen erfordert.⁷ Durch struktursetzende gesetzgeberische Vorgaben kann die Entwicklung gesellschaftlicher Kommunikation mitgestaltet und auf eine Realisierung der hieraus erwachsenden Chancen für die Demokratie in einem modernen Rechtsstaat hingewirkt werden.

⁵ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IX, 2011, § 191 Rn. 255.

⁶ Vgl. *Schmidt*, APuZ 7/2012, 3, 8.

⁷ Vgl. *Künast*, ZRP 2019, 62, 64.

Literatur

Sämtliche zitierten Internetquellen wurden am 10.12.2020 überprüft.

- Abokhodair, Norah/Yoo, Daisy/McDonald, David W.*: Dissecting a Social Botnet: Growth, Content and Influence in Twitter, 2015, S. 1–16, abrufbar unter: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1604/1604.03627.pdf>.
- Acemoglu, Daron/Ozdaglar, Asuman/ParandehGheibi, Ali*: Spread of (mis)information in social networks, in: *Games and Economic Behavior* 70 (2010), S. 194–227.
- Aiello, Luca Maria/Deplano, Martina/Schifanella, Rossano/Ruffo, Giancarlo*: People Are Strange When You're a Stranger: Impact and Influence of Bots on Social Networks, 2012, abrufbar unter: <https://arxiv.org/abs/1407.8134>.
- Alexy, Robert*: Theorie der Grundrechte, Frankfurt am Main, 1986.
- Ders.*: Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat, in: Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.), *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt am Main, 1998, S. 244–264.
- Ders.*: Data und die Menschenrechte: Positronisches Gehirn und doppeltriadischer Personenbegriff, Kiel, 2000, abrufbar unter: <https://www.alexyn.jura.uni-kiel.de/de/data/DatasMenschenrechte.pdf/view>.
- Ders.*: Menschenrechte ohne Metaphysik?, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie (DZPhil)* 52 (2004), S. 15–24.
- Ders.*: Grund- und Menschenrechte, in: Sieckmann, Jan-R. (Hrsg.), *Verfassung und Argumentation*, Baden-Baden, 2005, S. 61–72.
- Alternativkommentar zum Grundgesetz (AK-GG): Denninger, Erhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schneider, Hans-Peter/Stein, Ekkehart (Hrsg.), Band 1: Art. 1–37, 3. Auflage, Neuwied, 2001.
- Angelov, Miroslav*: Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, Berlin, 2006.
- Augsberg, Ino*: „Wer glauben will, muss zahlen“? Erwerb und Aufgabe der Kirchenmitgliedschaft im Spannungsfeld von Kirchenrecht und Religionsverfassungsrecht, in: *AöR* 138 (2013), S. 494–535.
- Augsberg, Steffen*: Die politischen Parteien als zentrale Akteure des demokratischen Wettbewerbs, in: *JURA* 2018, S. 1110–1119.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin*: *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford, 2011.
- Ballhausen, Miriam/Roggenkamp, Jan Dirk*: Personenbezogene Bewertungsplattformen, in: *K&R* 2008, S. 403–410.
- Balzert, Helmut*: *Lehrbuch der Softwaretechnik, Band 1: Basiskonzepte und Requirements Engineering*, 3. Auflage, Heidelberg, 2009.
- Bauer, Andreas*: *Netz und Nutzung: Rechtspositionen vertikal integrierter Betreiber digitaler Breitbandkabelnetze*, Berlin, 2004.

- Bechtold, Stefan*: Der Schutz des Anbieters von Information – Urheberrecht und Gewerblicher Rechtsschutz im Internet, in: ZUM 1997, S. 427–450.
- Beck'scher Online-Kommentar BGB (BeckOK BGB): Bamberger, Heinz Georg/Roth, Herbert/Hau, Wolfgang/Poseck, Roman (Hrsg.), 50. Edition, München, 2019.
- Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz (BeckOK GG): Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), 41. Edition, München, 2019.
- Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht (BeckOK InfoMedienR): Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P. (Hrsg.), 30. Edition, München, 2020.
- Beck'scher Online-Kommentar StGB (BeckOK StGB): v. Heintschel-Heinegg, Bernd (Hrsg.), 42. Edition, München, 2019.
- Beck'scher Online-Kommentar Urheberrecht (BeckOK Urheberrecht): Ahlberg, Hartwig/Götting, Horst-Peter (Hrsg.), 25. Edition, München, 2019.
- Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen* (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin, 1994.
- Bernreuther, Friedrich*: Zur Interessenabwägung bei anonymen Meinungsäußerungen im Internet, in: AfP 2011, S. 218–223.
- Bessi, Alessandro/Ferrara, Emilio*: Social bots distort the 2016 U. S. Presidential election online discussion, in: First Monday 21 (11), 2016.
- Bialluch-von Allwörden, Stephanie M./von Allwörden, Sebastian*, Kontoauszüge mit Fälligkeitstermin – Kündigung von Sparverträgen problematisch, in: BKR 2020, S. 345–348.
- Bloch, Anna*: Meinungsvielfalt contra Medienmacht: Aktuelle Entwicklungen und Reformbestrebungen im Medienkonzentrationsrecht, Berlin, 2013.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, S. 1529–1538.
- Boehme-Neßler, Volker*: Algorithmen und Demokratie: Anmerkungen zur Digitalisierung des Verfassungsrechts, in: GewArch 2019, S. 129–131.
- Bond, Robert M./Fariss, Christopher J./Jones, Jason J./Kramer, Adam D.I./Marlow, Cameron/Settle, Jaime E./Fowler, James H.*: A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization, in: Nature 489, 2012, S. 295–298.
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz (BK): Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Ordner 3: Art. 4–5 GG, Ordner 8: Art. 20a – 27 GG, 199. Aktualisierung, Heidelberg, 2019.
- Borges, Georg*: Rechtliche Rahmenbedingungen für autonome Systeme, in: NJW 2018, S. 977–982.
- Boshmaf, Yazan/Muslukhov, Ildar/Beznosov, Konstantin/Ripeanu, Matei*: The Socialbot Network: When Bots Socialize for Fame and Money, 2011, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/221046256_The_Socialbot_Network_When_bots_socialize_for_fame_and_money.
- Dies.*: Design and Analysis of a Social Botnet, in: The International Journal of Computer and Telecommunications Networking 57 (2), 2013, S. 556–578.
- Boyd, Danah M./Ellison, Nicole B.*: Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, in: Journal of Computer-Mediated Communication 13 (2008), S. 210–230.
- Braam, Laura*: Die anonyme Meinungsäußerung – rechtliche Bewertung einer internettypischen Kommunikationsform, Berlin, 2015.
- Brings-Wiesen, Tobias*: Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, 2016, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016/>.

- Bronsema, Frauke*: Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse: Darstellung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union und Entwicklung eines Lösungsansatzes für den Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 1 GG, Berlin, 2008.
- Brunst, Phillip W.*: Anonymität im Internet – rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen, Berlin, 2009.
- Burri, Thomas*: Free Movement of Algorithms: Artificially Intelligent Persons Conquer the European Union's Internal Market, in: Barfield, Woodrow/Pagallo, Udo (Hrsg.), Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence, Cheltenham (UK), 2018, S. 537–559.
- Büschfeldt, Maika*: Das demokratische Potenzial des Internets, in: TFH Wildau, Wissenschaftliche Beiträge, 2008, S. 72–79.
- Caspar, Johannes*: Klarnamenpflicht versus Recht auf pseudonyme Nutzung, in: ZRP 2015, S. 233–236.
- Chadwick, Andrew J.*: The Hybrid Media System: Politics and Power, Oxford, 2013.
- Clemens, Detlev*: Campaigning in Cyberspace: Internet-Einsatz in amerikanischen Bundeswahlkämpfen 1996 und 1998, in: ZfP 1999, S. 50–67.
- Compagno, Alberto/Conti, Mauro/Lain, Daniele/Lovisotto, Giulio/Mancini, Luigi Vincenzo*: Boten ELISA: A Novel Approach for Botnet C&C in Online Social Networks, 2015, S. 74–82, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/281629072_Boten_ELISA_A_novel_approach_for_botnet_CC_in_Online_Social_Networks.
- Cordes, Malte*: Medienbeteiligungen politischer Parteien. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Unternehmensbeteiligungen politischer Parteien in Presse, Rundfunk und Neuen Medien, Göttingen, 2009.
- Dankert, Kevin/Dreyer, Stephan*: Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, in: K&R 2017, S. 73–78.
- Davis, Clayton A./Varol, Onur/Ferrara, Emilio/Flammini, Alessandro/Menczer, Filippo*: BotOrNot: A System to evaluate Social Bots, 2016, abrufbar unter: <https://arxiv.org/abs/1602.00975>.
- Degenhart, Christoph*: Staatspresse in der Informationsgesellschaft. Verfassungsrechtliche und wettbewerbsrechtliche Schranken für die Publikationstätigkeit der öffentlichen Hand, in: AfP 2009, S. 207–215.
- Ders.*: Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08, in: JZ 2010, S. 306–310.
- DeVito, Michael A.*: From Editors to Algorithms: A Values-Based Approach to Understanding Story Selection in the Facebook News Feed, in: Digital Journalism 5 (6) 2017, S. 753–773.
- Diehl, Trevor/Weeks, Brian E./Gil de Zúñiga, Homero*: Political persuasion on social media: Tracing direct and indirect effects of news use and social interaction, in: new media & society 18 (9), 2016, S. 1875–1895.
- Dräger, Regina*: Meinungsfreiheit in der digitalen Welt, in: KritV 2019, S. 78–89.
- Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band I: Präambel, Artikel 1–19, 3. Auflage, Tübingen, 2013; Band II: Artikel 20–82, 3. Auflage, Tübingen, 2015; Band III: Artikel 83–146, 3. Auflage, Tübingen, 2018.
- Dreier, Thomas/Schulze, Gernot* (Hrsg.): Urheberrechtsgesetz: Kommentar, 6. Auflage, München, 2018.
- Drexler, Josef*: Bedrohung der Meinungsvielfalt durch Algorithmen, in: ZUM 2017, S. 529–543.
- Eisenstein, Cornelia*: Meinungsbildung in der Mediengesellschaft, Opladen, 1994.

- Epping, Volker/Lenz, Sebastian*: Das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 I 1 GG), in: JURA 2007, S. 881–889.
- Erbs, Georg/Kohlhaas, Max* (Hrsg.): Strafrechtliche Nebengesetze, 224. Ergänzungslieferung, München, 2019.
- Farooqi, Shehroze/Shafiq, Zubair*: Measurement and Early Detection of Third-Party Application Abuse on Twitter, 2019, S. 448–458, abrufbar unter: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3308558.3313515>.
- Fechner, Frank*: Medienrecht, 20. Auflage, Tübingen, 2019.
- Ferrara, Emilio/Varol, Onur/Davis, Clayton/Menczer, Filippo/Flammini, Alessandro*: The Rise of Social Bots, in: Communications of the ACM 59 (7), 2016, S. 96–104.
- Ferreau, Frederik*: Grenzen staatlicher Beteiligung am politischen Diskurs, in: NVwZ 2017, S. 1259–1263.
- Fezer, Karl-Heinz/Büscher, Wolfgang/Oberfell, Eva Inés* (Hrsg.): Lauterkeitsrecht: Kommentar zum Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), Band 1: Internationales Lauterkeitsrecht, lauterkeitsrechtliche Spezialthemen, Geschichte – Systematik – Grundlagen, 3. Auflage, München, 2016.
- Fischer, Thomas*: Strafesetzbuch mit Nebengesetzen, 67. Auflage, München, 2020.
- Fischer-Lescano, Andreas*: Natur als Rechtsperson, in: ZUR 2018, S. 205–217.
- Forelle, Michelle/Howard, Phil/Monroy-Hernandez, Andrés/Savage, Saiph*: Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in Venezuela, 2015, S. 1–8, abrufbar unter: <https://arxiv.org/abs/1507.07109>.
- Forsthoff, Ernst*: Anmerkung zu A und B [OVG Lüneburg, Urteil vom 19.06.1950 – II OVG – A 243/50; OVG Lüneburg, Urteil vom 04.07.1950 – II OVG – A 297/50], in: AöR 76 (1950/51), S. 369–376.
- Fox, Dirk*: Der IMSI-Catcher, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD) 26 (2002), S. 212–215.
- Franzius, Claudio*: Das Internet und die Grundrechte, in: JZ 2016, S. 650–659.
- Freitas, Carlos A./Benevenuto, Fabricio/Saptarshi, Ghosh/Veloso, Adriano*: Reverse Engineering Social Bot Infiltration Strategies in Twitter, 2014, S. 1–13, abrufbar unter: <https://arxiv.org/abs/1405.4927>.
- Friehe, Matthias*: Facebook, Twitter und Regierung. Neue Medien und regierungsamtliche Kommunikation zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Parteipolitik, in: Uhle, Arnd (Hrsg.), Information und Einflussnahme. Gefährdungen der Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses, Berlin, 2018, S. 81–122.
- Gallwitz, Florian*: Stellungnahme zum Themenkomplex „Social Bots“, Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz des Deutschen Bundestages, 2020, abrufbar unter: <https://www.in.th-nuernberg.de/Professors/Gallwitz/Stellungnahme-Enquete-KI-Social-Bots-Gallwitz.pdf>.
- Gardbaum, Stephen*: The ‚Horizontal Effect‘ of Constitutional Rights, in: Michigan Law Review 102 (3) 2003, S. 387–459.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, in: NWVBl. 2015, S. 165–171.
- Gasser, Lucas/Kraatz, Matthias*: Social Bots: Wegbereiter der Maschinkratie, 2017, S. 1–6, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinkratie/>.

- Gehl, Robert W./Bakardjieva, Maria*: Socialbots and Their Friends, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends – Digital Media and the Automation of Sociality*, New York, 2017, S. 1–16.
- Geiß, Stefan*: Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit: Eine Studie zur Dauer und Intensität von Meinungsbildungsprozessen, Baden-Baden, 2015.
- Gersdorf, Hubertus*: Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, Berlin, 2000.
- Ders.*: Grundzüge des Rundfunkrechts: Nationaler und europäischer Regulierungsrahmen, München, 2003.
- Ders.*: Verbot presseähnlicher Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: AfP 2010, S. 421–434.
- Ders.*: Die Reichweite der Rundfunkfreiheit am Beispiel von Intermediären, in: BayVBl. 2015, S. 625–630.
- Ders.*: Hate Speech in sozialen Netzwerken: Verfassungswidrigkeit des NetzDG-Entwurfs und grundrechtliche Einordnung der Anbieter sozialer Netzwerke, in: MMR 2017, S. 439–447.
- Gerz, Wolfgang*: Funktion und Bedeutung von „Vorwahlzeiten“ in der politischen Information. Zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit und Informationstätigkeit parlamentarischer Fraktionen, in: *Information. Wissenschaft & Praxis* 64 (2013), S. 323–342.
- Gibson, Rachel/McAllister, Ian*: Does Cyber Campaigning Win Votes? Online Communication in the 2004 Australian Election, in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 16, 2006, S. 243–263.
- Giere, Katrin/Heilmann, Dorothea*: Mediengrundrechtliche Einordnung von Internetintermediären, in: *Hetmank, Sven/Rechenberg, Constantin* (Hrsg.), *Kommunikation, Kreation und Innovation – Recht im Umbruch?*, Baden-Baden, 2019, S. 49–78.
- Gillespie, Tarleton*: Platforms are not intermediaries, in: *2 Georgetown Law Technology Review* (2018), S. 198–216.
- Goodfellow, Ian/Bengio, Yoshua/Courville, Aaron*: *Deep Learning*, Cambridge (Massachusetts), 2016.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard* (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union, Band IV: Sekundärrecht*, 40. Ergänzungslieferung, München, 2009.
- Griess, Oliver*: Klarnamenspflicht im Internet: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer staatlichen Schutzpflicht, Göttingen, 2016.
- Grimme, Christian/Preuss, Mikel/Adam, Lena/Trautmann, Heike*: *Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?*, 2017, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf>.
- Gruber, Malte-Christian*: *Rechtsschutz für nichtmenschliches Leben: Der moralische Status des Lebendigen und seine Implementierung in Tierschutz-, Naturschutz- und Umweltrecht*, Baden-Baden, 2006.
- Ders.*: *Rechtssubjekte und Teilrechtssubjekte des elektronischen Geschäftsverkehrs*, in: *Beck, Susanne* (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, Baden-Baden, 2012, S. 133–160.
- Guggenberger, Nikolas*: *Netzneutralität: Leitbild und Missbrauchsaufsicht*, Baden-Baden, 2015.
- Guilbeault, Douglas*: *Growing Bot Security: An Ecological View of Bot Agency*, in: *International Journal of Communication* 2016, S. 5003–5021.

- Gusy, Christoph*: Verwaltung durch Information. Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, in: NJW 2000, S. 977–986.
- Ders.*: Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, in: NVwZ 2015, S. 700–704.
- Habermas, Jürgen*: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, 2. Auflage, Frankfurt am Main, 1997.
- Haider, Julia*: Facebook – eine Nutzertypologie: Persönlichkeit und Motive der User, Hamburg, 2012.
- Hain, Karl-Eberhard*: Ist die Etablierung einer Internetdienstefreiheit sinnvoll?, in: K&R 2012, S. 98–103.
- Hamacher, Andreas*: Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, Berlin, 2015.
- Hansen, Pelle Guldborg*: The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove?, in: European Journal of Risk Regulation 7 (1), 2016, S. 155–174.
- Harding, Nicolas*: Die Charakterisierung staatlicher Accounts in sozialen Netzwerken, in: NJW 2019, S. 1910–1915.
- Ders./Laude, Lennart*: Wahlkampf in Schleswig-Holstein, in: JA 2020, S. 284–292.
- Härtling, Niko*: „Prangerwirkung“ und „Zeitfaktor“, in: CR 2009, S. 21–28.
- Härtl, Dominik*: Wahlstraftaten. Die §§ 107 ff. StGB im System des Rechts, Frankfurt am Main, 2006.
- Hartl, Korbinian*: Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, Wiesbaden, 2017.
- He, Yukun/Zhang, Guangyan/Wu, Jie/Li, Qiang*: Understanding a prospective approach to designing malicious social bots, in: Security and Communication Networks 2016, S. 2157–2172.
- Hegel, Frank/Muhl, Claudia/Wrede, Britta/Hielscher-Fastabend, Martina/Sagerer, Gerhard*: Understanding Social Robots, 2009, abrufbar unter: <https://aiweb.techfak.uni-bielefeld.de/files/2009%20hegel%20ACHI.pdf>.
- Hegelich, Simon*: Invasion der Meinungs-Roboter, in: Analysen & Argumente 221/2016, S. 1–9, abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.46486/>.
- Ders.*: Social Media im Wahlkampf – was bewirken Facebook, Twitter und Bots?, Vortrag im „W-Forum“ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages am 17.07.2017, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw29-w-forum/514278>.
- Ders.*: Social Media im Wahlkampf – Die digitale Revolution der Meinungsbildung, München, 2018.
- Ders.*: Erläuterungen zu den Fragen der Enquete Kommission „Künstliche Intelligenz“ zum Thema Social Bots, 2020, abrufbar unter: <https://politicaldatascience.blogspot.com/2020/02/argumente-zu-socialbots-okboomer-kein.html>.
- Ders./Janetzko, Dietmar*: Are Social Bots on Twitter Political Actors? Empirical Evidence from a Ukrainian Social Botnet, 2016, S. 579–582, abrufbar unter: <https://cosmos.ualr.edu/wp-content/uploads/2019/02/13015-57863-1-PB.pdf>.
- Ders./Shahrezaye, Morteza*: Die Disruption der Meinungsbildung – Die politische Debatte in Zeiten von Echokammern und Filterblasen, in: Analysen & Argumente 253/2017, S. 1–11, abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.49188/>.
- Heilmann, Stefan*: Anonymität für User-Generated Content?, Baden-Baden, 2013.
- Hesse, Konrad*: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL 17 (1958), S. 11–52.

- Ders.*: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg, 1995.
- Heyvaert, Veerle*: Transnational Environmental Regulation and Governance: Purpose, Strategies and Principles, Cambridge, 2019.
- Hillgruber, Christian*: Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie. Der Schutz des demokratischen Resonanzbodens in der Rechtsprechung des BVerfG, in: JZ 2016, S. 495–501.
- Hoffmann, Christian/Luch, Anika D./Schulz, Sönke E./Borchers, Kim Corinna*: Die digitale Dimension der Grundrechte. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Baden-Baden, 2015.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Kommunikationsfreiheit und Chancengleichheit, in: Schwartländer, Johannes/Riedel, Eibe (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, Kehl am Rhein, 1990, S. 27–58.
- Ders.*: Regulierung der dualen Rundfunkordnung: Grundfragen, Baden-Baden, 2000.
- Ders.*: Kommunikationsfreiheiten, Baden-Baden, 2002.
- Ders.*: Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht, in: AöR 142 (2017), S. 1–42.
- Ders./Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Auflage, München, 2012; Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Auflage, München, 2012.
- Holzngel, Bernd*: Meinungsbildung im Internet, in: NordÖR 2011, S. 205–212.
- Ders./Schumacher, Pascal*: Kommunikationsfreiheiten und Netzneutralität, in: Klopfer, Michael (Hrsg.), Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, Berlin, 2011, S. 47–66.
- Honeycutt, Courtenay/Herring, Susan C.*: Beyond Microblogging: Conversation and Collaboration via Twitter, 2009, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/224373137_Beyond_Microblogging_Conversation_and_Collaboration_via_Twitter.
- Hornung, Gerrit/Müller-Terpitz, Ralf*: Rechtshandbuch Social Media, Heidelberg, 2015.
- Howard, Philip N./Duffy, Aiden/Freelon, Deen/Hussain, Muzammil/Mari, Will/Mazaid, Marwa*: Opening Closed Regimes – What Was the Role of Social Media During the Arab Spring?, 2011, S. 1–30, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2595096.
- Howard, Philip N./Kollanyi, Bence*: Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum, 2016, S. 1–6, abrufbar unter: <https://arxiv.org/abs/1606.06356>.
- Hu, Yuheng/Manikonda, Lydia/Kambhampati, Subbarao*: What We Instagram: A First Analysis of Instagram Photo Content and User Types, 2014, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/290044426_What_we_instagram_A_first_analysis_of_instagram_photo_content_and_user_types.
- Huber, Peter M.*: Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems – Wie tragfähig ist das Grundgesetz?, in: JZ 1994, S. 689–696.
- Ders.*: Das Menschenbild im Grundgesetz, in: JURA 1998, S. 505–511.
- Ders.*: Das parteienrechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, in: DÖV 2000, S. 745–752.

- Ders.*: Parteien in der Demokratie, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen, 2001, S. 609–626.
- Hwang, Tim/Pearce, Ian/Nanis, Max*: Socialbots: Voices from the Fronts, in: Interactions Magazine 19 (2), 2012, S. 38–45.
- Ingold, Albert*: „Polizei 2.0“: Grenzen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken, in: Verwaltungsarchiv 108 (2017), S. 240–265.
- Ders.*: Macht im Netz II: Rechtliche Herausforderungen aktueller Regulierungsvorstellungen für digitalisierte Öffentlichkeiten, in: MMR 2020, S. 82–86.
- Isaak, Jim/Hanna, Mina J.*: User Data Privacy: Facebook, Cambridge Analytica, and Privacy Protection, in: Computer 51 (8) 2018, S. 56–59.
- Iensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Verfassungsstaat, 3. Auflage, Heidelberg, 2004; Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage, Heidelberg, 2005; Band IV: Aufgaben des Staates, 3. Auflage, Heidelberg, 2006; Band VII: Freiheitsrechte, 3. Auflage, Heidelberg, 2009; Band IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Auflage, Heidelberg, 2011; Band XII: Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Auflage, Heidelberg, 2014.
- Jarass, Hans D.* (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Kommentar, 3. Auflage, München, 2016.
- Jungherr, Andreas*: Twitter in Politics: A Comprehensive Literature Review, 2014, S. 1–90, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2402443.
- Ders.*: Twitter use in election campaigns: A systematic literature review, in: Journal of Information Technology & Politics 13, 2016, S. 72–91.
- Jürgensen, Hendrik/Laude, Lennart*: Art. 6 II GG in der Fallbearbeitung, in: JA 2019, S. 672–676.
- Kahl, Wolfgang*: Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt, in: Der Staat 43 (2004), S. 167–202.
- Kaiser, Markus*: Fake News und Social Bots im Bundestagswahlkampf, in: Politische Studien 474 (2017), S. 22–31.
- Kalscheuer, Fiete/Hornung, Christian*: Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz – Ein verfassungswidriger Schnellschuss, in: NVwZ 2017, S. 1721–1725.
- Kaplan, Jerry*: Artificial intelligence: what everyone needs to know, New York, 2016.
- Kaufmann, Stefan*: Netzwerk – Methode, Organisationsmuster, antiessenzialistisches Konzept, Metapher der Gegenwartsgesellschaft, in: ders. (Hrsg.), Vernetzte Steuerung, Zürich, 2007, S. 7–21.
- Kersten, Jens*: Menschen und Maschinen, in: JZ 2015, S. 1–8.
- Ders.*: Anonymität in der liberalen Demokratie, in: JuS 2017, S. 193–203.
- Kind, Sonja/Jetzke, Tobias/Weide, Sebastian/Ehrenberg-Silies, Simone/Bovenshulte, Marc* (TAB – Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag): Social Bots – TA-Vorstudie, TAB-Horizon-Scanning Nr. 3, Berlin, 2017, abrufbar unter: <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/aktuelles/20170912.html>.
- Kingreen, Thorsten*: Das Verfassungsrecht der Zwischenschicht. Die juristische Person zwischen grundrechtsgeschützter Freiheit und grundrechtsgebundener Macht, in: JöR 65 (2017), S. 1–40.
- Ders./Poscher, Ralf*: Grundrechte: Staatsrecht II, 35. Auflage, Heidelberg, 2019.
- Kirn, Stefan/Müller-Hengstenberg, Claus D.*: Intelligente (Software-)Agenten: Von der Automatisierung zur Autonomie? Verselbstständigung technischer Systeme, in: MMR 2014, S. 225–232.

- Klaas, Arne*: Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz. Demokratische Entscheidungsfindung durch und mithilfe von selbstlernenden Algorithmen, in: MMR 2019, S. 84–90.
- Kloepfer, Michael*: Verfassungsrecht, Band II: Grundrechte, München, 2010.
- Kluge, Steffen*: Klarnamenspflicht bei Facebook – Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten, in: K&R 2017, S. 230–236.
- Knebel, Victoria Sophie/Schoss, Robin Christopher*: Umfang und Legitimationsprobleme staatlichen Informationshandelns im Internet, in: DÖV 2016, S. 105–112.
- Kocks, Jan Niklas/Raupp, Juliana*: Rechtlich-normative Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation – ein Thema für die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, in: Publizistik 59 (2014), S. 269–284.
- Kollanyi, Bence/Howard, Philip N./Woolley, Samuel C.*: Bots and Automation over Twitter during the Second U. S. Presidential Debate, 2016, abrufbar unter: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/10/Data-Memo-Second-Presidential-Debate.pdf>.
- Koop, Christel/Lodge, Martin*: What is regulation? An interdisciplinary concept analysis, in: Regulation & Governance 2017 (11), S. 95–108.
- Koreng, Ansgar*: Zensur im Internet: Der verfassungsrechtliche Schutz der digitalen Massenkommunikation, Baden-Baden, 2010.
- Ders.*: Entwurf eines Netzwerkdurchsetzungsgesetzes: Neue Wege im Kampf gegen „Hate Speech“, in: GRUR-Prax 2017, S. 203–205.
- Krupar, Felix*: Die rechtliche Behandlung algorithmischer Kommunikate, in: Taeger, Jürgen (Hrsg.), Recht 4.0 – Innovationen aus den rechtswissenschaftlichen Laboren, Edewecht, 2017, S. 275–288.
- Kübler, Hans-Dieter*: Kommunikation und Medien: Eine Einführung, 2. Auflage, Münster, 2003.
- Kulick, Andreas*: Vom Kopf auf die Füße. Die juristische Person des Privatrechts und die wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte, in: JöR 65 (2017), S. 57–84.
- Künast, Renate*: Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter. Echte Transparenz im Netz herstellen, in: ZRP 2019, S. 62–65.
- Kwak, Haewoon/Lee, Changhyun/Park, Hosung/Moon, Sue*: What is Twitter, a Social Network or a News Media?, 2010, S. 591–600, abrufbar unter: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1772690.1772751>.
- Ladeur, Karl-Heinz*: Verfassungsrechtliche Fragen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Wirtschaftstätigkeit im Internet, in: DÖV 2002, S. 1–11.
- Landshut, Siegfried*: Volkssouveränität und öffentliche Meinung, in: Constantopoulos, Dimitri S./Wehberg, Hans (Hrsg.), Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie: Festschrift für Rudolf Laun zu seinem 70. Geburtstag, Hamburg, 1953, S. 579–586.
- Lang, Andrej*: Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Meinungsfreiheit. Zur Regulierung privater Internet-Intermediäre bei der Bekämpfung von Hassrede, in: AöR 143 (2018), S. 220–250.
- Laude, Lennart*: Aus Rundfunk- wird Medienstaatsvertrag – neuer Anstrich für neuen Durchgriff gegen Medienintermediäre?, 2020, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/126-2020/>.
- Ders./Harding, Nicolas*: „TikTok“ – Zeitablauf für die Inhaltskontrolle made in China?, 2020, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/28-2020/>.

- Laudien, Arne*: Präventives staatliches Eingreifen in massenmediale Internetkommunikation, Bremen, 2013.
- LeCun, Yann/Bengio, Yoshua/Hinton, Geoffrey*: Deep Learning, in: *Nature* 521, 2015, S. 436–444.
- Leibholz, Gerhard*: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage, Karlsruhe, 1967.
- Letham, Benjamin/Bakshy, Eytan*: Bayesian Optimization for Policy Search via Online-Offline Experimentation, 2019, S. 1–34, abrufbar unter: <https://ai.facebook.com/blog/online-and-offline-tests-to-improve-news-feed-ranking/>.
- Levin, Esther/Pieraccini, Roberto/Eckert, Wieland*: Using Markov Decision Process for Learning Dialogue Strategies, 1998, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/3746809_Using_Markov_decision_process_for_learning_dialogue_strategies.
- Lewke, Christian*: „... aber das kann ich nicht tun!“: Künstliche Intelligenz und ihre Beteiligung am öffentlichen Diskurs, in: *InTeR* 2017, S. 207–216.
- Libertus, Michael*: Rechtliche Aspekte des Einsatzes von Social Bots de lege lata und de lege ferenda, in: *ZUM* 2018, S. 20–26.
- Lieder, Jan/Bialluch, Martin*: Umwandlungsrechtliche Implikationen des Brexit, Teil 1, in: *NotBZ* 2017, S. 165–171.
- Liesem, Kerstin*: Computational Propaganda: Einsatz von Algorithmen zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung, in: *Litschka, Michael/Krainer, Larissa* (Hrsg.), *Der Mensch im digitalen Zeitalter. Zum Zusammenhang von Ökonomisierung, Digitalisierung und Mediatisierung*, Wiesbaden, 2019, S. 183–197.
- Linke, David*: Urheberrechtlicher Schutz von „KI“ als Computerprogramme – Squeezing today’s innovations into yesterday’s system?, in: *Hetmank, Sven/Rechenberg, Constantin* (Hrsg.), *Kommunikation, Kreation und Innovation – Recht im Umbruch?*, Baden-Baden, 2019, S. 29–47.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard* (Hrsg.): *Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz*, 6. Auflage, München, 2018.
- Löber, Lena Isabell/Roßnagel, Alexander*: Kennzeichnung von Social Bots. Transparenzpflichten zum Schutz integrier Kommunikation, in: *MMR* 2019, S. 493–498.
- Lossau, Norbert*: Gefährden Fake News die Demokratie?, in: *Analysen & Argumente* 263/2017, S. 1–10, abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.49491/>.
- Lüdemann, Jörn*: Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, in: *MMR* 2019, S. 279–284.
- Luhmann, Niklas*: *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, 1984.
- Mafi-Gudarzi, Nima*: Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie, in: *ZRP* 2019, S. 65–68.
- Maireder, Axel*: Ein Tweet: Zur Struktur von Netzöffentlichkeit am Beispiel Twitter, in: *Ortner, Heike/Pfurtscheller, Daniel/Rizzolli, Michaela/Wiesinger, Andreas* (Hrsg.), *Datenflut und Informationskanäle*, Innsbruck, 2014, S. 55–70.
- Maletzke, Gerhard*: *Psychologie der Massenkommunikation: Theorie und Systematik*, Hamburg, 1963.
- v. *Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*, Band 1: Präambel, Artikel 1–19, 7. Auflage, München, 2018; Band 2: Artikel 20–82, 7. Auflage, München, 2018.

- Marechal, Nathalie*: When Bots Tweet: Towards a Normative Framework for Bots on Social Networking Sites, in: *International Journal of Communication* 2016, S. 5022–5031.
- Martini, Mario*: Algorithmen als Herausforderung für die Rechtsordnung, in: *JZ* 2017, S. 1017–1025.
- Masing, Johannes*: Meinungsfreiheit und Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung, in: *JZ* 2012, S. 585–592.
- Mast, Tobias*: Zur Reichweite der Äußerungsbefugnis von Regierungsmitgliedern. Kommentar zu Thüringer VerfGH, Urteil vom 08.06.2016 – VerfGH 25/15, in: *K&R* 2016, S. 542–543.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*, 87. Ergänzungslieferung, München, 2019.
- Mayinger, Samantha Maria*: *Die künstliche Person*, Frankfurt am Main, 2017.
- Mecklenburg, Wilhelm*: Internetfreiheit, in: *ZUM* 1997, S. 525–543.
- Meessen, Karl Matthias*: Ausländische juristische Personen als Träger von Grundrechten, in: *JZ* 1970, S. 602–605.
- Melo, Philipe/Messias, Johnatan/Resende, Gustavo/Garimella, Kiran/Almeida, Jussara/Benevenuto, Fabricio*: WhatsApp Monitor: A Fact-Checking System for WhatsApp, 2019, abrufbar unter: <https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/3271>.
- Mengden, Martin*: *Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung*, Tübingen, 2018.
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band II: Allgemeine Lehren I, Heidelberg, 2006; Band III: Allgemeine Lehren II, Heidelberg, 2009; Band IV: Einzelgrundrechte I, Heidelberg, 2011; Band V: Einzelgrundrechte II, Heidelberg, 2013.
- Meßerschmidt, Klaus*: *Gesetzgebungsermessen*, Berlin, 2000.
- Metaxas, Panagiotis/Gayo-Avello, Daniel/Mustafaraj, Eni*: How (Not) to Predict Elections, 2011, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/220876090_How_Not_to_Predict_Elections.
- Meyer, Julia*: *Identität und virtuelle Identität natürlicher Personen im Internet*, Baden-Baden, 2011.
- Michael, Lothar/Morlok, Martin*: *Grundrechte*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2020.
- Milker, Jens*: „Social-Bots“ im Meinungskampf, in: *ZUM* 2017, S. 216–222.
- Ders.*: Social-Bots: Gesetzgeberische Maßnahmen auf dem Prüfstand, in: *InTeR* 2017, S. 199–207.
- Ders.*: Die Polizei auf Twitter – Brauchen wir ein Social-Media-Gesetz für staatliche Stellen?, in: *NVwZ* 2018, S. 1751–1758.
- Milstein, Alexander/Lippold, Matthias*: Suchmaschinenresultate im Lichte der Meinungsfreiheit der nationalen und europäischen Grund- und Menschenrechte, in: *NVwZ* 2013, S. 182–187.
- Mitsch, Lukas*: Soziale Netzwerke und der Paradigmenwechsel des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses, in: *DVBl.* 2019, S. 811–818.
- Morlok, Martin*: Kein Geld für verfassungsfeindliche Parteien?, in: *ZRP* 2017, S. 66–69.
- Möstl, Markus*: Demokratische Willensbildung und Hoheitsträger. Grund und Grenzen öffentlicher Äußerungsbefugnisse von Repräsentanten des Staates, in: Uhle, Arnd (Hrsg.), *Information und Einflussnahme. Gefährdungen der Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses*, Berlin, 2018, S. 49–80.

- Mueller, Robert S.*: Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election, 2019, S. 1–448, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/storage/report.pdf>.
- Muhle, Florian*: Alles Bots? Ein Vorschlag zur Typisierung (teil-)automatisierter politischer Accounts auf Twitter, in: Breidenbach, Samuel/Klimczak, Peter/Petersen, Christer (Hrsg.), Soziale Medien. Interdisziplinäre Zugänge zur Onlinekommunikation, Wiesbaden, 2020, S. 45–70.
- Müller, Philipp/Schneiders, Pascal/Schäfer, Svenja*: Appetizer or main dish? Explaining the use of Facebook news posts as a substitute for other news sources, in: Computers in Human Behavior, 2016, S. 431–441.
- v. *Münch, Ingo/Kunig, Philip* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 69, 6. Auflage, München, 2012.
- Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (MüKo BGB): Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.), Band 1: Allgemeiner Teil, §§ 1–240, ProstG, AGG, 8. Auflage, München, 2018.
- Münchener Kommentar zum StGB (MüKo StGB): Joecks, Wolfgang/Miebach, Klaus (Hrsg.), Band 3: §§ 80–184j, 3. Auflage, München, 2017; Band 4: §§ 185–262 StGB, 3. Auflage, München, 2017; Band 5: §§ 263–358 StGB, 3. Auflage, München, 2019.
- Murray, Andrew*: The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment, London, 2006.
- Murswiek, Dietrich*: Zu den Grenzen der Abänderbarkeit von Grundrechten, in: Wahl, Rainer (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation: Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, Berlin, 2008, S. 261–272.
- Murthy, Dhiraj/Powell, Alison B./Tinati, Ramine/Anstead, Nick/Carr, Leslie/Halford, Susan J./Weal, Mark*: Bots and Political Influence: A Sociotechnical Investigation of Social Network Capital, in: International Journal of Communication 2016, S. 4952–4971.
- Mustafaraj, Eni/Metaxas, Panagiotis*: From Obscurity to Prominence in Minutes: Political Speech and Real-Time Search, 2010, S. 1–7, abrufbar unter: <https://repository.wellesley.edu/object/ir122>.
- Nagaraja, Shishir/Houmansadr, Amir/Piyawongwisal, Pratch/Singh, Vijit/Agarwal, Pragma/Borisov, Nikita*: Stegobot: a covert social network botnet, in: Filler, Tomás/Pevný, Tomás/Craver, Scott/Ker, Andrew (Hrsg.), Information Hiding, Berlin, 2011, S. 299–313.
- National Intelligence Council: Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections, 2017, S. 1–25, abrufbar unter: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.
- Neff, Gina/Nagy, Peter*: Talking to Bots: Symbiotic Agency and the Case of Tay, in: International Journal of Communication 2016, S. 4915–4931.
- Neuberger, Christoph*: Soziale Netzwerke im Internet: Kommunikationswissenschaftliche Einordnung und Forschungsüberblick, in: ders./Gehrau, Volker (Hrsg.), StudiVZ: Diffusion, Nutzung und Wirkung eines sozialen Netzwerks im Internet, Wiesbaden, 2011, S. 33–96.
- Ders./Langenohl, Susanne/Nuernbergk, Christian*: Social Media und Journalismus, Düsseldorf, 2014.

- Neudert, Lisa-Maria*: Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale, 2017, S. 1–30, abrufbar unter: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>.
- Oehmer, Franziska/Pedrazzi, Stefano*: Was schützt (vor) Social Bots? Vorschläge zur Governance von computergenerierten Softwareagenten im Internet, in: UFITA 2020, S. 7–35.
- Ohly, Ansgar*: Verändert das Internet unsere Vorstellung von Persönlichkeit und Persönlichkeitsrecht?, in: AfP 2011, S. 428–438.
- Oncken, Hermann*: Politik, Geschichtsschreibung und öffentliche Meinung, in: ders. (Hrsg.), Historisch-politische Aufsätze und Reden, Band I, München, 1914, S. 203–236.
- Oremus, Will*: Who Controls Your Facebook Feed, 2016, abrufbar unter: http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html.
- Ders.*: Twitter's New Order, 2017, abrufbar unter: http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2017/03/twitter_s_timeline_algorithm_and_its_effect_on_us_explained.html.
- Ossenbühl, Fritz*: Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1976, S. 2100–2107.
- Paal, Boris P./Hennemann, Moritz*: Meinungsvielfalt im Internet. Regulierungsoptionen in Ansehung von Algorithmen, Fake News und Social Bots, in: ZRP 2017, S. 76–79.
- Papakyriakopoulos, Orestis/Shahrezaye, Morteza/Thieltges, Andree/Serrano, Juan Carlos Medina/Hegelich, Simon*: Social Media und Microtargeting in Deutschland, in: Informatik-Spektrum 40 (4), 2017, S. 327–335.
- Parlamentarischer Rat: Der Parlamentarische Rat 1948–1949; Akten und Protokolle, Band 5/II: Ausschuss für Grundsatzfragen, Boppard am Rhein, 1993.
- Paschke, Marian/Berlit, Wolfgang/Meyer, Claus* (Hrsg.): Hamburger Kommentar gesamtes Medienrecht, 3. Auflage, Baden-Baden, 2016.
- Payandeh, Mehrdad*: Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. Dogmatische Systembildung auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage, in: Der Staat 55 (2016), S. 519–550.
- Peukert, Alexander*: Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit in sozialen Netzwerken, in: MMR 2018, S. 572–578.
- Pieper, Fritz-Ulli*: Künstliche Intelligenz: Im Spannungsfeld von Recht und Technik, in: Taeger, Jürgen (Hrsg.), Recht 4.0 – Innovationen aus den rechtswissenschaftlichen Laboren, Edewecht, 2017, S. 555–572.
- Pille, Jens-Ullrich*: Meinungsmacht sozialer Netzwerke, Baden-Baden, 2016.
- Pürer, Heinz/Springer, Nina/Eichhorn, Wolfgang*: Grundbegriffe der Kommunikationswissenschaft, Konstanz, 2015.
- Putzer, Max*: Verfassungsrechtliche Grenzen der Äußerungsbefugnisse staatlicher Organe und Amtsträger, in: DÖV 2015, S. 417–426.
- Rader, Emilee/Gray, Rebecca*: Understanding User Beliefs About Algorithmic Curation in the Facebook News Feed, 2015, S. 173–182, abrufbar unter: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2702123.2702174>.
- Rath, Michael*: Das Recht der Internet-Suchmaschinen, Stuttgart, 2005.
- Ratkiewicz, Jacob/Conover, Michael D./Meiss, Mark/Goncalves, Bruno/Flammini, Alessandro/Menczer, Filippo*: Detecting and Tracking Political Abuse in Social Media,

- 2011, S. 297–304, abrufbar unter: <http://www.aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM11/paper/download/2850/3274>.
- Raue, Benjamin*: Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken, in: JZ 2018, S. 961–970.
- Reichwald, Julian/Pfisterer, Dennis*: Autonomie und Intelligenz im Internet der Dinge, in: CR 2016, S. 208–212.
- Reinemann, Susanne/Remmertz, Frank*: Urheberrechte an User-generated Content, in: ZUM 2012, S. 216–227.
- Reisch, Lucia A./Sandrini, Julia*: Nudging in der Verbraucherpolitik: Ansätze verhaltensbasierter Regulierung, Baden-Baden, 2015.
- Resende, Gustavo/Melo, Philipe/Sousa, Hugo/Messias, Johnnatan/Vasconcelos, Marisa/Almeida, Jussara M./Benevenuto, Fabricio*: (Mis)Information Dissemination in WhatsApp: Gathering, Analyzing and Countermeasures, 2019, S. 818–828, abrufbar unter: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3308558.3313688>.
- Reuters Institute for the Study of Journalism: Reuters Institute Digital News Report 2019, S. 1–156, abrufbar unter: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_0.pdf.
- Richter, Philipp*: Ein anonymes Impressum? Profile in sozialen Netzwerken zwischen Anbieterkennzeichnung und Datenschutz, in: MMR 2014, S. 517–521.
- Robbers, Gerhard*: Behördliche Auskünfte und Warnungen gegenüber der Öffentlichkeit, in: AfP 1990, S. 84–88.
- Rothenbücher, Karl*: Das Recht der freien Meinungsäußerung, 1. Bericht, in: VVDStRL 4 (1928), S. 6–43.
- Röttgen, Charlotte/Juelicher, Tim*: Der Bot, das unbekannte Wesen – Ein rechtlicher Überblick, in: Taeger, Jürgen (Hrsg.), Recht 4.0 – Innovationen aus den rechtswissenschaftlichen Laboren, Edewecht, 2017, S. 227–240.
- Rubel, Franz*: Prozessmodelle in der Veterinär-Epidemiologie, Wien, 2005.
- Rüping, Matthias*: Der mündige Bürger. Leitbild der Privatrechtsordnung?, Berlin, 2017.
- Rupp, Martin*: Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Pressesektor, Saarbrücken, 2013.
- Sachs, Michael* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, München, 2018.
- Saka, Erkan*: The AK Party's social media strategy: controlling the uncontrollable, in: Turkish Review 4, 2014, S. 418–423.
- Salem, Fadil/Mourtada, Racha*: Civil Movements: The Impact of Facebook and Twitter, in: Arab Social Media Report 1, 2011, S. 1–30.
- Sanovich, Sergey*: Computational Propaganda in Russia: The Origins of Digital Misinformation, 2017, S. 1–25, abrufbar unter: <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/posts/computational-propaganda-in-russia-the-origins-of-digital-misinformation/>.
- Santia, Giovanni C./Mujib, Munif Ishad/Williams, Jake Ryland*: Detecting Social Bots on Facebook in an Information Veracity Context, 2019, S. 463–472, abrufbar unter: <https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/3244>.
- Sauer, Heiko*: Staatsrecht III: Auswärtige Gewalt, Bezüge des Grundgesetzes zu Völker- und Europarecht, 5. Auflage, München, 2018.
- Schack, Haimo*: Urheberrechtliche Gestaltung von Webseiten unter Einsatz von Links und Frames, in: MMR 2001, S. 9–17.
- Ders.:* Urheber- und Urhebervertragsrecht, 9. Auflage, Tübingen, 2019.
- Schemmel, Jakob*: Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, in: Der Staat 57 (2018), S. 501–527.

- Schiemann, Gottfried*: Das allgemeine Schädigungsverbot: „alterum non laedere“, in: JuS 1989, S. 345–350.
- Schladebach, Marcus*: Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, in: JuS 2018, S. 118–122.
- Schliesky, Utz*: Digitale Räume als Teil der Daseinsvorsorge, Kiel, 2018.
- Ders.*: Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat. Ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes am Vorabend des 70. Geburtstags, in: NVwZ 2019, S. 693–701.
- Schmidt, Jan-Hinrik*: Das demokratische Netz?, in: APuZ 7/2012, S. 3–8.
- Ders./Merten, Lisa/Hasebrink, Uwe/Petrich, Isabelle/Rolfs, Amelie*: Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung, Hamburg, 2017.
- Ders./Paus-Hasebrink, Ingrid/Hasebrink, Uwe*: Heranwachsen mit dem Social Web. Zur Rolle von Web 2.0-Angeboten im Alltag von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, 2. Auflage, Berlin, 2011.
- Schmidtmann, Karin*: Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, Hamburg, 2013.
- Schneider, Peter*: In dubio pro libertate, in: v. Caemmerer, Ernst/Friesenhahn, Ernst/Lange, Richard (Hrsg.), Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben: Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des deutschen Juristentages, Band II, Karlsruhe, 1960, S. 263–290.
- Ders.*: Prinzipien der Verfassungsinterpretation, 1. Bericht, in: VVDStRL 20 (1963), S. 1–52.
- Schoch, Friedrich*: Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, in: NVwZ 2011, S. 193–198.
- Schricker, Gerhard/Loewenheim, Ulrich* (Hrsg.): Urheberrecht: Kommentar, 5. Auflage, München, 2017.
- Schröder, Georg*: Das Recht auf freie Meinungsäußerung im Internet – ein Vergleich der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Aachen, 1999.
- Schröder, Meinhard*: Rahmenbedingungen der staatlichen Regulierung von Social Bots, in: DVBl. 2018, S. 465–472.
- Ders.*: Neue Grundrechte für ein digitales Zeitalter?, in: JZ 2019, S. 953–959.
- Schulz, Wolfgang*: Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, Baden-Baden, 1998.
- Ders./Dankert, Kevin*: Die Macht der Informationsintermediäre. Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen, Bonn, 2016.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred*: Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, Baden-Baden, 2002.
- Schulze-Fielitz, Helmut*: Verfassung als Prozeß von Verfassungsänderungen ohne Verfassungstextänderungen, in: Wahl, Rainer (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation: Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, Berlin, 2008, S. 219–232.
- Schürmann, Frank*: Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, Berlin, 1992.
- Schwartmann, Rolf/Hermann, Maximilian/Mühlenbeck, Robin L.*: Eine Medienordnung für Intermediäre. Das Zwei-Säulen-Modell zur Sicherung der Vielfalt im Netz, in: MMR 2019, S. 498–503.

- Schweiger, Wolfgang*: Der (des)informierte Bürger im Netz. Wie soziale Medien die Meinungsbildung verändern, Wiesbaden, 2017.
- Schweighart, Florian*: Der risikorechtliche Umgang mit Fracking, Baden-Baden, 2016.
- Semizoglu, Azim*: Social Bots im Meinungsbildungsprozess – Eine Betrachtung aus Sicht der Meinungsfreiheit, in: Hetmank, Sven/Rechenberg, Constantin (Hrsg.), Kommunikation, Kreation und Innovation – Recht im Umbruch?, Baden-Baden, 2019, S. 79–97.
- Serrano, Juan Carlos Medina/Shahrezaye, Morteza/Papakyriakopoulos, Orestis/Hege-lich, Simon*: The Rise of Germany's AfD: A Social Media Analysis, 2019, S. 214–223, abrufbar unter: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3328529.3328562>.
- Sesing, Andreas*: Eine Bestandsaufnahme zum bereichsspezifischen Datenschutz für Telemedien. Die Anwendbarkeit der §§ 11–15a TMG unter Geltung der DSGVO, in: MMR 2019, S. 347–350.
- Shao, Chengcheng/Ciampaglia, Giovanni Luca/Varol, Onur/Yang, Kai-Cheng/Flammini, Alessandro/Menczer, Filippo*: The spread of low-credibility content by social bots, in: Nature Communications 9:4787 (2018), S. 1–9.
- Shorey, Samantha/Howard, Philip N.*: Automation, Big Data and Politics: A Research Review, in: International Journal of Communication, 2016, S. 5032–5055.
- Sievers, Malte*: Der Schutz der Kommunikation im Internet durch Artikel 10 des Grundgesetzes, Baden-Baden, 2003.
- Smend, Rudolf*: Das Recht der freien Meinungsäußerung, Mitbericht, in: VVDStRL 4 (1928), S. 44–74.
- Spiecker, Indra*: Kontexte der Demokratie: Parteien, Medien und Sozialstrukturen, in: VVDStRL 77 (2018), S. 9–65.
- Spindler, Gerald*: Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, in: K&R 2017, S. 533–544.
- Ders.:* Der Regierungsentwurf zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz – europarechtswidrig?, in: ZUM 2017, S. 473–487.
- Ders./Schmitz, Peter* (Hrsg.): Telemediengesetz mit Netzwerkdurchsetzungsgesetz: Kommentar, 2. Auflage, München, 2018.
- Ders./Schuster, Fabian* (Hrsg.): Recht der elektronischen Medien: Kommentar, 4. Auflage, München, 2019.
- Sporn, Stefan*: Ein Grundrecht der Medienfreiheit – Gleiches Recht für alle!?, in: K&R-Beihefte 2/2013, S. 2–8.
- Spranger, Tade Matthias/Wegmann, Henning*: Öffentlich-rechtliche Dimensionen der Robotik, in: Beck, Susanne (Hrsg.), Jenseits von Mensch und Maschine, Baden-Baden, 2012, S. 105–118.
- Stegbauer, Christian*: Beziehungsnetzwerke im Internet, in: Weyer, Johannes (Hrsg.), Soziale Netzwerke, 3. Auflage, München, 2014, S. 239–266.
- Stein, Tao/Chen, Erdong/Mangla, Karan*: Facebook Immune System, 2011, S. 1–8, abrufbar unter: <http://css.csail.mit.edu/6.858/2014/readings/facebook-immune.pdf>.
- Steinbach, Armin*: Social Bots im Wahlkampf, in: ZRP 2017, S. 101–105.
- Ders.:* Meinungsfreiheit im postfaktischen Umfeld, in: JZ 2017, S. 653–661.
- Stern, Klaus/Becker, Florian* (Hrsg.): Grundrechte-Kommentar, 3. Auflage, Köln, 2018.
- Stettner, Rupert*: Verfassungsbindungen des experimentierenden Gesetzgebers, in: NVwZ 1989, S. 806–812.
- Stier, Sebastian/Jungherr, Andreas*: Digitale Verhaltensdaten und Methoden der Computational Social Science in der politischen Kommunikationsforschung, in: Hofmann, Jeanette/Kersting, Norbert/Ritzi, Claudia/Schünemann, Wolf J. (Hrsg.), Politik in der

- digitalen Gesellschaft: Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven, Bielefeld, 2019, S. 309–326.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.): EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, München, 2018.
- Subrahmanian, V. S./Araria, Amos/Durst, Skylar/Kagan, Vadim/Galstyan, Aram/Lerman, Kristina/Zhu, Linhong/Ferrara, Emilio/Flammini, Alessandro/Menczer, Filippo*: The DARPA Twitter Bot Challenge, in: *Computer* 49 (6), 2016, S. 38–46.
- Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch (SK-StGB): Wolter, Jürgen (Hrsg.), Band VI: §§ 303–358 StGB, 9. Auflage, Köln, 2016.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.*: *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven & London, 2008.
- Thielges, Andreel/Hegelich, Simon*: Manipulation in sozialen Netzwerken – Risikopotenzielle und Risikoeinschätzungen, in: *ZfP* 4/2017, S. 493–512.
- Dies.*: Falschinformationen und Manipulation durch social bots in sozialen Netzwerken, in: Blätte, Andreas/Behnke, Joachim/Schnapp, Kai-Uwe/Wagemann, Claudius (Hrsg.), *Computational Social Science*, Baden-Baden, 2018, S. 357–378.
- Tufekci, Zeynep*: Algorithmic Harms beyond Facebook and Google: Emergent Challenges of Computational Agency, in: *Colorado Technology Law Journal* 2015, S. 203–218.
- Tumasjan, Andranik/Sprenger, Timm O./Sandner, Philipp G./Welp, Isabell M.*: Predicting Elections with Twitter: What 140 Characters Reveal about Political Sentiment, in: *Social Science Computer Review* 29 (4) 2011, S. 402–418.
- Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas* (Hrsg.): *Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Band I: Art. 1–37 GG, Heidelberg, 2002.
- Varol, Onur/Ferrara, Emilio/Davis, Clayton A./Menczer, Filippo/Flammini, Alessandro*: Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization, 2017, abrufbar unter: <https://arxiv.org/abs/1703.03107>.
- Vladeck, David C.*: Machines without Principals: Liability Rules and Artificial Intelligence, in: *Washington Law Review* 89 (2014), S. 117–150.
- Vogler, Daniel/Rauchfleisch, Adrian*: Twitter-Netzwerkanalyse, 2017, S. 1–5, abrufbar unter: <http://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:c18f4732-307a-411c-991a-898dfc600ba9/Twitter-Analyse.pdf>.
- Volkman, Viktor*: Hate Speech durch Social Bots. Strafrechtliche Zurechnung von Volksverhetzungen gem. § 130 Abs. 1 StGB, in: *MMR* 2018, S. 58–63.
- Wagner, Claudia/Mitter, Silvia/Körner, Christian/Strohmaier, Markus*: When social bots attack: Modeling susceptibility of users in online social networks, 2012, abrufbar unter: http://markusstrohmaier.info/documents/2012_MSM12_socialbots.pdf.
- Wald, Randall/Khoshgoftar, Taghi M./Napolitano, Amri/Sumner, Chris*: Predicting Susceptibility to Social Bots on Twitter, in: *IEEE 14th International Conference on Information Reuse and Integration*, 2013, S. 6–13, abrufbar unter: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6642447>.
- Wasserman, Stanley/Faust, Katherine*: *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge, 1994.
- Weber, Franziska/Schäfer, Hans-Bernd*: „Nudging“, ein Spross der Verhaltensökonomie, in: *Der Staat* 56 (2017), S. 561–592.
- Weberling, Johannes*: Medienrechtliche Bedingungen und Grenzen des Roboterjournalismus, in: *NJW* 2018, S. 735–739.

- Weigl, Michaela*: Meinungsfreiheit contra Persönlichkeitsschutz am Beispiel von Web 2.0-Applikationen, Hamburg, 2011.
- Weil, Peggy*: The Blurring Test, in: Gehl, Robert W./Bakardjieva, Maria (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends – Digital Media and the Automation of Sociality*, New York, 2017, S. 19–46.
- Wellenreuther, Max*: Presseähnliche Telemedien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Berlin, 2011.
- Weyer, Johannes*: Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften, in: ders. (Hrsg.), *Soziale Netzwerke*, 3. Auflage, München, 2014, S. 39–68.
- Williams, Christine B./Gulati, Girish*: What is a Social Network Worth? Facebook and Vote Share in the 2008 Presidential Primaries, 2008, abrufbar unter: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.7745&rep=rep1&type=pdf>.
- Wischmeyer, Thomas*: Regulierung intelligenter Systeme, in: AöR 143 (2018), S. 1–66.
- Wolf, Oliver*: Social Bots im Wahlkampf – Das UrhG als Handhabe gegen „Meinungsroboter“, in: WRP 2019, S. 440–446.
- Woods, Lorna/Perrin, William*: ‚The Internet: to regulate or not to regulate?‘, written evidence (IRN0047) to the House of Lords Communications Committee Inquiry, abrufbar unter: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/communications-committee/the-internet-to-regulate-or-not-to-regulate/written/82684.html>.
- Woolley, Samuel C./Guilbeault, Douglas R.*: Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online, 2017, S. 1–28, abrufbar unter: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-USA.pdf>.
- Woolley, Samuel C./Howard, Philip N.*: Political Communication, Computational Propaganda, and Autonomous Agents, in: *International Journal of Communication*, 2016, S. 4882–4890.
- Dies.*: Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary, 2017, S. 1–14, abrufbar unter: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>.
- Wu, Tim*: Machine Speech, in: *University of Pennsylvania Law Review* 161 (2013), S. 1495–1533.
- Xu, Heng/Parks, Rachida/Chu, Chao-Hsien/Zhang, Xiaolong*: Information Disclosure and Online Social Networks: From the Case of Facebook News Feed Controversy to a Theoretical Understanding, S. 1–10, abrufbar unter: <http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1507&context=amcis2010>.
- Zeifman, Igal*: Bot Traffic Report, 2016, abrufbar unter: <https://www.incapsula.com/blog/bot-traffic-report-2016.html>.
- Zhang, Jinxue/Zhang, Rui/Zhang, Yanchao/Yan, Guanhua*: On the Impact of Social Botnets for Spam Distribution and Digital-influence Manipulation, in: *IEEE Conference on Communications and Network Security*, 2013, S. 46–54, abrufbar unter: <https://web.asu.edu/sites/default/files/cnsg/files/c20.pdf>.
- Zhdanova, Mariia/Orlova, Dariya*: Computational Propaganda in Ukraine: Caught Between External Threats and Internal Challenges, 2017, S. 1–26, abrufbar unter: <https://www.oii.ox.ac.uk/blog/computational-propaganda-in-ukraine-caught-between-external-threats-and-internal-challenges/>.
- Zumkeller-Quast, Florian*: Die Nutzung von Socialbots als Identitätstauschung?, 2017, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017/>.

Zweig, Katharina Anna: Erstes Arbeitspapier: Was ist ein Algorithmus?, 2017, abrufbar unter: <https://algorithmwatch.org/arbeitspapier-was-ist-ein-algorithmus/>.

Dies.: Zweites Arbeitspapier: Überprüfbarkeit von Algorithmen, 2017, abrufbar unter: <https://algorithmwatch.org/zweites-arbeitspapier-ueberpruefbarkeit-algorithmen/>.

Register

Fett hervorgehobene Seitenzahlen indizieren besonders relevante Fundstellen zu einem Stichwort.

- Algorithmen 34, 69
 - Begriff **21**
 - Kommunikator 156
 - lernende ~ 21, 69, 159
 - Markov-Ketten 34
 - neuronale Netze 68
 - Transparenzanforderungen 316
- Allgemeines Gesetz, *siehe* Meinungsfreiheit
- Allgemeines Persönlichkeitsrecht 128
 - Nutzer sozialer Online-Netzwerke 198
 - Schutzbereich 135, 197
- Allgemeinzugänglichkeit, *siehe* Pressefreiheit, *siehe* Rundfunkfreiheit
- Amtliche Accounts, *siehe* Staatliche Öffentlichkeitsarbeit
- Amtsträger
 - Definition 207
 - Grundrechtsbindung 207
- Anonymität
 - Definition **179**
 - Gefahr der Selbstzensur 183
 - Meinungsfreiheit 180
- Anwendungsprogrammierschnittstellen, *siehe* Soziale Online-Netzwerke
- APIs, *siehe* Soziale Online-Netzwerke
- Astroturfing 48
- Ausländische juristische Personen
 - Grundrechtsträgerschaft **86, 88**
- Automatisierte Kommunikation
 - Grundrechtsschutz 152
 - Zurechnung 155, 161
- Automatisierte Meinungsbeeinflussung
 - Begriff 46, **83**
 - grenzüberschreitende ~ 41
 - Regulierung 277
- Automatisierung **21**, 159
- Autonomie **21**, 159 f.
- Belästigungen, *siehe* Schutzpflichten
- Berufsfreiheit
 - Anwendung auf juristische Personen 91
 - Betreiber sozialer Online-Netzwerke 91
 - Schrankenvorbehalt 118
 - Schutzbereich 90, 134
- Betreiber sozialer Online-Netzwerke 162
 - Anwendbarkeit der Rundfunkfreiheit 117
 - Berichtspflichten 318
 - Definition 85
 - grundrechtlicher Schutz 139
 - Informationspflichten 316
 - Inhaltsneutrale Tätigkeiten 110, **112**
 - Kennzeichnungspflicht 284
 - Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen 325, 331, 334
 - Regulierungsadressat 304
 - Schutz durch die Meinungsfreiheit 96
 - Schutz durch die Pressefreiheit **117**
- Bot
 - Begriff, *siehe* Political Bots
- Chancengleichheit, *siehe* Kommunikative Chancengleichheit
- Chilling effects* 182
- Deep Learning* 68, 158
- Dienste der Informationsgesellschaft, *siehe* E-Commerce-Richtlinie
- Digital Services Act 300

- Drittwirkung, *siehe* Mittelbare Drittwirkung
- Echokammern 54, 319
- E-Commerce-Richtlinie
- Haftungsprivilegierung 299
 - Herkunftslandprinzip 297
 - Koordinierter Bereich 298
- Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers 261
- Emoticons 121
- EMRK
- Auslegungshilfe 136
- Facebook
- Chronik 12
 - Facebook Immune System 61
 - Geschäftsmodell 24
 - Grundrechtsträgerschaft 89
 - Newsfeed **20**
 - Nutzerzahl 52
 - Parameter des Newsfeeds **22**
 - Schutz durch die Meinungsfreiheit 97
 - Seiten 13
 - Unternehmen 9
- Falschnachrichten 49, 170
- Filterblase 55, 319
- Formalbeleidigung, *siehe* Meinungsfreiheit
- Forum internum* 173
- Freiheit der Wahl 242
- Gebot der Kommunikationsklarheit, *siehe* Staatliche Öffentlichkeitsarbeit
- Gebot der Sachlichkeit, *siehe* Staatliche Öffentlichkeitsarbeit
- Grundrechte
- Abwehrrechte 255
 - Deutschen-Grundrechte 146
 - Dimensionen 255
 - Jedermann-Grundrechte 146
 - objektive Komponente 256
 - personaler Schutzbereich 146
 - pränataler Grundrechtsschutz 148
 - sachlicher Schutzbereich 170
 - Schranken **90**
 - Schutzbereich **90**, 141
- Grundrechte-Charta
- Auslegungshilfe 136
- Grundrechtsträgerschaft
- ausländische juristische Personen 85
 - juristische Personen 91
 - künstliche Intelligenz 152, 167
 - Sitztheorie 86
 - Tochtergesellschaften 89
- Gruppenkommunikation
- Begriff 17
 - in sozialen Online-Netzwerken 18
- Handeln unter fremden Namen 190
- Handlungspflichten des Gesetzgebers **264**, 336
- Herkunftslandprinzip, *siehe* E-Commerce-Richtlinie
- Identität
- numerische ~ 191
- Identitätsmissbrauch, *siehe* Political Bots
- Identitätstäuschung, *siehe* Political Bots
- IMSI-Catcher 153
- Individuale Kommunikation
- Begriff 16
 - soziale Online-Netzwerke 17
- Informationsfreiheit
- allgemein zugängliche Quellen 127
 - Nutzer sozialer Online-Netzwerke 128, 196
 - sachlicher Schutzbereich 127, 195
- Informationsintermediär 29, 85
- Informationspflichten
- Betreiber sozialer Online-Netzwerke 316
 - MStV 280
 - TMG 278
- Inhaltsneutrale Tätigkeiten
- Betreiber sozialer Online-Netzwerke 107, 110, 112
 - Meinungsfreiheit 93
 - Pressefreiheit 104
 - Rundfunkfreiheit 106
- Instagram 27
- Instant-Messaging 18
- Intermediär 29
- Internetdienstefreiheit **130**
- Internetfreiheit **129**

- Kabelnetzbetreiber, *siehe* Inhaltsneutrale Tätigkeiten
- Kennzeichnungspflicht
 - MStV 282
 - Political Bots 314
- Klarnamen
 - bei Registrierung 10
 - Bewertung von Klarnamenzwang 321
 - Vorschlag einer Klarnamenpflicht 320
- Kombinationslehre 193
- Kommunikation
 - Begriff **16**
 - Kommunikationsvorgang 16
 - Newsfeed 19
 - personenindifferente ~ 124
 - staatliche ~ 207
- Kommunikationsfreiheit
 - Bewertung 137
 - einheitliche ~ **137**
 - Schutzbereich 137
- Kommunikationsgrundrechte
 - Ausgestaltungsauftrag **269, 272**
 - Notwendigkeit neuer ~ 129, 139
 - objektive Dimension 265
 - Schrankentrias 193
 - Schutzpflicht 267
 - verfassungsimmanente Schranken 194
- Kommunikationsprozess **73, 84, 185**
 - Funktionsweise 73
 - Gesetzgeberischer Schutz 334
 - Risiken durch Political Bots 177, 203
 - Schutzgut der Meinungsfreiheit **143, 146, 336**
 - Schutzpflicht **267, 334**
- Kommunikationsräume
 - Bedeutung 74
 - funktionelle Besonderheiten 272
 - soziale Online-Netzwerke 275
- Kommunikative Chancengleichheit
 - Ausgestaltung durch den Gesetzgeber 337
 - gesetzgeberische Ausgestaltung 272, 334
 - Inhalt 269
 - soziale Online-Netzwerke 276
 - Umsetzung 311
 - Ziel **267**
- Kommunikative Selbstbestimmung, *siehe* Meinungsfreiheit
- Künstliche Intelligenz
 - Begriff 68, 70
 - Grundrechtsschutz **147, 152, 167**
 - Rechtsfähigkeit 168
 - Rechtssubjektivität 167
- Landesmedienanstalten
 - Zuständigkeiten 319, 323
- Massenkommunikation 17
 - Ausgestaltungsauftrag 269
 - in sozialen Online-Netzwerken 19
- Medienfreiheit
 - Bewertung 134, 136
 - einheitliche ~ 132
 - Schutzbereich 133
- Medienfreiheiten
 - Begriff 99
- Medienintermediäre
 - Begriff 29, 283
 - Regulierung im MStV 323
- Meinungsbildung
 - Außenbezug 173
 - Beeinflussung durch Political Bots 80
 - Extrinsische Motivation 72
 - individuelle ~ **70, 145, 267**
 - Intrinsische Motivation 72
 - Meinungsbildungsprozesse 70, 72
 - öffentliche ~ **71, 145, 267**
- Meinungsfreiheit
 - allgemeines Gesetz **193**
 - anonyme Äußerungen 180, 183
 - Äußerungsformen 121
 - Äußerungsmodalitäten 185, 190, 201
 - automatisierte Kommunikation 152, 156
 - Begriff der Meinung **93**
 - Betreiber sozialer Online-Netzwerke **92, 98**
 - *chilling effects* 182
 - Formalbeleidigung 121, 172
 - Hyperlinks 122
 - Identitätstäuschungen 183
 - Inhaltsbezug 92
 - Inhaltsneutrale Tätigkeiten 93
 - Kommunikationsprozess 143

- kommunikative Selbstbestimmung 142, 186
- lernfähige Systeme 160
- Modalitätsfreiheit 172
- nicht-lernfähige Systeme 157
- Nutzer sozialer Online-Netzwerke 119, 122, 197
- objektiv-rechtliche Komponente 142
- Pseudonyme 181, 183
- Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen 331
- sachlicher Schutzbereich 119, 173
- Schmähkritik 119 f.
- Schrankentrias **193**, 305
- Schutzgüter 141, 146, 191
- Software-Entwickler 164
- Software-Verwender **167**
- Tatsachenbehauptungen 93, 119, 170, 172, **177**
- Täuschungen 185
- technische Hilfsmittel 154
- verfassungsimmanente Schranken 194
- Werturteil 95, 177
- Meinungsvielfalt, *siehe* Kommunikative Chancengleichheit
- Menschenrechte 147
- Menschenwürde
 - Künstliche Intelligenz 149
- Microsoft Tay 69, 159, 164, 171
- Mittelbare Drittwirkung 199, 256
- Modalitätsfreiheit, *siehe* Meinungsfreiheit

- NetzDG 285, 301, 315, 319
- Neutralitätsgebot
 - Abgrenzung amtlicher und parteipolitischer Äußerungen 212
 - Begründung 211
 - in sozialen Online-Netzwerken 217
 - Reichweite 216
- Newsfeed
 - Ansatzpunkt für Meinungsbeeinflussung 62
 - Definition 19
 - Einordnung 29, 290
 - Schutzbereich der Meinungsfreiheit 96
- Nichtamtliche Wahlbeeinflussung
 - Grenzen 244
 - Parteien 246
- Straftatbestände 294
- Nudging 79
- Nutzer sozialer Online-Netzwerke
 - Definition 85
 - Grundrechtsschutz 119, 140
 - Kennzeichnungspflicht 283
 - Schutz durch die Informationsfreiheit 127
 - Schutz durch die Meinungsfreiheit 119, 122
 - Schutz durch die Pressefreiheit 126
 - Schutz durch die Rundfunkfreiheit 126
- Öffentliche Meinung, *siehe* Meinungsbildung
- Öffentliche Privatkommunikation **28**, 83
- Online-Banking 103
- Onlinezeitungen 115

- Parteien
 - Äußerungsmodalitäten 247 f., **251**, 253
 - Beteiligung am Kommunikationsprozess 235
 - Beteiligung an Medienunternehmen 238
 - Beteiligung an sozialen Online-Netzwerken 240
 - Chancengleichheit der ~ 325
 - Freiheit der ~ 232
 - Funktionen **230**
 - Gleichheit der ~ 232
 - Grenzen kommunikativer Tätigkeit 251
 - Grundrechtsschutz 229, **235**, 241, 246, 249
 - innere Ordnung 232
 - Kommunikation 237, 241, 248
 - Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken 241
 - Nähe zur staatlichen Sphäre 228
 - Öffentlichkeit der ~ 234
 - Parteienwettbewerb 233, 236
 - parteipolitische Accounts 242
 - Publizitätsgebot 234
 - Rechtsform 227
 - Regelung automatisierter Kommunikation 324

- verfassungsrechtlicher Status 227, **231**
- Verwendung von Political Bots **245**, **251**, 253, 332
- Wahlbewerber 251
- Political Bots
 - Äußerungsmodalitäten **172**
 - Botometer 64
 - Browser-Automatisierung 36
 - Definition **46**
 - Identifizierung **63, 66**
 - Identitätsmissbrauch 190 f.
 - Identitätstäuschung **174**, 188, 203, 249, 332
 - Inhalt der Kommunikation 171
 - Kennzeichnungspflicht **314**
 - Netzwerkexterne Beeinflussung 78, 81
 - Netzwerkinterne Beeinflussung 75, 80
 - Rechtfertigung staatlicher Eingriffe 194, 332, 334
 - Regulierungsansätze 297
 - Regulierungsziele 311
 - Regulierung von Identitätsmissbrauch 319
 - Risiken 47, **51, 75**, 187, 202
 - Schutzbereich der Meinungsfreiheit 141, 146, 170, **188 f.**, 192, 204
 - staatliche Verwendung 223, **225**
 - Steuerungs-Software 33, 156, 159, 163
 - Strategien bei der Verwendung 47
 - Technische Entwicklung 68
 - Technischer Hintergrund **32**
 - Verstärkung von Falschnachrichten 49
 - Verwender 302
 - Verwendung durch Parteien 226, **251**
 - Verwendung in Deutschland 44
 - Verzerrung von Meinungsbildern 175, 204
 - Zurechnung zum Entwickler 163
 - Zurechnung zum Verwender 166
- Presseberufe
 - Grundrechtsschutz 118
- Pressefreiheit
 - Abgrenzung zur Meinungsfreiheit 99, 101
 - Abgrenzung zur Rundfunkfreiheit 113, **115**
 - Allgemein zugänglichkeit 101
 - Begriff der Presse 113
 - Betreiber sozialer Online-Netzwerke 117
 - gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum 274
 - Nutzer sozialer Online-Netzwerke 124, 127
 - objektive Komponente **271**
 - pressenspezifisches Verhalten 125
 - sachlicher Schutzbereich 101, 123
 - Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten 104
 - Schutz juristischer Personen 117
 - Selektives Lesemedium **115**
- Presse-Grosso 104
- Prognoseentscheidungen
 - gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum 310
 - rechtstechnische Umsetzung 308
 - wissenschaftliche Unsicherheiten 306
- Pseudonym
 - Definition **180**
 - Gefahr der Selbstzensur 183
 - Meinungsfreiheit 180
- Recht auf informationelle Selbstbestimmung
 - Nutzer sozialer Online-Netzwerke 128
 - Schutzbereich 128
- Regulierung
 - Ansätze für Political Bots 297
 - automatisierte Meinungsbeeinflussung 277
 - Begriff 255
 - Betreiber sozialer Online-Netzwerke 304
 - Identitätsmissbrauch in sozialen Online-Netzwerken 319
 - Political Bots 255, 326
 - Selbstregulierung 329
- Religionsfreiheit 134
- Risikoentscheidungen, *siehe* Prognoseentscheidungen
- Rundfunkfreiheit
 - Abgrenzung zur Meinungsfreiheit 99, 101
 - Abgrenzung zur Pressefreiheit 113, **115**

- Aktualität des Rundfunks 114
- Allgemeinzugänglichkeit 101
- Begriff des Rundfunks 113
- Betreiber sozialer Online-Netzwerke 117
- Breitenwirkung des Rundfunks 114
- gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum 274
- Nutzer sozialer Online-Netzwerke 124, 127
- objektive Komponente **270**
- rundfunkspezifisches Verhalten 126
- sachlicher Schutzbereich 101, 124
- Schutz inhaltsneutraler Tätigkeiten 106
- Suggestivkraft des Rundfunks 114
- „Supergrundrecht“ 113

- Schmähkritik, *siehe* Meinungsfreiheit
- Schrankentrias, *siehe* Meinungsfreiheit
- Schutzpflichten
 - Abgrenzung zur Drittwirkung 257
 - Adressaten 261
 - Belästigungen 258
 - Einschätzungsspielraum 262
 - Gestaltungsspielraum 262
 - Herleitung 257
 - Inhalt 260
 - Kommunikationsprozess 267, 334
 - Kontrolldichte **264**
 - rechtswidriger Eingriff 258
 - Rolle des Gesetzgebers 261
 - Schutzbedarf 260
 - Schutzgüter 258
 - Störer 259
 - Untermaßverbot 260
 - Voraussetzungen 199, **258**
- Sitztheorie 86
 - Abweichende Ansätze 86
- Social Bots
 - Begriff 31
 - Definition **37**
 - Verwendungsmöglichkeiten 38
- Software
 - lernfähige ~ 158, 166
 - nicht-lernfähige ~ 156
 - Zurechnung zum Entwickler 162, 304

- Zurechnung zum Verwender 165
- Soziale Netzwerke
 - Begriff 7
 - Soziale Online-Netzwerke
 - AGB 11
 - Allgemeinzugänglichkeit 101, 104
 - Anbindung an Presse und Rundfunk 107
 - Anwendungsprogrammierschnittstellen 35, 287, 327
 - Bedeutung als Kommunikationsmedium **52**
 - Bedeutung für die Meinungsverbreitung 109
 - Definition 8, 15
 - Geschäftsmodell 11, 60, 62, 200, 307
 - horizontale ~ 8
 - Notwendigkeit für die Funktionsfähigkeit anderer Medien 108
 - Nutzerprofil **11**, 32
 - „Pizzagate“ 81
 - Privatsphäre-Einstellungen 12
 - Registrierung **10**, 32, 102
 - vertikale ~ 8
 - Wahlkämpfe **56**
 - Staatliche Öffentlichkeitsarbeit
 - Äußerungsmodalitäten 221
 - Bundespräsident 209, 216
 - Eingriff in die Meinungsfreiheit 215
 - Einordnung amtlicher Accounts 217, 222
 - Funktion 208
 - Funktionsverbote 238
 - Gebot der Kommunikationsklarheit **222**, 225
 - Gebot der Richtigkeit 220
 - Gebot der Sachlichkeit 219
 - Gebot der Vollständigkeit 220
 - Inhaltliche Anforderungen 219
 - Mediennutzung 210
 - Nutzung sozialer Online-Netzwerke 210, 218
 - Rechtfertigung amtlicher Äußerungen 215
 - verfassungsrechtliche Grundlagen 209
 - Verhältnismäßigkeit 220
 - Vorwahlzeit 216, 218

- Tatsachenbehauptungen, *siehe* Meinungs-
freiheit
- Telemedien
 - Begriff 278
 - Geschäftsmäßigkeit 279
- TikTok 96
- Twitter
 - Following 12
 - Grundrechtsträgerschaft 89
 - Kategorisierung 9
 - Nutzerzahl 52
 - Regeln zur Automatisierung 59
 - Retweets 12
 - Schutz durch die Meinungsfreiheit 97
 - Timeline 25
- Unternehmen 9
- Verifizierte Accounts 14
- Untermaßverbot, *siehe* Schutzpflichten
- Versammlungsfreiheit 181
- Verwender, *siehe* Software
- Wahlbewerber, *siehe* Parteien
- Wahlwerbung 214
 - soziale Online-Netzwerke 217
- Web 2.0 7
- Weblogs 100
- Werturteil, *siehe* Meinungsfreiheit