

PAUL DÜRR

Social Bots

Internet und Gesellschaft

32

Mohr Siebeck

Internet und Gesellschaft
Schriften des Alexander von Humboldt Institut
für Internet und Gesellschaft

Herausgegeben von
Jeanette Hofmann, Matthias C. Kettemann,
Björn Scheuermann, Thomas Schildhauer
und Wolfgang Schulz

32



Paul Dürr

Social Bots

Digitale Manipulation und
Verfassungsrecht

Mohr Siebeck

Paul Dürr, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Münster und der Universidad Autónoma de Madrid; Wissenschaftliche Mitarbeit am Weizenbaum Institut für die vernetzte Gesellschaft in Berlin und Forschungsaufenthalt an der Universität Haifa; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; Rechtsanwalt in Berlin.
orcid.org/0000-0003-4008-1856

D 6

Open Access gefördert durch den Fachinformationsdienst (FID) interdisziplinäre Rechtsforschung in Berlin.

ISBN 978-3-16-163385-0 / eISBN 978-3-16-163386-7

DOI 10.1628/978-3-16-163386-7

ISSN 2199-0344 / eISSN 2569-4081 (Internet und Gesellschaft)

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

© 2024 Paul Dürr

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2024. www.mohrsiebeck.com

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>. Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Für meine Großeltern

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Die digitale Manipulation des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses ist ein Themenfeld, das sich in technologischer, politischer und (rechts-)wissenschaftlicher Hinsicht sehr dynamisch entwickelt. Die Arbeit berücksichtigt Literatur und Regulierungsvorhaben bis zum Herbst 2023. Jedoch hoffe ich, dass die verfassungsrechtlichen Überlegungen auch für zukünftige Manipulationsphänomene und regulatorische Konzepte fruchtbar gemacht werden können.

Mein Dank gilt zunächst Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck, der mein Promotionsvorhaben von der Konzeption bis zur mündlichen Prüfung betreut hat. Er hat im Studium mein Interesse am Verfassungsrecht geweckt und verkörpert für mich bis heute höchstes Engagement für Forschung und Lehre.

Herrn Prof. Dr. Herbert Zech danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Vor allem aber bedanke ich mich für die kontinuierliche Unterstützung meines Dissertationsprojekts, geistreiche Denkanstöße und die Leidenschaft, die er für Wissenschaft vermittelt.

Ich hatte das Privileg, dass mein Forschungsvorhaben durch öffentliche Mittel gefördert wurde. Bedanken möchte ich mich dafür bei der Studienstiftung des deutschen Volkes und dem Weizenbaum Institut für die vernetzte Gesellschaft. Am Weizenbaum Institut sind große Teile der Arbeit entstanden. Dort zu arbeiten und zu forschen, war ein großes Glück: Das Institut bot mir nicht nur ideale Voraussetzungen zum Nachdenken und Schreiben. Es brachte mich auch mit vielen Menschen zusammen, bei denen ich mich für akademische Diskussionen, kulinarische Freuden und jede Menge heiterer Momente bedanken möchte. Das gilt natürlich in besonderem Maße für meine Weggefährten der FG 16: Simon Schrör, Jana Pinheiro, Ferdinand Müller, Pablo Schumacher und Alexandra Keiner.

Bei meinen Eltern Tatjana und Frank bedanke ich mich für bedingungslose Unterstützung und das uneingeschränkte Vertrauen, das sie mir entgegenbringen. Jürgen und Sabine danke ich für unermüdliches Korrekturlesen. Dir, liebe Charlotte, danke ich für deine Zuneigung, Aufmunterung, Fußnotenkorrekturen und vieles mehr.

Berlin, im Februar 2024

Paul Dürr

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| Vorwort | VII |
| Inhaltsverzeichnis | XI |
| Einleitung | 1 |
| A. <i>Anlass der Untersuchung: Social Bots als Sinnbild kommunikativer Veränderungen</i> | 1 |
| B. <i>Zentrale Fragestellungen und Eingrenzung des Untersuchungsumfangs</i> | 4 |
| C. <i>Gang der Untersuchung</i> | 5 |
| Teil 1: Untersuchungsgegenstand: Social Bots – ein neues Instrument digitaler Manipulation | 7 |
| A. <i>Social Bots als pseudomenschliche Kommunikationsteilnehmer innerhalb sozialer Netzwerke</i> | 7 |
| B. <i>Social Bots und die digitale Manipulation politischer Prozesse</i> | 32 |
| Teil 2: Verfassungsrechtlicher Schutz durch das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit | 55 |
| A. <i>Persönlicher Schutzbereich</i> | 55 |
| B. <i>Sachlicher Schutzbereich</i> | 78 |
| Teil 3: Beeinträchtigte Interessen: Social Bots und die demokratische Öffentlichkeit | 151 |
| A. <i>Öffentlichkeit und Manipulation im demokratischen System des Grundgesetzes</i> | 151 |
| B. <i>Auswirkungen auf den demokratischen Legitimationsmodus der Wahlen</i> | 168 |
| C. <i>Beeinträchtigung subjektiv-individueller Kommunikationsinteressen</i> | 199 |

| | |
|--|-----|
| <i>D. Verzerrung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses</i> | 207 |
| <i>E. Besondere Restriktionen für staatliche Stellen und Parteien</i> | 255 |
| <i>F. Staatliche Schutzpflicht und legislativer Gestaltungsspielraum</i> | 297 |
| Teil 4: Regulierung von Social Bots | 311 |
| <i>A. Selbstregulierung der Plattformbetreiber</i> | 311 |
| <i>B. Regulierungskonzept de lege lata: Zur Kennzeichnungspflicht des Medienstaatsvertrags</i> | 324 |
| <i>C. Regulierungsperspektiven de lege ferenda</i> | 357 |
| <i>D. Zwischenergebnis, resilienzfördernde Maßnahmen und Restrisiko</i> ... | 378 |
| Zusammenfassende Thesen | 381 |
| Literaturverzeichnis | 387 |
| Sachverzeichnis | 411 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Vorwort | VII |
| Inhaltsübersicht | IX |
| Einleitung | 1 |
| A. <i>Anlass der Untersuchung: Social Bots als Sinnbild kommunikativer Veränderungen</i> | 1 |
| B. <i>Zentrale Fragestellungen und Eingrenzung des Untersuchungsumfangs</i> | 4 |
| C. <i>Gang der Untersuchung</i> | 5 |
| Teil 1: Untersuchungsgegenstand: Social Bots – ein neues Instrument digitaler Manipulation | 7 |
| A. <i>Social Bots als pseudomenschliche Kommunikationsteilnehmer innerhalb sozialer Netzwerke</i> | 7 |
| I. Begriffsklärung | 7 |
| 1. Bot-Technologie und die Automatisierung digitaler Aufgaben | 8 |
| 2. Arbeitsdefinition | 10 |
| 3. Abgrenzung zu verwandten Internetphänomenen | 11 |
| a) Fake News und Desinformation | 12 |
| b) Trolle | 13 |
| c) Chatbots | 14 |
| d) Cyborgs | 14 |
| II. Technischer Hintergrund: Zur Erstellung und Vervielfältigung von Social Bots | 16 |
| III. Handlungsspektrum von Social Bots | 19 |
| 1. Netzwerkspezifische Funktionen als absolute Grenze | 19 |
| 2. Die Leistungsfähigkeit der Steuerungssoftware als relative Grenze | 20 |
| IV. Künstliche Authentizität durch Täuschung | 24 |
| V. Enttarnungsmöglichkeiten und ihre Grenzen | 26 |
| 1. Mangelnde Medienkompetenz der Internetnutzer | 26 |

| | |
|---|-----------|
| 2. Professionelle Enttarnung | 27 |
| VI. Einsatzmöglichkeiten und Missbrauchsgefahr | 30 |
| <i>B. Social Bots und die digitale Manipulation politischer Prozesse</i> | <i>32</i> |
| I. Einsatzbeispiele | 33 |
| 1. Exemplarische Social Bot-Einsätze weltweit | 33 |
| 2. Situation in Deutschland | 35 |
| II. Begriffsklärung: (Digitale) Manipulation als verdeckte Form der Beeinflussung | 37 |
| III. Manipulationsstrategien | 39 |
| 1. Verzerrung des Kommunikationsprozesses durch das Erzeugen künstlicher Mehrheiten und die Simulation gesellschaftlichen Rückhalts | 40 |
| a) Strategien zur Erlangung quantitativer Meinungsmacht | 40 |
| b) Auswirkungen auf die Meinungsbildung: Zur „Schweigespirale“ und dem Prinzip sozialer Bewährtheit ... | 42 |
| 2. Blockieren gegnerischer Meinungskanäle | 44 |
| 3. Zukunftsszenario: Von einer quantitativen zu einer qualitativen Manipulation | 45 |
| IV. Zur tatsächlichen Relevanz: Der Effekt von Social Bots auf politische Entscheidungsprozesse | 47 |
| 1. Methodische Schwierigkeiten und empirische Unschärfen | 47 |
| 2. Kein unmittelbarer Einfluss auf das Ergebnis politischer Entscheidungen | 48 |
| 3. Potenzielle Auswirkungen auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung | 49 |
| 4. Eine neue Qualität politischer Manipulation | 51 |
| 5. Zwischenergebnis: Aktuelles Risiko und vorläufige Gefahrenprognose | 52 |
| Teil 2: Verfassungsrechtlicher Schutz durch das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit | 55 |
| <i>A. Persönlicher Schutzbereich</i> | <i>55</i> |
| I. Grundrechtsberechtigung <i>de lege lata</i> | 56 |
| 1. Natürliche Personen als „originäre“ Grundrechtsträger | 56 |
| 2. Grundrechtsberechtigung juristischer Personen | 60 |
| a) Begriff der „juristischen Personen“ i.S.d. Art. 19 Abs. 3 GG | 61 |
| b) Restriktion auf „inländische“ juristische Personen | 62 |
| c) Wesensvorbehalt | 63 |
| II. Grundrechtsberechtigung <i>de lege ferenda</i> : Ausweitung auf technische Systeme | 65 |
| 1. Mögliche Ausgestaltung einer Grundrechtserstreckungsnorm für „maschinelle Personen“ | 67 |

| | |
|--|-----|
| 2. Vereinbarkeit einer Verfassungsänderung mit Art. 79 Abs. 3 GG | 69 |
| 3. Rechtspolitische Bewertung | 73 |
| a) Verfassungsrechtliches Schutzzvakuum | 73 |
| b) Argumente gegen eine Ausweitung der Grundrechtsberechtigung | 76 |
| c) Schrittweise Statuserweiterung | 77 |
| III. Zwischenergebnis | 78 |
| <i>B. Sachlicher Schutzbereich</i> | 78 |
| I. Grundrechtsdogmatische Vorüberlegung: Vorzüge einer weiten Schutzbereichsinterpretation | 79 |
| 1. Grundrechtsdogmatischer Dreischritt: Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung | 81 |
| 2. Liberales Grundrechtsverständnis: Konfliktlösung primär auf Rechtfertigungsebene | 82 |
| 3. Restriktionsansatz: Enger Gewährleistungsinhalt statt weiter Schutzbereich | 82 |
| 4. Weiter Schutzbereich als Basis einer rationalen Grundrechtsargumentation | 84 |
| 5. Abstrakte Voraussetzungen für die Annahme einer Schutzbereichsausnahme | 87 |
| 6. Zwischenergebnis | 90 |
| II. Inhaltsfrage: Digitale Desinformation als „Meinung“ im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG | 90 |
| 1. Ausgangspunkt: Weites verfassungsrechtliches Begriffsverständnis | 91 |
| 2. Schutzbereichsausnahme für (bewusst) unwahre Tatsachenbehauptungen | 94 |
| a) Dogmatische Rechtfertigung der Schutzbereichsausnahme | 94 |
| b) Fake News und Desinformation als bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen | 98 |
| c) Einsatz von Social Bots als bewusst unwahre Tatsachenbehauptung | 99 |
| 3. Schutz von Schmähkritik, Formalbeleidigungen und Hassrede | 100 |
| III. Modalitätsfrage: Social Bots als geschütztes Äußerungsmedium | 103 |
| 1. Schutzbereichsrelevante Besonderheiten von Social Media- Kommunikation | 104 |
| a) Die Meinungsfreiheit als „technikoffenes Grundrecht“: Schutz digitaler Kommunikation | 104 |
| b) Einzelne Social Media-Funktionen und ihr kommunikativer Gehalt | 105 |
| 2. Absolute Grenze der Modalitätsfreiheit: Verhaltenssteuerung durch Zwang | 108 |

| | | |
|-----|---|-----|
| a) | Physische Gewalt als Ausgangspunkt | 109 |
| b) | Vorsichtige Erweiterung der Restriktion: psychischer Zwang durch Drohungen | 111 |
| c) | Verortung von Social Bots: Blockieren von Meinungskanälen als digitaler Zwang | 113 |
| 3. | Automatisierung als legitime Form moderner Individualkommunikation | 115 |
| a) | Kein Schutz von intermaschinellm Datenaustausch | 115 |
| b) | Programmierung eines Algorithmus als antizipierte Meinungsäußerung | 117 |
| c) | Mindesterfordernis: Zurechnungszusammenhang zwischen Mensch und Maschine | 119 |
| aa) | Zivilrechtliche Zurechnungsgrundsätze zur automatisierten Willenserklärung | 121 |
| bb) | Zurechnung automatisierter Meinungsäußerungen durch Social Bots | 124 |
| cc) | Konkretisierung des Zurechnungssubjekts | 127 |
| 4. | Fiktive Profilgestaltung als geschützte Anonymität | 128 |
| a) | Begriffsklärung: Pseudonymität und Anonymität | 128 |
| b) | Verfassungsrechtlicher Schutzzumfang | 129 |
| aa) | Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG | 131 |
| bb) | Systematischer Zusammenhang | 131 |
| cc) | Telos | 132 |
| (1) | Einwände gegen den Anonymitätsschutz | 133 |
| (2) | Der Schutz vor Selbstzensur als maßgebliches Argument für den Anonymitätsschutz | 136 |
| c) | Zwischenergebnis | 138 |
| 5. | Rechtsdogmatisches Neuland: Schutzbereichsausnahme für „bewusst unwahre Meinungsäußerungsmodalitäten“ | 138 |
| a) | Präzisierung des Täuschungselements: Verbindung von Automatisierung und Identitätstäuschung | 139 |
| b) | Begründungsansätze für eine neue Schutzbereichsausnahme | 140 |
| aa) | Unterschiede zu bisherigen Formen der Anonymisierung | 141 |
| (1) | Qualitative Unterschiede | 141 |
| (2) | Quantitative Unterschiede | 144 |
| bb) | Parallele zur Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen | 145 |
| c) | Zwischenergebnis: Plädoyer für eine Berücksichtigung des Täuschungselements auf Rechtfertigungsebene | 148 |

| | |
|---|-----|
| Teil 3: Beeinträchtigte Interessen: Social Bots und die demokratische Öffentlichkeit | 151 |
| A. <i>Öffentlichkeit und Manipulation im demokratischen System des Grundgesetzes</i> | 151 |
| I. Öffentlichkeit: Begriff, Struktur(wandel) und Funktionen im demokratischen System | 152 |
| 1. Begriff der Öffentlichkeit | 152 |
| 2. Struktur von Öffentlichkeit: Ebenen, Foren, Akteure | 154 |
| 3. Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit | 156 |
| 4. Funktionen von Öffentlichkeit im demokratischen System | 159 |
| II. Demokratische Öffentlichkeit als verfassungsrechtliches Leitbild ... | 162 |
| III. Normative Leitplanken des Grundgesetzes | 163 |
| IV. Demokratische Öffentlichkeit zwischen Partizipation und Manipulation | 166 |
| B. <i>Auswirkungen auf den demokratischen Legitimationsmodus der Wahlen</i> | 168 |
| I. Wahlen als zentraler Modus demokratischer Legitimation | 168 |
| II. Freiheit der Wahl | 169 |
| 1. Absoluter Schutz vor externer Beeinflussung beim Akt der Stimmabgabe | 170 |
| 2. Wahlbeeinflussungen im Vorfeldstadium: Zwischen zulässigem Wahlkampf und unzulässiger Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit | 173 |
| a) Mindestanfordernis: Funktionaler Kontext zu einer Wahl ... | 173 |
| b) Verstoß gegen Freiheit der Wahl nur bei hinreichender Intensität der Beeinflussungshandlung | 176 |
| aa) Inkompatibilität von Freiheit (der Wahl) und Zwang ... | 177 |
| bb) Graubereich zwischen Zwang und argumentativer Überzeugung | 179 |
| c) Manipulation und Täuschung im Kontext der Freiheit der Wahl | 182 |
| aa) Manipulation und Freiheit der Wahl in der Rechtsprechung | 182 |
| bb) Grundsatz: Restriktive Anwendung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bei Manipulationen des Willensbildungsprozesses | 186 |
| cc) Ausnahme: Marginalisierung des individuellen Entscheidungsspielraums | 188 |
| dd) Wählerautonomie und digitale Manipulation durch Social Bots | 191 |
| III. Gleichheit der Wahl | 193 |
| IV. Öffentlichkeit der Wahl | 197 |

| | | |
|------|--|-----|
| V. | Zwischenergebnis | 199 |
| C. | <i>Beeinträchtigung subjektiv-individueller Kommunikationsinteressen</i> | 199 |
| I. | Meinungsfreiheit | 199 |
| II. | Informationsfreiheit | 202 |
| | 1. Kein subjektives Recht auf wahrheitsgemäße Information | 202 |
| | 2. Negative Dimension der Informationsfreiheit: Schutz vor aufgedrängter Information und das Recht auf selbstbestimmte Rezeption | 203 |
| III. | Zwischenergebnis | 207 |
| D. | <i>Verzerrung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses</i> | 207 |
| I. | Verfassungsrechtlicher Maßstab: Die objektive Dimension von Art. 5 Abs. 1 GG | 209 |
| | 1. Objektive Dimension und überindividueller Inhalt der Grundrechte | 209 |
| | 2. Objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte im System der Kommunikationsfreiheiten | 212 |
| | a) Gemeinsames Ziel: Freiheit individueller und öffentlicher Meinungsbildung | 212 |
| | b) Unterschiede in inhaltlicher und dogmatischer Ausrichtung | 214 |
| | c) Präzisierung des normativen Anknüpfungspunkts | 216 |
| | 3. Der Kommunikationsprozess als objektiv-rechtliches Schutzgut der Meinungsfreiheit | 216 |
| | a) Die demokratiekonstituierende Funktion der Meinungsfreiheit als Basis eines überindividuellen Freiheitschutzes | 217 |
| | b) (Unzureichende) verfassungsdogmatische Konkretisierung des Schutzguts | 219 |
| | 4. Zwischenergebnis | 221 |
| II. | Das Konzept kommunikativer Chancengleichheit als Konkretisierungsansatz | 221 |
| | 1. Übergeordneter Kontext: Demokratischer Wettbewerb und das Prinzip der Chancengleichheit | 222 |
| | 2. Verfassungsrechtliche Verankerung und Funktion | 224 |
| | 3. Normativer Gehalt: Kommunikative Chancengleichheit als privilegienkritischer Analysemaßstab | 226 |
| | 4. Bisherige Anwendungsfelder | 228 |
| | a) Chancengleicher Zugang zum Kommunikationsprozess | 228 |
| | b) Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im Bereich der Massenmedien | 230 |
| | 5. Zwischenergebnis | 233 |
| III. | Social Bots im Kontext kommunikativer Chancengleichheit | 233 |

| | |
|---|-----|
| 1. Der Einsatz von Social Bots als Machtfaktor im Meinungsbildungsprozess | 234 |
| 2. Zur Legitimierung kommunikativer Machtungleichgewichte | 236 |
| a) Verfassungsrechtliches Ideal: Geistiger Meinungskampf und kommunikativ begründete Machtstellungen | 237 |
| b) Die Ausübung von Zwang als Inbegriff illegitimer Meinungsmacht | 239 |
| 3. Verortung digitaler Manipulation durch Social Bots | 241 |
| a) Automatisierung als technisch vermittelte Macht | 241 |
| aa) Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung als nicht-exklusive Hilfsmittel | 243 |
| bb) Zur kommunikativen Relevanz von Automatisierungsanwendungen | 244 |
| b) Das Täuschungselement und die Macht digitaler Claqueure | 246 |
| aa) Drei Täuschungsdimensionen | 246 |
| bb) Zur besonderen Qualität der erzeugten Meinungsmacht | 247 |
| cc) Normative Einordnung: Social Bots im Spannungsverhältnis mit den Zielwerten des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG | 250 |
| (1) Kommunikative Selbstbestimmung | 250 |
| (2) Demokratische Öffentlichkeit und das Prinzip „one man, one voice“ | 252 |
| 4. Zwischenergebnis | 254 |
| <i>E. Besondere Restriktionen für staatliche Stellen und Parteien</i> | 255 |
| <i>I. Social Bots als Instrument staatlicher Kommunikationstätigkeit ...</i> | 256 |
| 1. Der Staat als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung | 256 |
| 2. Zurechnungskriterien: Inanspruchnahme amtlicher Autorität oder staatlicher Ressourcen | 258 |
| 3. Verfassungsrechtlicher Kontext staatlicher Kommunikationstätigkeit | 261 |
| 4. Richtigkeit, Sachlichkeit und Neutralität als etablierte, aber unzureichende Maßstäbe | 262 |
| a) Richtigkeitsgebot | 263 |
| b) Sachlichkeitsgebot | 263 |
| c) Neutralitätsgebot | 265 |
| aa) Verfassungsrechtliche Verankerung | 265 |
| bb) Normativer Gehalt: Verbot zielgerichteter Wettbewerbsverzerrungen | 265 |
| cc) Digitaler Kontext und Konfliktpotenzial beim Einsatz von Social Bots | 267 |

| | |
|--|-----|
| 5. Keine Unsichtbarkeit des Staates: Social Bots als Verstoß gegen das Gebot der Kommunikatorklarheit | 269 |
| a) Verfassungsrechtliche Verankerung | 269 |
| b) Normativer Gehalt und Anwendung auf das Phänomen der Social Bots | 271 |
| aa) Mindestvorgabe: Erkennbarkeit des Staates und Ausschluss von Identitätstäuschungen | 272 |
| bb) Erweiterung: Transparenz bei Kommunikationsautomatisierung | 273 |
| 6. Zwischenergebnis | 276 |
| II. Social Bots und die verfassungsrechtliche Sonderstellung politischer Parteien | 277 |
| 1. Zwischen Staat und Gesellschaft: Zur Rolle der Parteien in der Kommunikationsordnung des Grundgesetzes | 278 |
| 2. Status der Freiheit: Keine Übertragbarkeit der für den Staat geltenden Kommunikationsgebote | 281 |
| 3. Status der Gleichheit: Implikationen für den Wettbewerb der Parteien | 284 |
| 4. Status der Öffentlichkeit: Besondere Verantwortung für den Kommunikationsprozess und verfassungsrechtliche Transparenzerwartung | 286 |
| a) Status der Öffentlichkeit als verantwortungsbegründendes Element | 287 |
| b) Verfassungsrechtliche Verankerung und inhaltliche Konkretisierung | 287 |
| c) Social Bots im Spannungsfeld zwischen verfassungsrechtlicher Transparenzerwartung und kommunikativer Freiheit | 290 |
| aa) Zur freiheitslimitierenden Wirkung von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG | 290 |
| bb) Identifizierbarkeit der Partei als demokratisches Anliegen | 292 |
| cc) Täuschung über den Automatisierungsumstand und der Gedanke der Ressourcentransparenz | 294 |
| 5. Zwischenergebnis | 296 |
| <i>F. Staatliche Schutzpflicht und legislativer Gestaltungsspielraum</i> | 297 |
| I. Social Bots im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis | 298 |
| 1. Grenzen von Abwehrdimension und (mittelbarer) Drittwirkung der Grundrechte | 298 |
| 2. Staatliche Schutzpflicht als dogmatischer Hebel zur Effektivierung grundrechtlicher Wertungen | 299 |
| II. Tatbestand der staatlichen Schutzpflicht | 301 |

| | |
|--|---------|
| 1. Social Bots als Instrument der Grundrechtsbeeinträchtigung | 301 |
| 2. Gefahrenschwelle: Staatliche Schutzpflicht trotz empirischer Unschärfen | 303 |
| a) Polizeirechtlicher Gefahrenbegriff als Orientierungspunkt | 303 |
| b) Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und empirische Unschärfen | 304 |
| c) Besondere Qualität der Grundrechtsbeeinträchtigung | 305 |
| III. Rechtsfolge: Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers | 306 |
| Teil 4: Regulierung von Social Bots | 311 |
| A. <i>Selbstregulierung der Plattformbetreiber</i> | 311 |
| I. Keine grundrechtlich determinierte Schutzpflicht der Plattformbetreiber | 312 |
| II. Wirtschaftliche Rationalitäten als Basis der Selbstregulierung | 312 |
| III. Mobilisierung durch Soft Law: EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation | 313 |
| IV. Normative Struktur der Selbstregulierung: Social Bot-Manipulation als Verstoß gegen die Plattform-Regeln | 315 |
| 1. Facebook | 316 |
| 2. Twitter | 318 |
| V. Vorteile und Grenzen der Selbstregulierungsmaßnahmen | 319 |
| 1. Vorteile: Technische Kapazitäten und normative Reichweite | 320 |
| 2. Grenzen: Effektivitäts- und Transparenzdefizite im Kontext des grundrechtlichen Freiheitsanspruchs | 321 |
| VI. Zwischenergebnis | 323 |
| B. <i>Regulierungskonzept de lege lata: Zur Kennzeichnungspflicht des Medienstaatsvertrags</i> | 324 |
| I. Kennzeichnungspflicht für Nutzer sozialer Netzwerke (§ 18 Abs. 3 MStV) | 325 |
| 1. Adressaten: Inländische Nutzer sozialer Netzwerke | 326 |
| 2. Tatbestandsmäßiges Verhalten: Kommunikationsautomatisierung mit Täuschungspotenzial | 327 |
| a) Automatisiert erstellte Inhalte oder Mitteilungen | 327 |
| b) Authentische Ausgestaltung des Nutzerkontos | 330 |
| 3. Rechtsfolge: Kennzeichnungspflicht und Sanktionsmöglichkeiten | 331 |
| 4. Bewertung: Risikoadequates Instrument mit Durchsetzungsproblemen | 332 |
| a) Verhältnismäßigkeit der Kennzeichnungspflicht | 332 |
| aa) Legitimer Zweck | 332 |
| bb) Geeignetheit | 333 |
| cc) Erforderlichkeit | 334 |

| | |
|---|-----|
| dd) Angemessenheit | 335 |
| (1) Geringe Schutzwürdigkeit bei Täuschung über Automatisierungsumstand | 335 |
| (2) Manipulationspotenzial als Abwägungsfaktor | 337 |
| (3) Abwägungsergebnis: Praktische Konkordanz durch Transparenz | 339 |
| b) Zu den Problemen bei der Rechtsdurchsetzung und der (nicht nur) symbolischen Wirkung der Kennzeichnungspflicht | 339 |
| II. Effektuierung der Kennzeichnungspflicht durch vorsichtige Einbindung der Plattformbetreiber (§ 93 Abs. 4 MStV) | 341 |
| 1. Adressaten: Betreiber sozialer Netzwerke | 342 |
| 2. Konkretisierung des Verantwortungstatbestands | 342 |
| a) Der weite Wortlaut als Ausgangspunkt | 342 |
| b) Haftungsprivilegierungen als systematisches Argument gegen aktive Überwachungspflicht | 343 |
| c) Telos: Effektiver Grundrechtsschutz und weiter Handlungsspielraum der Plattformbetreiber | 345 |
| 3. Satzung i.S.v. § 96 MStV als Konkretisierungsinstrument | 347 |
| 4. Mögliche Umsetzungsmaßnahmen | 348 |
| a) Minimalanforderung: Implementierung einer Kennzeichnungsfunktion | 348 |
| b) Eigene Kennzeichnungspflicht ab Kenntnis (Notice-and- disclosure) | 349 |
| c) Fakultative Maßnahmen | 350 |
| 5. Bewertung: Sinnvoller Regulierungsansatz mit Konkretisierungsbedarf | 351 |
| a) Verhältnismäßigkeit der Plattformverantwortlichkeit | 351 |
| b) Kein falscher Anreiz zum „Overblocking“ | 353 |
| c) Konkretisierungsauftrag der Landesmedienanstalten und Grenzen des Regulierungsansatzes | 354 |
| III. Zwischenergebnis | 356 |
| C. <i>Regulierungsperspektiven de lege ferenda</i> | 357 |
| I. Vermeidung von eingriffsintensiven Verboten | 357 |
| 1. Verbot automatisierter Kommunikation in sozialen Netzwerken | 358 |
| 2. Einschränkung anonymer Kommunikation durch Klarnamen- oder Identifizierungspflicht | 359 |
| a) Klarnamenpflicht | 360 |
| b) Identifizierungspflicht | 361 |
| II. Politische Parteien als potenzielle Regulierungsadressaten | 365 |
| III. Erweiterte Transparenzpflichten für die Betreiber sozialer Netzwerke | 367 |

| | |
|---|-----|
| IV. Regulierungsbestrebungen auf EU-Ebene | 369 |
| 1. Digital Services Act: Compliance-Mechanismus zum Schutz vor „systemischen Risiken“ | 370 |
| a) Adressaten: Sehr große Online-Plattformen | 371 |
| b) Der Einsatz von Social Bots als systemisches Risiko | 371 |
| c) Die einzelnen Pflichten: Risikobewertung, Risikominderung, Prüfung, Transparenz | 372 |
| d) Bewertung und Vergleich mit dem Regulierungskonzept des Medienstaatsvertrags | 374 |
| 2. Artificial Intelligence Act: Kennzeichnungspflicht für „intelligente“ Kommunikationssysteme | 376 |
| D. <i>Zwischenergebnis, resilienzfördernde Maßnahmen und Restrisiko</i> ... | 378 |
| Zusammenfassende Thesen | 381 |
| Literaturverzeichnis | 387 |
| Sachverzeichnis | 411 |

Einleitung

A. Anlass der Untersuchung: Social Bots als Sinnbild kommunikativer Veränderungen

Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt [...]. Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist.¹

Dieser prägnante Ausspruch zum Verhältnis von Meinungsfreiheit und Demokratie besitzt über 60 Jahre nach der wegweisenden Lüth-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1958 nach wie vor Gültigkeit. Ein demokratisches System ist auf die kommunikative Partizipation der Bürgerinnen und Bürger angewiesen.² Allerdings bekommt das Bild des demokratiefördernden Diskurses gerade in jüngerer Vergangenheit immer mehr Risse. Insbesondere in digitalen Kontexten zeigt sich: Kommunikative Freiheiten eröffnen auch Raum für missbräuchliche Verhaltensweisen, die eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung nicht fördern, sondern ihre Funktionsbedingungen schleichend untergraben.

Dass die Digitalisierung einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel angestoßen hat, ist inzwischen kaum mehr als eine Plattitüde.³ Digitale Technologie durchdringt beinahe jeden Lebensbereich und rekonfiguriert das wirtschaftliche, politische und soziale Zusammenleben auf vielfältige Weise. Besonders deutlich offenbart sich dieser Veränderungsprozess im Kontext zwischenmenschlicher Kommunikation. Die informationstechnologischen Innovationspotenziale schlagen sich in einem „digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit“ nieder.⁴

¹ BVerfGE 7, 198 (208).

² Allein aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden das generische Maskulinum verwendet und auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen beziehen sich auf beide Geschlechter gleichermaßen.

³ Exemplarisch zum Begriff der Digitalisierung *Peuker*, Verfassungswandel durch Digitalisierung, S. 17: „Digitalisierung dient [...] als Chiffre für einen umfassenden gesellschaftlichen und kulturellen Wandel, der durch die Entwicklung neuer digitaler informations- und kommunikationstechnischer Systeme angestoßen wurde und der sich im Bedeutungszuwachs dieser Systeme für die private und die öffentliche Kommunikation manifestiert.“

⁴ Mit dieser Formulierung etwa *Thiel*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Stichworte zur

Während die klassischen Massenmedien ihre Monopolstellung als Gatekeeper der öffentlichen Meinungsbildung verlieren, gewinnen neue Kommunikations- und Informationsformen zunehmend an Bedeutung.⁵ Eine zentrale Rolle spielen in diesem Zusammenhang die sozialen Netzwerke. Die durch sie eröffneten Interaktions- und Vernetzungsmöglichkeiten wirken sich in erheblicher Weise auf das kommunikative Ökosystem der demokratischen Gesellschaft aus.

Dabei handelt es sich um einen ambivalenten Vorgang. Auf der einen Seite erweitern die niedrigen Zugangshürden und der Optionenreichtum digitaler Kommunikation die Partizipationschancen: Jede Person, die Zugang zum Internet hat, kann nicht nur auf eine Fülle an Informationen zugreifen, sondern als Kommunikator einen großen Adressatenkreis erreichen und so zum Faktor der öffentlichen Meinungsbildung werden. Auf der anderen Seite entstehen neue Missbrauchs- und Eskalationspotenziale:⁶ Die sozialen Netzwerke werden zum Forum von Desinformations- und Manipulationskampagnen. Illegale Inhalte, Hassbotschaften und Falschnachrichten verbreiten sich in rasantem Tempo. Und neue Beeinflussungsinstrumente führen zu Machtungleichgewichten im kommunikativen Wettstreit. Die Risiken digitaler Kommunikationsformen manifestieren sich in Autonomie- und Persönlichkeitsrechtsverletzungen des Individuums. Zugleich besitzen sie jedoch auch eine überindividuelle, gesellschaftliche Dimension: Durch sie wird die Integrität des Kommunikationsprozesses als Strukturelement des demokratischen Systems zunehmend auf die Probe gestellt.⁷

Paradigmatisch für die kommunikativen Veränderungen und die damit einhergehenden Risiken steht das Phänomen der Social Bots. Dabei handelt es sich um automatisierte Profile in sozialen Netzwerken, die unter Vortäuschung einer menschlichen Identität am digitalen Kommunikationsprozess teilnehmen.⁸ Diesen pseudomenschlichen Kommunikationsteilnehmern wird nachgesagt, dass sie die öffentliche Meinungsbildung verzerren und so den politischen Wettbewerb sabotieren können. Sie sollen etwa im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampfes in den Vereinigten Staaten im Jahr 2016 sowie vor dem Brexit-Referendum im Vereinigten Königreich zu Manipulationszwecken eingesetzt worden sein.⁹ Spä-

Zeit, S. 197 (197); *Schliesky*, NVwZ 2019, S. 693 (696); *Hoffmann-Riem*, AöR 137 (2012), S. 509 (517); *Fehling/Leymann*, AfP 2020, S. 110 (110). Angelehnt ist diese Beschreibung an den von *Habermas* postulierten „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, siehe *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Näher zum digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit siehe unter Teil 3.A.I.3.

⁵ Siehe nur *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet, S. 88.

⁶ So *Ingold*, Der Staat 56 (2017), S. 491 (515 ff.).

⁷ Zur „diskursiven Integrität“ als Voraussetzung demokratischer Herrschaft siehe *Schimmele*, Staatliche Verantwortung für diskursive Integrität in öffentlichen Räumen, S. 170 ff.

⁸ Zur Definition von Social Bots siehe unter Teil 1.A.I.2.

⁹ Zum Einsatz von Social Bots im US-Wahlkampf 2016 siehe etwa *Bessil/Ferrara*, First Monday 21 (2016), Ausg. 11; *Kollanyi* u.a., Bots and Automation over Twitter during the U.S. Election, COMPROP Data Memo 2016.4, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/11/Data-Memo-US-Election.pdf> (4.11.2023), S. 2 ff.;

testens seit diesen prominenten Beeinflussungsversuchen steht das Kommunikationsinstrument der Social Bots immer wieder im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Risiken automatisierter Manipulationskampagnen werden nicht nur medial kontrovers diskutiert, sondern sie sind Gegenstand der politischen Debatte und zunehmend auch von Regulierungsvorhaben.¹⁰ In Deutschland gilt seit Inkrafttreten des Medienstaatsvertrags¹¹ eine Kennzeichnungspflicht für Social Bots (§§ 18 Abs. 3, 93 Abs. 4 MStV).

Aus (rechts-)wissenschaftlicher Perspektive ist das Phänomen der Social Bots von besonderem Interesse, weil sich in ihm wesentliche Konfliktlinien des digitalen Strukturwandels der Öffentlichkeit spiegeln. Social Bots heben sich durch ihr spezifisches Manipulationspotenzial von anderen Formen der Meinungsbeeinflussung ab. Charakteristisch ist dabei das Zusammenspiel von Automatisierung und Täuschung: Eine manipulative Qualität gewinnt das Kommunikationsinstrument durch das eingesetzte Täuschungselement. Social Bots operieren unter gefälschten Profilen und verschleiern die Tatsache, dass die Kommunikation automatisiert abläuft. Sie werden von anderen Nutzern sozialer Netzwerke also nicht als computergesteuerte Anwendung, sondern als menschliche Kommunikationspartner wahrgenommen. Auf Grund dieser täuschungsbasierten Authentizität sind Social Bots geradezu prädestiniert, um als Manipulationsinstrument eingesetzt zu werden und die öffentliche Meinung in eine bestimmte

Woolley/Guilbeault, Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Comprop-USA.pdf> (4.11.2023), S. 14 ff.; *Badawy* u.a., Proceedings of the 2018 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining, S. 258 (259 ff.). Zum Brexit-Referendum siehe *Howard/Kollanyi*, Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum, COMPROP Research Note 2016.1, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/COMPROP-2016-1.pdf> (4.11.2023), S. 3 f.; *Bastos/Mercea*, Social Science Computer Review 37 (2019), Ausg. 1, S. 38 (44 ff.).

¹⁰ Exemplarisch zu der mitunter hitzigen medialen Debatte siehe nur *Gallwitz/Kreil*, Die Mär von „Social Bots“, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/die-maer-von-social-bots> (4.11.2023) sowie die Replik von *Klinger*, Social Bots: Realität digitaler Öffentlichkeit, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/social-bots-realitaet-digitaler-oeffentlichkeit> (4.11.2023). Zu den politischen Initiativen in Deutschland siehe etwa der Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 4.4.2017, Transparenz und Recht im Netz – Maßnahmen gegen Hasskommentare, „Fake News“ und Missbrauch von „Social Bots“, BT-Drs. 18/11856; Bericht der Länderarbeitsgruppe „Social Bots“, September 2017, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023), S. 5 ff.; Antrag des Landes Hessen vom 16.10.2018, Entschließung des Bundesrates zu Transparenz und klaren Regeln auf digitalen Märkten, BR-Drs. 519/18. Zur Regulierung von Social Bots im US-Bundesstaat Kalifornien siehe Senate Bill 1001, Chapter 892, abrufbar unter: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=20170180SB1001 (4.11.2023) sowie die Analyse von *Stricke*, Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law 22 (2020), S. 841 (845 ff.).

¹¹ Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 28.4.2020 (in Kraft getreten am 7.11.2020).

Richtung zu lenken. Durch die Automatisierung kommunikativer Abläufe lassen sich erhebliche Quantitätssteigerungen erreichen. Digitale Inhalte können anhand bestimmter Parameter massenweise erstellt und in beliebiger Frequenz verbreitet werden. So sind Social Bots in der Lage, künstliche Mehrheiten zu erzeugen, gesellschaftlichen Rückhalt zu simulieren oder fremde Kommunikationskanäle zu blockieren.

Angeichts der neuartigen Risiken, die mit dem Einsatz digitaler Manipulationsinstrumente einhergehen, müssen die normativen Grundlagen demokratischer Öffentlichkeit neu vermessen werden. Die Verfassungsordnung steht dabei vor der Herausforderung, kommunikative Freiheit und Innovationsoffenheit zu gewährleisten, ohne dass die „geistige Auseinandersetzung, [der] Kampf der Meinungen“, zur Farce verkommt.

B. Zentrale Fragestellungen und Eingrenzung des Untersuchungsumfangs

Das Phänomen der Social Bots wirft viele Fragen auf, von denen im Rahmen dieser Untersuchung nur ein Ausschnitt behandelt werden kann. Ziel ist es, das Kommunikationsinstrument aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive einzuordnen.¹² Im Mittelpunkt stehen dabei drei übergeordnete Fragestellungen. Erstens: Genießt der Einsatz von Social Bots verfassungsrechtlichen Schutz? Zweitens: Mit welchen verfassungsrechtlich relevanten Interessen steht der Einsatz von Social Bots im Konflikt? Drittens: Durch welche Regulierungsinstrumente lässt sich das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis (bestmöglich) auflösen?

Es wird also ein (verfassungs-)normativer Zugriff gewählt. Mit dieser Weichenstellung ist bereits die erste Einschränkung des Untersuchungsumfangs vorgezeichnet: Zu den – komplexen und bei weitem nicht abschließend geklärten – deskriptiven Fragen, die das Kommunikationsinstrument der Social Bots aufwirft, kann und will diese Untersuchung keinen eigenen Beitrag leisten. Die Klä-

¹² Zum verfassungsrechtlichen Kontext von Social Bots siehe auch die Beiträge von *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 141 ff.; *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 121 ff., 166 ff.; *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (72 ff.); v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (14 ff.); *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (159 ff.); *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (84 ff.); *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (217 ff.); *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (74 ff.); *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (466 ff.); *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (102 ff.); *Liesem*, in: Litschka/Krainer (Hrsg.), Der Mensch im digitalen Zeitalter, S. 183 (188 ff.); *Löberl/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496 f.); *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023); *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Social Bots als Identitätstauschung, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017> (4.11.2023).

rung, in welchem Umfang Social Bots tatsächlich eingesetzt werden, wie sie sich konkret auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung auswirken und welche Effekte ihr Einsatz auf politische Ergebnisse hat, muss anderen Disziplinen vorbehalten bleiben. Gleichwohl werden die empirischen Ergebnisse, die insbesondere die Informatik-, Kommunikations- und Politikwissenschaften in diesem Kontext bereithalten, herangezogen, um die verfassungsrechtlichen Wertungen auf ein möglichst solides Tatsachenfundament zu stellen.

Eine weitere Eingrenzung ergibt sich aus dem zugrundegelegten normativen Rahmen. Analysemaßstab dieser Untersuchung ist das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Auf andere Verfassungsordnungen und Grundrechtskataloge – wie etwa die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – wird nur am Rande eingegangen. Gleichwohl lassen sich viele der in dieser Arbeit entwickelten Gedanken und Ergebnisse abstrahieren und auf andere Rechtsordnungen übertragen.

Schließlich erfolgt auch in inhaltlicher bzw. thematischer Hinsicht eine Eingrenzung des Untersuchungsumfangs. Der Fokus liegt auf den Implikationen, die der Einsatz von Social Bots für den politischen Prozess mit sich bringt. Untersucht werden also normative Konflikte, die sich dem übergeordneten Kontext der demokratischen Meinungsbildung zuordnen lassen. Andere verfassungsrechtlich relevante Interessenlagen, auf die sich das Manipulationspotenzial (mittelbar) auswirken kann, sind dagegen nicht Gegenstand dieser Untersuchung.¹³ Gänzlich ausgeklammert wird außerdem der Fragenkomplex, wie Manipulationsversuche einzuordnen sind, die von ausländischen Hoheitsträgern ausgehen.¹⁴

C. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile. Im *ersten Teil* wird – unter Berücksichtigung der relevanten Nachbarwissenschaften – der Untersuchungsgegenstand präzisiert. Nach einer Darstellung des in dieser Arbeit zugrundegelegten Begriffsverständnisses wird insbesondere auf den technischen Hintergrund und die Funktionsweise von Social Bots eingegangen. Anschließend soll es darum gehen, wie Social Bots politische Prozesse beeinflussen. Dafür werden konkrete Einsatzbeispiele aufgeführt. Vor allem aber sollen die verwendeten Manipulationsstrategien

¹³ Man denke etwa an die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten wirtschaftlichen Interessen, die berührt sein können, wenn Social Bots eingesetzt werden, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Auch mit Blick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) kann es zu verfassungsrechtlichen Spannungen kommen, wenn z.B. ehrverletzende Inhalte durch das Kommunikationsinstrument der Social Bots verbreitet werden.

¹⁴ Siehe dazu etwa *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (104), der auf eine mögliche Verletzung des völkerrechtlichen Einmischungsverbots hinweist.

beschrieben und systematisiert werden. Abgerundet wird der erste Teil der Arbeit mit einer Einordnung der tatsächlichen Relevanz: Die Effekte, die Social Bots auf das demokratische System haben, sind zwar schwer messbar und mit empirischen Unschärfen verbunden. Trotzdem steht das Kommunikationsphänomen für eine neue Qualität politischer Manipulation.

Der *zweite Teil* der Arbeit widmet sich der Frage, ob der Einsatz von Social Bots durch die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG) geschützt ist. Angesichts der Autonomiezuwächse technischer Systeme wird im Rahmen des persönlichen Schutzbereichs erörtert, ob eine Ausweitung der Grundrechtsberechtigung auf „maschinelle Personen“ verfassungsrechtlich zulässig und rechtspolitisch zu begrüßen wäre. Der Fokus liegt jedoch auf der Untersuchung des sachlichen Schutzbereichs. Dabei sind drei Fragen von besonderem Interesse: Unter welchen Voraussetzungen genießen automatisierte Kommunikationsakte verfassungsrechtlichen Schutz? Greift die Meinungsfreiheit auch bei anonymen Äußerungen? Und wie wirkt sich das für Social Bots charakteristische Täuschungselement auf den grundrechtlichen Schutz aus?

Der *dritte Teil* beleuchtet die verfassungsrechtlichen Interessen, die durch den Einsatz von Social Bots beeinträchtigt werden. Das Konfliktpotenzial schlägt sich in unterschiedlichen Normenkomplexen nieder. Zunächst wird auf die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) sowie subjektiv-individuelle Grundrechtspositionen eingegangen. Von zentraler Bedeutung ist sodann die objektive Dimension der Meinungsfreiheit: Sie schützt den öffentlichen Meinungsbildungsprozess als kollektives Unterfangen der demokratischen Gemeinschaft. Ihr lässt sich auch der Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit entnehmen, der beim Einsatz illegitimer Manipulationsmittel verletzt wird. Schließlich werden die normativen Rahmenbedingungen präzisiert, die für staatliche Stellen und politische Parteien gelten, wenn sie sich kommunikativ betätigen. In beiden Akteurskonstellationen greifen besondere Restriktionen, die es bei einer verfassungsrechtlichen Einordnung des Social Bot-Phänomens zu berücksichtigen gilt.

Der *vierte Teil* der Arbeit befasst sich mit der Regulierung von Social Bots. Die Untersuchung erfolgt in drei Schritten: Zuerst wird ein Blick auf die Selbstregulierung der Plattformbetreiber geworfen. Daraufhin wird der in Deutschland geltende rechtliche Rahmen näher beleuchtet. Bei der Kombination aus Kennzeichnungspflicht (§ 18 Abs. 3 MStV) und Plattformverantwortlichkeit (§ 93 Abs. 4 MStV) handelt es sich zwar grundsätzlich um einen risikoadäquaten Regulierungsansatz. Es bleibt jedoch Nachbesserungspotenzial. Abschließend wird deshalb auf Regulierungsperspektiven eingegangen, die *de lege ferenda* eine Rolle spielen könnten.

Teil 1

Untersuchungsgegenstand: Social Bots – ein neues Instrument digitaler Manipulation

Um die Grundlage für die spätere verfassungsrechtliche Analyse zu legen, gilt es zunächst, den Untersuchungsgegenstand zu präzisieren. Im Folgenden wird deshalb ein Blick auf die Eigenschaften und Funktionsmechanismen von Social Bots geworfen. Insbesondere soll dargestellt werden, wie sie im politischen Kontext eingesetzt werden können, um die öffentliche Meinungsbildung zu manipulieren. Ziel ist es, das Missbrauchspotenzial sichtbar zu machen und den Blick für die normativen Konfliktlinien zu schärfen.

A. Social Bots als pseudomenschliche Kommunikationsteilnehmer innerhalb sozialer Netzwerke

Mit dem Phänomen der Social Bots hat sich eine neue Gattung pseudomenschlicher Kommunikationsteilnehmer entwickelt. Es handelt sich dabei um automatisierte Profile in sozialen Netzwerken, die unter Vortäuschung einer menschlichen Identität am öffentlichen Diskurs im Internet teilnehmen. Moderne Social Bots sind nicht nur in der Lage, innerhalb der sozialen Netzwerke menschenähnlich zu kommunizieren, sondern sie sind durch die Ausgestaltung ihrer Profile und Handlungsmuster auch kaum noch von menschlichen Akteuren zu unterscheiden. Mit ihren spezifischen Eigenschaften stellen Social Bots ein Medium dar, durch das Inhalte effektiv in der öffentlichen Debatte positioniert und verbreitet werden können. Das Einsatzspektrum von Social Bots ist vielfältig und reicht von positiven Verwendungsmöglichkeiten bis hin zu evident missbräuchlichen und schädlichen Nutzungsformen.

I. Begriffsklärung

Die wissenschaftliche Untersuchung von Social Bots befindet sich noch in einem Anfangsstadium und ist dementsprechend mit vielen Unsicherheiten behaftet. Schon zu der grundsätzlichen Frage, was unter dem Begriff überhaupt zu verstehen ist, herrscht keine Einigkeit. Vielmehr wird er in der aktuellen Debatte – je

nach Kontext und individuellem Begriffsverständnis – für unterschiedliche Phänomene verwendet.¹ Um Social Bots einer verfassungsrechtlichen Untersuchung unterziehen zu können, ist daher eine terminologische Eingrenzung und Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes unerlässlich.

1. Bot-Technologie und die Automatisierung digitaler Aufgaben

Social Bots sind eine bestimmte Form von Software-Robotern. Solche digitalen Helfer werden inzwischen in den unterschiedlichsten Lebensbereichen zur Automatisierung von Routineaufgaben verwendet. Die Entwicklung von Bots ist im Zeitalter der Digitalisierung ein zentrales Innovationsfeld und profitiert insbesondere von technologischen Fortschritten im Bereich der künstlichen Intelligenz.

Bei der Bezeichnung „Bot“ handelt es sich um eine Abkürzung des englischen Begriffs robot (deutsch: Roboter).² Im Bereich der Robotik wird grundsätzlich zwischen Hardware- und Software-Robotern differenziert – die Kurzform Bot steht dabei für letztere Gruppe.³ Dieser Einteilung entsprechend versteht man in der Informationstechnologie unter einem Bot ein (weitgehend) autonom⁴ agierendes Computerprogramm, das zur automatisierten Durchführung vordefinierter Aufgaben eingesetzt wird.⁵ Dabei steht der Bot mit seiner Umwelt und anderen Software-Agenten in Verbindung und ist in der Lage, mit ihnen zu interagieren.⁶

¹ Vgl. *Grimme* u.a., Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 2, 5.

² *Ferrara* u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (96); *Kind* u.a., Social Bots, S. 11.

³ Vgl. *Ferrara* u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (96); *Howard* u.a., Journal of Information Technology & Politics 15 (2018), S. 81 (82 f.). Mitunter werden auch die Begriffe Softbot oder Software-Agent synonym verwendet, vgl. *Russell/Norvig*, Artificial Intelligence, S. 41; *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, S. 227 (228).

⁴ Der Begriff der Autonomie wird in dieser Arbeit nicht in einem absoluten Sinn verwendet, sondern vielmehr als eine „graduelle Eigenschaft“ aufgefasst, so auch *Zech*, in: *Gless/Seelmann* (Hrsg.), Intelligente Agenten und das Recht, S. 163 (171). Auch durch einen Algorithmus gesteuerte Computerprogramme mit einem gewissen Komplexitätsgrad werden deshalb als (teil-)autonom bezeichnet.

⁵ Siehe insbesondere die technischen Standards ISO/IEC-Norm 27032:2012(en), Information technology – Security techniques – Guidelines for cybersecurity, unter 4.12: „Automated software program used to carry out specific tasks“; ISO-Norm 19731:2017(en), Digital analytics and web analyses for purposes of market, opinion and social research, unter 3.7: „Autonomous software that operates as an agent for a user or a program or simulates a human activity“. Aus der Literatur siehe etwa *Graeff*, What We Should Do Before the Social Bots Take Over: Online Privacy Protection and the Political Economy of Our Near Future, abrufbar unter: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/123463> (4.11.2023), S. 2; *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, S. 227 (228); *Abokhodair* u.a., The 18th ACM conference on CSCW (2015), S. 839 (840).

⁶ Richtlinie VDI/VDE 2653, Blatt 1; *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, S. 227 (228); *Kirnl/Müller-Hengstenberg*, MMR 2014, S. 225 (227).

Die Entwicklung von Bots dient der Automatisierung und damit der Vereinfachung digitaler Aufgaben. Ursprünglich wurde die Bot-Technologie vor allem von Anbietern digitaler Plattformen zur Optimierung der eigenen Dienstleistungen eingesetzt. Beispiele sind Web Crawler-Bots, die von Suchmaschinen verwendet werden, um das Internet anhand bestimmter Kriterien nach digitalen Inhalten zu durchsuchen,⁷ oder sogenannte Wikipedia-Bots, die zu Wartungszwecken und teilweise sogar zur Editierung von Inhalten der Online-Enzyklopädie eingesetzt werden.⁸ Während solche Softwareanwendungen zumeist im Hintergrund agieren, treten moderne Bots zunehmend in eine direkte Interaktion mit dem Benutzer. Sie sind mit einer Sprachverarbeitungssoftware ausgestattet und können mit Menschen in Dialogform kommunizieren.⁹

Inzwischen kommt die Bot-Technologie in den unterschiedlichsten Bereichen zum Einsatz.¹⁰ Chatbots automatisieren in vielen Bereichen den Kundenservice und versprechen nicht nur Effizienzgewinne, sondern gewährleisten auch eine ständige Erreichbarkeit. Andere Programme assistieren bei Übersetzungen¹¹ oder versorgen den Benutzer mit aktuellen Wettervorhersagen.¹² Die technischen Möglichkeiten, die mit der Automatisierungstechnologie einhergehen, eröffnen jedoch auch Missbrauchspotenzial.¹³ Beispiele für Bots mit einer schädlichen Zweckrichtung sind sogenannte Cheatbots, die im Rahmen von Computerspielen zur Manipulation des Spielgeschehens eingesetzt werden, oder Spambots, mit deren Hilfe große Mengen unerwünschter Nachrichten verbreitet werden können.¹⁴

Unabhängig von dem jeweils verfolgten Einsatzzweck ist die Bot-Technologie ein sehr dynamisches Entwicklungsfeld und wird von führenden Technologieunternehmen als Trend ausgerufen.¹⁵ Dies liegt zum einen daran, dass die fort-

⁷ Graeff, What We Should Do Before the Social Bots Take Over: Online Privacy Protection and the Political Economy of Our Near Future, abrufbar unter: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/123463> (4.11.2023), S. 2.

⁸ Leistert, in: Seyfert/Roberge (Hrsg.), *Algorithmenkulturen*, S. 215 (222 ff.). Eine Liste der auf Wikipedia eingesetzten Bots findet sich unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Bots/Liste_der_Bots (4.11.2023).

⁹ Röttgen/Juelicher, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, S. 227 (227).

¹⁰ Mit einer Auflistung unterschiedlicher Anwendungsbeispiele Harringer, *Information – Wissenschaft & Praxis* 69 (2018), S. 257 (260).

¹¹ So etwa der Discord Translator bot, siehe unter: <https://nvu.io/en/bots/discord-translator> (4.11.2023).

¹² Vgl. Edwards u.a., *Computers in Human Behavior* 33 (2014), S. 372 (372).

¹³ Eine Differenzierung zwischen gut- und böartigen Bots kritisiert etwa Leistert, in: Seyfert/Roberge (Hrsg.), *Algorithmenkulturen*, S. 215 (220 f.).

¹⁴ Röttgen/Juelicher, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, S. 227 (232 ff.).

¹⁵ So hat etwa der CEO von Microsoft Satya Nadella bereits im Jahr 2016 angekündigt, dass „Bots die neuen Apps“ seien, siehe dazu della Cava, *Microsoft CEO Nadella: „Bots are the new apps“*, abrufbar unter: <https://eu.usatoday.com/story/tech/news/2016/03/30/microsoft-ceo-nadella-bots-new-apps/82431672> (4.11.2023). Siehe auch Leistert, in: Seyfert/Roberge (Hrsg.), *Algorithmenkulturen*, S. 215 (220); Hegelich, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 2.

schreitende Digitalisierung immer mehr Anwendungsfelder für diesen Technologiezweig erschließt.¹⁶ Denn je mehr Lebensbereiche digitalisiert werden, desto größer ist der Bedarf an Automatisierungsprozessen. Zum anderen führen die Fortschritte der Software- und Hardware-Technologie dazu, dass sich die Leistungsfähigkeit automatisierter Anwendungen kontinuierlich steigert. Insbesondere durch die Implementierung von technischen Innovationen aus dem Bereich der künstlichen Intelligenz erlebt die Bot-Technologie erhebliche Entwicklungssprünge.¹⁷ Durch die Programmierung von Bots können daher immer mehr und vor allem komplexere Aufgaben bewältigt werden.

2. Arbeitsdefinition

Als Ausprägung der skizzierten Automatisierungsentwicklung handelt es sich bei Social Bots also um (teil-)autonom agierende Computerprogramme. In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage, durch welche spezifischen Eigenschaften sich Social Bots definieren und von anderen Software-Agenten unterscheiden. Diesbezüglich existiert mittlerweile eine breite Variation an Definitionsansätzen, die sich teilweise erheblich voneinander unterscheiden.¹⁸ Bei dem Ausdruck Social Bot handelt es sich derzeit somit eher um „eine Mischung aus empirischem Befund und politischer Interpretation“¹⁹ als um einen feststehenden wissenschaftlichen Terminus. Im Rahmen dieser Arbeit werden zwei Definitionsmerkmale zugrundegelegt, die sich in den meisten der bisherigen Begriffsklärungen wiederfinden: Erstens nehmen Social Bots am Kommunikationsprozess im Internet teil und zweitens verschleiern sie dabei ihre Identität als automatisierte Anwendung.

Nähert man sich dem Begriff auf sprachlicher Ebene, wird deutlich, dass er anfällig für Fehlinterpretationen ist. Denn das Adjektiv „social“ (deutsch: sozial) hat entsprechend seines lateinischen Ursprungs (*socialis*) im allgemeinen Sprachgebrauch unterschiedliche Bedeutungen.²⁰ Unter anderem dient es dazu, ein Individuum als gesellig und kommunikationsfreudig zu beschreiben. Dieser Bedeutung entsprechend zeichnen sich Social Bots in erster Linie dadurch aus, dass sie aktiv an kommunikativen Prozessen im Internet teilnehmen. Darüber hinaus lässt sich der Begriff Social Bot auch als Referenz zu ihrem primären Einsatzort

¹⁶ Den Zusammenhang zwischen Digitalisierung und Bot-Technologie benennen auch Hwang u.a., *Interactions* 19 (2012), Ausg. 2, S. 38 (40); Guilbeault, *International Journal of Communication* 10 (2016), S. 5003 (5007).

¹⁷ Kind u.a., *Social Bots*, S. 16.

¹⁸ Zu den unterschiedlichen Definitionsansätzen und den bestehenden Mehrdeutigkeiten Grimme u.a., *Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?*, abrufbar unter: <http://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 5 ff.

¹⁹ So Hegelich, *Die politische Meinung* 2017, Ausg. 543, S. 32 (33).

²⁰ Zur Bedeutungsvielfalt des lateinischen *socialis* siehe etwa Dänzer, in: Baier (Hrsg.), *Der neue Georges*, Band II, Sp. 4425 f.; zum englischen *social* siehe Oxford English Dictionary online, Stichwort: Social (4.11.2023).

verstehen. Denn das primäre Kommunikationsforum der Social Bots sind die sozialen Netzwerke.²¹

Indessen greift eine Typisierung allein durch das Merkmal der kommunikativen Zweckrichtung zu kurz. Denn nach dem in dieser Arbeit vertretenen Begriffsverständnis sind nicht sämtliche Bots, die in sozialen Netzwerken auftauchen und zu Kommunikationszwecken eingesetzt werden, als Social Bots zu qualifizieren. Das entscheidende Charakteristikum ist vielmehr, dass Social Bots bei der Teilnahme am Kommunikationsprozess als menschliche Nutzer auftreten und sich dem Adressatenkreis nicht als automatisierte Anwendung zu erkennen geben.²² Sie verschleiern also aktiv ihre Identität und sind dadurch für den jeweiligen Kommunikationspartner nicht ohne Weiteres von einem menschlichen Nutzer zu unterscheiden.

Zusammenfassend lässt sich ein Social Bot somit folgendermaßen definieren: Es handelt sich um ein Computerprogramm, das automatisiert – und damit weitgehend autonom – am Kommunikationsprozess innerhalb eines sozialen Netzwerks teilnimmt und dabei eine menschliche Identität vortäuscht.²³

3. Abgrenzung zu verwandten Internetphänomenen

Der Begriff Social Bot wird häufig in einem engen Zusammenhang mit (schein-) verwandten Internetphänomenen verwendet, ohne dass eine deutliche Differenzierung vorgenommen wird.²⁴ Diese Vermischung führt einerseits zu terminologischen Unklarheiten sowie Schwierigkeiten im Umgang mit dem Untersu-

²¹ Gehll/Bakardjjeva, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, S. 1 (2). In anderen Bereichen der internetbasierten Kommunikation – wie z.B. Online-Foren – spielen Social Bots dagegen nur eine untergeordnete Rolle, vgl. Kind u.a., *Social Bots*, S. 33.

²² Kind u.a., *Social Bots*, S. 11; Boshmaf u.a., *Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011)*, S. 93 (93).

²³ Zur Definition von Social Bots vgl. auch Boshmaf u.a., *Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011)*, S. 93 (93); Bessil/Ferrara, *First Monday* 21 (2016), Ausg. 11; Ferrara u.a., *Communications of the ACM* 59 (2016), S. 96 (96); Howard u.a., *Journal of Information Technology & Politics* 15 (2018), S. 81 (83); Neudert, *Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale*, Working Paper No. 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Germany_LMNeditv3.pdf (4.11.2023), S. 8; Laude, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 37 f.; Oehmerl/Pedrazzi, *UFITA* 84 (2020), S. 7 (10); Milker, *ZUM* 2017, S. 216 (216); Dankert/Dreyer, *K&R* 2017, S. 73 (73); Eglil/Rechsteiner, *AJP/PJA* 2017, S. 249 (249); Gehll/Bakardjjeva, in: dies. (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, S. 1 (1 f.); Murthy u.a., *International Journal of Communication* 10 (2016), S. 4952 (4955); Gulliksen/Helldén, *A New Threat to Democracy? Examining the Democratic Implications of the Social Bot Phenomenon*, abrufbar unter: <http://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8930678> (4.11.2023), S. 10.

²⁴ Vgl. Kind u.a., *Social Bots*, S. 12; Neudert, *Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale*, Working Paper No. 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Germany_LMNeditv3.pdf (4.11.2023), S. 5; Gasser/Kratz, *Social Bots: Wegbereiter der Maschinokratie*, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie> (4.11.2023).

chungsgegenstand und andererseits zu einer negativen Konnotation des Begriffs im öffentlichen Meinungsbild. Insbesondere die Ausdrücke Fake News, Trolle, Chatbots und Cyborgs tauchen in der Debatte um Social Bots immer wieder auf. Mit Hilfe der zuvor erarbeiteten Definition kann eine klare Abgrenzung zu diesen Phänomenen erfolgen. Dies verleiht dem Begriff schärfere Konturen und erleichtert damit eine unvoreingenommene Untersuchung.

a) Fake News und Desinformation

Social Bots werden oft mit der aktuell diskutierten Entwicklung eines postfaktischen Zeitalters verbunden: Begrifflich geht es dabei insbesondere um Fake News und alternative Fakten, deren Verbreitung als Gefahr für den politisch-gesellschaftlichen Diskurs angesehen wird.²⁵ Der Begriff Fake News hat seit dem Präsidentschaftswahlkampf in den Vereinigten Staaten im Jahr 2016 viel Aufmerksamkeit erfahren. Unter Fake News versteht man Falschinformationen, die wissentlich produziert und gestreut werden, um die Öffentlichkeit aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen zu manipulieren.²⁶ Da der Begriff in der jüngeren Vergangenheit indessen vermehrt verwendet wurde, um kritische Medienberichterstattung zu diskreditieren (Stichwort: „Lügenpresse“), ist für eine wissenschaftliche Untersuchung der neutralere Terminus der Desinformation vorzuzugwürdig.²⁷ Desinformation kann als „Kommunikation wissentlich und empirisch falscher Informationen mit dem Anspruch auf Wahrheit“ definiert werden.²⁸ Obwohl die aktuellen Definitionsversuche weder Vollständigkeit noch Allgemeingültigkeit für sich beanspruchen können, lässt sich feststellen, dass die Begriffe Fake News und Desinformation in ihren wesentlichen Merkmalen übereinstimmen: Die Kommunikationsinhalte sind objektiv unwahr und diese Unwahrheit ist der äußernden Person auch bewusst.

Mit den Begriffen Fake News und Desinformation werden also Äußerungen bezeichnet, die auf Grund ihrer inhaltlichen Unwahrheit berechtigterweise eine negative Konnotation erfahren.²⁹ Bei Social Bots dagegen handelt es sich ledig-

²⁵ Einen kurzen Überblick zu dieser Entwicklung gibt *Steinbach*, JZ 2017, S. 653 (653 f.). Ein Überblick zum Thema Fake News findet sich zudem in dem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Fake News, Definition und Rechtslage (Az. WD 10 – 3000 – 003/17), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/502158/99feb7f3b7fd1721ab4ea631d8779247/wd-10-003-17-pdf-data.pdf> (4.11.2023), S. 4 ff.

²⁶ *Steinbach*, JZ 2017, S. 653 (654); *Kind* u.a., Social Bots, S. 13; *Heglich*, Die politische Meinung 2017, Ausg. 543, S. 32 (33); Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Fake News Fake News, Definition und Rechtslage (Az. WD 10 – 3000 – 003/17), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/502158/99feb7f3b7fd1721ab4ea631d8779247/wd-10-003-17-pdf-data.pdf> (4.11.2023), S. 6 f.

²⁷ So auch *Zimmermann/Kohring*, Medien und Kommunikationswissenschaft 66 (2018), S. 526 (527).

²⁸ *Zimmermann/Kohring*, Medien und Kommunikationswissenschaft 66 (2018), S. 526 (526, 530 ff.); vgl. auch Duden Online, Stichwort: Desinformation (abgerufen am 4.11.2023).

²⁹ *Zimmermann/Kohring*, Medien und Kommunikationswissenschaft 66 (2018), S. 526

lich um ein Kommunikationsinstrument, das inhaltlich grundsätzlich neutral ist und zur Veröffentlichung und Verbreitung von Inhalten aller Art eingesetzt werden kann.³⁰ Die beiden Phänomene sollten daher nicht gleichgesetzt werden. Vielmehr handelt es sich um zwei voneinander unabhängige Entwicklungen, deren Konsequenzen für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess grundsätzlich getrennt voneinander betrachtet werden sollten. Gleichwohl können Social Bots natürlich auch zum Vehikel einer digitalen Desinformationskampagne werden und die Verbreitung von Falschnachrichten erleichtern.³¹

b) Trolle

Ein weiteres Phänomen, das häufig im Zusammenhang mit Social Bots erwähnt wird, sind sogenannte Trolle. Im Gegensatz zu Social Bots handelt es sich dabei jedoch nicht um automatisierte Kommunikationsteilnehmer, sondern um menschliche Internetnutzer, die in den sozialen Medien versuchen, Diskussionen in eine bestimmte Richtung zu lenken, zu polemisieren oder einfach nur zu stören.³² Der Begriff „Troll“ beschreibt also keine technische Innovation, sondern steht für eine Missbrauchsgefahr, die jedweder Form von Kommunikation innewohnt. Während Social Bots nach dem hier verfolgten Begriffsverständnis grundsätzlich ein neutrales Phänomen darstellen und sowohl mit einer positiven als auch einer negativen Intention eingesetzt werden können, verfolgen Trolle per se ein manipulatives oder destruktives Ziel. Besonders einflussreich sind die digitalen Unruhestifter dann, wenn sie nicht als Einzelpersonen auftreten, sondern als Teil einer koordinierten Manipulationskampagne. So kann ein Troll-Angriff sowohl von privaten Nutzern, die sich etwa in einem Forum zusammenfinden, als auch von staatlichen Akteuren organisiert und durchgeführt werden, um die öffentliche Meinung innerhalb der sozialen Netzwerke zu beeinflussen.³³ In die-

(538) gehen dagegen davon aus, dass Desinformation nicht ausschließlich schädlich ist und weisen auf eine aufklärerische Funktion hin.

³⁰ Eine grundsätzliche Neutralität von Social Bots erkennen auch *Kind* u.a., Social Bots, S. 11.

³¹ Die Verbreitung von Fake News durch Social Bots im Rahmen der US-Präsidentenwahl im Jahr 2016 analysieren *Shao* u.a., The spread of fake news by social bots, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/profile/Onur_Varol/publication/318671211_The_spread_of_fake_news_by_social_bots/links/597f568f458515687b4af30f/The-spread-of-fake-news-by-social-bots.pdf (4.11.2023), S. 3 ff.

³² *Hegelich*, Die politische Meinung 2017, Ausg. 543, S. 32 (33); *Kind* u.a., Social Bots, S. 13; *Jetzke* u.a., in: Wittpahl (Hrsg.), Digitale Souveränität, S. 15 (16).

³³ So gibt es etwa Hinweise darauf, dass sich der russische Staat einer ganzen „Troll-Armee“ bedient, um digitale Manipulationskampagnen durchzuführen, siehe dazu den Bericht von *DiResta* u.a., The Tactics & Tropes of the Internet Research Agency, abrufbar unter: <https://digitalcommons.unl.edu/senatedocs/2> (4.11.2023); *Howard* u.a., The IRA, Social Media and Political Polarization in the United States, 2012–2018, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2018/12/IRA-Report.pdf> (4.11.2023); *Mehrens*, in: Steinbrecher/Rager (Hrsg.), Wenn Maschinen Meinung machen, S. 20 (23). Ein Beispiel

sem Kontext können auch Social Bots dazu eingesetzt werden, einen durch Trolle initiierten Manipulationsversuch zu unterstützen – etwa indem sie Troll-Nachrichten massenhaft teilen oder weiterleiten.³⁴

c) Chatbots

Technisch mit Social Bots vergleichbar sind sogenannte Chatbots. Sie sind mit einer Spracherkennungs-Funktion ausgestattet und können mit einem Nutzer in Dialogform interagieren.³⁵ Chatbots können unter anderem als digitale Assistenten bei der Kundenbetreuung eingesetzt werden, und insbesondere im Bereich des E-Commerce wird ihnen für die Zukunft eine zentrale Rolle zugeschrieben.³⁶ Ähnlich wie Social Bots nehmen Chatbots also am Kommunikationsprozess im Internet teil. Das entscheidende Abgrenzungskriterium ist, dass sie sich im Gegensatz zu Social Bots nicht als menschliche Nutzer gerieren.³⁷ Sie treten also nicht unter einem gefälschten Nutzerprofil auf, sondern geben sich als automatisierte Anwendung zu erkennen, sodass dem jeweiligen Adressaten bewusst ist, dass er nicht mit einem Menschen interagiert.

d) Cyborgs

Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich bei Profilen in sozialen Netzwerken, die teilweise automatisiert und teilweise manuell bedient werden. Solche Accounts weisen sowohl Eigenschaften eines menschlichen Nutzers als auch eines Social Bots auf und lassen sich keiner der beiden Kategorien eindeutig zuordnen. Mitunter werden sie deshalb auch als hybride Bots oder Cyborgs – also als eine Mischung aus Mensch und Maschine – bezeichnet.³⁸

für eine privat koordinierte Troll-Gruppierung ist die in Deutschland aktive „Reconquista Germanica“, die insbesondere im Vorfeld der Bundestagswahl im Jahr 2017 aktiv war und rechtspopulistische Inhalte verbreitete, siehe dazu *Neudert u.a., Junk News and Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter?, COMPROP Data Memo 2017.7*, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2020/08/ComProp_GermanElections_Sep2017v5-4.pdf (4.11.2023), S. 2.

³⁴ *Kind u.a., Social Bots*, S. 13.

³⁵ *Neff/Nagy, International Journal of Communication* 10 (2016), S. 4915 (4915 f.).

³⁶ *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, S. 227 (227); *Kind u.a., Social Bots*, S. 14 f., 19.

³⁷ Teilweise werden Chatbots auch als eine Unterkategorie von Social Bots eingeordnet – auf das Merkmal „Vortäuschen einer menschlichen Identität“ wird dann bei der Definition von Social Bots verzichtet, siehe etwa *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), *Recht 4.0*, S. 227 (228); *Graeff, What We Should Do Before the Social Bots Take Over: Online Privacy Protection and the Political Economy of Our Near Future*, abrufbar unter: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/123463> (4.11.2023), S. 2.

³⁸ So *Chu u.a., IEEE Transactions on Dependable and Secure Computing* 9 (2012), S. 811 (811); *Ferrara u.a., Communications of the ACM* 59 (2016), S. 96 (102). Zum Einsatz von Cyborgs während des Präsidentschaftswahlkampfes in den USA im Jahr 2016 siehe *Grinberg u.a., Science* 363 (2019), S. 374 (375 ff.). Zu hybriden Bots: *Grimme u.a., Social Bots: Human-*

Einerseits kann es sich bei Cyborgs um menschliche Internetnutzer handeln, die sich einer Automatisierungssoftware bedienen. Weit verbreitet sind etwa Autoreply-Assistenten, die bei Erhalt einer Nachricht automatisch eine vorformulierte Antwort, wie z.B. eine Abwesenheitsanzeige, versenden. Auch in sozialen Netzwerken können auf unterschiedlichen Wegen bestimmte Inhalte ohne ein aktives Tätigwerden des Account-Inhabers verbreitet werden. So können über RSS-Feeds Nachrichten aus einer fremden Quelle übernommen und automatisiert geteilt werden.³⁹ Während es sich dabei noch um vergleichsweise primitive Applikationen handelt, sind angesichts der Dynamik des technischen Fortschritts in diesem Bereich weitere Innovationen zu erwarten. Denkbar wäre etwa ein intelligenter Kommunikationsassistent, der eingehende Nachrichten selbstständig auswertet, kategorisiert und sogar beantwortet. Ein solcher Assistent könnte etwa Termine mit Geschäftspartnern koordinieren oder persönliche Geburtstagsgrüße versenden.

Andererseits kommen auch Bot-Accounts vor, die zwar grundsätzlich autonom in einem sozialen Netzwerk operieren, aber in bestimmten Situationen durch einen Menschen manuell gesteuert werden. Insbesondere lassen sich Menschen für solche Tätigkeiten einsetzen, die von den Bots selbst nicht oder nur unzuverlässig ausgeführt werden können, wie z.B. die Überwindung sogenannter Captchas⁴⁰ bei der Verifizierung eines Accounts oder die Formulierung von kreativen und sprachlich anspruchsvollen Inhalten.⁴¹

Bei teilautonom agierenden Accounts verschwimmen die Grenzen zwischen menschlicher und computerbasierter Kommunikation. Als erster Anhaltspunkt für eine Abgrenzung kann das in der Definition von Social Bots niedergelegte Differenzierungsmerkmal dienen. Danach ist eine „(weitgehend) autonome Teilnahme am Kommunikationsprozess“ erforderlich.⁴² Damit steht fest, dass nicht jede geringfügige Verwendung einer Automatisierungsapplikation aus einem herkömmlichen Nutzer-Account einen Social Bot macht. Die Frage, ab welchem Automatisierungsgrad die Grenze zu einem autonom handelnden Computerprogramm überschritten ist, kann indes nicht pauschal beantwortet werden – der Übergang zwischen den beiden Kategorien ist fließend.

Like by Means of Human Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 18 ff.

³⁹ Chu u.a., IEEE Transactions on Dependable and Secure Computing 9 (2012), S. 811 (811).

⁴⁰ Das Akronym Captcha steht für „Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart“. Captchas werden im Internet als Zugangsschranke für computergesteuerte Akteure eingesetzt.

⁴¹ Boshmaf u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (94 f.); Grimme u.a., Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 17 ff.

⁴² Siehe dazu oben unter Teil 1.A.I.2.

II. Technischer Hintergrund: Zur Erstellung und Vervielfältigung von Social Bots

Ein wesentliches Merkmal von Social Bots ist, dass sie vergleichsweise einfach erstellt und vor allem vervielfältigt werden können: In technischer Hinsicht bestehen Social Bots aus zwei Grundkomponenten, nämlich einem Nutzerprofil in einem sozialen Netzwerk und einem Computerprogramm, welches das Profil steuert.⁴³ Damit das Profil von einem externen Computerprogramm bedient werden kann, ist außerdem noch Zugriff auf eine Programmierschnittstelle des sozialen Netzwerks erforderlich.

Um am Kommunikationsprozess innerhalb eines sozialen Netzwerks teilnehmen zu können, ist eine Zugangsberechtigung in Form eines Nutzer-Accounts erforderlich. Da der Einsatz von Social Bots in der Regel gegen die Nutzungsbedingungen der Plattformbetreiber verstößt,⁴⁴ agieren sie unter gefälschten Accounts, die ihnen als Tarnung dienen. Die für die Generierung von Social Bots erforderlichen Nutzer-Konten lassen sich mit relativ geringen Mitteln beschaffen. Die Registrierung neuer Accounts kann entweder manuell oder aber mit einer geeigneten Software automatisiert erfolgen, sodass innerhalb kurzer Zeit eine große Menge an Accounts eingerichtet werden kann.⁴⁵ Außerdem können gefälschte Profile auch im Internet erworben werden.⁴⁶ Die Preise variieren stark und sind abhängig von ihrer „Qualität“. Grundsätzlich gilt: Je authentischer ein Account ist, desto höher ist sein Marktwert. Während einfache Profile, die erst kürzlich erstellt wurden und nur über wenige Profilinformationen verfügen, bereits für einige Cents erhältlich sind, können „gealterte“ Nutzer-Konten deutlich teurer sein.⁴⁷ Schließlich besteht auch die Möglichkeit, bereits existierende echte Accounts durch einen Hack-Angriff zu kapern und für eigene Zwecke einzusetzen.⁴⁸ Insgesamt stellt der Zugriff auf gefälschte Accounts somit keine ernstzunehmende Hürde für die Erstellung und Verwendung von Social Bots dar.

Die Profile eines sozialen Netzwerks werden in der Regel manuell von den Account-Inhabern über einen Web-Browser bedient. Um über ein externes Computerprogramm zugreifen zu können, ist eine Programmierschnittstelle (API⁴⁹)

⁴³ *Boshmaf* u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (96); *Hegelich*, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 2.

⁴⁴ Siehe dazu ausführlich unter Teil 4.A.IV. Vgl. auch *Kind* u.a., Social Bots, S. 39.

⁴⁵ Eingehend dazu *Boshmaf* u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (94 ff.).

⁴⁶ *Hegelich*, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 2.

⁴⁷ *Hegelich*, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 2 nennt eine Preisspanne von 45–150 US-Dollar für 1000 Accounts. Dies bestätigt auch *Cox*, I Bought a Russian Bot Army for Under \$100, abrufbar unter: <https://www.thedailybeast.com/i-bought-a-russian-bot-army-for-under-dollar100> (4.11.2023).

⁴⁸ *Murthy* u.a., International Journal of Communication 10 (2016), S. 4952 (4966).

⁴⁹ Die Abkürzung API steht für „application programming interface“.

erforderlich.⁵⁰ Eine API ist „eine genormte Schnittstelle, die es ermöglicht, von einem Anwendungsprogramm aus auf bestimmte Funktionen eines Betriebssystems oder einer Benutzeroberfläche zuzugreifen“.⁵¹ Der Zugang zu einer API dient also nicht nur als Einfallstor für Social Bots, sondern ist Grundvoraussetzung dafür, dass externe Applikationen mit einem sozialen Netzwerk verknüpft werden können. Deshalb haben die Plattformbetreiber in der Regel ein Eigeninteresse daran, offene Schnittstellen anzubieten.⁵² Denn durch deren Bereitstellung wird die Plattform sowohl für Software-Entwickler als auch für die Nutzer selbst attraktiver, was sich schließlich positiv auf die Nutzerzahl und die durchschnittliche Verweildauer der einzelnen Nutzer auswirkt. Die konkrete Ausgestaltung der Zugriffsmöglichkeiten ist letztlich von dem jeweiligen Geschäftsmodell der Plattformbetreiber abhängig und dementsprechend von Plattform zu Plattform verschieden. Zu den Netzwerken mit relativ offenen APIs gehören Twitter⁵³ und Instagram.⁵⁴ Diese Plattformen eignen sich somit auch für den Einsatz von Social Bots grundsätzlich besser.⁵⁵ Restriktiver hingegen ist beispielsweise Facebook.⁵⁶

Das zentrale Element eines Social Bots ist schließlich die Steuerungssoftware. Dabei handelt es sich um ein Computerprogramm, das über die API auf das Nutzerprofil zugreift und dieses steuert. Die konkrete Ausgestaltung der Programmierung entscheidet darüber, welche Aufgaben der Bot erfüllen kann und welche inhaltliche Zweckrichtung er verfolgt. Der Programmieraufwand ist dabei stark abhängig von der Komplexität des Social Bots.⁵⁷ Die Programmierung einer primitiven Steuerungssoftware mit einfacher Funktionslogik ist auch ohne vertiefte Programmierkenntnisse innerhalb weniger Stunden möglich.⁵⁸ Dabei

⁵⁰ Howard u.a., *Journal of Information Technology & Politics* 15 (2018), S. 81 (85); Hegelich, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 2. Zu der Möglichkeit Aktionen im Browser bzw. auf bestimmten Webseiten zu automatisieren siehe Laude, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 36 f.

⁵¹ Brockhaus Enzyklopädie Online, Stichwort: API (Software) (abgerufen am 4.11.2023).

⁵² Kind u.a., *Social Bots*, S. 39.

⁵³ Das Netzwerk wurde im Juli 2023 umbenannt in „X“, siehe dazu etwa der Bericht von Mac/Hsu, *From Twitter to X*, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2023/07/24/technology/twitter-x-elon-musk.html> (4.11.2023). In dieser Arbeit wird der nach wie vor gebräuchliche Name „Twitter“ verwendet.

⁵⁴ Hegelich, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 2; Kind u.a., *Social Bots*, S. 32.

⁵⁵ Diese Annahme bestätigen Kind u.a., *Social Bots*, S. 33.

⁵⁶ Hegelich, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 2. Nach dem Daten-Skandal um das Politberatungsunternehmen Cambridge Analytica hat Facebook im Frühjahr 2018 den API-Zugriff noch einmal deutlich eingeschränkt, siehe Archibong, *API and Other Platform Product Changes*, abrufbar unter: <https://developers.facebook.com/blog/post/2018/04/04/facebook-api-platform-product-changes> (4.11.2023); Beiersmann, *Facebook überarbeitet Entwicklerrichtlinie und streicht API-Funktionen*, abrufbar unter: <https://www.zdnet.de/88332259/facebook-ueberarbeitet-entwicklerrichtlinie-und-streicht-api-funktionen> (4.11.2023).

⁵⁷ Kind u.a., *Social Bots*, S. 15.

⁵⁸ Kind u.a., *Social Bots*, S. 15; Grimme u.a., *Social Bots: Human-Like by Means of Hu-*

kann auf Softwarebibliotheken und Anleitungen aus dem Internet zurückgegriffen werden.⁵⁹ Je breiter und je vielschichtiger das beabsichtigte Handlungsspektrum ist, desto schwieriger gestaltet sich jedoch die Umsetzung in einer Programmiersprache. Die Programmierung komplexer Steuerungsalgorithmen wird daher in der Regel für einen Laien nicht realisierbar sein. Allerdings hat sich in diesem Bereich eine internationale Wertschöpfungskette entwickelt, sodass die entsprechende Software auch erworben oder in Auftrag gegeben werden kann.⁶⁰

Sobald einmal eine leistungsfähige Software vorliegt, kann mit ihr nicht nur ein einzelner, sondern eine Vielzahl an Accounts gesteuert werden.⁶¹ Diese Skalierbarkeit bewirkt, dass Social Bots sich nicht nur einfach erstellen, sondern auch schnell vervielfältigen lassen.⁶² Die Generierung von Social Bots unterliegt folglich keinen nennenswerten Beschränkungen. Vorausgesetzt, die anvisierte Plattform bietet eine Programmierschnittstelle an, kann innerhalb kurzer Zeit eine erhebliche Zahl an Bot-Accounts beherrscht werden. Nichtsdestotrotz kann die Durchführung einer Social Bot-Kampagne durchaus mit erheblichen Kosten verbunden sein. Insbesondere für den Einsatz von komplexen Social Bots sind nicht nur technisches Know-how, sondern auch finanzielle Mittel erforderlich.⁶³

Wenn sich mehrere Social Bots zu einem System verknüpfen und dabei von einer zentralen Stelle kontrolliert werden, spricht man von einem Social Bot-Netz.⁶⁴ Denn nach außen treten Social Bots zwar grundsätzlich als Individuen auf, also als selbstständige Accounts, die eigene Interessen verfolgen. Viele automatisierte Profile agieren jedoch nur scheinbar nach einem individuellen Handlungsprofil und sind vielmehr Teil eines präzise abgestimmten Kollektivs.⁶⁵ Die Social Bots in solchen Netzen sind teilweise untereinander „befreundet“, teilen gegenseitig ihre Inhalte und verfolgen eine gemeinsame Strategie. Nachgewiesen

man Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 12; *Howard* u.a., *Journal of Information Technology & Politics* 15 (2018), S. 81 (87).

⁵⁹ *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 3. Eine Beschreibung, wie ein Social Bot selbst mit geringen Programmierkenntnissen erstellt werden kann, findet sich bei *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 76 ff.

⁶⁰ *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 15 f. Eine Software von hoher Qualität soll ungefähr 500 Euro kosten, *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 3.

⁶¹ So sollen sich mit einer hochwertigen Software ca. 10.000 Accounts steuern lassen, *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 3.

⁶² Die einfache Skalierbarkeit betonen etwa *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 3; *Dankert/Dreyer*, *K&R* 2017, S. 73 (73); *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 27, 46; *Eglib Rechsteiner*, *AJP/PJA* 2017, S. 249 (251).

⁶³ *Murthy* u.a., *International Journal of Communication* 10 (2016), S. 4952 (4954, 4966 f.); vgl. auch *Grimme* u.a., *Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 11.

⁶⁴ *Boshmaf* u.a., *Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference* (2011), S. 93 (95).

⁶⁵ Eingehend zur Erstellung und Ausgestaltung eines Social Bot-Netzes *Boshmaf* u.a., *Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference* (2011), S. 93 (95 ff.).

werden konnte der Einsatz von Social Bot-Netzen etwa im syrischen Bürgerkrieg⁶⁶ sowie im Ukraine Konflikt.⁶⁷

III. Handlungsspektrum von Social Bots

Social Bots sind sehr variabel einsetzbar – ihr Handlungsspektrum ist jedoch in zweierlei Hinsicht begrenzt: Erstens sind sie an die Rahmenbedingungen der sozialen Netzwerke, innerhalb derer sie sich bewegen, gebunden und können nur netzwerkspezifische Handlungen vornehmen.⁶⁸ Zweitens sind sie durch die Ausgestaltung und Leistungsfähigkeit ihrer Steuerungsalgorithmen determiniert. Technische Innovationen führen indessen dazu, dass das Kommunikationsverhalten von Social Bots zunehmend an Komplexität gewinnt und sich ihr Handlungsspektrum erweitert.

1. Netzwerkspezifische Funktionen als absolute Grenze

Soziale Netzwerke eröffnen virtuelle Kommunikationsräume, die von ihren Nutzern mit Leben und Inhalten gefüllt werden müssen. Die Plattformbetreiber legen jedoch durch die funktionale Ausgestaltung der Plattform fest, welche Rahmenbedingungen für diesen Prozess gelten und welche Aktionsmöglichkeiten den Nutzern eingeräumt werden. So ist etwa auf Twitter die Länge einer öffentlichen Nachricht (auch Tweet) auf maximal 280 Zeichen limitiert. Da Social Bots als digitale Akteure im Gegensatz zu Menschen nur innerhalb des sozialen Netzwerkes existieren und ihr Handlungsfeld sich auf diesen virtuellen Raum beschränkt, wirken solche netzwerkimmanenten Grenzen für sie absolut.⁶⁹ Eine Aktion, die von dem Funktionsspektrum der Plattform nicht unterstützt wird, kann ein Social Bot nicht vornehmen.

Die sozialen Netzwerke verfolgen unterschiedliche Konzepte, sodass auch ihre Funktionen nicht identisch sind. Während etwa bei Facebook die Vernetzung mit anderen Nutzern und der Austausch mit dem eigenen Freundeskreis im Vordergrund steht, ist Twitter – als sogenannte Microblogging-Plattform – stärker auf die Veröffentlichung von kurzen Nachrichten und den Informationsaustausch über öffentliche Ereignisse fokussiert. Dennoch lassen sich gewisse Überschneidungen beobachten, durch die das Handlungsspektrum von Social Bots veranschaulicht werden kann.

Eine grundlegende Funktion aller sozialen Netzwerke ist die Erstellung und Ausgestaltung des Profils, das dem Nutzer die Möglichkeit bietet, seine Person darzustellen und gewissermaßen eine digitale Identität zu kreieren. Neben dem

⁶⁶ Abokhodair u.a., The 18th ACM conference on CSCW (2015), S. 839.

⁶⁷ Hegelich/Janetzko, Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media (2016), S. 579 (580 ff.).

⁶⁸ Dankert/Dreyer, K&R 2017, S. 73 (73).

⁶⁹ Vgl. Wang u.a., Companion Proceedings of the Web Conference 2018, S. 1557 (1559).

Profilnamen kann das Profil mit Bildern und weiteren persönlichen Informationen, wie z.B. Geburts- und Wohnort, Kontaktdaten oder Interessen und Vorlieben, gefüllt werden.

In einer zweiten Gruppe lassen sich solche Funktionen kategorisieren, die darauf ausgerichtet sind, ein Profil mit einem anderen zu verknüpfen und dadurch eine virtuelle Beziehung zwischen zwei Nutzern zu begründen. So kann etwa auf Twitter anderen Nutzern gefolgt werden. Dem Follower werden daraufhin die öffentlichen Nachrichten des anderen Accounts angezeigt. Das Einflusspotenzial eines Twitter-Profiles ist damit stark von der Anzahl seiner Follower abhängig, denn je mehr Follower ein Profil hat, desto weiter werden die veröffentlichten Inhalte verbreitet. Während es sich dabei um eine einseitige Verbindung handelt, existieren auch Verknüpfungen, die nur durch einen zweiseitigen Akt begründet werden können. Auf Facebook können sich zwei Nutzer etwa durch das Akzeptieren von Freundschaftsanfragen miteinander vernetzen.

Zentral für die Interaktion zwischen den Mitgliedern eines sozialen Netzwerks sind schließlich jene Funktionen, die das Veröffentlichen und Verbreiten von Kommunikationsinhalten ermöglichen. So können Texte, Bilder, Videos und Verlinkungen zu anderen Webseiten veröffentlicht werden. Solche Posts – bzw. auf Twitter: Tweets – sind je nach Nutzereinstellung für Freunde oder die Allgemeinheit sichtbar. Außerdem können fremde Inhalte geteilt, kommentiert und durch sogenannte Likes bzw. die „Gefällt mir“-Funktion bewertet werden. Schließlich können Nachrichten mit einem durch das Doppelkreuzzeichen (Hashtag) gekennzeichneten Schlagwort versehen werden. Dadurch können Nutzer in der Masse der Inhalte, solche Nachrichten herausfiltern, die einen ähnlichen Themenbezug haben und einen inhaltsbezogenen Kommunikationskanal eröffnen. Abgesehen von der öffentlichen Kommunikation, die von einem potenziell breiten Adressatenkreis verfolgt und beeinflusst werden kann, bieten die meisten Plattformen auch die Möglichkeit einer privaten Unterhaltung (auch Chat oder Direktnachricht). Insgesamt bieten die sozialen Netzwerke als Kommunikationsforen damit ein breites Angebot an Funktionen, welche die Teilnahme am öffentlichen Meinungs Austausch ermöglichen.

2. Die Leistungsfähigkeit der Steuerungssoftware als relative Grenze

Theoretisch lassen sich alle der genannten Netzwerkfunktionen automatisieren und können daher grundsätzlich auch von einem Social Bot ausgeübt werden.⁷⁰ Das konkrete Handlungsspektrum innerhalb der plattforminduzierten Rahmenbedingungen ist jedoch von der individuellen Leistungsfähigkeit des Social Bots und damit in erster Linie von der Komplexität des Steuerungsprogramms abhängig.

Social Bots werden zu sehr unterschiedlichen Zwecken eingesetzt. Dementsprechend variiert auch die Leistungsfähigkeit der verwendeten Algorithmen.

⁷⁰ Kind u.a., Social Bots, S. 14.

Ein großer Teil der eingesetzten Social Bots ist eher einfacher Natur.⁷¹ Sie sind etwa in der Lage, die grundlegenden Funktionen eines sozialen Netzwerkes zu bedienen und vorformulierte Inhalte zu veröffentlichen, anderen Nutzern zu folgen und deren Äußerungen zu teilen oder zu liken.⁷² Die in der Steuerungssoftware implementierten Algorithmen funktionieren dabei in der Regel nach einem Reiz-Reaktions-Modell.⁷³ Solche reaktiven Agenten können etwa darauf programmiert werden, das soziale Netzwerk nach bestimmten Inhalten und Schlagwörtern zu durchsuchen und in einer vorher festgelegten Weise zu reagieren.⁷⁴ Die Kommunikationsfähigkeiten dieser primitiven Social Bots sind damit recht eingeschränkt.

Komplexere Social Bots dagegen verfügen über weitaus differenziertere Interaktionsmöglichkeiten: Sie können auf fremde Nachrichten und Kommentare eingehen und kontextbasiert reagieren.⁷⁵ Dadurch sind sie imstande, aktiv an Diskussionen teilzunehmen und wie echte Gesprächspartner mit andern Nutzern zu interagieren.⁷⁶ Dabei verwenden sie nicht lediglich vorformulierte Textbausteine aus einer Datenbank, sondern greifen flexibel auch auf Inhalte aus dem Internet zurück und können – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad – sogar eigene Texte kreieren.⁷⁷

Allerdings weisen selbst moderne und aufwendig programmierte Social Bots insbesondere im Bereich der Sprachverarbeitung noch erhebliche Schwächen auf. Maßgebliche Bedeutung für die Entwicklung von Sprachverarbeitungssoftware hat der Forschungsbereich der Computerlinguistik, der sich als Teilgebiet der künstlichen Intelligenz mit der Automatisierung von Sprache und Kommunikation beschäftigt.⁷⁸ In diesem Bereich existieren noch eine Vielzahl ungelöster

⁷¹ Kind u.a., Social Bots, S. 14 f.; Guilbeault, International Journal of Communication 10 (2016), S. 5003 (5005).

⁷² Kind u.a., Social Bots, S. 14; Boshmaf u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (93); Murthy u.a., International Journal of Communication 10 (2016), S. 4952 (4956); Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 3.

⁷³ Kind u.a., Social Bots, S. 14; vertiefend Grimme u.a., Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 11 ff.

⁷⁴ Kind u.a., Social Bots, S. 14; eingehend zum technischen Hintergrund reaktiver Agenten Russell/Norvig, Artificial Intelligence, S. 48 ff.

⁷⁵ Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99).

⁷⁶ Yang u.a., Human Behavior and Emerging Technologies 2019, Ausg. 115, S. 1 (1 f.); Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99 ff.).

⁷⁷ Kind u.a., Social Bots, S. 9, 14; Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (100); Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 3.

⁷⁸ Insbesondere in der englischen Fachsprache wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff natural language processing verwendet. Eingehende Darstellungen zu diesem Forschungsbereich finden sich etwa bei Jurafsky/Martin, Speech and Language Processing; Russell/Norvig, Artificial Intelligence, S. 860 ff.; Wilks, in: Ramsey/Frankish (Hrsg.), The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence, S. 213 (213 ff.).

Probleme, die an dieser Stelle lediglich skizziert werden können. Zur Simulierung menschlicher Kommunikationsmuster sind zwei Grundvoraussetzungen erforderlich: Einerseits muss die Software imstande sein, Sprache zu analysieren und den Bedeutungsgehalt zu erfassen (Spracherkennung); andererseits muss sie selbstständig Inhalte generieren können (Sprachsynthese).⁷⁹ Beide Erfordernisse können aktuell von Sprachverarbeitungsprogrammen nur bedingt erfüllt werden. Probleme haben maschinelle Systeme etwa bei der richtigen Zuordnung begrifflicher oder syntaktischer Mehrdeutigkeiten.⁸⁰ Auch die Erkennung und inhaltliche Einordnung von Metaphern und ähnlichen stilistischen Mitteln bereitet Algorithmen große Schwierigkeiten.⁸¹ Außerdem fehlt es ihnen an einem allgemeinen Verständnis grundlegender und für Menschen selbstverständlicher Zusammenhänge, was ihnen insbesondere das Verständnis menschlicher Erzählungen und Geschichten erschwert.⁸² Schließlich sind Sprachverarbeitungsalgorithmen auch bei der Generierung – insbesondere langer oder komplizierter – Texte fehleranfällig.⁸³ Ihre Formulierungen wirkten in der Vergangenheit teilweise monoton und zur Erstellung origineller Texte schien es ihnen gewissermaßen an Kreativität zu fehlen.⁸⁴ Diese grundsätzlichen Defizite im Bereich der maschinellen Sprachverarbeitung verdeutlichen, dass die Kommunikationsfähigkeiten technischer Systeme und damit auch von Social Bots mit denen eines Menschen nicht vergleichbar sind.⁸⁵

⁷⁹ Vgl. Brockhaus Enzyklopädie Online, Stichwort: Sprachassistent (abgerufen am 4.11.2023).

⁸⁰ Russell/Norvig, *Artificial Intelligence*, S. 904 f.

⁸¹ Russell/Norvig, *Artificial Intelligence*, S. 905 f.; Riedl, *Computational Narrative Intelligence: A Human-Centered Goal for Artificial Intelligence*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1602.06484.pdf> (4.11.2023), S. 2.

⁸² Riedl, *Computational Narrative Intelligence: A Human-Centered Goal for Artificial Intelligence*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1602.06484.pdf> (4.11.2023), S. 2.

Riedl, *Computational Narrative Intelligence: A Human-Centered Goal for Artificial Intelligence*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1602.06484.pdf> (4.11.2023), S. 2.

Riedl, *Computational Narrative Intelligence: A Human-Centered Goal for Artificial Intelligence*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1602.06484.pdf> (4.11.2023), S. 2.

⁸³ Vgl. Wang u.a., *Companion Proceedings of the Web Conference 2018*, S. 1557 (1558); zur automatischen Generierung von Tweets auch Freitas u.a., *Proceedings of the 2015 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining 2015*, S. 25 (27).

⁸⁴ Vgl. Riedl, *Computational Narrative Intelligence: A Human-Centered Goal for Artificial Intelligence*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1602.06484.pdf> (4.11.2023), S. 2.

Riedl, *Computational Narrative Intelligence: A Human-Centered Goal for Artificial Intelligence*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1602.06484.pdf> (4.11.2023), S. 3; Grimme u.a., *Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 17.

⁸⁵ Grimme u.a., *Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?*, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 18 f.; vgl. auch Hausser, *Foundations of Computational Linguistics*, S. XXII.

Dieser Zustand ist indessen keineswegs in Stein gemeißelt: Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Leistungsfähigkeit von Social Bots in näherer Zukunft durch technische Innovationen stetig verbessern wird.⁸⁶ Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Feld der künstlichen Intelligenz zu, dessen Erforschung aktuell von den unterschiedlichsten Akteuren forciert wird. So investieren viele Unternehmen in die Entwicklung von Dialogsystemen, wie Chatbots oder digitale Assistenten, und treiben dadurch die Entwicklung von Sprachverarbeitungssystemen voran.⁸⁷ Vor allem durch Lösungsansätze aus dem Bereich des maschinellen Lernens konnte die Qualität von Programmen zur Analyse und Generierung von Sprache deutlich gesteigert werden.⁸⁸ Für besonderes Aufsehen in diesem Kontext sorgen insbesondere sogenannte Large Language Models: Dabei handelt es sich um komplexe Modelle, die auf künstlichen neuronalen Netzwerken basieren und mit einem großen Textkorpus trainiert werden.⁸⁹ Darauf aufbauende Sprachverarbeitungssysteme wie ChatGPT des Unternehmens OpenAI oder Bard von Google sind in der Lage, Texte zu generieren, die eine hohe sprachliche Qualität aufweisen und von menschlichen Beiträgen in der Regel nicht zu unterscheiden sind.⁹⁰

Von diesen Innovationen werden früher oder später auch Entwickler von Social Bots profitieren und die eingesetzten Steuerungsalgorithmen optimieren.⁹¹ Es ist deshalb zu erwarten, dass Social Bots zukünftig nicht nur fremde Inhalte präziser analysieren können, sondern sich auch ihre Ausdrucksfähigkeit deutlich verbessert.⁹² Durch solche Entwicklungssprünge erweitert sich das Handlungsspektrum von Social Bots und ihre Verhaltensmuster werden voraussichtlich immer differenzierter und gewissermaßen intelligenter. Die Grenzen zwischen menschlicher und computerbasierter Kommunikation beginnen dadurch lang-

⁸⁶ Kind u.a., Social Bots, S. 16.

⁸⁷ Kind u.a., Social Bots, S. 17.

⁸⁸ Einen Überblick zum Einsatz von Ansätzen des maschinellen Lernens im Bereich der Sprachverarbeitung geben Young u.a., IEEE Computational Intelligence Magazine 13 (2018), Ausg. 3, S. 55 (55 ff.).

⁸⁹ Zu dem technischen Ansatz, der dem System GPT-3 (dem Vorgänger von ChatGPT) zugrunde liegt, siehe die ausführliche Studie von Brown u.a., Language Models are Few-Shot Learners, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/2005.14165.pdf> (4.11.2023), S. 6 ff. Überblicksartige Darstellungen zu den technischen Grundlagen liefern etwa Hacker u.a., ACM Conference on Fairness, Accountability and Transparency 2023 (FAccT '23), S. 1112 (1113 f.) oder Berz u.a., ZUM 2023, S. 586 (587).

⁹⁰ Siehe exemplarisch der Bericht von Heaven, Blogger enttarnt künstlich intelligenten Bot auf Reddit, abrufbar unter: <https://www.heise.de/hintergrund/Blogger-enttarnt-kuenstlich-in-telligenten-Bot-auf-Reddit-4928468.html> (4.11.2023).

⁹¹ Da viele Digitalunternehmen ihre Sprachverarbeitungsalgorithmen frei zugänglich machen, kommt es schnell zu einem Entwicklungstransfer, siehe Neudert, Future elections may be swayed by intelligent, weaponized chatbots, abrufbar unter: <https://www.technologyreview.com/s/611832/future-elections-may-be-swayed-by-intelligent-weaponized-chatbots> (4.11.2023); Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 7.

⁹² Kind u.a., Social Bots, S. 17.

sam zu verschwimmen.⁹³ Obwohl zum jetzigen Zeitpunkt weder die konkreten Innovationsleistungen noch ihr zeitlicher Rahmen prognostizierbar sind, ist eines gewiss: Die technologische Entwicklung im Bereich der künstlichen Intelligenz befindet sich noch am Anfang und ein Ende ist – jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt – kaum absehbar. Das Phänomen der Social Bots stellt damit ein neues Medium internetbasierter Kommunikation dar, dessen potenzieller Einflussbereich sich in den nächsten Jahren weiter vergrößern wird.⁹⁴

IV. Künstliche Authentizität durch Täuschung

Ein wesentliches Merkmal eines Social Bots ist, dass er den Automatisierungs-umstand verschleiert und suggeriert, ein menschlicher Nutzer zu sein. Obwohl die Kommunikationsfähigkeiten von Social Bots aktuell noch wesentliche Defizite aufweisen, gelingt es ihnen häufig, erfolgreich eine menschliche Identität vorzuspiegeln. Dies lässt sich auf zwei Gründe zurückführen: Zum einen ist die Kommunikation innerhalb der sozialen Netzwerke in weiten Teilen durch eine geringe Komplexität gekennzeichnet, sodass selbst Social Bots mit einer geringen Leistungsfähigkeit in der Lage sind, die entsprechenden Verhaltensmuster zu imitieren.⁹⁵ So legen viele Nutzer wenig Wert auf sprachliche Korrektheit und Stil. Die veröffentlichten Inhalte weisen deshalb häufig Grammatik- oder Rechtschreibfehler auf und sind mit Abkürzungen gespickt. Der Anteil an sprachlich und inhaltlich hochwertigen Nachrichten dürfte dagegen eher gering sein. In der Masse hastig formulierter Kurznachrichten fallen computergenerierte Texte trotz sprachlicher Fehler oder inhaltlicher Blässe somit kaum auf.

Zum anderen verleihen die Programmierer den gefälschten Accounts teilweise durch raffinierte Täuschungsstrategien eine künstliche Authentizität. Damit Social Bots von menschlichen Nutzern schwerer zu unterscheiden sind, werden ihre Profile möglichst realitätsgetreu ausgestaltet. So werden die gefälschten Benutzerkonten mit Profilbildern sowie ausführlichen Informationen zu dem vermeintlichen Account-Inhaber versehen.⁹⁶ Bei der Vervollständigung der Profilingformationen bedienen sich die Programmierer unterschiedlicher Quellen: Insbesondere wird auf frei verfügbares Bild- und Videomaterial aus dem Internet

⁹³ Vgl. Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99); Hegelich, Stellungnahme für das Fachgespräch zum Thema „Resilienz von Demokratien im digitalen Zeitalter im Kontext der Europawahl“ im Ausschuss Digitale Agenda am 10. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/634774/e1f644302e0f36b1f05d275eda93dd7d/19-23-049-Hegelich-data.pdf> (4.11.2023), S. 7.

⁹⁴ Zu dieser Prognose Kind u.a., Social Bots, S. 16 f.

⁹⁵ Freitas u.a., Proceedings of the 2015 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining 2015, S. 25 (31); Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 3; Kind u.a., Social Bots, S. 16; Guilbeault, International Journal of Communication 10 (2016), S. 5003 (5006).

⁹⁶ Kind u.a., Social Bots, S. 14.

zurückgegriffen.⁹⁷ Teilweise werden sogar ganze Profile echter Nutzer – einschließlich des Namens und anderer personenbezogener Daten – kopiert und in leicht abgewandelter Form übernommen.⁹⁸ Damit ein Social Bot eine möglichst einflussreiche Position innerhalb des sozialen Netzwerkes einnehmen kann, wird das Profil zudem so gestaltet, dass es für andere Nutzer nicht nur echt, sondern auch interessant wirkt und eine gewisse soziale Attraktivität ausstrahlt.⁹⁹ Dafür werden etwa bewusst Profilbilder von gutaussehenden Personen verwendet und es wird darauf geachtet, dass der Account über eine realistische Anzahl von „Freunden“ und Followern verfügt.¹⁰⁰

Doch nicht nur in ihrem äußeren Erscheinungsbild sind moderne Social Bots realen Nutzerprofilen zum Verwechseln ähnlich. Vielmehr wird der Täuschungseffekt noch verstärkt, indem die Algorithmen so programmiert werden, dass auch ihre Verhaltensmuster denen eines Menschen ähneln, z.B. durch das Simulieren eines menschlichen Tagesrhythmus mit Schlaf-, Arbeits-, und Pausenintervallen.¹⁰¹ Manche Bots sind sogar dazu in der Lage, geographische Positionsangaben zu manipulieren und so einen beliebigen Herkunftsort vorzutäuschen.¹⁰² Um den Eindruck der Monotonie zu vermeiden, weisen viele Social Bots auch inhaltlich eine gewisse Flexibilität auf und ihr Aktivitätsprofil erstreckt sich auf unterschiedliche thematische Bereiche.¹⁰³ So wechseln sich etwa politische Botschaften mit Äußerungen und Kommentaren zu anderen Scheininteressen ab. Eine Studie zu einem ukrainischen Social Bot-Netz hat ergeben, dass bis zu 80 % der von den Social Bots veröffentlichten Beiträge der Verschleierung der eigentlichen Absichten dienen.¹⁰⁴ Neben politischer Propaganda, deren Verbrei-

⁹⁷ Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99); Boshmaf u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (95).

⁹⁸ Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (100). Eine ausführliche Dokumentation über einen solchen „Identitätsdiebstahl“ findet sich bei Confessore u.a., The Follower Factory, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/01/27/technology/social-media-bots.html> (4.11.2023). Gleichwohl dürfte ein solches Vorgehen eher die Ausnahme sein, so auch Löber/Roßnagel, MMR 2019, S. 493 (496).

⁹⁹ Boshmaf u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (95).

¹⁰⁰ Boshmaf u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (97); Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 5. Zum Hintergrund: Innerhalb sozialer Netzwerke werden eher solche Profile als sozial attraktiv erachtet, die eine durchschnittliche Anzahl an Freunden haben, siehe Tong u.a., Journal of Computer-Mediated Communication 13 (2008), S. 531 (545).

¹⁰¹ Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99); Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 5; Grimme u.a., Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 13; Kind u.a., Social Bots, S. 9, 14.

¹⁰² Bessil/Ferrara, First Monday 21 (2016), Ausg. 11.

¹⁰³ Kind u.a., Social Bots, S. 9.

¹⁰⁴ Hegelich/Janetzko, Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media (2016), S. 579 (581).

tung oftmals das eigentliche Ziel eines Bot-Einsatzes ist, veröffentlichten die Accounts auch unterhaltende Inhalte wie Nachrichtenmeldungen oder Witze.¹⁰⁵ Diese Variabilität führt dazu, dass der tatsächliche Einsatzzweck verdeckt wird und der Social Bot insgesamt noch menschenähnlicher wirkt.

V. Enttarnungsmöglichkeiten und ihre Grenzen

Die aufgezeigten Täuschungsstrategien bewirken, dass Social Bots ab einem gewissen Entwicklungsgrad nur schwer von menschlichen Plattformnutzern zu unterscheiden sind. Um die Integrität der sozialen Netzwerke zu wahren und den missbräuchlichen Einsatz von Social Bots zu verhindern, ist die Erkennung automatisierter Profile deshalb von zentraler Bedeutung. Ein Interesse an der Enttarnung gefälschter und computergesteuerter Profile haben die unterschiedlichsten Akteure. Die Nutzer sozialer Netzwerke möchten eine soziale Interaktion mit anderen Menschen pflegen; die Kommunikation mit rein automatisierten Profilen entspricht hingegen in der Regel nicht ihrem Interesse.¹⁰⁶ Um die Attraktivität der Plattformen zu wahren und die Zufriedenheit ihrer Nutzer sicherzustellen, versuchen auch die Plattformbetreiber, die Netzwerke von Social Bots freizuhalten. Dies gilt jedenfalls für solche Profile, die Spam verbreiten oder anderweitig die Nutzerqualität beeinträchtigen. Darüber hinaus können auch staatliche Institutionen ein Interesse daran haben, Social Bots aufzuspüren – etwa um Manipulationen vorzubeugen oder widerrechtliche Verhaltensweisen zu verfolgen.

1. Mangelnde Medienkompetenz der Internetnutzer

Der erste Schritt bei der Enttarnung von Social Bots findet auf der Ebene der Plattformnutzer statt. Wenn diese in der Lage sind, automatisierte Kommunikationsteilnehmer zuverlässig zu erkennen, reduziert sich die Missbrauchsgefahr bereits erheblich. Allerdings gelingt es nur wenigen Nutzern, Social Bots von menschlichen Accounts zu unterscheiden.¹⁰⁷ Dafür fehlt ihnen entweder die nötige Wachsamkeit oder aber die erforderliche Medienkompetenz. Viele Nutzer sind sich nicht einmal bewusst, dass im Internet gefälschte Profile existieren, die vollautomatisiert an Kommunikationsvorgängen teilnehmen.¹⁰⁸ So ergab eine Studie des Pew Research Centers, dass nur ein kleiner Teil der US-amerikani-

¹⁰⁵ *Heglich/Janetzko*, Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media (2016), S. 579 (581).

¹⁰⁶ *Chu* u.a., IEEE Transactions on Dependable and Secure Computing 9 (2012), S. 811 (812).

¹⁰⁷ *Woolley/Guilbeault*, Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Comprop-USA.pdf> (4.11.2023), S. 23.

¹⁰⁸ *Guilbeault*, International Journal of Communication 10 (2016), S. 5003 (5005); *Mehrens*, in: Steinbrecher/Rager (Hrsg.), Wenn Maschinen Meinung machen, S. 20 (31).

schen Bevölkerung über fundierte Kenntnisse zu Social Bots verfügt; über 50 % der Befragten gaben an, noch nie oder nur am Rande von diesem Phänomen gehört zu haben.¹⁰⁹ Doch selbst wenn Nutzern die Existenz von Social Bots bekannt ist, sind sie nur selten in der Lage, diese tatsächlich zu erkennen: Lediglich 7 % der Internetnutzer sind der Auffassung, einen Social Bot zuverlässig identifizieren zu können.¹¹⁰ Darüber hinaus erschweren die raffinierten Tarnungsstrategien, mit denen moderne Social Bots ausgestattet sind, die Demaskierung bedeutend.

2. Professionelle Enttarnung

Weil die meisten Internetnutzer selbst nicht in der Lage sind, Social Bots effektiv zu erkennen, haben sich unterschiedliche Ansätze herausgebildet, um ihre Enttarnung zu professionalisieren. Die aktuell angewendeten Erkennungsstrategien haben gemeinsam, dass sie sich an bestimmten Kriterien orientieren, anhand derer Social Bots von herkömmlichen Profilen unterschieden werden können.¹¹¹ Wichtige Differenzierungsmerkmale sind etwa das Alter und die Ausgestaltung des Profils, der geographische Standort sowie die Plausibilität der preisgegebenen persönlichen Informationen. Aussagekräftig ist darüber hinaus das Kommunikationsverhalten der Social Bots. Dazu zählen neben den veröffentlichten Inhalten auch das zeitliche Aktivitätsprofil und die Frequenz, mit der Nachrichten veröffentlicht werden. So erreichen automatisierte Accounts in ihren aktiven Phasen durchschnittlich höhere Posting-Frequenzen als menschliche Nutzer.¹¹² Schließlich lassen sich auch aus dem Netzwerk aus Freunden und Followern eines Accounts Rückschlüsse auf dessen Authentizität ziehen. Relevant sind dabei nicht nur die Anzahl an Freunden und Followern, sondern auch deren Aktivitätsstatistiken und Verhaltensmuster.

¹⁰⁹ *Stocking/Sumida*, Social Media Bots Draw Public's Attention and Concern, abrufbar unter: <https://www.pewresearch.org/journalism/2018/10/15/social-media-bots-draw-publics-attention-and-concern> (4.11.2023), S. 2 ff.

¹¹⁰ *Stocking/Sumida*, Social Media Bots Draw Public's Attention and Concern, abrufbar unter: <https://www.pewresearch.org/journalism/2018/10/15/social-media-bots-draw-publics-attention-and-concern> (4.11.2023), S. 7. Dass menschliche Internet-Nutzer nur sehr eingeschränkt in der Lage sind, Social Bots zu erkennen, bestätigen auch die Forschungsergebnisse von *Cresci* u.a., Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion (2017), S. 963 (967 f.).

¹¹¹ Umfangreiche Kataloge mit Differenzierungsmerkmalen finden sich etwa bei *Ferrara* u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (101 f.); *Varol* u.a., Proceedings of the Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media (2017), S. 280 (281 f.); *Morstatter* u.a., Proceedings of the IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining (2016), S. 533 (534); *Bastos/Mercea*, Social Science Computer Review 37 (2019), Ausg. 1, S. 38 (43).

¹¹² *Chu* u.a., IEEE Transactions on Dependable and Secure Computing 9 (2012), S. 811 (815).

Die genannten Merkmale können isoliert oder kumulativ herangezogen werden, um festzustellen, ob ein verdächtiger Account von einem Menschen oder einem Algorithmus gesteuert wird. Grundsätzlich kommen dabei zwei Herangehensweisen in Betracht: Zum einen kann die Untersuchung manuell von Experten durchgeführt werden, die sich mit Social Bots und deren Charakteristika auskennen.¹¹³ Zum anderen lässt sich diese Arbeit auch mit Hilfe einer Enttarnungssoftware automatisieren. Der entscheidende Nachteil einer manuellen Überprüfung ist, dass nur eine begrenzte Anzahl an Accounts überprüft werden kann. Denn beim Einsatz menschlicher Arbeitskraft sind schnell Kapazitätsgrenzen erreicht; eine flächendeckende Überprüfung der sozialen Netzwerke ist somit kaum zu bewältigen und wäre mit erheblichen Personalkosten verbunden.¹¹⁴ Die manuelle Erkennung ist deshalb nicht geeignet, um größere soziale Netzwerke vor einer Infiltration durch Social Bots zu schützen, sondern kann allenfalls zur stichprobenhaften Überprüfung einzelner Profile herangezogen werden.

Im Gegensatz dazu lassen sich mittels automatisierter Verfahren selbst große Datenmengen schnell und kosteneffizient analysieren. Automatisierte Erkennungssysteme basieren in der Regel auf selbstlernenden Algorithmen. In diesen Algorithmen werden zunächst die Differenzierungsmerkmale implementiert. Anschließend durchlaufen die Programme einen Trainingsdatensatz, der bereits identifizierte Bot-Profile enthält.¹¹⁵ Durch die Technologie des maschinellen Lernens verfeinern sich die Erkennungsmuster des Algorithmus, sodass er sich selbstständig zu einem sensiblen Instrument entwickelt, das auffällige Verhaltensmuster identifizieren und potenzielle Social Bots demaskieren kann. Ein Beispiel für ein selbstlernendes Enttarnungssystem, das der Öffentlichkeit zugänglich ist, ist das von der Indiana University entwickelte Botometer.¹¹⁶ Das Programm greift auf über 1000 unterschiedliche Differenzierungsmerkmale zurück und soll bei Tests eine Erkennungsquote von 95% erreicht haben.¹¹⁷ Auch die

¹¹³ Mit einem solchen Ansatz *Wang u.a.*, Social Turing Tests: Crowdsourcing Sybil Detection, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1205.3856.pdf> (4.11.2023), S. 12 ff.; zum methodischen Vorgehen siehe auch *Ferrara u.a.*, Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (101).

¹¹⁴ Ähnliche Einwände äußern *Ferrara u.a.*, Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (101); *Kind u.a.*, Social Bots, S. 52.

¹¹⁵ *Ferrara u.a.*, Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (101); *Varol u.a.*, Proceedings of the Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media (2017), S. 280 (281 f.).

¹¹⁶ Der Botometer ist die Nachfolgerversion des BotOrNot-Systems und abrufbar unter: <https://botometer.iuni.iu.edu> (4.11.2023). Zur (Weiter-)Entwicklung, Funktion und Leistung des Systems siehe *Davis u.a.*, Proceedings of the 25th International Conference Companion on World Wide Web (2016), S. 273 (273 f.); *Varol u.a.*, Proceedings of the Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media (2017), S. 280 (281 ff.); *Ferrara u.a.*, Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (101 f.); *Yang u.a.*, Human Behavior and Emerging Technologies 2019, Ausg. 115, S. 1 (3 ff.).

¹¹⁷ *Davis u.a.*, Proceedings of the 25th International Conference Companion on World

plattforminternen Erkennungsmechanismen scheinen durchaus Erfolge aufzuweisen. So hat etwa Facebook bekanntgegeben, allein in den letzten beiden Quartalen des Jahres 2020 gegen insgesamt 2,6 Milliarden gefälschte Accounts vorgegangen zu sein.¹¹⁸

Trotz solcher vielversprechender Ansätze ist die effektive Enttarnung von Social Bots nach wie vor mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden: Insbesondere automatisierte Erkennungssysteme stehen immer wieder in der Kritik und ihre Präzision wird angezweifelt.¹¹⁹ So soll das Botometer zu vielen falsch positiven Ergebnissen führen, und vor allem bei nicht-englischsprachigen Accounts scheint die Erkennungssoftware keine zuverlässigen Erkenntnisse zu liefern.¹²⁰ Neben den feststellbaren Mängeln an den existierenden Enttarnungsinstrumenten besteht ein grundsätzliches Problem: Tendenziell hinkt die Entwicklung von Erkennungssystemen der Entwicklung neuer Täuschungs- und Ablenkungsstrategien durch die Bot-Programmierer hinterher.¹²¹ So ist ein verbesserter Enttarnungsmechanismus in der Regel die Reaktion auf Innovationen im Bereich der Social Bot-Entwicklung – die Antizipation von Neuerungen hingegen ist angesichts der Dynamik des Entwicklungsfeldes kaum möglich.¹²² Ein weiterer Faktor, der die Erkennung von Social Bots erschwert, ist der Einsatz von hybriden Bots – also Accounts, die nur teilweise automatisiert sind.¹²³ Solche Cyborgs können selbst moderne Enttarnungstechnologien nicht von herkömmlichen Nutzern unterscheiden.¹²⁴

Wide Web (2016), S. 273 (274); *Varol* u.a., Proceedings of the Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media (2017), S. 280 (281 f.), *Ferrara* u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (101 f.).

¹¹⁸ Facebook Bericht über die Durchsetzung der Gemeinschaftsstandards (Stand: November 2023), abrufbar unter: <https://transparency.fb.com/data/community-standards-enforcement/fake-accounts/facebook> (4.11.2023) – wie viele automatisierte Accounts darunter waren, lässt sich dem Bericht freilich nicht entnehmen.

¹¹⁹ *Gallwitz/Kreil*, The Rise and Fall of „Social Bot“ Research, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3814191 (4.11.2023), S. 5 ff.; *Gallwitz/Kreil*, Die Mär von „Social Bots“, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/die-maer-von-social-bots> (4.11.2023); *Roberts*, Who’s a bot? Who’s not?, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2020/06/16/science/social-media-bots-kazemi.html> (4.11.2023); *Oehler/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (10 f.).

¹²⁰ *Rauchfleisch/Kaiser*, PLoS ONE 15 (2020), Ausg. 10, S. 1 (7 ff.).

¹²¹ *Kind* u.a., Social Bots, S. 52.

¹²² *Kind* u.a., Social Bots, S. 52 vergleichen diese Situation mit der Entwicklung von Antivirussoftware: Auch in diesem Bericht wird oftmals lediglich auf Sicherheitslücken reagiert, während proaktive Maßnahmen erschwert sind.

¹²³ Siehe dazu oben unter Teil I.A.I.3.d).

¹²⁴ *Grimme* u.a., in: Meiselwitz (Hrsg.), Social Computing and Social Media, S. 445 (445 f.); *Grimme* u.a., Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023), S. 19 ff.; *Yang* u.a., Human Behavior and Emerging Technologies 2019, Ausg. 115, S. 1 (4); *Woolley/Howard*, in: dies. (Hrsg.), Computational Propaganda, S. 241 (242).

Durch diese Feststellungen relativieren sich die angedeuteten Fortschritte im Bereich der Erkennungssysteme: Insbesondere bei modernen, hochentwickelten Social Bots dürfte die Enttarnungsquote deutlich geringer ausfallen, als von einigen Statistiken suggeriert.¹²⁵ Es spricht viel dafür, dass diese Einschränkungen auch für die plattformeigenen Erfassungssysteme gelten. Die Untersuchung eines in Italien aufgespürten Bot-Netztes ergab etwa, dass Twitter nur einen kleinen Teil der aktiven Social Bots erkannte und löschte.¹²⁶ So ist selbst mit Hilfe professioneller Enttarnungssysteme derzeit eine zuverlässige Enttarnung – jedenfalls bei komplexen Social Bots – kaum möglich.¹²⁷

VI. Einsatzmöglichkeiten und Missbrauchsgefahr

Mit dem Phänomen der Social Bots hat eine neue Gattung pseudomenschlicher Akteure das Forum der sozialen Netzwerke betreten. Dort sind sie vielseitig einsetzbar: Das Einsatzspektrum reicht von gesellschaftlich durchaus wünschenswerten Anwendungsbereichen über harmlos-neutrale Verwendungszwecke bis hin zu evident schädlichen oder sogar kriminellen Verhaltensweisen.

Einen gesellschaftlichen Nutzen können Social Bots etwa als Werkzeug zur Bekämpfung von Falschinformationen haben.¹²⁸ So könnten Social Bots ein soziales Netzwerk nach Fake News durchsuchen und die identifizierten Inhalte durch eine faktenbasierte Gegenargumentation entkräften.¹²⁹ Außerdem könnten Social Bots eingesetzt werden, um einer gesellschaftlichen Polarisierung entgegenzuwirken. Denkbar wäre etwa, dass mittels Social Bots gezielt Mitglieder einer ideologisch sehr homogenen Gruppe mit Gegenmeinungen konfrontiert werden.¹³⁰ Ein zusätzlicher Ansatzpunkt besteht darin, Social Bots einzusetzen,

¹²⁵ Selbst die Entwickler des Botometers gehen davon aus, dass die Erkennungsgenauigkeit bei komplexeren Social Bots sinken wird, siehe *Ferrara* u.a., *Communications of the ACM* 59 (2016), S. 96 (101); vgl. auch *Grimme* u.a., in: Meiselwitz (Hrsg.), *Social Computing and Social Media*, S. 445 (446).

¹²⁶ *Cresci* u.a., *Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion* (2017), S. 963 (965 f.).

¹²⁷ Aus diesem Grund zielen neuere Ansätze zur Erkennung digitaler Manipulationsstrategien teilweise nicht darauf ab, einzelne Akteure – wie Social Bots – zu erkennen, sondern sie orientieren sich an den Verhaltensweisen von Gruppen und Netzwerken. Sie versuchen, gemeinsame Muster und die dahinterliegende Strategie zu erkennen. Dies soll auch die Erkennung von Social Bot-Netzten erleichtern. Zu dieser Entwicklung *Grimme* u.a., in: Meiselwitz (Hrsg.), *Social Computing and Social Media*, S. 445 (459 f.); *Cresci* u.a., *Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion* (2017), S. 963 (969 ff.).

¹²⁸ *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 51.

¹²⁹ *Hwang* u.a., *Interactions* 19 (2012), Ausg. 2, S. 38 (40). Einen Bericht zu einem Bot, der auf Aussagen, die den Klimawandel leugneten, mit statistischen Angaben reagierte, findet sich bei *Mims*, *Chatbot Wears Down Proponents of Anti-Science Nonsense*, abrufbar unter: <https://www.technologyreview.com/s/421519/chatbot-wears-down-proponents-of-anti-science-nonsense> (4.11.2023).

¹³⁰ Zu dieser Einsatzmöglichkeit *Graham/Ackland*, in: Gehl/Bakardjieva (Hrsg.), *Social-*

um Angehörige unterschiedlicher Meinungslager gezielt miteinander zu vernetzen und so einen gegenseitigen Austausch zu fördern.¹³¹ Beide Ansätze könnten zu einer Diversifikation digitaler Debatten beitragen. Ein weiterer Anwendungsbereich ist das sogenannte Nudging.¹³² So könnten Social Bots dazu dienen, bei Menschen vernünftige Entscheidungen anzustoßen – wie etwa sich an einer Wahl zu beteiligen, sich zivilgesellschaftlich zu engagieren oder einen gesünderen Lebensstil zu verfolgen.¹³³

Neben Anwendungsfeldern, in denen Social Bots eingesetzt werden, um aktiv ein bestimmtes Ziel zu erreichen, existieren auch Einsatzmöglichkeiten mit einer neutralen Zweckrichtung. So kann die Programmierung eines Social Bots Bestandteil oder Ausdrucksform eines künstlerischen Projektes sein, unterhaltenden Charakter haben oder einfach das Freizeitvergnügen eines experimentierfreudigen Programmierers darstellen.¹³⁴

Trotz der erwähnten positiven Effekte, die Social Bots mit sich bringen können, schwingt bei ihrem Einsatz stets eine Missbrauchsgefahr mit. Ihr Manipulationspotenzial lässt sich instrumentalisieren, um den Kommunikationsprozess zu beeinflussen und private, wirtschaftliche oder politische Interessen zu fördern. So können Social Bots etwa dafür eingesetzt werden, um Personen zu diffamieren oder einzuschüchtern,¹³⁵ ihre Computersysteme durch sogenannte Spear-Phishing-Attacks mit Viren zu infizieren¹³⁶ oder aber um große Mengen an nutzer-

bots and Their Friends, S. 187 (199). Angelehnt an den Begriff der Filterblase, die zum Platzen gebracht werden soll, sprechen sie in diesem Zusammenhang von „Popperbots“.

¹³¹ Dass Social Bots dazu eingesetzt werden können, um neue Verbindungen zwischen menschlichen Nutzern aufzubauen, suggerieren etwa die Ergebnisse von *Nanis* u.a., *PacSocial: Field Test Report*, abrufbar unter: https://www.academia.edu/2169112/Pacific_social_architecting_corporation_field_test_report (4.11.2023), S. 3; siehe dazu auch: *Hwang* u.a., *Interactions* 19 (2012), Ausg. 2, S. 38 (40, 45) sowie *Graham/Ackland*, in: *Gehl/Bakardjieva* (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends*, S. 187 (199 f.), die in diesem Zusammenhang von „Bridgerbots“ sprechen.

¹³² Der Begriff Nudging leitet sich von dem englischen Verb *to nudge* (deutsch: anstupsen) ab und steht für eine psychologische Methode zur subtilen Beeinflussung menschlicher Entscheidungen, siehe *Brockhaus Enzyklopädie Online*, Stichwort: Nudging (abgerufen am 4.11.2023). Grundlegend geprägt wurde der Begriff durch *Thaler/Sunstein*, *Nudge*.

¹³³ Zum Einsatz von Social Bots für das sogenannte Nudging sowie ethischer Bedenken: *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 51. Dass Social Bots zur Förderung der Wahlbeteiligung eingesetzt werden könnten, deuten *Hwang* u.a., *Interactions* 19 (2012), Ausg. 2, S. 38 (40) an.

¹³⁴ Bots als Ausdrucksform der Kunst erkennen etwa *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 51; *Woolley* u.a., *How to Think About Bots*, abrufbar unter: <https://www.vice.com/en/article/qkzpdm/ho-w-to-think-about-bots> (4.11.2023).

¹³⁵ Solches Cybermobbing erwähnen etwa *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 34.

¹³⁶ Zu den potenziellen Gefahren für die IT-Sicherheit *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 46. Zur Gefahr des Phishings siehe auch *Leistert*, in: *Seyfert/Roberge* (Hrsg.), *Algorithmenkulturen*, S. 215 (224 f.); *Hegelich*, *Analysen & Argumente* 2016, Ausg. 221, S. 6.

bezogenen und wirtschaftlich verwertbaren Daten zu sammeln¹³⁷. Eine wirtschaftliche Relevanz entfalten Social Bots außerdem etwa dann, wenn sie dafür eingesetzt werden, um gezielt Gerüchte über ein bestimmtes Unternehmen zu streuen und dadurch seinen Börsenwert zu manipulieren.¹³⁸ Der Einsatz von Social Bots kann somit in den unterschiedlichsten Bereichen zu immateriellen und finanziellen Schäden führen. Ihr Haupteinsatzgebiet ist jedoch das Feld politischer Kommunikation, auf das im nächsten Abschnitt detailliert eingegangen wird.

Die angedeuteten Risiken und die negative Konnotation, die mit dem Begriff der Social Bots bereits verbunden ist, sollten nicht dazu verleiten das Phänomen von vornherein als unerwünschten und ausschließlich negativen Auswuchs des digitalen Wandels zu bewerten. Vielmehr verdeutlichen die genannten Einsatzbeispiele die Ambivalenz, mit der das Medium der Social Bots verbunden ist: Es handelt sich um eine neue Form der Kommunikation, die sowohl Chancen als auch Risiken mit sich bringt.¹³⁹

B. Social Bots und die digitale Manipulation politischer Prozesse

Das Kommunikationsinstrument der Social Bots kann sehr variabel und in den unterschiedlichsten Bereichen eingesetzt werden. Eine besondere Relevanz besitzt jedoch der Einsatz zur Manipulation politischer Entscheidungsprozesse. Die Politik ist der Ort, an dem die richtungsweisenden Entscheidungen für eine Gesellschaft getroffen werden, und daher seit jeher ein Schauplatz für Manipulation und Propaganda. Es verwundert daher nicht, dass Social Bots bisher hauptsächlich im politischen Kontext in Erscheinung getreten sind.¹⁴⁰ Die bislang dokumentierten Einsatzbeispiele verdeutlichen, dass Social Bots eine globale Bedeutung besitzen. Durch facettenreiche Manipulationsstrategien sind politische Akteure in der Lage, den öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu ihren Gunsten zu verzerren. Mit dem Medium der Social Bots hat sich damit das Arsenal politischer Manipulationsinstrumente prominent erweitert – mit kaum vorhersehbaren Folgen für demokratische Entscheidungsprozesse.

¹³⁷ *Boshmaf* u.a., Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference (2011), S. 93 (94, 99); *Leistert*, in: Seyfert/Roberge (Hrsg.), Algorithmenkulturen, S. 215 (224); *Ferrara* u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99).

¹³⁸ Dokumentiert ist etwa ein Fall, in dem der Wert eines Unternehmens (Cync) durch den Einsatz von Social Bots kurzfristig auf das 200-Fache gesteigert werden konnte, siehe dazu: *Ferrara* u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99); *Kind* u.a., Social Bots, S. 34.

¹³⁹ Vgl. *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (10).

¹⁴⁰ Teilweise wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff Political Bot verwendet, siehe etwa *Kollanyi* u.a., Bots and Automation over Twitter during the U.S. Election, COMPROP Data Memo 2016.4, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/11/Data-Memo-US-Election.pdf> (4.11.2023), S. 1; *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 45 f.

I. Einsatzbeispiele

Obwohl Social Bots noch ein vergleichsweise junges Phänomen sind, haben sie in den letzten Jahren viel Aufmerksamkeit erfahren. Sowohl die mediale Berichterstattung als auch die Wissenschaft beschäftigt sich intensiv mit dem Thema. Inzwischen liegt deshalb eine Reihe von empirischen Untersuchungen vor, die den gezielten Einsatz von Social Bots zur Manipulation politischer Prozesse nachweist. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass sich die Social Bot-Aktivität nicht auf einzelne Länder oder Regionen beschränkt, sondern es sich um eine globale Entwicklung handelt – von der auch Deutschland nicht ausgenommen ist. Oft kommen sie gerade in Zeiten besonderer politischer Brisanz zum Einsatz, sei es im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen oder aber im Rahmen von Krisensituationen, Bürgerkriegen oder Protestbewegungen.

1. Exemplarische Social Bot-Einsätze weltweit

In einem politischen Kontext konnten Social Bots zum ersten Mal im Jahr 2010 in den Vereinigten Staaten nachgewiesen werden. Im Vorfeld der Midterm elections sowie der Senatorenwahl in Massachusetts wurden automatisierte Twitter-Accounts eingesetzt, um politische Inhalte zu verbreiten und gegen einzelne Kandidaten Stimmung zu machen.¹⁴¹ Seitdem traten Social Bots an vielen Orten und in den unterschiedlichsten Zusammenhängen in Erscheinung.¹⁴²

Das wohl prominenteste Beispiel für den Einsatz von Social Bots ist der Präsidentschaftswahlkampf in den Vereinigten Staaten im Jahr 2016, bei dem sich Donald Trump gegen Hillary Clinton durchsetzen konnte. Zur Beeinflussung der politischen Diskussion in den sozialen Netzwerken wurden damals neben anderen Wahlkampfstrategien auch Social Bots in erheblichem Ausmaß eingesetzt.¹⁴³

¹⁴¹ Zu dem Einsatz von Social Bots im Rahmen der Midterm elections: *Ratkiewicz* u.a., Proceedings of the Fifth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (2011), S. 297 (302 f.). Zu der Senatorenwahl in Massachusetts: *Mustafaraj/Metaxas*, Proceedings of the WebSci10: Extending the Frontiers of Society On-Line (2010), S. 1 (5 ff.). Eine Einordnung zu beiden Ereignissen findet sich bei *Ferrara* u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (98).

¹⁴² Überblickartige Darstellungen etwa bei *Woolley*, First Monday 21 (2016), Ausg. 4; *Kind* u.a., Social Bots, S. 31; *Woolley/Howard*, Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf> (4.11.2023), S. 8 ff.

¹⁴³ Zu dem Einsatz von Social Bots im Rahmen des Wahlkampfs siehe u.a. *Bessi/Ferrara*, First Monday 21 (2016), Ausg. 11; *Kollanyi* u.a., Bots and Automation over Twitter during the U.S. Election, COMPROP Data Memo 2016.4, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/11/Data-Memo-US-Election.pdf> (4.11.2023), S. 2 ff.; *Woolley/Guilbeault*, Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Comprop-USA.pdf> (4.11.2023), S. 14 ff.; *Badawy* u.a., Proceedings of the 2018 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining, S. 258 (259 ff.).

Etwa 20 % der auf Twitter veröffentlichten Inhalte mit Wahlkampfbezug wurden nicht von menschlichen Nutzern, sondern von automatisierten Accounts veröffentlicht.¹⁴⁴ Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass die große Mehrheit der eingesetzten Social Bots den späteren Gewinner der Wahl – Donald Trump – unterstützte.¹⁴⁵

Auch im Rahmen des Brexit-Referendums haben Social Bots eine strategische Rolle gespielt. Bei der umstrittenen Abstimmung im Jahr 2016 sprach sich eine knappe Mehrheit der Bürger des Vereinigten Königreichs für einen Austritt aus der EU aus. Fast ein Drittel aller Tweets zur Brexit-Debatte stammten angeblich von Social Bots, von denen der überwiegende Teil den Austritt propagierte.¹⁴⁶

Weitere Ereignisse, bei denen Social Bots als Instrument des digitalen Wahlkampfes identifiziert werden konnten, sind unter anderem die Präsidentschaftswahl in Mexiko (2012),¹⁴⁷ die Parlamentswahl in Japan (2014),¹⁴⁸ die Präsidentschaftswahl in Frankreich (2017)¹⁴⁹, die Wahl zum Unterhaus im Vereinigten Königreich (2017)¹⁵⁰ und die Präsidentschaftswahl in den Vereinigten Staaten (2020).¹⁵¹

Doch nicht nur in Wahlkampfzeiten sind Social Bots ein beliebtes Manipulationswerkzeug – auch in politischen Krisensituationen werden sie eingesetzt,

¹⁴⁴ *Bessil/Ferrara*, First Monday 21 (2016), Ausg. 11; *Kollanyi* u.a., Bots and Automation over Twitter during the U.S. Election, COMPROM Data Memo 2016.4, abrufbar unter: <http://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/11/Data-Memo-US-Election.pdf> (4.11.2023), S. 4.

¹⁴⁵ Nach der Studie von *Kollanyi* u.a., Bots and Automation over Twitter during the U.S. Election, COMPROM Data Memo 2016.4, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/11/Data-Memo-US-Election.pdf> (4.11.2023), S. 3 f. wurden für die Kampagne von Donald Trump etwa fünfmal so viele unterstützende Nachrichten generiert als für die der unterliegenden Kandidatin Hillary Clinton.

¹⁴⁶ *Howard/Kollanyi*, Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum, COMPROM Research Note 2016.1, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/COMPROM-2016-1.pdf> (4.11.2023), S. 4 f. Den strategischen Einsatz von Social Bots zur Unterstützung der Austrittskampagne belegen auch *Bastos/Mercea*, Social Science Computer Review 37 (2019), Ausg. 1, S. 38 (44 ff.)

¹⁴⁷ *Baker*, Index on Censorship 44 (2015), Ausg. 2, S. 127 (127); *Woolley*, First Monday 21 (2016), Ausg. 4.

¹⁴⁸ *Schäfer* u.a., Big Data 5 (2017), S. 294 (299 f.).

¹⁴⁹ *Ferrara*, First Monday 22 (2017), Ausg. 8; *Howard* u.a., Junk News and Bots during the French Presidential Election: What Are French Voters Sharing Over Twitter?, COMPROM Data Memo 2017.3, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/04/What-Are-French-Voters-Sharing-Over-Twitter-v10-1.pdf> (4.11.2023), S. 2 ff.

¹⁵⁰ *Gallacher* u.a., Junk News and Bots during the 2017 UK General Election: What Are UK Voters Sharing Over Twitter?, COMPROM Data Memo 2017.5, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Junk-News-and-Bots-during-the-2017-UK-General-Election.pdf> (4.11.2023); *Kleinbauer/Oberbichler*, kommunikation.medien 2018, Ausg. 9, S. 1 (6 ff.).

¹⁵¹ *Ferrara* u.a., First Monday 25 (2020), Ausg. 11.

um die öffentliche Meinung zu beeinflussen. So konnte etwa ein autonom agierendes Bot-Netzwerk auf Twitter nachgewiesen werden, das zu Beginn der Ukraine-Krise im Jahr 2015 aktiv wurde und dabei eine klare politische Agenda verfolgte.¹⁵² Die Social Bots verbreiteten neben belanglosen Nachrichten, die der Unterhaltung und damit der Ablenkung der Adressaten dienten, vor allem Inhalte des „Rechten Sektors“ – einer rechtsnationalen Vereinigung, die erheblichen Anteil an den Unruhen hatte.¹⁵³ Darüber hinaus wurden gezielt Falschnachrichten veröffentlicht, die geeignet waren, die Bevölkerung zu verunsichern und damit die Konflikte weiter anzuhetzen.¹⁵⁴ Eine weitere Krisensituation, in der Social Bots zum Einsatz kamen, ist der Bürgerkrieg in Syrien. Dort verbreitete ein Netzwerk von Social Bots Nachrichten einer regierungsnahen Agentur.¹⁵⁵ Darunter waren hauptsächlich negative Schlagzeilen über die Opposition sowie Berichte, die von dem schwelenden Bürgerkrieg ablenken sollten.¹⁵⁶ Auch im Kontext der Corona-Pandemie sollen Social Bots eingesetzt worden sein, um Verschwörungstheorien zu verbreiten und den politischen Diskurs zu beeinflussen.¹⁵⁷

Die hier skizzierten Beispiele stellen lediglich einen Ausschnitt der globalen Social Bot-Aktivität dar. Dennoch verdeutlichen sie die Reichweite des Problems: Social Bots werden mittlerweile weltweit von politischen Akteuren zu Manipulationszwecken eingesetzt.¹⁵⁸

2. Situation in Deutschland

Diese Entwicklung hat auch vor Deutschland nicht Halt gemacht und wird seitens der Politik mit Besorgnis wahrgenommen. In einer Rede vor dem Deutschen Bundestag machte Bundeskanzlerin Angela Merkel bereits Jahr 2016 auf die potenziellen Risiken aufmerksam, die von der Digitalisierung auf demokratische Prozesse ausgehen. In diesem Kontext warnte sie auch ausdrücklich vor Social Bots, die dazu in der Lage seien, „Meinungsbilder zu verfälschen“.¹⁵⁹ Mit Blick auf die Bundestagswahl im Jahr 2017 erklärten alle im Bundestag vertretenen

¹⁵² *Heglich/Janetzko*, Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media (2016), S. 579 (580 f.).

¹⁵³ *Heglich/Janetzko*, Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media (2016), S. 579 (581); *Heglich*, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 5.

¹⁵⁴ So wurde etwa behauptet, dass pro-russische Separatisten von Russland mit Raketen ausgestattet wurden und einen Angriff auf die ukrainische Hauptstadt Kiew planen, *Heglich*, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 5.

¹⁵⁵ *Abokhodair* u.a., The 18th ACM conference on CSCW (2015), S. 839 (846).

¹⁵⁶ *Abokhodair* u.a., The 18th ACM conference on CSCW (2015), S. 839 (849 f.).

¹⁵⁷ *Ferrara*, First Monday 25 (2020), Ausg. 6.

¹⁵⁸ Zu diesem Ergebnis kommen auch *Howard* u.a., Journal of Information Technology & Politics 15 (2018), S. 81 (86).

¹⁵⁹ Plenarprotokoll 18/202 zur Sitzung des Deutschen Bundestags vom 23.11.2016, S. 20165.

politischen Parteien, auf den Einsatz von Social Bots zu verzichten.¹⁶⁰ Einzig die AfD gab zunächst bekannt, dass Social Bots im Rahmen des Bundestagswahlkampfes im Jahr 2017 eingesetzt werden sollten – distanzierte sich jedoch später von der Aussage.¹⁶¹

Trotz dieser Selbstverpflichtungserklärungen konnten sowohl im Vorfeld der Bundespräsidentenwahl im Jahr 2017 als auch im Rahmen des Bundestagswahlkampfes im selben Jahr Social Bots auf Twitter nachgewiesen werden. Bei der Wahl zum deutschen Bundespräsidenten lag der Anteil automatisierter Nachrichten zwischen 4 % und 15 %.¹⁶² Bei der Bundestagswahl waren Social Bots für insgesamt gut 7 % aller wahlkampfbezogenen Inhalte verantwortlich.¹⁶³ Außerdem konnte festgestellt werden, dass knapp 10 % der Follower der am Wahlkampf beteiligten Parteien Social Bots waren.¹⁶⁴ Der Automatisierungsgrad lag somit bei beiden Wahlen – verglichen mit anderen Ereignissen wie der Präsidentschaftswahl in den Vereinigten Staaten im Jahr 2016 oder dem Brexit-Referendum – eher auf einem moderaten Niveau.

Dennoch zeigen die Ergebnisse deutlich, dass Social Bots auch in Deutschland für einen signifikanten Teil der politischen Kommunikation auf Twitter verantwortlich sind. Thematisch verfolgen die meisten der in Deutschland identifizierten Bot-Accounts tendenziell konservative bis rechte Positionen – viele von ihnen unterstützen die AfD.¹⁶⁵ Häufig propagieren sie dabei fremdenfeindliche Inhalte

¹⁶⁰ Neudert, Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale, Working Paper No. 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Germany_LMNeditv3.pdf (4.11.2023), S. 20; Amann u.a., Der Spiegel vom 22.10.2016, S. 44 (44); siehe exemplarisch die Selbstverpflichtungserklärung der Partei Bündnis 90/Die Grünen vom 13.2.2017, abrufbar unter: <https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2017/02/2017-02-13-Beschluss-Selbstverpflichtung-Gruene.pdf> (4.11.2023).

¹⁶¹ Amann u.a., Der Spiegel vom 22.10.2016, S. 44 (44). Die Distanzierung der Partei vom Social Bot-Einsatz geht auch aus einer Pressemitteilung vom 23.10.2018, abrufbar unter: <http://www.afd.de/afd-lehnt-einsatz-von-sogenannten-social-bots-ab> (4.11.2023) hervor.

¹⁶² Neudert u.a., Junk News and Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter?, COMPROP Data Memo 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2020/08/ComProp_GermanElections_Sep2017v5-4.pdf (4.11.2023), S. 3 f.

¹⁶³ Neudert u.a., Junk News and Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter?, COMPROP Data Memo 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2020/08/ComProp_GermanElections_Sep2017v5-4.pdf (4.11.2023), S. 4. Nach einer anderen Untersuchung betrug der Anteil automatisierter Nachrichten etwa 9 %, siehe Morstatter u.a., Companion Proceedings of the The Web Conference 2018, S. 621 (627).

¹⁶⁴ Keller/Klinger, Political Communication 36 (2019), S. 171 (182 f.).

¹⁶⁵ Neudert, Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale, Working Paper No. 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Germany_LMNeditv3.pdf (4.11.2023), S. 12; Neudert u.a., Junk News and Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter?, COMPROP Data Memo 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2020/08/ComProp_GermanElections_Sep2017v5-4.pdf (4.11.2023), S. 5; Morstatter

und verbreiten negative Schlagzeilen im Zusammenhang mit der Zuwanderungsdebatte in Deutschland. So konnte etwa im Rahmen der öffentlichen Diskussion zu dem am 10. Dezember 2018 verabschiedeten UN-Migrationspakt erhebliche Bot-Aktivität auf Twitter festgestellt werden – etwa 28 % der öffentlichen Nachrichten sollen von automatisierten Accounts abgegeben worden sein.¹⁶⁶ Das Phänomen der Social Bots gewinnt somit auch in der deutschen Politik zunehmend an Bedeutung.¹⁶⁷

II. Begriffsklärung: (Digitale) Manipulation als verdeckte Form der Beeinflussung

Dem Kommunikationsmittel der Social Bots wohnt ein spezifisches Manipulationspotenzial inne, das sich in vielfältiger Hinsicht auf die kommunikativen Prozesse innerhalb der sozialen Netzwerke auswirken kann. Bevor auf die konkreten Manipulationsstrategien näher eingegangen wird, soll präzisiert werden, was in dieser Arbeit unter dem Begriff der (digitalen) Manipulation verstanden wird und wie Social Bots sich diesbezüglich einordnen lassen.

Der Begriff der Manipulation zeigt sich sehr deutungs Offen. Dies offenbart sich schon bei der vorgelagerten Frage, welche Sachverhalte Gegenstand einer Manipulation sein können: Denkbare Manipulationsobjekte sind physische Gegenstände,¹⁶⁸ gesellschaftliche Ereignisse,¹⁶⁹ wirtschaftliche oder politische Systeme¹⁷⁰ und schließlich einzelne Personen. An dieser Stelle soll keine nähere Differenzierung oder Kategorisierung vorgenommen werden, vielmehr genügt der Hinweis, dass der Manipulationsbegriff sich in dieser Arbeit ausschließlich auf zwischenmenschliche Konstellationen bezieht. Von dem Begriffsverständnis er-

ter u.a., Companion Proceedings of the The Web Conference 2018, S. 621 (627 f.); vgl. auch Pfaffenberger u.a., in: Holtz-Bacha (Hrsg.), Die (Massen-)Medien im Wahlkampf, S. 97 (113 f., 120).

¹⁶⁶ So die Ergebnisse einer Untersuchung des Unternehmens Botswatch, die von unterschiedlichen Medien aufgegriffen wurde, siehe statt vieler Hock u.a., Roboter mobilisieren gegen Migrationspakt, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus185205592/Social-Bots-Roboter-mobilisieren-gegen-den-pakt.html> (4.11.2023). Die Aussagekraft der Untersuchung wurde jedoch von vielen Seiten bezweifelt, insbesondere wurde kritisiert, dass Botswatch die verwendete Methodik nicht offengelegt habe. Zu der kontroversen Debatte siehe Hermann, Haben Bots die Debatte um den Migrationspakt einseitig beeinflusst?, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/deutschland/haben-bots-die-debatte-um-d-en-migrationspakt-geentert-ld.1444330> (4.11.2023).

¹⁶⁷ Ein Gesamtüberblick zu der Situation in Deutschland findet sich bei Neudert, Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale, Working Paper No. 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Germany_LM_Neditv3.pdf (4.11.2023), S. 6 ff.

¹⁶⁸ Beispiel: Der Mörder manipuliert die Bremse des Autos.

¹⁶⁹ Beispiel: Die Wettbetrügerin manipuliert das Fußballspiel.

¹⁷⁰ Beispiele: Der Börsenhändler manipuliert den Aktienkurs; die Lobbyistin manipuliert die öffentliche Meinung.

fasst ist dabei sowohl eine individuelle als auch eine kollektive Dimension interpersonaler Manipulation: Gemeint ist damit, dass manipulative Effekte sich zwar zunächst auf die Entscheidungsfindungsprozesse einzelner Individuen auswirken, sie aber auch für Kollektivphänomene – wie etwa die öffentliche Meinung oder den demokratischen Willensbildungsprozess – relevant sind.¹⁷¹ Beide Dimensionen beeinflussen sich gegenseitig und lassen sich nicht voneinander trennen.

Manipulation lässt sich zunächst abstrakt als eine bestimmte Form der Beeinflussung beschreiben. Was die Manipulation hingegen qualitativ von anderen Beeinflussungstaktiken unterscheidet, wird unterschiedlich interpretiert.¹⁷² Eine erste Annäherung kann *ex negativo* erfolgen: Einigkeit besteht insoweit, als dass zwischen Manipulation und Zwang differenziert werden kann.¹⁷³ Eine Verhaltensbeeinflussung durch Zwang liegt vor, wenn eine Person in eine Situation versetzt wird, in der sie nicht zwischen unterschiedlichen (akzeptablen) Handlungsalternativen wählen kann.¹⁷⁴ Bei der Manipulation handelt es sich dagegen um eine subtilere Form der Beeinflussung, deren Erfolgsrezept nicht auf einem Zwangselement beruht. Doch wie hebt sich die Manipulation von anderen Kommunikationspraktiken unterhalb der Verhaltenserzwingung ab, etwa von der Überzeugung durch rationale Argumentation?

Bei der weiteren Präzisierung des Begriffs kann je nach Kontext auf unterschiedliche Kriterien zurückgegriffen werden. Mit Blick auf das Phänomen der Social Bots bietet sich ein Differenzierungsmerkmal in besonderem Maße an: die verdeckte Beeinflussung. Nach diesem Ansatz liegt eine Manipulation vor, wenn jemand eine andere Person vorsätzlich und verdeckt beeinflusst; mit „verdeckt“ ist dabei gemeint, dass sich die manipulierte Person der Beeinflussung nicht bewusst ist und sie ein solches Bewusstsein auch nicht ohne Weiteres erlangen kann.¹⁷⁵ So betrachtet ist die Manipulation unabhängig von den inhaltlichen Zielen, die von einem Manipulator verfolgt werden, schon auf Grund ihrer Vorgehensweise problematisch: Indem die Arglosigkeit der manipulierten Person ausgenutzt wird, um eine Verhaltensänderung herbeizuführen, wird die individuelle Autonomie in Mitleidenschaft gezogen.¹⁷⁶ Wird ein Mensch zum Objekt von Manipulation, wird nicht nur in seine selbstbestimmte Entscheidungsfin-

¹⁷¹ Ähnlich *Susser* u.a., *Internet Policy Review* 8 (2019), Ausg. 2, S. 1 (3).

¹⁷² Siehe nur *Susser* u.a., *Internet Policy Review* 8 (2019), Ausg. 2, S. 1 (3).

¹⁷³ Vgl. *Wood*, in: Coons/Weber (Hrsg.), *Manipulation: Theory and Practice*, S. 17 (31).

¹⁷⁴ *Wood*, in: Coons/Weber (Hrsg.), *Manipulation: Theory and Practice*, S. 17 (21).

¹⁷⁵ *Susser* u.a., *Internet Policy Review* 8 (2019), Ausg. 2, S. 1 (4). Das Definitionsmerkmal der „verdeckten Beeinflussung“ wird teilweise als zu eng kritisiert; allerdings leugnen auch die Kritiker nicht, dass es sich bei einer verdeckten Beeinflussung um eine Unterform der Manipulation handelt, vgl. *Barnhill*, in: Coons/Weber (Hrsg.), *Manipulation: Theory and Practice*, S. 51 (59 f.); *Gorin*, in: Coons/Weber (Hrsg.), *Manipulation: Theory and Practice*, S. 73 (74 ff.).

¹⁷⁶ Zu den negativen Implikationen (verdeckter) Manipulation auf die individuelle Autonomie siehe *Susser* u.a., *Internet Policy Review* 8 (2019), Ausg. 2, S. 1 (8 ff.).

dung eingegriffen. Vielmehr wird ihm auch die Möglichkeit genommen, die Art und Weise der Beeinflussung zu reflektieren.

Das Phänomen der Manipulation ist technologieneutral. So sind Manipulationen in den unterschiedlichsten Umgebungen und mittels diverser Hilfs- und Kommunikationsmittel denkbar. Gleichwohl führen technologische Innovationen dazu, dass sich die Manipulationspraxis verändert – sowohl hinsichtlich der eingesetzten Modalitäten als auch mit Blick auf die beteiligten Akteure. Insofern erhält das Feld der Manipulation durch den digitalen Wandel eine neue Dimension. Mit den sozialen Netzwerken existieren neue Foren der zwischenmenschlichen Kommunikation, in denen es zu spezifischen Manipulationssituationen kommen kann. Strategische Datenanalyse und Automatisierungstechnologie schaffen neue Möglichkeiten der subtilen Beeinflussung. Und mit den Betreibern digitaler Plattformen hat sich eine neue Gruppe mächtiger Akteure gebildet, die ihrerseits manipulativ tätig werden können. Diese Entwicklungen legen es nahe, den Manipulationsbegriff um eine digitale Komponente zu erweitern: Bei einer digitalen Manipulation handelt es sich um den Einsatz von Informationstechnologie zur verdeckten und vorsätzlichen Beeinflussung einer anderen Person.¹⁷⁷

In diese Kategorie manipulativer Verhaltensweisen lässt sich auch das Phänomen der Social Bots einordnen. In ihnen verwirklicht sich das digitale Definitionselement gleich in zweierlei Hinsicht: Erstens treten die Social Bots in den virtuellen Räumen der sozialen Netzwerke auf und zweitens handelt es sich um automatisierte, also unmittelbar durch Informationstechnologie erstellte, Kommunikation. Ihren manipulativen Charakter erhalten Social Bots durch das ihnen immanente Täuschungselement: Social Bots agieren nicht nur unter gefälschten Profilen, sondern verschleiern auch die Tatsache, dass es sich um eine automatisierte Kommunikationsteilnahme handelt. Damit handelt es sich beim Einsatz von Social Bots um eine sehr potente Form digitaler Manipulation. Denn die Verbindung digitaler Automatisierungstechnologie und manipulativer Kommunikationsmodalität eröffnet vielfältige Beeinflussungsmöglichkeiten. Wie sich das Manipulationselement tatsächlich verwirklicht und welche Effekte es auslöst, ist letztlich abhängig von der konkreten Manipulationsstrategie.

III. Manipulationsstrategien

Im politischen Kontext sind grundsätzlich zwei Formen der Beeinflussung denkbar. Das primäre Ziel einer politischen Kampagne ist es in der Regel, die Popularität einer Person oder einer Position zu steigern.¹⁷⁸ Um dies zu erreichen, kommt es oftmals weniger auf die inhaltliche Überzeugungskraft der vorge-

¹⁷⁷ Dazu *Susser* u.a., *Internet Policy Review* 8 (2019), Ausg. 2, S. 1 (6f.), die die Begriffe *online manipulation*, *automated manipulation* und *digital manipulation* synonym verwenden. Zum Begriff des Digitalen siehe *Thiel*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Stichworte zur Zeit*, S. 197 (197f.).

¹⁷⁸ *Donges/Jarren*, *Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft*, S. 173 f.

brachten Argumentation an. Von erheblicher Bedeutung ist vielmehr die Fähigkeit, die eigenen Inhalte adressatengerecht zu präsentieren und eine möglichst breite Aufmerksamkeit zu erlangen. Neben der Bekräftigung der eigenen Position kann eine politische Strategie auch darin bestehen, den jeweiligen Gegner zu schwächen. Social Bots sind ein sehr variables Medium und können deshalb zur Erreichung beider Ziele beitragen. Zwei Strategien sind in diesem Zusammenhang aktuell von besonderer Relevanz: Zum einen können die automatisierten Profile dazu dienen, spezifische Inhalte zu verbreiten und künstliche Mehrheiten zu erzeugen. Zum anderen eignen sie sich dafür, einzelne Kommunikationskanäle zu blockieren und so die Artikulation politischer Forderungen zu unterbinden. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die Manipulationsstrategien mit steigender Leistungsfähigkeit der eingesetzten Steuerungssoftware noch erweitern. Social Bots könnten dann zum flexiblen Medium personalisierter Manipulationstaktiken werden. Insgesamt handelt es sich bei den hier skizzierten Einsatzstrategien um eine schematische Kategorisierung, die sich an den bisherigen Erkenntnissen der Kommunikationswissenschaften orientiert. Theoretisch eröffnet das dem Medium der Social Bots innewohnende Manipulationspotenzial ein breites Spektrum an Einsatzmöglichkeiten, die auf den hier genannten Strategien aufbauen, sie kombinieren oder sogar noch über sie hinausgehen können.

1. Verzerrung des Kommunikationsprozesses durch das Erzeugen künstlicher Mehrheiten und die Simulation gesellschaftlichen Rückhalts

Mit Hilfe von Social Bots können innerhalb sozialer Netzwerke künstliche Mehrheiten erzeugt werden. Der Einsatz pseudomenschlicher Kommunikationsteilnehmer erlaubt es, eine digitale Gefolgschaft aufzubauen und gesellschaftlichen Rückhalt zu simulieren. So kann – entgegen der tatsächlichen Stimmungslage – die Illusion einer breiten gesellschaftlichen Zustimmung oder Ablehnung erweckt bzw. aufrechterhalten werden. Dies verschafft politischen Akteuren die Möglichkeit, die öffentliche Debatte zu Personen oder Sachfragen in eine bestimmte Richtung zu lenken – sei es zugunsten des eigenen Lagers oder zur Schwächung des politischen Kontrahenten. Social Bots sind damit ein Instrument, mit dem sich der Kommunikationsprozess verzerren und die Meinungsbildung manipulieren lässt.

a) Strategien zur Erlangung quantitativer Meinungsmacht

Eine quantitative Meinungsmacht lässt sich innerhalb der sozialen Netzwerke auf unterschiedlichen Wegen erreichen. Social Bots nutzen dabei die gesamte Bandbreite der netzwerkspezifischen Funktionen. Eine effektive Taktik ist etwa das künstliche Erzeugen hoher Followerzahlen: Social Bots können so programmiert werden, dass sie bestimmten Profilen folgen.¹⁷⁹ Dadurch wird suggeriert,

¹⁷⁹ Siehe zu dieser Praxis *Confessore* u.a., *The Follower Factory*, abrufbar unter: <https://w>

dass diesen Profilen ein breites gesellschaftliches Interesse entgegengebracht wird. Die künstlichen Zustimmungsraten steigern nicht nur die Popularität einzelner Personen oder Institutionen, sondern verleihen auch den von ihnen vertretenen politischen Positionen Nachdruck.¹⁸⁰ Mit relativ geringem Aufwand kann so ein großer Effekt erzielt werden. Deshalb ist die Generierung von Fake-Followern ein beliebtes Mittel politischer Kampagnenführung.¹⁸¹ Allein während des Präsidentschaftswahlkampfes in den Vereinigten Staaten im Jahr 2016 sollen 30 % der Follower beider Kandidaten (Hillary Clinton und Donald Trump) automatisierte Profile gewesen sein.¹⁸² Doch Social Bots können nicht nur einzelnen Profilen zu mehr Aufmerksamkeit verhelfen, sondern sie sind auch in der Lage, bestimmte Themen in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion zu rücken. So können sie einerseits fremde Inhalte teilen, liken oder retweeten und sie dadurch flächendeckend verbreiten.¹⁸³ Andererseits können sie zu vorher abgesteckten Materien eigene Nachrichten generieren und diese mit hoher Frequenz veröffentlichen.¹⁸⁴

Durch die beschriebenen Einsatzmöglichkeiten sind Social Bots ein effektives Verbreitungsmedium, mit dessen Hilfe die in den digitalen Kommunikationsräumen relevanten Popularitätsindikatoren verzerrt und künstliche Mehrheiten konstruiert werden können.¹⁸⁵ Dieser Effekt wird durch die Funktionslogik der Plattformalgorithmen oft sogar noch verstärkt. Denn die Algorithmen der sozialen Netzwerke arbeiten in der Regel quantitativ orientiert.¹⁸⁶ Das heißt, um aus der Masse an Inhalten herauszufiltern, welche Nachrichten und Themen für einen Nutzer interessant sind, orientieren sie sich auch an den Präferenzen von anderen Nutzern und identifizieren Trends.¹⁸⁷ Die Folge ist, dass Inhalte, die von besonders vielen Profilen geteilt oder mit einem Like bzw. einem bestimmten Hashtag versehen werden, anderen Nutzern häufiger angezeigt werden als sol-

www.nytimes.com/interactive/2018/01/27/technology/social-media-bots.html (4.11.2023); Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99); Woolley, First Monday 21 (2016), Ausg. 4.

¹⁸⁰ Siehe Oehmer/Pedrazzi, UFITA 84 (2020), S. 7 (12), die darauf hinweisen, dass die Popularitätsindikatoren auch die Wahrnehmung der verbreiteten Inhalte beeinflussen.

¹⁸¹ Darüber hinaus werden Fake-Follower auch in anderen Bereichen eingesetzt, z.B. von Prominenten oder sogenannten Influencern, siehe dazu: Confessore u.a., The Follower Factory, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/01/27/technology/social-media-bots.html> (4.11.2023).

¹⁸² Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 4.

¹⁸³ Kind u.a., Social Bots, S. 41; Milker, ZUM 2017, S. 216 (216 f.).

¹⁸⁴ Ferrara u.a., Communications of the ACM 59 (2016), S. 96 (99 f.); Milker, ZUM 2017, S. 216 (216 f.).

¹⁸⁵ Oehmer/Pedrazzi, UFITA 84 (2020), S. 7 (12).

¹⁸⁶ Hegelich, Die politische Meinung 2017, Ausg. 543, S. 32 (36). Zur Ausgestaltung der Algorithmen der Intermediäre siehe auch v. Ungern-Sternberg, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (9 ff.); Paall/Hennemann, JZ 2017, S. 641 (643).

¹⁸⁷ Hegelich, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 4.

che, die nur wenige derartige Interaktionen hatten.¹⁸⁸ Ähnliches gilt für Profile mit vielen Followern: Je mehr Nutzer einem Profil folgen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die veröffentlichten Inhalte anderen Nutzern vorgeschlagen werden.¹⁸⁹ Durch die Ausgestaltung der Plattformalgorithmen vergrößert sich somit die Reichweite der öffentlichen Wahrnehmung, und die automatisiert erschaffenen Mehrheiten gewinnen tendenziell nochmals an Gewicht.

b) Auswirkungen auf die Meinungsbildung:

Zur „Schweigespирale“ und dem Prinzip sozialer Bewährtheit

Die durch Social Bots erzeugten Mehrheiten können – obwohl sie lediglich fiktiv sind und nicht die tatsächliche Stimmungslage widerspiegeln – erhebliche Auswirkungen auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung haben. Allein die formale Zustimmung zu politischen Positionen lässt diese nicht nur sichtbar werden, sondern suggeriert auch eine gesellschaftliche Unterstützung.¹⁹⁰ Dadurch sind Social Bots in der Lage, Inhalten oder Personen eine scheinbare Legitimität zu verleihen.¹⁹¹ Doch das Einflusspotenzial von Social Bots geht sogar noch über diese Legitimierungswirkung hinaus: Sie können auch dazu beitragen, dass sich gesellschaftliche Stimmungslagen aktiv verändern. Grund dafür ist die Art und Weise, wie Menschen auf Mehrheiten reagieren – sie lassen sich von der Masse mitreißen und tendieren dazu, eine vermeintliche Minderheitsmeinung aufzugeben. Aus künstlicher Mehrheit und scheinbarer Legitimität wird dann echter Rückhalt.

Erklären lässt sich dieser Effekt durch das von *Elisabeth Noelle-Neumann* begründete sozialpsychologische Modell der Schweigespирale.¹⁹² Danach lassen sich Menschen im Rahmen der öffentlichen Kommunikation regelmäßig von der wahrgenommenen Mehrheitsmeinung beeinflussen. Grundlage der Theorie ist die Furcht der Menschen vor sozialer Isolation. Menschen haben Angst davor, einsam zu sein, und empfinden es als negativ, wenn sich andere von ihnen abwenden oder sie meiden.¹⁹³ Deshalb verfolgen sie aufmerksam das Verhalten ihrer Mitmenschen, um beurteilen zu können, welche Meinungen und Verhaltensweisen öffentliche Zustimmung bzw. Ablehnung erfahren.¹⁹⁴ Weil sie eine soziale

¹⁸⁸ *Kind* u.a., Social Bots, S. 41; *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (13).

¹⁸⁹ *Hegelich*, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 4.

¹⁹⁰ *Hoffmann-Riem*, AöR 142 (2017), S. 1 (15).

¹⁹¹ *Woolley/Guilbeault*, Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Comprop-USA.pdf> (4.11.2023), S. 8. *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023) spricht in diesem Zusammenhang von einer „quantitativen Legitimität“.

¹⁹² Grundlegend dazu: *Noelle-Neumann*, Die Schweigespирale. Die zentralen Hypothesen finden sich zudem bei *Noelle-Neumann/Petersen*, in: Kaid (Hrsg.), Handbook of Political Communication Research, S. 339 (349 f.).

¹⁹³ *Noelle-Neumann*, Die Schweigespирale, S. 19 f.

¹⁹⁴ *Noelle-Neumann/Petersen*, in: Kaid (Hrsg.), Handbook of Political Communication Research, S. 339 (349).

Isolation vermeiden wollen, tendieren Menschen dazu, ihre eigene Meinung zu verschweigen, wenn sie das Gefühl haben, damit von der Mehrheit abzuweichen; gleichzeitig neigen Menschen, die Zustimmung verspüren, eher dazu, ihre Ansichten frei und lautstark zu vertreten.¹⁹⁵ Diese Situation, in der ein Teil einer sozialen Gruppe selbstbewusst für seine Überzeugungen einsteht, während der andere Teil gehemmt ist und schweigt, führt zu einem dynamischen Prozess – der Schweigespirale. Der Isolationsdruck auf die Anhänger der (vermeintlichen) Minderheitsmeinung wächst, sodass sie sich immer weiter zurückziehen und schließlich verstummen.

Mit Blick auf das Phänomen der Social Bots ist hervorzuheben, dass der tatsächliche gesellschaftliche Rückhalt einer politischen Position für den Prozess der Schweigespirale unerheblich ist – ausschlaggebend ist lediglich die subjektive Wahrnehmung der Individuen.¹⁹⁶ Da Social Bots in der Regel als menschliche Kommunikationsteilnehmer wahrgenommen werden und mit ihrer Hilfe künstliche Mehrheitsmeinungen erzeugt werden können, eignen sie sich zumindest theoretisch ideal dazu, den Prozess der Schweigespirale in Gang zu setzen oder zu verstärken.¹⁹⁷ So konnte in einer Simulationsstudie gezeigt werden, dass in digitalen Kommunikationsräumen schon eine geringe Zahl Social Bots ausreichen kann, um die Meinungsbildung zu beeinflussen.¹⁹⁸ Mit Hilfe von Social Bots und ihrer Fähigkeit, künstliche Mehrheiten zu generieren, lässt sich somit das öffentliche Meinungsklima innerhalb der sozialen Netzwerke manipulieren.

Die potenziellen Auswirkungen von Social Bots auf den Meinungsbildungsprozess beschränken sich indessen nicht nur auf das öffentliche Kommunikationsverhalten der beteiligten Individuen, vielmehr kann das künstlich geschaffene Meinungsklima auch deren interne Einstellungen verändern.¹⁹⁹ Diesen Effekt beschreibt etwa das psychologische Prinzip der sozialen Bewährtheit.²⁰⁰ Danach

¹⁹⁵ Noelle-Neumann/Petersen, in: Kaid (Hrsg.), Handbook of Political Communication Research, S. 339 (349).

¹⁹⁶ Noelle-Neumann/Petersen, in: Kaid (Hrsg.), Handbook of Political Communication Research, S. 339 (349).

¹⁹⁷ Inwieweit die Theorie der Schweigespirale für die Meinungsbildung im Internet anwendbar ist, analysieren Schulz/Rössler, Schweigespirale Online, S. 181 ff. Die Übertragbarkeit der Theorie auf die Kommunikation in sozialen Netzwerken bejahen auch Hampton u.a., Social Media and the „Spiral of Silence“, abrufbar unter: https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/9/2014/08/PI_Social-networks-and-debate_082614.pdf (4.11.2023), S. 12 ff.

¹⁹⁸ Ross u.a., European Journal of Information Systems 28 (2019), S. 394 (406 ff.)

¹⁹⁹ Schulz/Rössler, Schweigespirale Online, S. 24. Besonders anfällig für eine kurzfristige Meinungsänderung sollen zwischenmenschlich isolierte Personen mit schwachem Selbstbewusstsein und geringem Interesse an Politik sein, so Noelle-Neumann, Die Schweigespirale, S. 20.

²⁰⁰ Grundlegend zu dem Prinzip der sozialen Bewährtheit Cialdini, Psychologie des Überzeugens, S. 163 ff. Wie Social Bots das Prinzip der sozialen Bewährtheit ausnutzen, beschreiben Graber/Lindemann, in: Sachs-Hombach/Zywietz (Hrsg.), Fake News, Hashtags & Social Bots, S. 51 (59 f.) sowie Gulliksen/Hellén, A New Threat to Democracy? Examining the

orientieren sich Menschen bei der Entscheidungsfindung an ihrem Umfeld: Je größer die Zustimmung für eine Position, umso eher nimmt das Individuum diese als richtig wahr.²⁰¹ Die künstlich erzeugten und durch den Prozess der Schweigespirale noch einmal verstärkten Trends können somit bewirken, dass Menschen ihre persönliche Haltung zu politischen Themen hinterfragen und im Extremfall sogar verändern.²⁰²

2. Blockieren gegnerischer Meinungskanäle

Social Bots eignen sich indessen nicht nur dafür, die eigene Position in den Vordergrund zu rücken, sondern sie können auch dazu beitragen, dass unliebsame Stimmen erstickt und gegnerische Meinungskanäle blockiert werden. Wiederum lässt sich dafür ihre Fähigkeit ausnutzen, innerhalb kürzester Zeit große Mengen an Inhalten zu erzeugen und mit hoher Frequenz zu veröffentlichen. Durch diese Eigenschaft sind sie imstande, sich in öffentliche Diskussionen einzuklinken und dort mehr oder weniger wahllos so viele Posts abzugeben, bis die tatsächlich relevanten Inhalte in der Masse an Spam verschwinden und von dem eigentlichen Adressaten nicht mehr herausgefiltert werden können.²⁰³ Insbesondere Debatten, die unter Verwendung eines bestimmten Hashtags in breiter Öffentlichkeit stattfinden, können durch automatisierte Accounts mit belanglosen Nachrichten geflutet und damit gezielt torpediert werden.²⁰⁴ Auf Grund der destruktiven Wirkung dieser Vorgehensweise spricht man in diesem Zusammenhang auch von Twitterbomben.²⁰⁵ Eine solche Demobilisierungsstrategie kann weitreichende Folgen haben: Sie führt dazu, dass politische Kommunikation erschwert oder sogar gänzlich unterbunden wird. So lassen sich etwa Protestbewegungen eindämmen, indem oppositionelle Gruppierungen daran gehindert werden, Unterstützer zu mobilisieren und das eigene Vorgehen zu koordinieren.²⁰⁶

Bei dieser Beeinflussungsstrategie steht das manipulative Element der Social Bots weniger im Vordergrund als bei anderen Einsatzmöglichkeiten. Doch auch wenn das Hauptziel einer Social Bot-Kampagne lediglich die Demobilisierung

Democratic Implications of the Social Bot Phenomenon, abrufbar unter: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8930678> (4.11.2023), S. 12, 19.

²⁰¹ Cialdini, *Psychologie des Überzeugens*, S. 180.

²⁰² Vgl. Graber/Lindemann, in: Sachs-Hombach/Zywietz (Hrsg.), *Fake News, Hashtags & Social Bots*, S. 51 (61 ff.); Gulliksen/Hellén, *A New Threat to Democracy? Examining the Democratic Implications of the Social Bot Phenomenon*, abrufbar unter: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8930678> (4.11.2023), S. 19.

²⁰³ Woolley, *First Monday* 21 (2016), Ausg. 4; Mehrens, in: Steinbrecher/Rager (Hrsg.), *Wenn Maschinen Meinung machen*, S. 20 (21 f.); Kind u.a., *Social Bots*, S. 15.

²⁰⁴ Woolley, *First Monday* 21 (2016), Ausg. 4.

²⁰⁵ Woolley, *First Monday* 21 (2016), Ausg. 4.

²⁰⁶ Dokumentiert ist ein solcher Einsatz etwa für den Bürgerkrieg in Syrien, siehe dazu Abokhodair u.a., *The 18th ACM conference on CSCW* (2015), S. 839 (849); weitere Beispiele finden sich bei Woolley, *First Monday* 21 (2016), Ausg. 4.

politischer Gegner ist, kann das manipulative Element durchaus eine Rolle spielen. So etwa wenn die Manipulatoren nicht nur gegnerische Kommunikation unterbinden wollen, sondern es ihnen auch darauf ankommt, eigene inhaltliche Akzente zu setzen oder wenn sie das Täuschungselement von Social Bots einsetzen, um ihrer Demobilisierungskampagne den Anschein legitimer Kommunikation zu verleihen.

3. Zukunftsszenario: Von einer quantitativen zu einer qualitativen Manipulation

Es ist davon auszugehen, dass sich das Manipulationspotenzial von Social Bots – und damit auch ihr Einsatzspektrum im politischen Kontext – weiter vergrößert. Bei den gegenwärtig implementierten Manipulationsstrategien steht der quantitative Faktor im Vordergrund: Es wird ausgenutzt, dass sich Social Bots ohne großen Aufwand erstellen lassen und als automatisierte Anwendung imstande sind, vordefinierte Aktionen innerhalb der sozialen Netzwerke mit hoher Frequenz vorzunehmen. Zukünftig könnte dagegen auch eine Form der qualitativen Manipulation eine größere Rolle spielen. Mit qualitativer Manipulation ist hier gemeint, dass Social Bots durch den Einsatz hochentwickelter Algorithmen in die Lage versetzt werden, durch direkte Interaktion mit einem oder mehreren Adressaten den gewünschten Manipulationserfolg herbeizuführen – sei es auf Grund inhaltlicher bzw. argumentativer Qualität oder besonderer Finesse.

Eine solche qualitative Form der Manipulation verspricht in zweierlei Hinsicht Effektivitätsgewinne. Zum einen erlaubt sie eine zielgerichtete Ansprache bestimmter Personen: Das heißt, anstatt mit einer großen Anzahl an Bots bestimmte Nachrichten möglichst breit zu streuen, werden die Adressaten nach zuvor definierten Kriterien systematisch ausgewählt. So können die Social Bots ihre Aktivität entweder auf besonders empfängliche oder aber einflussreiche Nutzer konzentrieren, die später als menschliche Multiplikatoren dienen können.²⁰⁷

Zum anderen verändert sich der Modus der Bot-Kommunikation. Es ist davon auszugehen, dass automatisierte Profile zukünftig durch Fortschritte im Bereich der künstlichen Intelligenz immer authentischer – also menschenähnlicher – kommunizieren können.²⁰⁸ Dies erleichtert die automatisierte Erstellung von plausibel wirkenden Falschnachrichten oder manipulierenden Meinungsäußerungen.²⁰⁹ Mit modernen Sprachverarbeitungsmodellen ausgestattete Social Bots werden auch in der Lage sein, vermehrt die direkte Interaktion mit menschlichen Nutzern zu suchen, um diese von bestimmten Positionen zu überzeugen.²¹⁰ So

²⁰⁷ Neudert, Future elections may be swayed by intelligent, weaponized chatbots, abrufbar unter: <https://www.technologyreview.com/s/611832/future-elections-may-be-swayed-by-intelligent-weaponized-chatbots> (4.11.2023).

²⁰⁸ Siehe dazu oben unter Teil 1.A.III.2.

²⁰⁹ Vor den Risiken moderner Sprachverarbeitungsmodelle warnen auch Berz u.a., ZUM 2023, S. 586 (588).

²¹⁰ Neudert, Future elections may be swayed by intelligent, weaponized chatbots, abrufbar

könnten sie dazu eingesetzt werden, um ihre Kommunikationspartner auf subtile Weise mit politischen Ansichten zu indoktrinieren.

Besonders gefährlich kann diese Strategie dann werden, wenn die verwendete Argumentationsstruktur durch die Analyse von Nutzerdaten personalisiert wird. An dieser Stelle könnte es zu einer Überschneidung mit der aktuellen Entwicklung des sogenannten Mikrotargetings kommen, das im Bereich der politischen Wahlwerbung kontrovers diskutiert wird.²¹¹ Mikrotargeting ist eine psychometrische Kommunikationsstrategie, bei der personenbezogene Daten erhoben und systematisch ausgewertet werden, um Werbung zielgerichtet auf einzelne Personen zuzuschneiden.²¹² Aus dem digitalen Fußabdruck einer Person wird ein präzises Persönlichkeitsprofil erstellt, das es erlaubt, individualisierte Argumentationsmuster zu erarbeiten und so den Erfolg einer Kampagne nachweislich zu steigern.²¹³ Während die Methode des Mikrotargetings die Möglichkeit bietet, politische Inhalte adressatengerecht zu modulieren, könnten Social Bots dazu eingesetzt werden, diese Inhalte zu positionieren und ihnen gewissermaßen ein Gesicht zu verleihen.

Durch technologische Fortschritte im Bereich der künstlichen Intelligenz und der automatisierten Sprachverarbeitung sowie durch die Implementierung psychometrischer Methoden könnte sich das Einflusspotenzial von Social Bots in Zukunft somit noch erhöhen: Aus primitiven Vervielfältigungsautomaten werden dann echte digitale Kommunikationspartner, die für jeden Nutzer die richtigen Worte finden und so einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung insgesamt nehmen können.²¹⁴

unter: <https://www.technologyreview.com/s/611832/future-elections-may-be-swayed-by-intelligent-weaponized-chatbots> (4.11.2023).

²¹¹ Besondere Beachtung fand dabei ein Artikel über den Psychologen Michal Kosinski, in welchem nahegelegt wird, dass die Methode des Mikrotargetings bei der US-Präsidentenwahl im Jahr 2016 eine entscheidende Rolle spielte, siehe: *Grassegger/Krogerus*, Ich habe nur gezeigt, dass es die Bombe gibt, in: *Das Magazin*, Ausg. 48 vom 3.12.2016. Die Vor- und Nachteile beleuchten *Zuiderveen Borgesius* u.a., *Utrecht Law Review* 14 (2018), S. 82 (84 ff.). Zum Forschungsstand siehe auch *Müller-Brehm*, Forschungsstand: Mikrotargeting in Deutschland und Europa, Fehlende Transparenz und viele offene Fragen, abrufbar unter: https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Foerderung/Forschung/Dateien_Forschung/Forschungsmonitoring_Microtargeting_Deutschland_Europa.pdf (4.11.2023), S. 4 ff. Einen Überblick aus verfassungsrechtlicher Perspektive liefert *Klaas*, *MMR* 2019, S. 84 (89 f.).

²¹² Vgl. *Zuiderveen Borgesius* u.a., *Utrecht Law Review* 14 (2018), S. 82 (83); *Hill*, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung*, S. 47 (47).

²¹³ Die Auswirkungen des Mikrotargetings belegen etwa *Matz* u.a., *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 114 (2017), S. 12714 (12715 ff.).

²¹⁴ Ähnlich *Boehme-Neßler*, *Das Ende der Demokratie?* S. 49 f.

IV. Zur tatsächlichen Relevanz: Der Effekt von Social Bots auf politische Entscheidungsprozesse

Die wissenschaftliche Untersuchung von Social Bots ist mit einigen Unsicherheiten behaftet. Denn während ihre grundsätzliche Existenz als digitales Manipulationsmedium festzustehen scheint, bleiben zentrale Fragen bislang unbeantwortet: Auf der einen Seite existieren methodische Schwierigkeiten, sodass die empirischen Ergebnisse, die den Einsatz von Social Bots nachweisen, nur eine begrenzte Aussagekraft besitzen. Auf der anderen Seite herrscht Ungewissheit darüber, welche konkreten Effekte die Manipulationspraktiken auf das demokratische System haben. In diesem Kontext kann zwischen zwei Ebenen differenziert werden: Primär stellt sich die Frage, ob Social Bots einen unmittelbaren Einfluss auf das *Ergebnis* politischer Entscheidungen nehmen können und ob eine solche Einflussnahme empirisch nachweisbar ist. Da ein solcher Nachweis kaum zu erbringen ist, muss auf einer zweiten Ebene untersucht werden, welche Auswirkungen Social Bots auf den *Prozess* der öffentlichen Meinungsbildung haben. Mit anderen Worten: Können sie im Stadium der Entscheidungsfindung manipulative Effekte entfalten?

1. Methodische Schwierigkeiten und empirische Unschärfen

Obwohl inzwischen eine Reihe empirischer Untersuchungen den Einsatz von Social Bots im politischen Kontext dokumentiert, lassen sich die konkreten Auswirkungen der Manipulationskampagnen nicht belegen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von methodischen Schwierigkeiten bei der Social Bot-Erkennung bis hin zu dem grundsätzlichen Problem, das Einflusspotenzial politischer Propaganda empirisch einzufangen.

Die wissenschaftliche Methodik im Bereich der Social Bot-Erkennung ist noch nicht ausgereift und die empirischen Ergebnisse werden immer wieder kritisiert.²¹⁵ Viele der bisherigen Untersuchungsergebnisse, die auch in dieser Arbeit zugrundegelegt werden, besitzen deshalb nur eine bedingte Aussagekraft. Das Problem äußert sich in zweierlei Hinsicht – sowohl falsch-negative als auch falsch-positive Ergebnisse verfälschen die Erkenntnisse wissenschaftlicher Studien: Selbst moderne Erkennungssysteme sind nicht in der Lage, komplexe Social Bots oder gar hybride Accounts zuverlässig zu enttarnen.²¹⁶ Die Folge ist, dass

²¹⁵ Zur grundsätzlichen Kritik an der Social Bot-Forschung und den empirischen Ergebnissen siehe etwa *Gallwitz/Kreil*, The Rise and Fall of „Social Bot“ Research, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3814191 (4.11.2023), S. 2 ff.; *Gallwitz/Kreil*, Die Mär von „Social Bots“, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/die-maer-von-social-bots> (4.11.2023); *Roberts*, Who’s a bot? Who’s not?, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/06/16/science/social-media-bots-kazemi.html> (4.11.2023); siehe auch die überblicksartige Darstellung bei *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 63 ff.

²¹⁶ Siehe oben unter Teil I.A.V.

sich auch das Einflusspotenzial dieser unerkannt gebliebenen Accounts nicht erfassen lässt. Gleichzeitig sind nicht alle Profile, die als Social Bots klassifiziert werden, tatsächlich automatisierte Kommunikationsteilnehmer.

Zu hohen Fehlerquoten kann es insbesondere bei solchen Untersuchungen kommen, die sich bei der Identifikation von Social Bots nur auf einzelne Unterscheidungsmerkmale verlassen. So basieren etwa die Untersuchungen des Computational Propaganda Projects der University of Oxford auf der Prämisse, dass ein Profil, das mehr als 50 Tweets am Tag veröffentlicht, „hochautomatisiert“ ist und davon ausgegangen werden kann, dass ein Bot dahintersteht.²¹⁷ Solche eindimensionalen Erkennungsstrategien führen zu ungenauen Ergebnissen.²¹⁸ Denn einerseits erreichen auch reguläre Nutzer mitunter sehr hohe Tweet-Frequenzen; andererseits können sich die Programmierer von Social Bots auf die Schwellenwerte einstellen und so eine Enttarnung verhindern. Doch auch die automatisierten Erkennungssysteme wie das Botometer, auf dessen Ergebnissen viele wissenschaftliche Arbeiten beruhen, stufen regelmäßig reguläre Nutzer-Accounts als Bots ein.²¹⁹ Diese Ungenauigkeiten im Bereich der Social Bot-Erkennung schlagen sich unvermeidlich auch bei der Untersuchung ihres Einflusspotenzials nieder: Wenn nicht feststeht, welche Nachrichten automatisierten Accounts zuzurechnen sind, lassen sich auch keine präzisen Aussagen über die konkreten Auswirkungen der Manipulationskampagne treffen.

2. Kein unmittelbarer Einfluss auf das Ergebnis politischer Entscheidungen

Doch auch unabhängig von diesen methodischen Schwierigkeiten ist der Nachweis, dass Social Bots das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses – wie etwa einer Wahl oder Abstimmung – beeinflusst haben, nur schwer zu erbringen. Das liegt in erster Linie daran, dass sie nur mittelbar auf das Ergebnis einwirken. Social Bots sind keine „Wahlfälschungsautomaten“, sondern Instrumente zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Sie manipulieren die gesellschaftliche Stimmung – eine direkte Kontrolle über das Verhalten der entscheidungsberechtigten Personen können sie hingegen nicht ausüben. Obwohl es durchaus Anzeichen dafür gibt, dass Menschen ihr individuelles Verhalten an kollektiven Stimmungslagen und der öffentlichen Meinung ausrichten, lässt sich

²¹⁷ Siehe etwa *Kollanyi* u.a., Bots and Automation over Twitter during the U.S. Election, COMPROM Data Memo 2016.4, abrufbar unter: <https://demotech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/11/Data-Memo-US-Election.pdf> (4.11.2023), S. 2 ff.

²¹⁸ Kritik an dieser Methode äußern *Gallwitz/Kreil*, The Rise and Fall of „Social Bot“ Research, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3814191 (4.11.2023), S. 2 ff.; *Bastos/Mercea*, Social Science Computer Review 37 (2019), Ausg. 1, S. 38 (40). Erstaunt über die Anwendung solcher „willkürlicher“ Schwellenwerte zeigen sich *Grimme* u.a., in: Meiselwitz (Hrsg.), Social Computing and Social Media, S. 445 (446 f.).

²¹⁹ *Rauchfleisch/Kaiser*, PLoS ONE 15 (2020), Ausg. 10, S. 1 (7 ff.); *Gallwitz/Kreil*, The Rise and Fall of „Social Bot“ Research, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3814191 (4.11.2023), S. 5 ff.

ein direkter Wirkungszusammenhang kaum beweisen.²²⁰ Dazu kommt: Social Bots sind keineswegs das einzige Medium, mit dessen Hilfe politische Akteure versuchen, das Meinungsbild in ihrem Sinn zu formen. Neben den herkömmlichen Massenmedien wie Presse, Radio und Fernsehen haben sich auch im digitalen Bereich zahlreiche Möglichkeiten entwickelt, Propaganda zu verbreiten.²²¹ Aus diesen Gründen ist eine Kausalität zwischen einer etwaigen Social Bot-Aktivität und dem späteren Entscheidungsergebnis empirisch nur schwer nachweisbar.²²²

3. Potenzielle Auswirkungen auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung

Die Feststellung, dass zwischen dem Einsatz von Social Bots und dem Ausgang einer politischen Entscheidung kein unmittelbarer Zusammenhang nachgewiesen werden kann, bedeutet indessen nicht, dass die mit ihnen verbundenen Manipulationsrisiken zu vernachlässigen sind. Im Gegenteil: Demokratische Systeme legitimieren sich nicht nur durch spezifische Entscheidungsergebnisse, sondern auch durch den einem Resultat zugrundeliegenden Meinungsbildungsprozess. Gerade dieser Prozess ist durch den digitalen Wandel einer enormen Umgestaltung ausgesetzt, und insbesondere der Einsatz von Social Bots kann zu einer ganzen Reihe negativer Effekte führen.

Das Instrument der Social Bots eröffnet ein breites Arsenal an Manipulationsmöglichkeiten und besitzt das Potenzial, politische Propaganda auf ein neues Niveau zu heben. Social Bots zeichnen sich durch ein sehr variables Einsatzspektrum aus. Sie können Inhalte rasend schnell verbreiten und dadurch bestimmte Themen in den Vordergrund rücken. Sie sind imstande, Personen eine scheinbare Popularität zu verleihen und künstliche Mehrheiten zu erzeugen. Gleichzeitig kann es ihnen gelingen, ganze Kommunikationskanäle lahmzulegen und dadurch oppositionelle Bewegungen zu schwächen. Durch diese Fähigkeiten können Social Bots den öffentlichen Meinungsbildungsprozess verfälschen und potenziell auch die politischen Ansichten einzelner Individuen beeinflussen.²²³

²²⁰ Hegelich, *Die politische Meinung 2017*, Ausg. 543, S. 32 (35); Woolley/Howard, in: dies. (Hrsg.), *Computational Propaganda*, S. 241 (244). Zu den Auswirkungen der öffentlichen Meinung auf die Entscheidungsfindung siehe oben unter Teil I.B.III.1.

²²¹ Beispiele sind etwa (personalisierte) Werbeanzeigen in sozialen Netzwerken oder der Einsatz sogenannter Influencer – also von Personen, die eine starke Präsenz innerhalb sozialer Netzwerke besitzen und sich deshalb als Werbeträger eignen.

²²² Hegelich, *Die politische Meinung 2017*, Ausg. 543, S. 32 (35); Hegelich, *Stellungnahme für das Fachgespräch zum Thema „Resilienz von Demokratien im digitalen Zeitalter im Kontext der Europawahl“* im Ausschuss Digitale Agenda am 10. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/634774/e1f644302e0f36b1f05d275eda93dd7d/19-23-049-Hegelich-data.pdf> (4.11.2023), S. 6 f.; Woolley/Howard, in: dies. (Hrsg.), *Computational Propaganda*, S. 241 (244).

²²³ Zu den Auswirkungen der einzelnen Manipulationsstrategien siehe auch oben unter Teil I.B.III.

Ein weiterer Aspekt in diesem Kontext ist die wettbewerbsverzerrende Wirkung von Social Bots. Durch ihren Einsatz können sich einzelne Akteure erhebliche Vorteile im Kampf um die politische Meinungshoheit verschaffen – sei es durch die Stärkung der eigenen Position oder die Schwächung des politischen Kontrahenten. Für den Prozess der öffentlichen Willensbildung kann dies nachhaltige Konsequenzen haben: Auf der einen Seite besteht die Möglichkeit, dass einzelne Akteure oder Positionen eine dominierende Stellung erlangen; auf der anderen Seite kann eine solche Dominanz zur Folge haben, dass Kommunikationsteilnehmer verstummen und sich an dem Prozess der Meinungsbildung nicht mehr (aktiv) beteiligen.²²⁴ Bei beiden Effekten handelt es sich um signifikante Störungen eines pluralen Meinungsbildungsprozesses.

Darüber hinaus können Social Bots negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche „Debattenkultur“ haben: Insbesondere die Verbreitung von Falschnachrichten und die Befuerung von Desinformationskampagnen können Polarisierungs- sowie Radikalisierungstendenzen Vorschub leisten.²²⁵ Die Folge ist, dass ideologische Lager sich voneinander entfernen und in eigenen digitalen Parallelwelten leben. Dieser Zustand kann auch die Entstehung von sogenannten Filterblasen begünstigen.²²⁶ Dabei handelt es sich um eine Situation, in der die Algorithmen einer Plattform einem Nutzer Meinungen, die von seinem eigenen Standpunkt abweichen, nicht mehr anzeigen.²²⁷ Solche Entwicklungen führen dazu, dass eine fundierte Auseinandersetzung mit den Argumenten der anderen Seite nicht mehr stattfindet und der Meinungsaustausch zwischen unterschiedlichen politischen Gruppierungen zum Erliegen kommt.

Als Vehikel politischer Manipulations- und Desinformationskampagnen kann der Einsatz von Social Bots somit erhebliche Auswirkungen auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung haben.²²⁸ Auch wenn sich diese Effekte empirisch nur schwer erfassen lassen, ist davon auszugehen, dass sie mittelbar auch auf das Ergebnis der beeinflussten Entscheidungsprozesse durchschlagen.²²⁹

²²⁴ Eine „Gefahr für den Prozess vielfältiger Meinungsbildung“ erkennen auch *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (75 f.).

²²⁵ *Kind* u.a., Social Bots, S. 40 ff.; vgl. auch *Badawy* u.a., Proceedings of the 2018 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining, S. 258 (264).

²²⁶ *Kind* u.a., Social Bots, S. 42.

²²⁷ *Hegelich/Shahrezaye*, Analysen & Argumente 2017, Ausg. 253, S. 7. Grundlegend zu dem Phänomen der Filterblase *Pariser*, Filter Bubble.

²²⁸ Siehe etwa *Murthy* u.a., International Journal of Communication 10 (2016), S. 4952 (4967).

²²⁹ Siehe *Hegelich*, Stellungnahme für das Fachgespräch zum Thema „Resilienz von Demokratien im digitalen Zeitalter im Kontext der Europawahl“ im Ausschuss Digitale Agenda am 10. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/634774/e1f644302e0f36b1f05d275eda93dd7d/19-23-049-Hegelich-data.pdf> (4.11.2023), S. 6 f.: „Es gibt bislang – wie auch bei Desinformationskampagnen – keine Beweise für Effekte aber genügend Ergebnisse, die eine Beeinflussung theoretisch möglich erscheinen lassen.“ Zu einer relevanten Beeinflussung kann es insbesondere bei einem „Kulminationspunkt“ kommen – z.B. bei

4. Eine neue Qualität politischer Manipulation

Das Ziel, eigene politische Interessen möglichst effektiv zu vertreten, ist nicht nur ein legitimes Anliegen, sondern vielmehr Wesensmerkmal eines demokratischen Prozesses. Denn eine lebendige Demokratie ist auf die aktive Mitwirkung der beteiligten Akteure angewiesen. Zwischen demokratietheoretisch begrüßenswerter Partizipation und schädlicher Manipulation verläuft indessen oft nur ein schmaler Grat. Politische Manipulation ist deshalb kein technologiebedingtes Phänomen, sondern eine Gefahr, die der Demokratie immanent ist und seit jeher stattfindet. Dennoch begründet das Instrument der Social Bots ein neuartiges Risikopotenzial, das sich deutlich von den anderen Kommunikationspraktiken abhebt.

Viele der von Social Bots ausgehenden manipulativen Effekte können auch auf anderem Weg erreicht werden. So lassen sich auch herkömmliche Medien zu Propagandazwecken instrumentalisieren. Künstliche Mehrheiten können entweder durch tendenziöse Berichterstattung konstruiert oder in Form einer erkaufte Anhängerschaft rekrutiert werden. Auch eine schnelle und flächendeckende Verbreitung von politisch inspirierten Falschnachrichten lässt sich mit Hilfe von Presse und Rundfunk erreichen. Ähnliches gilt für den digitalen Bereich: Manipulationskampagnen innerhalb der sozialen Netzwerke können nicht nur durch Social Bots, sondern auch manuell erfolgen. So können gefälschte Profile von Menschen betrieben werden, die eine gemeinsame Strategie verfolgen, manipulative Inhalte streuen und öffentliche Diskussionen verzerren.²³⁰ Angesichts der skizzierten Überschneidungen stellt sich die Frage: Worin liegt die spezifische Gefahr, die von Social Bots ausgeht?

Dem Phänomen der Social Bots wohnt ein besonderes – von anderen Kommunikationsformen klar abgrenzbares – Manipulationspotenzial inne. Dieses basiert auf zwei zentralen Säulen: der Automatisierung von Kommunikation und der Anonymität des Internets.²³¹ Social Bots unterscheiden sich von anderen Beeinflussungsformen in erster Linie durch die Fähigkeit, Kommunikationsprozesse zu automatisieren. So lassen sich erhebliche Effizienzgewinne erreichen. Sobald die digitale Gefolgschaft der Social Bots einmal erstellt und den eigenen Vorstellungen entsprechend konfiguriert ist, laufen die programmierten Handlungsmuster automatisiert und in einer beliebigen Frequenz ab – der Aufwand

einer sehr knappen Entscheidung, siehe *Kind* u.a., Social Bots, S. 36; ähnlich *Hegelich*, Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221, S. 7.

²³⁰ So betreibt Berichten zufolge etwa die russische Regierung eine eigene „Troll-Fabrik“, die digitale Manipulationskampagnen durchführt, siehe dazu *DiResta* u.a., The Tactics & Tropes of the Internet Research Agency, abrufbar unter: <https://digitalcommons.unl.edu/senatedocs/2> (4.11.2023); *Howard* u.a., The IRA, Social Media and Political Polarization in the United States, 2012–2018, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2018/12/IRA-Report.pdf> (4.11.2023).

²³¹ Ähnlich auch *Woolley/Howard*, in: dies. (Hrsg.), Computational Propaganda, S. 241 (242).

für Überwachung, Wartung und inhaltlicher Nachjustierung hält sich dabei in Grenzen. Die Unterhaltung eines kostenintensiven Propagandaapparats ist nicht mehr erforderlich; vielmehr lassen sich selbst großflächig angelegte Manipulationskampagnen von Einzelpersonen initiieren.²³² Darüber hinaus sind Social Bots als computergesteuerte Anwendungen inhaltlich flexibel und können individuell an die Interessen der sie einsetzenden Person angepasst werden. Im Gegensatz zu menschlichen Meinungsmachern, die gegebenenfalls zunächst von den Inhalten, die sie propagieren sollen, überzeugt werden müssen, sind Social Bots also beliebig formbar.

Ihr wahres Manipulationstalent entfalten Social Bots jedoch erst durch das für sie charakteristische Täuschungselement. In der Anonymität des Internets gelingt es ihnen durch geschickte Tarnung und die Simulation sozialtypischer Verhaltensweisen, von den jeweiligen Adressaten nicht als computergesteuerte Anwendung oder störende Spam-Nachricht, sondern vielmehr als menschliche Kommunikationspartner wahrgenommen zu werden. Diese Täuschung verleiht den Social Bots eine scheinbare Authentizität und steigert ihre Effektivität als Manipulationsinstrument bedeutend. Das technische Medium der Social Bots bietet damit die Möglichkeit, mit relativ geringen Mitteln eine große Zahl an effektiven Meinungsmachern zu generieren, die sehr variabel und den eigenen Vorstellungen entsprechend eingesetzt werden kann. Durch die Kombination von Automatisierung und Täuschung sind Social Bots geradezu prädestiniert, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen.

5. Zwischenergebnis: Aktuelles Risiko und vorläufige Gefahrenprognose

Das Phänomen der Social Bots ist noch mit vielen Unwägbarkeiten behaftet – eine Gefahrenprognose kann deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend sein. Trotz aller Unsicherheiten lassen sich einige grundsätzliche Feststellungen treffen, die zumindest konturenhaft das Risikopotenzial veranschaulichen.

Social Bots haben sich als pseudomenschliche Teilnehmer in den Foren digitaler Kommunikation etabliert. Sie zeichnen sich durch ein hohes Maß an Variabilität aus – sowohl hinsichtlich des verfolgten Zwecks als auch der zur Zweckverfolgung angewendeten Strategie. Haupteinsatzgebiet ist aktuell der Bereich der politischen Willensbildung. Social Bots können zwar keinen unmittelbaren

²³² Graber/Lindemann, in: Sachs-Hombach/Zywietz (Hrsg.), Fake News, Hashtags & Social Bots, S. 51 (57); Badawy u.a., Proceedings of the 2018 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining, S. 258 (264). Ob Social Bots sogar das Potenzial besitzen, politische Propaganda zu „demokratisieren“ – wie es Woolley/Guilbeault, Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Comprop-USA.pdf> (4.11.2023), S. 4 postulieren –, ist dagegen fraglich. Vielmehr sind zur Durchführung einer effektiven Social Bot-Kampagne sowohl technologische als auch finanzielle Mittel erforderlich, die nicht jedem zur Verfügung stehen, vgl. Murthy u.a., International Journal of Communication 10 (2016), S. 4952 (4954, 4966 f.).

Einfluss auf politische Entscheidungsergebnisse nehmen, allerdings sind sie in der Lage, den öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu manipulieren und damit die Legitimationsbasis demokratischer Systeme zu untergraben. Von Social Bots geht damit zumindest eine potenzielle Gefahr für eine pluralistische und lebendige Demokratie aus. Welche Bedeutung das Phänomen in Zukunft einnehmen wird, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Neben der Frage, welche Rolle die sozialen Netzwerke bei der politischen Meinungsbildung innerhalb einer Gesellschaft einnehmen werden, wird es vor allem darauf ankommen, welche Fortschritte im Bereich der künstlichen Intelligenz in näherer Zukunft erzielt werden. Während Social Bots derzeit noch erhebliche Schwächen aufweisen und ihre Kommunikationsfähigkeiten von denen eines Menschen weit entfernt sind, könnten Innovationen im Bereich der maschinellen Sprachverarbeitung diese Lücke allmählich schließen. Spätestens, wenn Social Bots imstande sind, intelligent zu kommunizieren, könnte sich die potenzielle Gefahr zu einer akuten Bedrohungslage verdichten.

Obwohl einzelne Forschungsergebnisse alarmierend sind, darf nicht übersehen werden, dass die wissenschaftliche Untersuchung des Social Bot-Phänomens mit vielen Unsicherheiten behaftet ist. Insbesondere die Erkennung automatisierter Accounts wirft erhebliche methodische Probleme auf, sodass die empirischen Ergebnisse keine eindeutigen Schlüsse zulassen. Darüber hinaus besteht keine gesicherte Tatsachengrundlage darüber, wie sich der Einsatz von Social Bots auf den Meinungsbildungsprozess innerhalb eines politischen Systems auswirkt. Hier besteht also für die unterschiedlichsten Disziplinen – insbesondere die Informatik-, die Kommunikations- sowie die Politikwissenschaften – weiterer Forschungsbedarf. Die bestehenden Unwägbarkeiten gilt es im Rahmen einer juristischen Untersuchung des Social Bot-Phänomens zu berücksichtigen.

Teil 2

Verfassungsrechtlicher Schutz durch das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit

Der Einsatz von Social Bots zur Manipulation politischer Prozesse wirft eine ganze Reihe verfassungsrechtlicher Fragen auf. Während in einem ersten Schritt zu klären ist, inwieweit Social Bot-Kommunikation verfassungsrechtlichen Schutz erfährt, gilt es in einem zweiten Schritt die potenziell beeinträchtigten Interessen herauszuarbeiten. Mit Blick auf den ersten Fragenkomplex kann zunächst festgestellt werden, dass es sich bei Social Bots um eine neue Form der Kommunikation handelt, sodass thematisch das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG einschlägig ist. Gleichwohl zeichnen sich Social Bots durch Eigenschaften aus, die die bisherige Dogmatik auf die Probe stellen. Die Eröffnung des Schutzbereichs bedarf daher sorgfältiger Prüfung.

A. Persönlicher Schutzbereich

Gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG kann sich „jeder“ auf das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit berufen. Spezifische Restriktionen hinsichtlich des geschützten Personenkreises liegen – im Gegensatz etwa zu sogenannten Deutschen-Grundrechten, auf die sich nur deutsche Staatsangehörige berufen können – nicht vor.¹ Einzige Voraussetzung für die Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs ist somit die Grundrechtsberechtigung. Darunter versteht man die Fähigkeit, „Zuordnungsobjekt von Grundrechten“ – mit anderen Worten: Grundrechtsträger – zu sein.² Für das Phänomen der Social Bots bestehen zwei denkbare Zuordnungsoptionen: Zum einen kann auf die Person abgestellt werden, der die Social Bot-Aktivität zurechenbar ist. Dabei kann es sich entweder um den Initiator einer Manipulationskampagne oder aber den Programmierer der Steuerungssoftware handeln. Zum anderen kann erwogen werden, den Social Bot selbst als Zuordnungsobjekt anzusehen. *De lege lata* können sich zwar nur natürliche oder juristische Personen auf Grundrechte berufen; eine Grundrechts-

¹ Zu den Deutschen-Grundrechten zählen Art. 8 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 GG. Zur Differenzierung zwischen Deutschen- und Jedermann-Grundrechten siehe etwa Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 71 ff.

² v. Mutius, Jura 1983, S. 30 (30).

berechtigung für technische Systeme sieht das Grundgesetz nicht vor.³ Allerdings ist ein Paradigmenwechsel nicht ausgeschlossen: Durch technologische Fortschritte auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz und den damit verbundenen Autonomiezuwachsen automatisierter Akteure könnte es geboten sein, den Kreis der Grundrechtsträger *de lege ferenda* auszuweiten.

I. Grundrechtsberechtigung *de lege lata*

Nach geltender Rechtslage gestaltet sich die Grundrechtsberechtigung zweistufig: Primäres Zuordnungssubjekt der Grundrechte ist die natürliche Person. Darüber hinaus erkennt Art. 19 Abs. 3 GG die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen an. Während die Grundrechtsberechtigung natürlicher Personen bedingungslos gewährleistet wird, gelten für juristische Personen jedoch bestimmte Restriktionen. Neben diesen beiden anerkannten Kategorien bestehen *de lege lata* keine weiteren Formen der Grundrechtssubjektivität.

I. Natürliche Personen als „originäre“ Grundrechtsträger

Den Ausgangspunkt für eine Untersuchung der Grundrechtsberechtigung bildet die natürliche Person. Dies gilt sowohl für die Frage nach der derzeitigen Ausgestaltung der Grundrechtssubjektivität als auch mit Blick auf mögliche rechtspolitische Bestrebungen, den Kreis grundrechtlich geschützter Subjekte auszuweiten. Denn obwohl ihre Grundrechtsberechtigung im Grundgesetz nicht explizit geregelt ist,⁴ stehen natürliche Personen im Mittelpunkt des grundrechtlichen Schutz- und Gewährleistungskonzeptes. Dies lässt sich rechtsdogmatisch auf mehreren Ebenen nachweisen: Neben Wortlaut und Systematik der grundrechtlichen Gewährleistungen sprechen vor allem Telos und ideengeschichtlicher Hintergrund der Grundrechte dafür, dass sich in erster Linie natürliche Personen auf sie berufen können.

Das Bekenntnis zum Menschen als zentralem Rechtssubjekt der Verfassungsordnung manifestiert sich bereits ganz am Anfang des Verfassungstextes an mehreren Stellen.⁵ Besonders deutlich wird dies in Art. 1 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs des Herrenchiemseer Konvents. Dort heißt es: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“⁶ Auch wenn diese einprägsame Formulierung später durch den Parlamentarischen Rat verworfen wurde,⁷ steht sie sinnbildlich für die Stellung des Menschen innerhalb des Grund-

³ Siehe dazu *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 147 ff.

⁴ Anders etwa im Zivilrecht: Gemäß § 1 BGB beginnt die „Rechtsfähigkeit des Menschen [...] mit der Vollendung der Geburt“.

⁵ Vgl. auch *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 49 Rn. 1. Grundsätzlich zum Menschenbild des Grundgesetzes *Huber*, Jura 1998, S. 505 (506 ff.).

⁶ JöR 1 (1951), S. 48. Siehe auch *Stern*, Staatsrecht IV/1, S. 9; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 1 Rn. 1.

⁷ Laut *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 49 Rn. 1 wurde der Vorschlag lediglich aus stilistischen Gründen nicht berücksichtigt.

gesetzes: Das menschliche Individuum ist der wesentliche Referenzpunkt im Wertekanon der Verfassung. So akzentuiert bereits die Präambel die „Verantwortung vor den *Menschen*“ als ein Leitmotiv der Verfassung. An prominenter Stelle erklärt daraufhin Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG die „Würde des *Menschen*“ für unantastbar; diese mahnende Direktive prägt die gesamte Grundrechtsdogmatik. Art. 1 Abs. 2 GG erkennt die „unverletzlichen und unveräußerlichen *Menschenrechte* als Grundlage jeder *menschlichen* Gemeinschaft“ an. Und nach dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG sind „alle *Menschen* [...] vor dem Gesetz gleich“. Auch in anderen Grundrechten deutet bereits der Wortlaut darauf hin, dass die natürliche Person das adressierte Rechtssubjekt ist: Formulierungen wie „jeder“ (Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GG; Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG), „jedermann“ (Art. 9 Abs. 3 S. 1 GG; Art. 17 GG), „niemand“ (Art. 3 Abs. 3 S. 1, S. 2 GG; Art. 4 Abs. 3 GG; Art. 12 Abs. 2 GG) oder „Männer und Frauen“ (Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG) sind als eindeutige Verweise auf das menschliche Individuum als natürliche Person zu verstehen.

Dass die natürliche Person das ursprüngliche Subjekt der Grundrechte darstellt, ergibt sich darüber hinaus auch aus der Systematik des Grundgesetzes. Während die Grundrechtsberechtigung natürlicher Personen an keiner Stelle erwähnt wird, existiert eine ausdrückliche Regelung für juristische Personen: So sieht Art. 19 Abs. 3 GG vor, dass die „Grundrechte [...] auch für [...] juristische Personen“ gelten. Das Adverb „auch“ verdeutlicht in diesem Zusammenhang zweierlei: Erstens können juristische Personen nicht die einzigen Rechtssubjekte sein, die sich auf Grundrechte berufen können, es muss vielmehr noch (mindestens) ein weiteres Zuordnungssubjekt geben.⁸ Zweitens handelt es sich bei juristischen Personen nicht um die ursprünglichen Grundrechtsträger, sondern die Grundrechtsberechtigung wird unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG auf sie ausgedehnt. Im Umkehrschluss lässt sich daraus ableiten, dass die eigentlichen Grundrechtsträger die natürlichen Personen sind.⁹

Diese Überlegungen werden bestätigt, wenn man sich den ideengeschichtlichen Hintergrund und den daran anknüpfenden Telos der Grundrechte vergegenwärtigt.¹⁰ Aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive ist das menschliche Individuum der Fixpunkt, ohne den der Prozess der Grundrechtspositivierung nicht denkbar gewesen wäre.¹¹ Treffend formulierte *von Mangoldt*, dass „die Geschichte der Grundrechte zugleich die Geschichte der menschlichen Freiheit ist“.¹² Getragen von historischen Verletzungserfahrungen hat sich der Schutz der

⁸ Vgl. *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 27.

⁹ Eine ähnliche Argumentation findet sich bei *Müller-Franken*, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Vorb. vor Art. 1 Rn. 28; siehe auch BVerfGE 3, 383 (391).

¹⁰ Vgl. *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 110.

¹¹ BVerfGE 61, 81 (100 f.). Zur Entstehungsgeschichte der Grundrechte siehe etwa *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 1 ff.; *Pieroth*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 25 Rn. 5 ff.

¹² *Stern*, in: ders./Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Einl. Rn. 21.

natürlichen Person zum zentralen Bezugspunkt – oder in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: zur „Sinnmitte“ – der Grundrechte herauskristallisiert.¹³ In der deutschen Verfassungsgeschichte war dabei vor allem der Nationalsozialismus mitsamt seinen menschenverachtenden Gräueltaten und der Eskalation hoheitlichen Machtmissbrauchs prägend.¹⁴ Von dieser – für die deutsche Gesellschaft traumatischen – Zeit wollte man sich nach Beendigung des zweiten Weltkriegs distanzieren; die Entscheidung, den ersten Teil der neuen Verfassung den Grundrechten zu widmen, ist insofern ein deutliches Zeichen der Vergangenheitsbewältigung.¹⁵ Doch die Normierung der Grundrechte ist mehr als nur ein Reflex auf die Wunden der Vergangenheit. Vielmehr handelt es sich gleichzeitig um eine bewusste Eingliederung in den „politisch-kulturellen Traditionszusammenhang der ‚westlichen Demokratien‘“¹⁶ sowie um die Anknüpfung an eigene Verfassungstraditionen.¹⁷ Die Garantie der Grund- und Menschenrechte bedeutet dabei eine Besinnung auf das Gedankengut der Aufklärung: Freiheit und Selbstbestimmung des Individuums als „vorstaatliche“ Privilegien des Menschen fungieren als Basis und Rechtfertigung des Gesellschaftsapparats.¹⁸

Vor diesem – hier lediglich angedeuteten – verfassungs- und ideengeschichtlichen Gerüst erklärt sich auch der übergeordnete Sinn der Grundrechte. Die normative Kraft der Grundrechte entfaltet sich innerhalb der Gesamtrechtsordnung auf vielfältige Weise. Ihr Funktionsspektrum lässt sich dabei in eine subjektive und eine objektive Dimension kategorisieren.¹⁹ Als subjektive Rechte schützen sie individuelle Freiheitsräume vor Eingriffen des Staates, verhindern Ungleichbehandlungen und können in bestimmten Situationen sogar einen Leistungscharakter annehmen und somit anspruchsbegründend wirken.²⁰ Noch über diese subjektive Dimension hinausgehend durchdringen die Grundrechte als „objektive Wertordnung“²¹ das gesamte Rechtssystem und sind in allen Berei-

¹³ BVerfGE 61, 81 (100 f.); *Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 49 Rn. 1; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 82.

¹⁴ *Dreier*, DVBl. 1999, S. 667 (669); *Pieroth*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 25 Rn. 1 f.

¹⁵ Ähnlich *Volkmann*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, S. 101.

¹⁶ *Dreier*, DVBl. 1999, S. 667 (669).

¹⁷ Genannt seien etwa der süddeutsche Frühkonstitutionalismus, die Paulskirchenverfassung sowie die Weimarer Reichsverfassung, siehe *Pieroth*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 25 Rn. 2; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 13 ff.

¹⁸ Die aufklärerischen Wurzeln der Menschenrechte zeichnet *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 5 ff. nach; siehe außerdem *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 76. Zu den „vorstaatlichen“ Rechten des Individuums siehe *Badura*, Staatsrecht, C. Rn. 1.

¹⁹ Zu den Dimensionen der Grundrechte allgemein siehe *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 82 ff.; *Jarass*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 38 Rn. 2 ff.

²⁰ *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Vorb. vor Art. 1 Rn. 3 ff.

²¹ BVerfGE 7, 198 (205).

chen der Rechtsetzung und -anwendung zu berücksichtigen.²² Doch ungeachtet dieser enormen Vielgestaltigkeit grundrechtlicher Wirkungsmechanismen besitzen sie eine gemeinsame Legitimationsbasis: Ihr primäres Schutzgut ist das menschliche Individuum.²³ Seine Freiheiten zu sichern und ein selbstbestimmtes, würdevolles Leben in der staatlichen Gemeinschaft zu ermöglichen, ist Sinn und Zweck der grundrechtlichen Gewährleistungen.²⁴

Es lässt sich somit feststellen, dass der Mensch das zentrale Zuordnungssubjekt der Grundrechte ist und das gesamte Grundgesetz von einem anthropozentrischen Weltbild ausgeht. Zu Recht erkennt das Bundesverfassungsgericht die natürlichen Personen deshalb als „originäre Grundrechtsträger“ an.²⁵ Die Grundrechtsberechtigung natürlicher Personen ist grundsätzlich keinen Einschränkungen unterworfen: So haben weder das Alter noch die Staatsangehörigkeit oder andere persönliche Eigenschaften Auswirkungen auf die Grundrechtssubjektivität des Individuums.²⁶ Dennoch existieren bestimmte Situationen, in denen sich natürliche Personen nicht auf das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG berufen können: Dies ist zum einen dann der Fall, wenn sie sich ausschließlich in Ausübung eines öffentlichen Amtes und nicht als Privatperson äußern.²⁷ Zum anderen ist die Berufung auf die Meinungsäußerungsfreiheit dann ausgeschlossen, wenn eine Person das Grundrecht gemäß Art. 18 GG verwirkt hat.²⁸

Von diesen Ausnahmesituationen einmal abgesehen kommen mit Blick auf das Phänomen der Social Bots unterschiedliche Gruppen von Akteuren in Betracht, die als natürliche Personen grundrechtsberechtigt sind und für die daher der persönliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit eröffnet ist. Darunter fällt einerseits der Programmierer, also die Person, die den Steuerungsalgorithmus des Social Bots in Form einer Programmiersprache entworfen hat. Andererseits kann auf den Initiatoren eines Social Bot-Einsatzes abgestellt werden. Dabei kann es sich etwa um den Auftraggeber, den Verwender oder den Nutznießer der Social Bots handeln. Alle diese Personen sind in ihrer Eigenschaft als natürliche Personen grundrechtsberechtigt und damit vom persönlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst.

²² BVerfGE 7, 198 (205); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 96.

²³ Vgl. Huber, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, §49 Rn. 3; Stern, in: ders./Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Einl. Rn. 114.

²⁴ BVerfGE 21, 362 (369).

²⁵ BVerfGE 41, 126 (183).

²⁶ Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 19 Rn. 12. Insbesondere eine „Grundrechtsmündigkeit“ als Voraussetzung für die Anwendbarkeit bestimmter Grundrechte ist abzulehnen, überzeugend dazu Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 112 ff.

²⁷ Siehe dazu Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 119; Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 14; Möstl, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, S. 49 (67).

²⁸ Eingehend zum Institut der Grundrechtsverwirkung Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 18 Rn. 26 ff.

2. Grundrechtsberechtigung juristischer Personen

Neben den natürlichen Personen erkennt das Grundgesetz noch eine zweite Kategorie von Grundrechtsträgern an: Durch die Regelung des Art. 19 Abs. 3 GG wird die Grundrechtsberechtigung auf juristische Personen ausgeweitet. Vor dem ideengeschichtlichen Hintergrund der Grundrechte ist die Ausdehnung der Grundrechtsberechtigung auf juristische Personen keine Selbstverständlichkeit.²⁹ Insofern übernimmt Art. 19 Abs. 3 GG zunächst eine klarstellende Funktion: Juristische Personen werden explizit als potenzielle Träger von Grundrechten anerkannt.³⁰ Sinn und Zweck des Art. 19 Abs. 3 GG scheinen damit festzustehen: Es handelt sich um eine „Grundrechtserstreckungsnorm“³¹; sie breitet den Anwendungsbereich des grundrechtlichen Schutzkonzepts aus und bezieht die juristische Person als überindividuelle Organisationsform ein.³² Uneinigkeiten bestehen jedoch dann, wenn man eine Abstraktionsebene weitergeht, nämlich bei der Frage nach der Rechtfertigungsgrundlage beziehungsweise der „inneren Berechtigung“³³ für die Grundrechtserstreckung. Diesbezüglich haben sich zwei wesentliche Deutungsansätze herauskristallisiert.³⁴ Die eine Perspektive – zu der sich auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählen lässt³⁵ – stellt auf die hinter der juristischen Person stehenden Individuen ab; nur durch den Durchgriff auf diese Menschen erfährt die juristische Person die erforderliche Legitimation.³⁶ Der andere Interpretationsansatz verzichtet auf die Anknüpfung an ein „personales Substrat“ und löst sich von einem rein individualistischen Grundrechtsverständnis. Vielmehr wird der juristischen Person als funktioneller Einheit die grundrechtliche Schutzbedürftigkeit zugesprochen.³⁷ Diese dogmatischen Begründungsansätze haben nicht nur eine direkte Relevanz für die Aus-

²⁹ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 117; Remmert, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 19 III Rn. 1; v. Mutius, Jura 1983, S. 30 (33); Stern, Staatsrecht III/1, S. 1077 spricht weitergehend von einer möglichen „Denaturierung der Grundrechte“; Rupp-v. Brünneck, FS Adolf Arndt, S. 349 (349) bezeichnet die Regelung gar als „Schock“ für den Leser.

³⁰ BVerfGE 3, 383 (391); Kahl/Hilbert, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III Rn. 150; Schoch, Jura 2001, S. 201 (202); Badura, Staatsrecht, C. Rn. 13.

³¹ Diese Formulierung verwendet etwa Stern, Staatsrecht III/1, S. 1079. Auch das BVerfG spricht von einer „Grundrechtserstreckung“, BVerfGE 129, 78 (97).

³² Siehe etwa Schoch, Jura 2001, S. 201 (202).

³³ So Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 32.

³⁴ Die Diskussion entzündet sich dabei an dem Merkmal der Anwendbarkeit dem „Wesen“ nach. Eine prägnante Darstellung bei Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 31 ff.; siehe außerdem Stern, Staatsrecht III/1, S. 1110 ff.; Ruffner, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 196 Rn. 557 ff.; Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 199 Rn. 17 ff.; Kahl/Hilbert, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III Rn. 162 ff.

³⁵ Kahl/Hilbert, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III Rn. 169 sehen hingegen in den bisherigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 19 Abs. 3 GG keine klare Positionierung für eines der dogmatischen Begründungsmuster.

³⁶ Vgl. BVerfGE 21, 362 (370); Huber, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 19 Rn. 206 ff.; Storr, Der Staat als Unternehmer, S. 214 ff.

³⁷ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 34.

legung des Art. 19 Abs. 3 GG, sondern stellen auch wichtige Argumentationshilfen bei einer möglichen Ausweitung der Grundrechtsberechtigung auf technische Systeme dar.

Die Erstreckungswirkung des Art. 19 Abs. 3 GG gilt nicht absolut – weder für jede Form der juristischen Person noch für sämtliche Grundrechte. Stattdessen ist sie an spezifische normative Voraussetzungen gebunden: Zum einen gewährt Art. 19 Abs. 3 GG nur „inländischen juristischen Personen“ Grundrechtssubjektivität. Zum anderen müssen die Grundrechte „ihrem Wesen nach“ auf juristische Personen anwendbar sein.

a) Begriff der „juristischen Personen“ i.S.d. Art. 19 Abs. 3 GG

Die adressierten Rechtssubjekte des Art. 19 Abs. 3 GG sind die „juristischen Personen“. Dabei handelt es sich um Organisationseinheiten, denen die Gesamtrechtsordnung die Fähigkeit zugesteht, Träger von Rechten und Pflichten zu sein.³⁸ Der Begriff ist dabei jedoch nicht mit dem des einfachen Rechts deckungsgleich, vielmehr ist ein eigenes verfassungsrechtliches Begriffsverständnis zugrunde zu legen.³⁹ Dieses schließt nicht nur vollrechtsfähige Rechtssubjekte, sondern auch solche Organisationstypen mit ein, die nach dem einfachen Recht lediglich partielle Rechtsfähigkeit genießen.⁴⁰ Die Mindestvoraussetzungen für eine Organisation, die sich über den Hebel des Art. 19 Abs. 3 GG auf Grundrechte berufen will, sind, dass sie eine „festgefügte Struktur“ besitzt und „auf gewisse Dauer angelegt ist“.⁴¹ Darüber hinaus muss sie in der Lage sein, einen eigenen verbandsspezifischen und von den Meinungen der einzelnen Mitglieder unterscheidbaren Willen zu bilden.⁴² Von diesem weiten Begriffsverständnis ausgehend erfasst die Grundrechtserstreckungswirkung des Art. 19 Abs. 3 GG grundsätzlich eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationsformen, darunter Personengesellschaften, Körperschaften und Stiftungen.⁴³ Auf Grund ihrer besonderen Relevanz für den Prozess der öffentlichen Willensbildung und damit auch für das Phänomen der Social Bots sei an dieser Stelle hervorgehoben, dass auch politische Parteien als juristische Personen i.S.d. Art. 19 Abs. 3 GG zu qua-

³⁸ Schoch, Jura 2001, S. 201 (202); Stern, Staatsrecht III/1, S. 1106; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 44.

³⁹ Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 199 Rn. 22; Schoch, Jura 2001, S. 201 (202).

⁴⁰ Schoch, Jura 2001, S. 201 (202); v. Mutius, Jura 1983, S. 30 (37 f.); Stern, Staatsrecht III/1, S. 1107; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 47.

⁴¹ BVerfGE 122, 342 (355); Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 19 Rn. 25.

⁴² Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 199 Rn. 27; Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 19 Rn. 25.

⁴³ Darstellungen der von Art. 19 Abs. 3 GG erfassten Organisationseinheiten finden sich etwa bei Tettinger, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 51 Rn. 15; Kahl/Hilbert, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III Rn. 196 ff.; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 45 ff.; Huber, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 19 Rn. 234 ff.

lizieren sind.⁴⁴ Nicht einbezogen sind hingegen reine Personenmehrheiten ohne jede organisatorische Verselbstständigung.⁴⁵

b) Restriktion auf „inländische“ juristische Personen

Deutlich eingegrenzt wird der von Art. 19 Abs. 3 GG erfasste Personenkreis durch die Restriktion auf „inländische“ juristische Personen. Logische Konsequenz dieser Regelung ist, dass juristische Personen aus dem Ausland von der Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 3 GG ausgenommen sind und sich nicht auf Grundrechte berufen können.⁴⁶ Die Einstufung der nationalen Zugehörigkeit einer juristischen Person richtet sich nach der Sitzlehre: Entscheidendes Kriterium ist danach, ob der tatsächliche Verwaltungssitz – also das selbstgewählte Aktionszentrum und nicht etwa der satzungsmäßig Sitz – im Staatsgebiet der Bundesrepublik liegt.⁴⁷ Von dem Grundsatz, dass ausländische juristische Personen keinen Grundrechtsschutz beanspruchen können, werden indessen zwei Ausnahmen gemacht: Erstens können sich auch ausländische juristische Personen stets auf die sogenannten Justizgrundrechte (Art. 101 Abs. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 GG) berufen.⁴⁸ Zweitens erstreckt sich der Anwendungsbereich der Grundrechte auf juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union; diese ausländischen Organisationen sind damit *de facto* inländischen juristischen Personen gleichgestellt.⁴⁹

Trotz der genannten Ausnahmen reduziert die Inländerklausel die Gruppe potenzieller Grundrechtsträger deutlich. Organisationseinheiten, die ihren Sitz

⁴⁴ So die st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts, siehe BVerfGE 3, 383 (391 f.); 6, S. 273 (276); 7, S. 99 (103, 107); 47, S. 198 (223); 67, S. 149 (151); 69, S. 257 (268); 121, S. 30 (56). *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 52 sieht neben den Parteien auch Wählervereinigungen als juristische Personen i.S.d. Art. 19 Abs. 3 GG an. Kritisch gegenüber der h.M. ist *Huber*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 19 Rn. 242.

⁴⁵ *Schoch*, Jura 2001, S. 201 (202); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 55.

⁴⁶ BVerfGE 21, 207 (208 f.); 100, S. 313 (364); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 79.

⁴⁷ So die ganz h.M.: BVerfGE 21, 207 (209); *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 199 Rn. 66; *Tettinger*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 51 Rn. 42; *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 1137 ff., der jedoch ergänzend noch auf die Kontroll- bzw. Einflusslehre abstellt; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 79.

⁴⁸ Siehe etwa BVerfGE 12, 6 (8); 18, 441 (447); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 19 Rn. 26. Nach wohl überwiegender Ansicht können sich ausländische juristische Personen darüber hinaus auch auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen, statt vieler *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 41 f. Dagegen a.A. *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 19 Rn. 53; *Huber*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 19 Rn. 325.

⁴⁹ Zur Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen aus dem EU-Ausland siehe BVerfGE 129, 78 (94 ff.) – argumentationsleitend sind der Anwendungsvorrang der Grundfreiheiten (Art. 26 Abs. 2 AEUV) und das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV). Zustimmung etwa *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 83 ff. Eine kritische Anmerkung zu der Grundsatzentscheidung findet sich bei *Hillgruber*, JZ 2011, S. 1118 (1118 ff.).

nicht innerhalb der EU haben, können sich bei einem Social Bot-Einsatz in Deutschland nicht auf grundrechtliche Gewährleistungen stützen. Obwohl die Grundrechtsberechtigung der jeweils involvierten natürlichen Personen unberührt bleibt, besitzt diese Konsequenz durchaus praktische Relevanz. Denn insbesondere bei groß angelegten und professionell koordinierten Social Bot-Interventionen aus dem Ausland ist nicht unwahrscheinlich, dass eine juristische Person – etwa eine Partei, eine Politikberatungsagentur oder ein Wirtschaftsunternehmen – der Urheber ist. Die Versagung der Grundrechtsberechtigung für solche Organisationen hat nicht nur Symbolcharakter, sondern kann die Rechtsposition dieser Akteure merklich schwächen.

c) *Wesensvorbehalt*

Die dritte – und aus interpretatorischer Sicht komplexeste – Voraussetzung des Art. 19 Abs. 3 GG ist der sogenannte Wesensvorbehalt. So erstreckt sich die Grundrechtsgeltung auf juristische Personen nur, „soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind“. Während das erste Pronomen („sie“) dabei für die Grundrechte steht, bezieht sich das zweite („diese“) auf die juristischen Personen: Die Grundrechte müssen also ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar sein. Dabei bereitet insbesondere der Umgang mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des „Wesens“ der Grundrechte einige Schwierigkeiten.⁵⁰ Hier gilt es zwei normative Ebenen auseinanderzuhalten: Einerseits muss geklärt werden, welche Grundrechte inhaltlich auf juristische Personen anwendbar sind. Andererseits stellt sich die noch grundlegendere Frage, ob es bestimmte Formen juristischer Personen gibt, auf die Grundrechte von vornherein, also unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung ihres Schutzbereichs, nicht anwendbar sind.⁵¹

Auf der inhaltlichen Ebene ist mit Blick auf das Social Bot-Phänomen zu klären, ob die Kommunikationsgrundrechte – und insbesondere die Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG – auf juristische Personen anwendbar sind. Maßgeblich für die wesensmäßige Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen ist, ob ein Grundrecht ausschließlich individualbezogen ist, also „der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind“,⁵² oder ob es sich auch korporativ in einem Organisationsverbund ausüben lässt.⁵³ Als eines der klassischen Menschenrechte wurzelt die Meinungsäußerungsfreiheit zwar in der individuellen Freiheit der Person und garantiert die kommuni-

⁵⁰ Vgl. *Kahl/Hilbert*, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III Rn. 156.

⁵¹ Eine solche Differenzierung zwischen Inhalts- und Rechtsträgerseite findet sich u.a. bei v. *Mutius*, Jura 1983, S. 30 (34); *Schoch*, Jura 2001, S. 201 (203).

⁵² BVerfGE 95, 220 (242).

⁵³ BVerfGE 42, 212 (219); 106, 28 (43); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 19 Rn. 15. Einen Überblick, welche Grundrechte auf juristische Personen anwendbar sind, gibt u.a. *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 36 f.

kative Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit. Doch anders als Grundrechte wie die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) oder die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 104 GG) reflektiert die Meinungsfreiheit nicht ausschließlich menschliche Freiheitsbedürfnisse, sondern schützt die soziale Interaktion innerhalb einer Gesellschaft. Kommunikativer Austausch kann indessen nicht nur zwischen menschlichen Individuen stattfinden. Vielmehr sind auch überindividuelle Organisationseinheiten in der Lage, einen verbandsspezifischen Willen zu bilden, diesen über ihre Organe zu artikulieren und so am gesellschaftlichen Kommunikationsprozess teilzunehmen. Exemplarisch dafür stehen die politischen Parteien, deren verfassungsrechtliche Aufgabe es ist, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG). Die inhaltlichen Spezifika und das „Wesen“ der Meinungsfreiheit erlauben daher, das Grundrecht auch auf juristische Personen anzuwenden.⁵⁴

Ein grundlegender Streit entzündet sich schließlich an der Frage, auf welche Rechtsträger die Grundrechte ihrem Wesen nach anwendbar sind. Konkret geht es darum, ob sich lediglich privatrechtliche Organisationen auf die Grundrechte berufen können oder (grundsätzlich) auch juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Rechtswirkung des Art. 19 Abs. 3 GG erfasst sind. In dieser Kontroverse spiegeln sich die bereits angedeuteten Meinungsunterschiede hinsichtlich der dogmatischen Legitimation des Art. 19 Abs. 3 GG wider: Während Vertreter der sogenannten Durchgriffsthese eine Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich ablehnen und nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen ein gegenteiliges Ergebnis anerkennen,⁵⁵ stellen deren Gegner darauf ab, ob sich die juristische Person in einer „grundrechtstypischen Gefährdungslage“ befindet.⁵⁶

Doch trotz der divergierenden Begründungsansätze besteht hinsichtlich der Ergebnisse weitgehend Einigkeit.⁵⁷ So steht einerseits fest, dass sich privatrechtliche Organisationsformen in aller Regel auf Art. 19 Abs. 3 GG berufen können.⁵⁸

⁵⁴ So die ganz h.M.: BVerfGE 24, 278 (282); 113, 63 (75); *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 45; *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VII, § 162 Rn. 17; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 116; *Kahl/Hilbert*, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III Rn. 404; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 18; v. *d. Decken*, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Art. 5 Rn. 11.

⁵⁵ Grundlegend zur Durchgriffsthese: BVerfGE 21, 362 (369 ff.); 68, 193 (205 ff.); 75, 192 (195 ff.). Aus der Literatur siehe etwa *Huber*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 19 Rn. 206 ff.; *Remmert*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 19 III Rn. 35 f. Kritisch hingegen *Schnapp*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 52 Rn. 25; *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 1117 ff.; v. *Mutius*, Jura 1983, S. 30 (40); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 33 f.

⁵⁶ v. *Mutius*, Jura 1983, S. 30 (35, 40); *Schoch*, Jura 2001, S. 201 (205); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 34.

⁵⁷ Vgl. *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 56; *Kahl/Hilbert*, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III Rn. 220.

⁵⁸ So kann nach st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts bei juristischen Personen des Privatrechts „grundsätzlich von einer möglichen Grundrechtsfähigkeit ausgegangen“ werden, siehe BVerfGE 21, 362 (368 f.); 68, 193 (206). Aus der Literatur statt vieler *Tettinger*, in:

Andererseits ist unbestritten, dass eine ähnlich pauschale Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts ausscheidet und insofern eine restriktivere Handhabung des Art. 19 Abs. 3 GG geboten ist.⁵⁹ Eine Anwendung der Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG auf juristische Personen des öffentlichen Rechts ist dabei bislang nicht Gegenstand der Diskussion.⁶⁰ Es ist auch nicht ersichtlich, unter welchen Umständen eine juristische Person des öffentlichen Rechts sich in Bezug auf die Meinungsfreiheit in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage befinden sollte. Vielmehr lassen sich äußerungsrechtliche Konfliktsituationen in der Regel durch die staatliche Kompetenzordnung zufriedenstellend auflösen. Damit können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts bei einem Einsatz von Social Bots nicht auf das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit berufen.⁶¹

Alle sonstigen Organisationseinheiten, die den vorgenannten Voraussetzungen entsprechen, sind dagegen vom persönlichen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG grundsätzlich erfasst. Neben den genannten natürlichen Personen erweitert sich somit der Kreis der potenziell schutzberechtigten Akteure auf wirtschaftliche Unternehmen, politische Interessenvertretungen und Lobbygruppen sowie Parteien.

II. Grundrechtsberechtigung de lege ferenda: Ausweitung auf technische Systeme

Nach geltendem Recht ist die Fähigkeit, Träger von Grundrechten zu sein, also natürlichen und – unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG – juristischen Personen vorbehalten. Doch angesichts des Innovationspotenzials, das dem Bereich der künstlichen Intelligenz zugeschrieben wird, lohnt es sich, diese Kategorisierung zu überdenken: Mit steigendem Entwicklungsgrad wächst die Autonomie technischer Systeme; automatisierte Akteure wie Social Bots, Chatbots oder humanoide Assistenzroboter führen mehr und mehr ein Eigenleben,

Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 51 Rn. 25 ff. Meinungsunterschiede bestehen insbesondere bei staatlichen Beteiligungen an privaten Unternehmen, Darstellungen der Diskussion finden sich u.a. bei *Selmer*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 53 Rn. 9 ff.; *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 196 Rn. 132 ff.

⁵⁹ BVerfGE 21, 362 (369 ff.); 68, 193 (206); 75, 192 (196); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 19 Rn. 30. *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 57 spricht in diesem Zusammenhang von einer „rechtsformspezifischen Vermutung gegen die Grundrechtsberechtigung staatlicher oder kommunaler Verwaltungsträger“.

⁶⁰ Im Rahmen des Art. 5 GG wird eine grundrechtstypische Gefährdungslage insbesondere für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten hinsichtlich der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) sowie für Universitäten hinsichtlich der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) angenommen, siehe dazu *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 60 ff.

⁶¹ Zu der Frage, inwiefern juristische Personen, die von einem ausländischen Hoheitsträger kontrolliert werden, grundrechtsberechtigt sind, siehe *Papenbrock*, Die Grundrechtsgeltung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, S. 70 ff.

das nicht mehr nur von der ursprünglichen Programmierung, sondern auch von äußeren Umwelteinflüssen abhängig ist.⁶² Insbesondere digitale Systeme, die lernfähig sind, gewinnen zunehmend an Autonomie und emanzipieren sich von der ursprünglichen Programmierung.⁶³ Dadurch wird es immer schwieriger, computergesteuerte Verhaltensweisen und vor allem deren Auswirkungen menschlichen Akteuren zuzurechnen.⁶⁴ Die Folge dieser innovationsbedingten Zurechnungsprobleme sind neuartige Interessenkonflikte, deren rechtliche Auflösung komplexe Fragen aufwirft.

Eine zentrale Frage in diesem Kontext ist, wer die rechtliche Verantwortung für quasi-autonom agierende Maschinen trägt: Wie kommt ein Vertragsschluss zustande, wenn ein Software-Assistent vollautomatisiert Waren bestellt?⁶⁵ Wer haftet, wenn ein Roboter einen Schaden verursacht?⁶⁶ Unter welchen Voraussetzungen kann das Fehlverhalten einer Maschine strafrechtliche Sanktionen auslösen? Und können Maschinen sanktioniert oder sogar strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden?⁶⁷ Bei der Suche nach Lösungsansätzen gerät das Instrumentarium des geltenden Rechts an seine Grenzen.⁶⁸ Es besteht – wie *Matthias* es prägnant formuliert – eine „Verantwortungslücke“.⁶⁹ Eine Möglichkeit, diese Lücke zu schließen, besteht darin, technische Systeme als eigenständige Rechtssubjekte anzuerkennen.⁷⁰ Ziel eines solchen Regelungsansatzes ist es, umständliche Zuordnungskonstruktionen zu vermeiden und dadurch ein höheres Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten. Dass es sich dabei nicht um weit in der Zukunft liegende Spekulationen in Form juristischer Science Fiction handelt,

⁶² Siehe nur *Beck*, in: dies. (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, S. 9 (15); *Matthias*, *Automaten als Träger von Rechten*, S. 38.

⁶³ Ausführlich zur Lernfähigkeit digitaler Systeme sowie der damit einhergehenden Autonomie *Zech*, *Entscheidungen digitaler autonomer Systeme*, S. 31 ff.

⁶⁴ *Matthias*, *Automaten als Träger von Rechten*, S. 35 ff.

⁶⁵ Dazu statt vieler *Specht/Herold*, *MMR* 2018, S. 40 (41 ff.).

⁶⁶ Siehe etwa *Zech*, in: *Gless/Seelmann* (Hrsg.), *Intelligente Agenten und das Recht*, S. 163 (176 ff.); *Zech*, *ZfPW* 2019, S. 198 (205 ff.); *Schirmer*, *JZ* 2016, S. 660 (663 ff.).

⁶⁷ *Hilgendorf*, in: *Beck* (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, S. 119 (125 ff.) spricht sich etwa dafür aus, dass sich strafrechtliche Begriffe und Konzepte durchaus auf Roboter übertragen lassen. Siehe auch *Seher*, in: *Gless/Seelmann* (Hrsg.), *Intelligente Agenten und das Recht*, 2016, S. 45 (47 ff.).

⁶⁸ Vgl. Europäisches Parlament, Entschließung vom 16.2.2017 mit Empfehlungen an die Kommission zu zivilrechtlichen Regelungen im Bereich Robotik (2015/2103(INL)), Erwägungspunkte AF. ff.

⁶⁹ *Matthias*, *Automaten als Träger von Rechten*, S. 35 ff.; siehe auch *Teubner*, *AcP* 218 (2018), S. 155 (157 ff.).

⁷⁰ *Kersten*, *ZfRSoz* 37 (2017), S. 8 (14 ff.); *Schirmer*, *JZ* 2016, S. 660 (663 ff.). Eine solche Gesetzesänderung fordert auch *Matthias*, *Automaten als Träger von Rechten*, S. 253. Kritisch dagegen das Gutachten der Datenethikkommission der Bundesregierung, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (4.11.2023), S. 219.

zeigt ein aktuelles Verfahren auf EU-Ebene: So hat das Europäische Parlament in einer Resolution vorgeschlagen, mit der „elektronischen Person“ einen speziellen rechtlichen Status einzuführen, der es erlaubt, autonome Roboter als zivilrechtliche Verantwortungsträger anzuerkennen.⁷¹

Die angedeuteten Zurechnungsprobleme äußern sich indessen nicht nur in Detailfragen des einfachen Rechts, sondern könnten in Zukunft auch auf der Ebene des Verfassungsrechts relevant werden. Denn die rechtliche Auseinandersetzung mit Innovationen im Bereich der künstlichen Intelligenz wird nicht bei Haftungsfragen und Verantwortungszuschreibungen stehen bleiben. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass über kurz oder lang die Frage aufkommt, inwieweit hochentwickelte Formen künstlicher Intelligenz (verfassungs-)rechtlichen Schutz erfahren können. Wenn die Verhaltensweisen komplexer Maschinen keiner natürlichen oder juristischen Person zurechenbar sind, könnte nicht nur die soeben erwähnte *Verantwortungs-*, sondern auch eine *Schutzlücke* aufklaffen. Auch auf der Ebene des Verfassungsrechts lohnt es sich deshalb, über den zukünftigen Status technischer Systeme nachzudenken. In Betracht kommt insbesondere, sie ab einem gewissen Entwicklungsstadium als grundrechtsberechtigte Akteure anzuerkennen. Drei Aspekte gilt es in diesem Zusammenhang näher zu beleuchten: Zunächst stellt sich die Frage, wie eine solche Grundrechtserstreckung gesetzgebungstechnisch umgesetzt werden kann. Naheliegend ist dabei insbesondere eine Orientierung an der Regelung des Art. 19 Abs. 3 GG. Da für die Statuserweiterung eine Verfassungsänderung erforderlich wäre, ist eine solche sodann an den Voraussetzungen des Art. 79 GG zu messen; insbesondere wird zu klären sein, ob ein Konflikt mit der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG besteht. In einem letzten Schritt ist schließlich nach der rechtspolitischen Rechtfertigung eines solchen Vorhabens zu fragen. Denn selbst, wenn eine entsprechende Verfassungsänderung im Einklang mit Art. 79 GG steht, impliziert dies keineswegs, dass sie zum jetzigen Zeitpunkt geboten ist.

1. Mögliche Ausgestaltung einer Grundrechtserstreckungsnorm für „maschinelle Personen“

Bei der Einführung einer neuen Gattung von Grundrechtssubjekten liegt es nahe, sich hinsichtlich der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung an den bereits vorhandenen Kategorien der Grundrechtsberechtigung zu orientieren. Wie bereits gesehen, unterscheidet das Grundgesetz zwischen zwei normativen Ansätzen: dem bedingungslosen Status natürlicher Personen und der partiellen und situ-

⁷¹ Siehe Europäisches Parlament, Entschließung vom 16.2.2017 mit Empfehlungen an die Kommission zu zivilrechtlichen Regelungen im Bereich Robotik (2015/2103(INL)), unter Punkt 59. f). Der Vorschlag wurde von vielen Seiten kritisiert, siehe etwa der an die Europäische Kommission adressierte offene Brief, abrufbar unter: <http://www.robotics-openletter.eu> (4.11.2023). Zur Rechtssubjektivität digitaler Systeme im Zivilrecht siehe *Teubner*, AcP 218 (2018), S. 155 (160 ff.).

ationsabhängigen Grundrechtsberechtigung juristischer Personen.⁷² Das Handlungsspektrum maschineller Akteure wird auch bei erheblichen Entwicklungssprüngen in näherer Zukunft nicht mit dem eines Menschen vergleichbar sein. Autonome Systeme werden aktuell entworfen, um spezifische Aufgabenkomplexe zu bearbeiten. Solche Systeme sind imstande, Probleme aus einem mehr oder weniger eng umgrenzten Problemfeld zu lösen. Sie können als virtueller Gegner ein Schachspiel dominieren,⁷³ sich als Pflegeroboter um hilfsbedürftige Personen kümmern⁷⁴ oder als Kommunikations-Bot zu Wahlkampfzwecken eingesetzt werden.⁷⁵ Doch es gelingt ihnen nicht, diesen Bereich zu verlassen und neue Themenfelder zu erschließen. Die Entwicklung einer „starken“ künstlichen Intelligenz, deren Verhaltensmuster ähnlich variabel wie die eines Menschen sind, ist in der näheren Zukunft nicht zu erwarten.⁷⁶ Somit ist es schon aus praktischen Gründen – und unabhängig von rechtlichen sowie ethisch-moralischen Bedenken – nicht geboten, technische Systeme menschlichen Individuen gleichzustellen und ihnen einen uneingeschränkten Grundrechtsstatus zuzusprechen. Ein abgestuftes Schutzkonzept – wie es Art. 19 Abs. 3 GG für juristische Personen vorsieht – wird den Eigenarten technischer Systeme besser gerecht.

Ausgehend von der Regelung des Art. 19 Abs. 3 GG muss bei der Ausgestaltung einer Grundrechtserstreckungsnorm für „maschinelle Personen“ zunächst festgelegt werden, wer Adressat der Regelung ist: Hier erscheint insbesondere eine konkretisierende Einschränkung auf Systeme mit einem hohen Grad an Autonomie als sinnvoll, um einfache technische Anwendungen vom Geltungsbereich ausdrücklich auszuschließen. Nur bei Systemen, die über ein sehr hohes Maß an Komplexität verfügen, können die aufgezeigten Zurechnungsprobleme entstehen, sodass auch nur für sie ein Subjektstatus zweckmäßig ist.⁷⁷ Wichtige Kriterien können insbesondere die Lernfähigkeit des Systems sowie die Vorhersehbarkeit der von ihr getroffenen Entscheidung sein.

Darüber hinaus wäre zu klären, auf welche Grundrechte sich die maschinelle Person berufen kann. Dabei sollte angesichts der vielfältigen Einsatzmöglichkeiten technischer Applikationen von einem enumerativen Regelungskonzept abgesehen werden; vorzugswürdig erscheint dagegen auch in diesem Kontext eine Orientierung an der Generalklausel für juristische Personen. In einem ersten Schritt wäre, ähnlich wie bei Art. 19 Abs. 3 GG, abstrakt zu klären, ob eine grundrechtliche Gewährleistung auf maschinelle Personen Anwendung finden

⁷² Siehe oben unter Teil 2.A.I.

⁷³ Siehe zu der Anwendung von künstlicher Intelligenz bei der Simulation von Spielen *Bostrom*, *Superintelligence*, S. 15.

⁷⁴ Vgl. *Lill*, „Hallo, wie geht es Ihnen?“, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2017/01/pfleg-eroboter-japan-krankenpflege-terapie> (4.11.2023).

⁷⁵ Siehe dazu oben unter Teil 1.B.

⁷⁶ Siehe nur *Bostrom*, *Superintelligence*, S. 22 ff.

⁷⁷ Zu einem ähnlichen Schluss kommt *Kersten*, *ZfRSoz* 37 (2017), S. 8 (15), der dabei auf die „soziale Kapazität“ eines Systems abstellt.

kann.⁷⁸ In einem zweiten Schritt wäre daraufhin unter Abstellung auf den „funktionalen Kontext“ zu entscheiden, ob der Schutz in der konkreten Situation angezeigt ist und die maschinelle Person sich einer „grundrechtstypischen Gefährdungslage“ ausgesetzt sieht.⁷⁹ Nach diesen Grundsätzen könnte sich ein Social Bot, der ausgestattet mit einem hochkomplexen Steuerungsalgorithmus autonom am Kommunikationsprozess in einem sozialen Netzwerk teilnimmt, auf die Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG berufen. Regelungssystematisch wäre die Grundrechtserstreckungsnorm für maschinelle Personen am besten in Art. 19 GG aufgehoben; dort könnte entweder ein neuer Absatz eingefügt oder aber dritte Absatz um einen zweiten Satz ergänzt werden.⁸⁰

2. Vereinbarkeit einer Verfassungsänderung mit Art. 79 Abs. 3 GG

Die Einführung einer neuen Kategorie grundrechtsberechtigter Subjekte ist nur durch eine Verfassungsänderung möglich und muss sich deshalb an Art. 79 GG messen lassen. Der materielle Maßstab für eine Grundgesetzänderung ergibt sich aus Art. 79 Abs. 3 GG: Diese sogenannte Ewigkeitsgarantie verbietet Regelungen, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden“. Während ein Verstoß gegen die genannten föderalen Garantien und die Staatstrukturprinzipien⁸¹ des Art. 20 GG fernliegt, ist ein gewisses Konfliktpotenzial mit Blick auf Art. 1 GG nicht zu leugnen. Konkret stellt sich die Frage, ob mit der Grundrechtsträgerschaft maschineller Personen negative Konsequenzen für die Menschenwürdegarantie einhergehen können: Wie bereits dargelegt steht der Mensch im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Werteordnung.⁸² Die in Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG verbürgte Menschenwürdegarantie ist unmittelbarer Ausdruck und gleichzeitig normative Absicherung der anthropozentrischen Konzeption des Grundgesetzes.⁸³ Unabhängig von der detaillierten Kasuistik zu spezifischen Verletzungssituationen verbietet Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG es, „den Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt“.⁸⁴ Die Anerkennung der Rechtsfähigkeit des menschlichen

⁷⁸ Vgl. Beck, in: Japanisch-Deutsches Zentrum (Hrsg.), Mensch-Roboter-Interaktionen aus interkultureller Perspektive, S. 124 (141).

⁷⁹ Kersten, JZ 2015, S. 1 (7).

⁸⁰ Beck, in: Japanisch-Deutsches Zentrum (Hrsg.), Mensch-Roboter-Interaktionen aus interkultureller Perspektive, S. 124 (141).

⁸¹ Diesen Begriff verwendet u.a. Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 3. Dagegen hält Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Einführung), Rn. 12 den Begriff „Verfassungsprinzipien“ für vorzugswürdig.

⁸² Zur zentralen Bedeutung des menschlichen Individuums in der Werteordnung des Grundgesetzes siehe auch oben unter Teil 2.A.I.1.

⁸³ Vgl. Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Art. 1 Rn. 1.

⁸⁴ BVerfGE 50, 166 (175); 87, 209 (228); 109, 133 (149f.); 115, 118 (153); 117, 71 (89). Kritisch zu der sogenannten Objektformel Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 1 I Rn. 55.

Individuums ist damit Mindestvoraussetzung einer auf dem Prinzip der Menschenwürde errichteten Rechtsordnung.⁸⁵ Rüttelt eine bis ins Verfassungsrecht reichende Stuserweiterung für maschinelle Akteure an diesem System und büßt das menschliche Individuum dadurch eventuell sogar seine übergeordnete Stellung innerhalb der Rechtsordnung ein?

Zunächst lässt sich feststellen, dass allein die Etablierung einer weiteren Gruppe grundrechtlich geschützter Akteure den rechtlichen Status menschlicher Individuen nicht unmittelbar berührt. Denn die Anerkennung einer maschinellen Person bedeutet gerade nicht die Aberkennung oder Herabstufung menschlicher Rechtssubjektivität, sondern stellt lediglich eine Ergänzung des bestehenden verfassungsrechtlichen Schutzkonzepts dar. Dass die Garantie der Menschenwürde keinen Anspruch darauf verbürgt, das einzige verfassungsrechtlich geschützte Rechtssubjekt zu sein, beweist auch Art. 19 Abs. 3 GG, durch den die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen explizit anerkannt wird.⁸⁶ Grundrechtssubjektivität ist also schon nach jetziger Ausgestaltung des Grundgesetzes kein exklusiv menschliches Privileg.⁸⁷ An dieser grundsätzlichen Feststellung ändert sich auch dann nichts, wenn man – wie Vertreter der sogenannten Durchgriffslehre – eine individualistische Auslegung von Art. 19 Abs. 3 GG befürwortet und den Schutz juristischer Personen mit einem personalen Substrat rechtfertigt.⁸⁸ Denn zum einen ist auch die Durchgriffslehre hinsichtlich des personalen Substrats nicht immer konsistent: So wird etwa die Grundrechtsfähigkeit von Stiftungen nicht bezweifelt, obwohl hinter diesem Organisationskonstrukt gerade keine natürlichen Personen stehen, auf die „durchgegriffen“ werden könnte.⁸⁹ Zum anderen ändern die unterschiedlichen Rechtfertigungs- und Erklärungsmodelle zu Art. 19 Abs. 3 GG nichts an der Tatsache, dass juristische Personen eigenständige Zuordnungssubjekte der Verfassungsordnung sind, die in Konfliktsituationen auch mit menschlichen Individualrechten konkurrieren.

Doch auch diese Zweigliedrigkeit verfassungsrechtlicher Rechtssubjektivität steht nicht unter Bestandsschutz. Das Grundgesetz kennt ein breites Spektrum unterschiedlicher Rechtspositionen. So genießen seit einer Verfassungsänderung im Jahr 2002 gemäß Art. 20a GG auch Tiere verfassungsrechtlichen Schutz. Dieser ist zwar lediglich in Form einer Staatszielbestimmung ausgestaltet und ge-

⁸⁵ Kersten, ZfRSoz 37 (2017), S. 8 (22) sieht in der Menschenwürdegarantie eine „verfassungsunmittelbare“ Anerkennung von Rechtssubjektivität; ähnlich Müller-Hengstenberg/Kirn, MMR 2014, S. 307 (307 f.).

⁸⁶ Zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen oben unter Teil 2.A.I.2.

⁸⁷ Schirmer, JZ 2016, S. 660 (662); Kersten, JZ 2015, S. 1 (7); Kersten, ZfRSoz 37 (2017), S. 8 (11); Augsberg, RW 7 (2016), S. 338 (347).

⁸⁸ Zu der umstrittenen Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG siehe oben unter Teil 2.A.I.2.

⁸⁹ So argumentiert auch Kersten, JZ 2015, S. 1 (7). Zur Grundrechtsfähigkeit von Stiftungen siehe BVerfGE 46, 73 (83); 57, 220 (240); 70, 138 (160 f.), Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 46; Huber, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 19 Rn. 220, 237. Ablehnend dagegen etwa Storr, Der Staat als Unternehmer, S. 215 f.

währt keine subjektiven Rechte.⁹⁰ Allerdings wäre es nicht per se ausgeschlossen, den Tierschutz mittels eigener Tiergrundrechte zu verfestigen.⁹¹ Dieses Beispiel veranschaulicht, dass die Anerkennung von Grundrechtssubjektivität ein mögliches Instrument darstellt, um schützenswerten Interessen auf verfassungsrechtlicher Ebene eine Stimme zu verleihen. Diese Gestaltungsmöglichkeit sollte nicht von vornherein durch einen Verweis auf die Menschenwürdegarantie und das anthropozentrische Weltbild des Grundgesetzes zurückgewiesen werden. Denn durch einen solch pauschalen Ausschluss wird der Umfang der Menschenwürdegarantie überspannt und der Handlungsspielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers übermäßig eingeschränkt. Eine solche Versteinerung der Verfassung ist auch von Art. 79 Abs. 3 GG nicht intendiert.⁹² Insofern steht die Anerkennung zusätzlicher, nicht-menschlicher Rechtssubjekte nicht grundsätzlich im Widerspruch zu Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG; vielmehr steht das Grundgesetz einer vorsichtigen Erweiterung verfassungsrechtlicher Rechtssubjektivität durchaus offen gegenüber.⁹³

Problematisch könnte eine Verfassungsänderung hingegen dann sein, wenn sie dazu führt, dass technische Systeme den gleichen Status wie natürliche Personen erhalten. Dazu käme es, wenn die maschinelle Person nicht nur als Grundrechtsträger akzeptiert wird, sondern man ihr darüber hinaus eine der Menschenwürde gleichrangige Garantie – also eine Art „Maschinenwürde“⁹⁴ – zugestehen würde. Die Konsequenz einer solchen normativen Gleichsetzung wäre, dass die menschliche Würde ihren Höchststrang innerhalb der Verfassungsordnung verliert. Eine schleichende Abwertung des menschlichen Individuums mit unabsehbaren rechtlichen Folgen wäre dann zumindest nicht ausgeschlossen. Gute Gründe sprechen deshalb dafür, dass eine derart weitgehende Statuserweiterung mit Art. 79 Abs. 3

⁹⁰ Statt vieler *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20a Rn. 1 f.

⁹¹ *Kersten*, JZ 2015, S. 1 (7). Ein Überblick zu der Frage, ob und welche Grundrechte Tieren verliehen werden könnten, findet sich bei *Raspé*, Die tierliche Person, S. 298 ff., 313 ff., die aber im Ergebnis die rechtspolitische Notwendigkeit eigener Tiergrundrechte verneint (S. 319). Zu der Frage, ob und wie der „Natur“ eigene Rechte verliehen werden können siehe *Kersten*, APuZ 70 (2020), Ausg. 11, S. 27 (29 ff.).

⁹² Zu einer engen Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG siehe statt vieler BVerfGE 30, 1 (24 f.) – dort betont das Gericht, dass es sich bei Art. 79 Abs. 3 GG „um eine Ausnahmenvorschrift handelt, die jedenfalls nicht dazu führen darf, daß der Gesetzgeber gehindert wird, durch verfassungsänderndes Gesetz auch elementare Verfassungsgrundsätze systemimmanent zu modifizieren“. Teilweise beipflchtend *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 79 III Rn. 19, der vor „normativen Zementierungen“ warnt.

⁹³ Zur grundsätzlichen Offenheit des GG gegenüber einer Erweiterung der Rechtssubjekte etwa *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 1 I Rn. 120; *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 1103. Speziell zur Grundrechtssubjektivität maschineller Personen *Kersten*, ZfRSoz 37 (2017), S. 8 (14 ff.). Dogmatische Bedenken äußern *Spranger/Wegmann*, in: Beck (Hrsg.), Jenseits von Mensch und Maschine, S. 105 (110).

⁹⁴ Diesen Begriff verwendet u.a. *Gruber*, in: ders. u.a. (Hrsg.), Autonome Automaten, S. 191 (202).

GG nicht vereinbar wäre: Eine Verwässerung der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG sollte unbedingt vermieden werden.⁹⁵

Doch ist ein solches Szenario überhaupt denkbar? Bei Beantwortung dieser Frage gerät man schnell in einen Bereich, in dem der Übergang zwischen Realität und Spekulation fließend verläuft. Die technische Entwicklung im Bereich der künstlichen Intelligenz ist nicht vorhersehbar. So lässt sich auch nicht prognostizieren, ob maschinelle Akteure irgendwann Eigenschaften besitzen werden, die sie in die Lage versetzen, einen intrinsischen moralischen Wert in Form einer eigenen Würde zu besitzen.⁹⁶ Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine solche Entwicklung jedoch reine Fiktion; selbst bei hochentwickelten Formen künstlicher Intelligenz ist die Annahme eines moralischen Eigenwerts – anders etwa als bei Tieren, deren Würde etwa in Art. 120 der Schweizerischen Bundesverfassung explizit anerkannt wird⁹⁷ – fernliegend.⁹⁸ Und selbst wenn der technologische Fortschritt künstliche Kreaturen hervorbringen sollte, die einen solchen intrinsischen Wert verkörpern, wäre dieser nicht mit der menschlichen Würde auf eine Stufe zu stellen.⁹⁹ Die Garantie der Menschenwürde lässt sich somit ebenso wenig wie andere spezifisch menschliche Grundrechte auf technische Systeme übertragen.¹⁰⁰

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung impliziert daher keine Herabstufung der natürlichen Person: Dadurch, dass der maschinellen Person lediglich eine partielle Grundrechtsberechtigung verliehen wird, bleibt der hervorgehobene Status des Menschen unangetastet. Maschinelle Personen könnten sich auch über den Hebel einer Grundrechtserstreckungsnorm nicht auf die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG berufen.¹⁰¹ Dieser „oberste Verfas-

⁹⁵ Ähnlich *Muckel*, VVDStRL 79 (2020), S. 246 (270): „Aber es ist ‚schon aus purem Selbsterhaltungstrieb‘ Zurückhaltung geboten, wenn es darum geht, autonome Systeme mit Rechten auszustatten, die sie konzeptionell auf eine Stufe mit dem Menschen stellen.“

⁹⁶ *Gruber*, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Autonome Automaten*, S. 191 (201 ff.) verlangt für eine Maschinenwürde vor allem die soziale Anerkennung innerhalb der menschlichen Gesellschaft. Voraussetzung für diese Anerkennung seien sowohl kognitive Fähigkeiten wie ein „Mindestmaß an Intelligenz“, „psychische Kontinuität“ und „Verständigungsfähigkeit“ als auch bestimmte menschenähnliche körperliche Eigenschaften.

⁹⁷ In Art. 120 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 heißt es: „Der Bund erlässt Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen. Er trägt dabei der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung und schützt die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten.“ Ein Überblick zu der Debatte in diesem Bereich findet sich bei *Raspé*, *Die tierliche Person*, S. 301 ff.

⁹⁸ Vgl. *Gruber*, in: Beck (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, S. 133 (157 ff.); *Spranger/Wegmann*, in: Beck (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, S. 105 (110).

⁹⁹ Insofern lässt sich eine Analogie zur Debatte um die Tierwürde ziehen; auch diese besitzt nicht den gleichen Rang wie die Menschenwürde, siehe dazu *Raspé*, *Die tierliche Person*, S. 303.

¹⁰⁰ Zu nennen sind etwa das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 104 GG), die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG) sowie der Schutz der Familie (Art. 6 GG).

¹⁰¹ Um dieses Ergebnis normativ abzusichern, wäre auch denkbar, bei der Ausgestaltung

sungswert¹⁰² bleibt dem Menschen vorbehalten und zementiert seine verfassungsrechtliche Vorrangstellung. Obwohl die Anerkennung artifizierender Grundrechtsakteure unzweifelhaft eine „normative Provokation“¹⁰³ darstellt, verletzt sie nicht die in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Verfassungsgrundsätze – die Einführung der maschinellen Grundrechtsperson wäre also *de lege ferenda* nicht von vornherein ausgeschlossen.¹⁰⁴

3. Rechtspolitische Bewertung

In Art. 79 GG wird lediglich die absolute Mindesthürde für eine Verfassungsänderung aufgestellt. Ob die Neuregelung dogmatisch passend und rechtspolitisch zu befürworten ist, steht dagegen auf einem anderen Blatt: Das Grundgesetz – und insbesondere der Grundrechtekatalog – ist ein fein austariertes und gut funktionierendes Wertesystem, sodass jede Nachjustierung des verfassungsändernden Gesetzgebers wohl überlegt sein sollte. Das gilt umso mehr, wenn es um eine so grundlegende und möglicherweise folgenschwere Entscheidung wie die Anerkennung eines neuen Grundrechtsträgers geht.

Die rechtspolitische Bewertung erfolgt in drei Schritten: Zuerst soll aufgezeigt werden, warum die Ausweitung der Grundrechtsberechtigung grundsätzlich ein legitimes Instrument darstellen kann, um innovationsbedingten Interessenkollisionen gerecht zu werden. Insbesondere sollen einige Bereiche skizziert werden, in denen ein verfassungsrechtliches Schutzzvakuum entstehen könnte. Daraufhin soll dargelegt werden, warum die Einführung einer Grundrechtssubjektivität zum jetzigen Zeitpunkt (noch) nicht geboten ist und wie stattdessen mögliche Schutzlücken gefüllt werden könnten. Abschließend wird dafür plädiert, dass die Anerkennung maschineller Subjekte – wenn überhaupt – schrittweise erfolgen sollte, wobei die Grundrechtsberechtigung der letzte Schritt einer sukzessiven Stuserweiterung wäre.

a) Verfassungsrechtliches Schutzzvakuum

Die Etablierung eigener Rechte für Maschinen ist ein sensibles Thema; dystopische Assoziationen von einer Herrschaft der Roboter werden sich bei einer rechtspolitischen Debatte kaum vermeiden lassen. Das muss im besonderen Ma-

der Grundrechtserstreckungsnorm für maschinelle Personen von der Struktur des Art. 19 Abs. 3 GG abzuweichen und zusätzlich zur Generalklausel einen Negativkatalog von Grundrechten aufzunehmen, auf die sich maschinelle Personen unter keinen Umständen berufen können.

¹⁰² BVerfGE 109, 279 (311).

¹⁰³ Diesen Ausdruck verwendet Kersten, JZ 2015, S. 1 (2).

¹⁰⁴ So auch Kersten, JZ 2015, S. 1 (7); ders., in: Karsch/Manzeschke (Hrsg.), Roboter, Computer und Hybride, S. 89 (98); Muckel, VVDStRL 79 (2020), S. 246 (270); Beck, in: Japanisch-Deutsches Zentrum (Hrsg.), Mensch-Roboter-Interaktionen aus interkultureller Perspektive, S. 124 (141).

ße dann gelten, wenn die Statuserweiterung nicht nur einfachgesetzliche Rechte betrifft, wie etwa die Möglichkeit, zivilrechtliches Eigentum zu erwerben oder vermögensrechtliche Forderungen durchzusetzen, sondern bis in das Verfassungsrecht reicht. Allerdings ist die Angst vor einem Autonomieverlust zumindest aus verfassungsrechtlicher Perspektive unbegründet: Wie bereits dargelegt, stellt eine partielle Grundrechtsberechtigung technischer Systeme weder die Menschenwürde noch das auf ihr basierende anthropozentrische Wertesystem des Grundgesetzes in Frage.¹⁰⁵ Im Gegenteil: Eine solche Grundrechterstreckung würde keineswegs losgelöst vom menschlichen Individuum erfolgen. Die Anerkennung der maschinellen Person könnte dabei helfen, den sich stetig wandelnden Gegebenheiten einer hochkomplexen und immer weiter technisierten Gesellschaft gerecht zu werden. Vom Menschen erschaffene Technologien könnten einen funktionspezifischen Schutz erfahren, wenn ein direkter Rückgriff auf einen menschlichen Grundrechtsträger wegen des hohen Automatisierungsgrades nicht möglich oder zweckmäßig ist. Es ginge also darum, ein mögliches Schutzvakuum zu füllen, das entstehen könnte, wenn durch technologische Entwicklung schutzwürdige Interessenlagen vom Grundrechtsschutz natürlicher (und juristischer) Personen nicht mehr ausreichend erfasst werden.¹⁰⁶

Eine solche Schutzlücke ist theoretisch in den unterschiedlichsten Lebensbereichen vorstellbar: Denkbar wäre etwa, hochkomplexe technische Infrastrukturen durch das Grundrecht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme¹⁰⁷ zu schützen.¹⁰⁸ Insbesondere bei dezentralen Systemen – also Netzwerken, die sich aus einer Vielzahl an Computern zusammensetzen – kann ein eigenständiger Schutz der Infrastruktur gegenüber dem Rückgriff auf die einzelnen Teilnehmer vorzuziehen sein.

Auch im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung zeigen sich potenzielle Schutzlücken: Technische Systeme, die quasi-autonom im Wirtschaftsraum operieren, könnten zukünftig als zivilrechtliche Verantwortungsträger anerkannt werden. Mit der Auferlegung eines Pflichtenprogramms, etwa in Form von Haftungs- oder Versicherungspflichten, sollte zumindest langfristig auch ein Mindestmaß an eigenen Rechten korrespondieren. Denkbar wäre etwa, dass ein maschineller Akteur, der eigenständig am Rechtsverkehr teilnimmt und auf einfachgesetzlicher Ebene als rechtsfähiges Subjekt anerkannt ist, sich zumindest langfristig auch auf die wirtschaftlichen Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14

¹⁰⁵ Siehe dazu oben unter Teil 2.A.II.2.

¹⁰⁶ Ähnlich wird auch zu Art. 19 Abs. 3 GG argumentiert: *Huber*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 19 III Rn. 218 spricht etwa von einem „schutzgutspezifischen Mehrwert“ der juristischen Person; *Kahl/Hilbert*, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 19 III GG Rn. 193 sehen die ratio des Art. 19 Abs. 3 GG in der Erweiterung menschlicher Handlungsmöglichkeiten.

¹⁰⁷ Dieses Grundrecht hat das Bundesverfassungsgericht als besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt, siehe BVerfGE 120, 274 (302).

¹⁰⁸ So *Kersten*, ZfRSoz 37 (2017), S. 8 (15 f.) hinsichtlich eines smart homes.

Abs. 1 GG berufen kann.¹⁰⁹ Ein Rückgriff auf Grundrechte dahinterstehender Personen könnte insbesondere dann nicht mehr zweckmäßig sein, wenn das technische System eigene unternehmerische Entscheidungen trifft, die von außen nicht oder nur eingeschränkt nachvollzogen und kontrolliert werden können. Das System befindet sich dann in einer ähnlichen Situation wie eine juristische Person, die als eigenständige funktionale Einheit am Geschäftsverkehr teilnimmt und die deshalb unabhängig von den beteiligten natürlichen Personen grundrechtlichen Schutz erfährt.

Ein weiteres Beispiel für eine schutzwürdige Interessenlage kann sich ergeben, wenn algorithmusgesteuerte Akteure künstlerische Leistungen erbringen: Selbstlernende Algorithmen sind bereits heute in der Lage, eigene Bilder zu kreieren, Musik zu komponieren und Skulpturen zu entwerfen.¹¹⁰ Auch in diesem Zusammenhang werden sich die erstellten Werke ab einem gewissen Entwicklungsstadium nur noch über Umwege dem ursprünglichen Programmierer zurechnen lassen: Warum sollte dann die Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 Var. 1 GG nicht unmittelbar für den Algorithmus eingreifen?

Eine ähnliche Situation ist schließlich auch für den Bereich der computergenerierten Kommunikation vorstellbar: Moderne Sprachverarbeitungsprogramme können bereits heutzutage eigene Inhalte erstellen und an Diskussionen teilnehmen.¹¹¹ Wenn es zu weiteren Entwicklungssprüngen kommt, könnten Social Bots und verwandte Kommunikationsagenten zu vollwertigen Gesprächspartnern reifen, die nicht nur störenden Spam verbreiten, sondern eine Debatte mit anspruchsvollen Inhalten bereichern. Bei der Frage, ob der Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG eingreift, könnte wiederum unmittelbar auf den Bot abgestellt werden; so könnten Zurechnungsschwierigkeiten umgangen und stringente Abwägungsentscheidungen ermöglicht werden.¹¹²

¹⁰⁹ Kersten, JZ 2015, S. 1 (8).

¹¹⁰ Graff, „Spinne ich, wenn ich denke, dass sie ausschließlich meine Arbeit genutzt haben?“, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/kultur/kuenstliche-intelligenz-kunst-urheberrecht-1.4269906> (4.11.2023); Bovermann, Algorithm and Blues, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/kuenstliche-intelligenz-algorithmus-kunst-1.4382055> (4.11.2023). Ein weiteres Beispiel ist das Projekt „The Next Rembrandt“, das zum Gegenstand hatte, durch den Einsatz von Computertechnologie Bilder im Stile des Malers *Rembrandt van Rijn* zu erstellen, siehe unter: <https://news.microsoft.com/europe/features/next-rembrandt> (4.11.2023).

¹¹¹ Siehe dazu oben unter Teil 1.A.III.2.

¹¹² Massaro/Norton, *Northwestern University Law Review* 110 (2016), S. 1169 (1170 ff.) sprechen sich dafür aus, die im ersten Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika gewährleistete Redefreiheit vorsichtig auf maschinelle Akteure auszudehnen.

b) Argumente gegen eine Ausweitung der Grundrechtsberechtigung

Die unmittelbare Anwendung der Grundrechte auf maschinelle Akteure birgt ein erhebliches Konfliktpotenzial und lässt sich aus sehr unterschiedlichen Perspektiven kritisieren. Diese Untersuchung beschränkt sich darauf, die Grundrechterstreckung vor dem Hintergrund eines funktionalen Verständnisses von Rechtssubjektivität einzuordnen. Das heißt, dass ethisch-moralische Einwände nicht berücksichtigt werden, vielmehr geht es einzig und allein um die Frage, ob eine Stuserweiterung einen „rechtlichen Mehrwert“ bringt.¹¹³

In diesem Kontext lassen sich zwei wesentliche Einwände ausmachen: Erstens ist äußerst fraglich, ob technische Systeme jemals einen so hohen Grad an Autonomie erreichen werden, dass sich potenziell schützenswerte Verhaltensweisen nicht mehr auf einen Menschen zurückführen lassen; zum jetzigen Zeitpunkt ist ein solches Entwicklungsstadium jedenfalls noch nicht erreicht. Die aufgeführten Beispiele zeigen zwar Bereiche auf, in denen es theoretisch zu einem Schutzvakuum kommen könnte. Voraussetzung dafür wäre indessen, dass eine Zurechnung von maschinellem Verhalten tatsächlich ausgeschlossen oder zumindest nicht mehr praktikabel ist. Eine solche Situation ist jedoch nicht abzusehen: Selbst die Verhaltensweisen hochentwickelter Formen künstlicher Intelligenz besitzen nicht den Grad an Autonomie, der für die Zuerkennung eigener Grundrechte erforderlich wäre. Durch moderne Technologien lassen sich zwar spezifische Aufgaben automatisieren. Trotzdem bleiben die Systeme Werkzeuge des Programmierers bzw. der sie einsetzenden Person. In den konkreten Ergebnissen algorithmusgesteuerter Systeme verwirklicht sich also letztendlich immer die Handlungsanweisung eines Menschen. Auch wenn sich die konkrete Entscheidungsfindung – insbesondere bei selbstlernenden Algorithmen – nicht immer rekonstruieren lässt, vollzieht sie sich doch anhand der Parameter, die ein Mensch vorgegeben hat. Der Einsatz von modernen Technologien bleibt damit eine Form menschlicher Grundrechtsausübung. Folglich ist ein eigenständiger verfassungsrechtlicher Schutz technischer Systeme schon aus tatsächlichen Gründen zum jetzigen Zeitpunkt nicht geboten.¹¹⁴

Zweitens ist durchaus fraglich, ob die Ausweitung der Grundrechtsberechtigung aus rechtsdogmatischer Perspektive der sinnvollste Weg ist, um möglichen Zurechnungsschwierigkeiten zu begegnen. Denkbar ist zwar, dass einzelne Verhaltensweisen eines technischen Systems ab einem bestimmten Entwicklungsgrad nicht mehr vom Schutz eines speziellen Freiheitsgrundrechts umfasst sind. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass der verfassungsrechtliche Schutz komplett entfällt. Denn wenn die Zurechnung konkreter Handlungen auf Grund

¹¹³ Schirmer, JZ 2016, S. 660 (663, 665).

¹¹⁴ Siehe Schirmer, JZ 2016, S. 660 (663). Zu dem gleichen Ergebnis kommen mit anderer Begründung etwa Gruber, in: Beck (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, S. 133 (157 ff.) sowie Spranger/Wegmann, in: Beck (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine*, S. 105 (109 f.).

eines sehr hohen Autonomieniveaus des maschinellen Akteurs ausscheidet, kommt immer noch ein Rückgriff auf das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung immer wieder bewiesen, dass Art. 2 Abs. 1 GG nicht nur einen umfänglichen Freiheitsschutz gewährt, sondern vor allem auch flexibel genug ist, um neuartige normative Konfliktsituationen aufzufangen.¹¹⁵ Dementsprechend ist es durchaus denkbar, aus Art. 2 Abs. 1 GG ein „Recht auf funktionalen Schutz autonomer Systeme“ abzuleiten. Ein solches Recht müsste nicht an spezifische Verhaltensweisen, wie etwa die Äußerung einer Meinung oder aber die Erstellung eines Kunstwerks anknüpfen, sondern könnte abstrakt darauf abstellen, dass eine natürliche (oder juristische) Person ein autonomes System einsetzt. Die Mindestvoraussetzung für den grundrechtlichen Schutz wäre einerseits, dass die jeweilige Person das technische System bewusst für eigene Zwecke einsetzt und nicht nur mittelbar oder zufällig von dem Einsatz profitiert. Andererseits müsste sie ein Mindestmaß an Kontrolle über das System ausüben. Dabei könnte jedoch schon ausreichend sein, dass die Möglichkeit besteht, das System nach Belieben abzuschalten. Damit wären die Zurechnungsanforderungen auf ein Minimum beschränkt und ein grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Schutz gesichert. Dass das Schutzniveau, das sich über einen Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG erreichen lässt, in der Regel geringer als das der speziellen Freiheitsrechte ist, erscheint durchaus angemessen. Denn ein solch abgesenktes Schutzniveau ist die logische normative Konsequenz dafür, dass der Grundrechtsträger die eigene Freiheit so weit mediatisiert, dass er keinen oder aber nur noch geringfügigen Einfluss auf die konkreten Entscheidungsprozesse hat. Die Übertragung eigener Entscheidungsmacht auf einen maschinellen Akteur ist damit letztlich zugleich auch eine Disposition über den grundrechtlichen Schutz.

c) *Schrittweise Stuserweiterung*

Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch die Lösung über Art. 2 Abs. 1 GG bei quasi vollständiger Autonomie künstlicher Akteure an ihre Grenzen stößt und irgendwann ein tatsächliches Bedürfnis besteht, technische Systeme als grundrechtsberechtigte Subjekte anzuerkennen. Hier gilt es, die rasante technologische Entwicklung, aber vor allem auch die gesellschaftlichen Wertvorstellungen, kontinuierlich zu überprüfen. Unabhängig von der Frage, wie eine Grundrechtsberechtigung für technische Systeme konkret ausgestaltet werden könnte und zu welchem Zeitpunkt ein solches Vorhaben angemessen wäre, empfiehlt es sich, bei der Umsetzung schrittweise vorzugehen: Zunächst sollten technische Systeme

¹¹⁵ Im Bereich der Informationstechnologie sind insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, siehe dazu insbesondere BVerfGE 65, 1 (41 ff.), sowie das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, BVerfGE 120, 274 (302 ff.), relevant. Zur allgemeinen Handlungsfreiheit als Auffanggrundrecht siehe statt vieler *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 2 I Rn. 21 ff.

auf einfachgesetzlicher Ebene als teilrechtsfähige Akteure anerkannt werden, um spezifische Konfliktsituationen zu lösen und Verantwortungslücken zu schließen. Wenn sich das Regelungskonzept bewährt, kann die Rechtssubjektivität sukzessive erweitert und schließlich mit der Anerkennung der Grundrechtsberechtigung komplettiert werden.¹¹⁶

Für eine solche graduelle Einführung maschineller Rechtssubjektivität spricht zum einen, dass der technologischen Entwicklung angemessen Rechnung getragen werden kann: Je komplexer die technischen Systeme sind, desto eher empfiehlt sich eine Ausweitung des rechtlichen Status. Zum anderen können so nach und nach wertvolle rechtspraktische Erfahrungen gesammelt, evaluiert und bei weiteren Gesetzgebungsvorhaben berücksichtigt werden. Schließlich ermöglicht dieses schrittweise Vorgehen, langsam ein gesellschaftliches Verständnis und eine gewisse Akzeptanz für das rechtliche Erfordernis maschineller Rechtssubjektivität zu gewinnen; denn angesichts der – zumindest teilweise – berechtigten Skepsis gegenüber neuartigen Technologien dürfte die Anerkennung der maschinellen Person politisch kein einfaches Unterfangen werden.

III. Zwischenergebnis

Der persönliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit ist sowohl für natürliche als auch für juristische Personen eröffnet. Beim Einsatz von Social Bots können sich also grundsätzlich Programmierer und Verwender der Automatisierungsanwendungen auf grundrechtlichen Schutz berufen. Eine Ausweitung der Grundrechtssubjektivität auf technische Systeme wäre zwar grundsätzlich denkbar. Regelungstechnisch könnte sie sich an Art. 19 Abs. 3 GG orientieren. Die Einführung einer partiellen Grundrechtsberechtigung maschineller Personen stünde nicht im Widerspruch zu Art. 79 Abs. 3 GG. Gleichwohl überwiegen zum jetzigen Zeitpunkt die Zweifel an einer solchen Verfassungsänderung. Sollte es in Zukunft geboten sein, digitale Systeme mit einer eigenen Rechtssubjektivität auszustatten, bietet sich eine schrittweise Staturerweiterung an.

B. Sachlicher Schutzbereich

Die Meinungsäußerungsfreiheit schützt gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG das Recht, „Meinung[en] in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten“. Der sachliche Schutzbereich setzt sich dementsprechend aus zwei normativen Komponenten zusammen: Auf der einen Seite steht der inhaltliche Maßstab, nach dem zu beurteilen ist, ob ein spezifischer Kommunikationsinhalt als verfassungsrechtlich geschützte „Meinung“ zu klassifizieren ist. Auf der anderen

¹¹⁶ Eine solche „Rechtsfähigkeit Schritt für Schritt“ befürwortet auch *Schirmer*, JZ 2016, S. 660 (663).

Seite stellt sich die Frage, welche Äußerungsformen vom Schutz der Meinungsfreiheit erfasst sind.

Diese beiden Ebenen sind bei der Untersuchung von Social Bots streng auseinanderzuhalten. Denn bei Social Bots handelt es sich grundsätzlich um ein neutrales Verbreitungsmedium, durch das Inhalte aller Art – von politischen Meinungen über Falschmeldungen bis hin zu Verleumdungen – veröffentlicht werden können. Hinsichtlich der Inhaltsfrage lassen sich also keine allgemeingültigen Aussagen über das verfassungsrechtliche Schutzniveau treffen. Ob ein von einem Social Bot verbreitete Äußerung eine Meinung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG darstellt, ist vielmehr vom jeweiligen Einzelfall abhängig und bemisst sich nach den etablierten äußerungsrechtlichen Grundsätzen. Aus rechtsdogmatischer Perspektive von höherer Relevanz ist dagegen die Modalitätsfrage: Zum einen ist zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen automatisierte Kommunikation überhaupt vom Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit erfasst ist. Zum anderen ist fraglich, wie sich der dem Phänomen der Social Bots immanente Täuschungscharakter auswirkt. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob es sich bei dem Medium der Social Bots trotz ihres Manipulationspotenzials um eine grundsätzlich zulässige Form der Meinungskundgabe handelt oder ihnen der Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG schon auf Schutzbereichsebene zu versagen ist.

I. Grundrechtsdogmatische Vorüberlegung: Vorzüge einer weiten Schutzbereichsinterpretation

Bevor sich die Untersuchung den verfassungsrechtlichen Details der Meinungsfreiheit zuwendet, sollen einige methodische Prämissen abgesteckt werden. Ziel der Arbeit ist es, das Phänomen der Social Bots rechtsdogmatisch einzuordnen. Betrachtet man die Rechtsdogmatik als einen „Versuch, auf Wertungsfragen, die von dem autoritativ vorgegebenen Material offengelassen werden, rational begründete Antworten zu geben“,¹¹⁷ zeigt sich, dass sie kein statisches System ist. Vielmehr handelt es sich um eine Bestandsaufnahme juristischer Argumentationsmuster, die ihrerseits wertungsabhängig und damit einem stetigen Wandel unterworfen sind.¹¹⁸ Dies gilt in besonderem Maße für die Grundrechtsdogmatik.¹¹⁹ Diese hat sich – getragen von der Rechtsprechung des Bundesverfassungs-

¹¹⁷ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 25. Instrukтив zudem Volkman, JZ 2005, S. 261 (262), der den Begriff der Rechtsdogmatik „als ein System von Sätzen, mit denen das geltende Recht begrifflich-systematisch durchdrungen und auf abstraktere Institute zurückgeführt wird, um so seine Anwendung zu steuern“, beschreibt.

¹¹⁸ Kahl, AöR 131 (2006), S. 579 (618) fordert deshalb zu Recht eine „Innovationsoffenheit“ rechtlicher Dogmatik. Volkman, JZ 2005, S. 261 (262 f.) erkennt eine „Variabilität von Dogmatik“.

¹¹⁹ Zu aktuellen Entwicklungen in diesem Bereich siehe nur Kahl, AöR 131 (2006), S. 579 (579 ff.), der den Begriff als „die Lehre über den Umgang mit den Grundrechten bei der Anwendung auf konkrete Lebenssachverhalte“ definiert (S. 581).

gerichts – seit Inkrafttreten des Grundgesetzes immer weiter verfeinert und ausdifferenziert.¹²⁰ Doch nach wie vor entzündeten sich an ihr intensiv geführte Grundsatzdebatten.¹²¹

Die Kontroversen im Bereich der Grundrechtsdogmatik kommen nicht von ungefähr, sondern sind Ausdruck einer besonderen Disposition der Rechtsquelle. Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang ausschlaggebend: Zum einen weisen die Grundrechte eine äußerst unscharfe Normstruktur auf; ihr Wortlaut ist so weit gefasst, dass sich ihm nur in den seltensten Fällen definitive Antworten auf konkrete Rechtsfragen entnehmen lassen und interpretatorische Uneinigkeit die logische Konsequenz ist.¹²² Zum anderen haben die Grundrechte als Katalog subjektiver Rechte mit Verfassungsrang einen übergeordneten normativen Status innerhalb des Gesamtsystems inne. Sie durchdringen die ganze Rechtsordnung und besitzen so eine besondere Wirkintensität. Dadurch sind die Grundrechte nicht zuletzt auch ein Machtfaktor und gewinnen eine politische Dimension. An ihnen werden die großen gesellschaftlichen Konflikte ausgefochten; ihre (vermeintlichen) inhaltlichen Wertungen dienen nicht selten als Argument für oder gegen weitreichende politische Weichenstellungen.¹²³ Vor diesem Hintergrund (Interpretationsoffenheit und übergeordneter normativer Status der Grundrechte) erklärt sich der stetige Kampf um die Deutungshoheit im Bereich der Grundrechtsdogmatik. Anliegen dieser Arbeit ist es nicht, diese Grundsatzdebatten neu aufzurollen oder gar eine grundlegende dogmatische Neujustierung vorzuschlagen. Vielmehr sollen die wesentlichen und für die hiesige Untersuchung relevanten Leitlinien der Diskussion nachgezeichnet werden, um so das dogmatische Gerüst für die weitere Untersuchung zu gewinnen. Die grundrechtsdogmatischen Vorüberlegungen dienen nicht zuletzt auch der Transparenz. Denn gerade im Bereich der Grundrechte erschließen sich viele Argumentationsmuster erst im Lichte der dogmatischen Vorannahmen.

¹²⁰ Zu der Frage, wie sich das heutige Grundrechtsverständnis herausgebildet hat, siehe die Studie von *Bumke*, AöR 144 (2019), S. 1 (3 ff.). Instrukтив zum Wandel der Grundrechtsdogmatik außerdem *Hoffmann-Riem*, Der Staat 43 (2004), S. 203 (208 ff.), der u.a. „die Herausarbeitung neuer Grundrechtsdimensionen“, „die Ausweitung der Grundrechtsgeltung und der Grundrechtsbindung“, „die Erstreckung des Eingriffsbegriffs auf faktische und mittelbare Grundrechtswirkungen“, „die ‚Entdeckung‘ neuer Grundrechte“ sowie die inhaltliche Weiterentwicklung bestehender Grundrechtsgehalte als wesentliche Entwicklungslinien nennt.

¹²¹ So konstatiert *Kahl*, AöR 131 (2006), S. 579 (579), dass sich die Grundrechtsdogmatik aktuell in einer „Umbruchphase“ befindet.

¹²² Statt vieler *Böckenförde*, in: ders. (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, S. 115 (115): „Die Grundrechtsbestimmungen [...] sind ihrer Wortfassung und Sprachgestalt nach Lapidarformeln und Grundsatzbestimmungen, die aus sich selbst inhaltlicher Eindeutigkeit weit hin entbehren.“ Siehe außerdem *Hoffmann-Riem*, Der Staat 43 (2004), S. 203 (206 ff.), der insbesondere die Vorteile der Interpretationsoffenheit beleuchtet.

¹²³ Ähnlich *Volkman*, JZ 2005, S. 261 (261).

1. Grundrechtsdogmatischer Dreischritt: Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung

Die tradierte grundrechtliche Dogmatik arbeitet mit drei Prüfungsschritten, anhand derer die juristische Argumentation strukturiert wird.¹²⁴ Der Schutzbereich beschreibt den „thematischen Einzugsbereich“ eines Grundrechts; er legt also fest, in welchem situativen Kontext der grundrechtliche Schutz eingreift.¹²⁵ Grundrechtliche Freiheiten lassen sich indessen nicht absolut verwirklichen, vielmehr kommt es in einer komplexen Gesellschaft regelmäßig zu Beeinträchtigungen der individuellen Freiheitssphäre. So können entweder die Interessen der Allgemeinheit oder die Grundrechte anderer die freie Entfaltung eines Grundrechtsträgers limitieren.¹²⁶ Sobald eine dem Staat zurechenbare Beeinträchtigung eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreitet und den Grundrechtsträger an einem vom Schutzbereich erfassten Verhalten hindert, spricht man von einem Eingriff. Solche Freiheitsverkürzungen führen zwar nicht zwangsläufig zu einer Rechtsverletzung, aber sie sind begründungsbedürftig; die verfassungsrechtliche Begründung findet schließlich auf der Ebene der Rechtfertigung statt, wo insbesondere die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs überprüft wird und die kollidierenden Interessen gegeneinander abgewogen werden.¹²⁷

Dieses dreigliedrige Schema zeigt, dass die normativen Konflikte, die mit dem Gebrauch grundrechtlicher Freiheiten einhergehen, auf unterschiedlichen dogmatischen Stufen ausgetragen werden können: So kann zum einen der Schutzbereich eines Grundrechts eng ausgelegt werden, sodass gar kein geschütztes Verhalten vorliegt, das beeinträchtigt werden könnte. Zum anderen kann der Eingriffsbegriff in einem restriktiven Sinne verstanden werden, mit der Folge, dass nur schwerwiegende Beeinträchtigungen überhaupt als grundrechtlich relevant angesehen werden und Störungen unterhalb der Erheblichkeitsschwelle gar keinen Rechtfertigungsdruck auslösen. Und schließlich können die Konflikte im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch eine Abwägung der in Frage stehenden Interessen bewältigt werden. Das Instrumentarium der Grundrechtsdogmatik verfügt also über unterschiedliche Stellschrauben. Doch wie verhalten sich die dogmatischen Parameter zueinander und welcher Lösungsweg ist vorzuziehen? Die Antwort auf diese Frage hängt maßgeblich davon ab, welches Verständnis des grundrechtlichen Tatbestands zugrunde gelegt, also ob tendenziell eine enge oder weite Auslegung befürwortet wird.

¹²⁴ Statt vieler *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Vorb. vor Art. 1 Rn. 14.

¹²⁵ *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 119.

¹²⁶ *Böckenförde*, *Der Staat* 42 (2003), S. 165 (167); ähnlich *Hoffmann-Riem*, in: Bäumler u.a. (Hrsg.), *Haben wir wirklich Recht?*, S. 53 (57).

¹²⁷ *Volkman*, *JZ* 2005, S. 261 (270). Dieser grundrechtsdogmatische Ansatz legt die „Außentheorie“ zugrunde, nach der die Grundrechte keine „definitiven“, sondern lediglich „prima facie-Positionen“ sind, sie also immer nur einen vorläufigen Schutz gewährleisten und einschränkbar sind, siehe dazu *Alexy*, *Theorie der Grundrechte*, S. 250 ff.; zu den Vorzügen der Außentheorie gegenüber der Innentheorie siehe v. *Arnould*, *Die Freiheitsrechte und ihre Schranken*, S. 41 ff.

2. Liberales Grundrechtsverständnis:

Konfliktlösung primär auf Rechtfertigungsebene

Lange Zeit dominierte ein liberales Verständnis die Grundrechtsdogmatik. Danach ist der Schutzbereich so auszulegen, dass im Zweifel jedes beliebige Verhalten, das dem Lebensbereich eines Freiheitsgrundrechts zugeordnet werden kann, vom grundrechtlichen Schutz erfasst ist.¹²⁸ Flankiert wird die extensive Auslegung der Einzelgrundrechte durch die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, die als Auffanggrundrecht dient und damit einen lückenlosen Grundrechtsschutz gewährleistet.¹²⁹ Das weite Grundrechtsverständnis setzt sich auch auf der Ebene des Eingriffs fort. Nach dem modernen Eingriffsbegriff stellt jedes staatliche Handeln, das ein vom Schutzbereich erfasstes Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht, einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar.¹³⁰ Dieses Korrespondieren von extensiver Schutzbereichsinterpretation und modernem Eingriffsbegriff führt zu einem insgesamt weiten grundrechtlichen Tatbestand.¹³¹ Die Konsequenz ist, dass die normativen Konflikte, die mit der Grundrechtsausübung einhergehen, in vielen Fällen erst auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung relevant werden und dann im Wege einer einzelfallabhängigen Interessenabwägung gelöst werden.¹³²

3. Restriktionsansatz: Enger Gewährleistungsinhalt statt weiter Schutzbereich

Der dogmatische Ansatz eines weiten grundrechtlichen Tatbestandes ist jedoch nicht unangefochten. So wird immer wieder – mit unterschiedlichen argumentativen Akzentuierungen – für eine engere Fassung der Schutzbereiche plädiert.¹³³ Hervorzuheben ist dabei ein Vorschlag für eine dogmatische Neuausrichtung, für den sich vor allem *Böckenförde* und *Hoffmann-Riem* eingesetzt haben: Sie sprechen sich dafür aus, von einer weiten Schutzbereichsinterpretation Abstand zu

¹²⁸ Alexy, *Theorie der Grundrechte*, S. 290 ff.; v. Arnould, *Die Freiheitsrechte und ihre Schranken*, S. 84 ff. Darüber hinaus mit erschöpfenden Nachweisen zum einschlägigen Schrifttum und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Kahl*, *Der Staat* 43 (2004), S. 167 (168 f., insbesondere Fn. 16 u. 17).

¹²⁹ Anerkannt und h.M. seit dem *Elfes-Urteil* des Bundesverfassungsgerichts, siehe BVerfGE 6, 32 (36); bestätigt etwa durch E 54, 143 (144); 80, 137 (152); 90, 145 (171). Aus dem Schrifttum statt vieler *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 2 I Rn. 21 ff.

¹³⁰ Zum modernen Eingriffsbegriff siehe etwa *Peine*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR III, § 57 Rn. 31; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 125.

¹³¹ Mit dem Begriff des grundrechtlichen Tatbestands sollen hier die dogmatischen Ebenen des Schutzbereichs und des Eingriffs in einer gemeinsamen Kategorie zusammengefasst und der Rechtfertigungs- bzw. Schrankenebene gegenübergestellt werden, zu dieser Einordnung siehe *Meister*, *Das System des Freiheitsschutzes im Grundgesetz*, S. 28 ff.

¹³² *Murswiek*, *Der Staat* 45 (2006), S. 473 (476).

¹³³ Eine Übersicht der vorgebrachten Begründungsstrukturen findet sich bei v. Arnould, *Die Freiheitsrechte und ihre Schranken*, S. 68 ff. sowie bei *Meister*, *Das System des Freiheitsschutzes im Grundgesetz*, S. 58.

nehmen und stattdessen die normative Reichweite des grundrechtlichen Schutzes durch tendenziell engere Gewährleistungsinhalte zu bestimmen.¹³⁴ Dafür soll das bisherige Prüfschema modifiziert und ergänzt werden. Im Kern kommt es zu einer Aufspaltung des Schutzbereiches in zwei Elemente, nämlich ein deskriptives (dem „Sach- und Lebensbereich“) und ein normatives Element (dem „Gewährleistungsinhalt“).¹³⁵ Der Sach- und Lebensbereich beschreibt lediglich den „gegenständlichen Einzugsbereich“ des Grundrechts und legt fest, in welchem Gesamtkontext ein Grundrecht einschlägig ist.¹³⁶ Bei der Bestimmung des Gewährleistungsinhalts kommt es dagegen zu einer wertenden Betrachtung. Es wird ermittelt, welche konkreten Verhaltensweisen und Rechtspositionen das Grundrecht schützt und welche von seinem Schutz ausgenommen sind.¹³⁷ So werden Entscheidungen, die bei einem weiten Tatbestandsverständnis erst auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung getroffen werden, deutlich vorverlagert. Dadurch verschiebt sich auch der methodische Ansatz: Normative Konfliktslagen werden nicht durch eine Gegenüberstellung und Abwägung der im jeweiligen Einzelfall relevanten Interessen aufgelöst, sondern durch eine abstrakte Auslegung des einschlägigen Grundrechts (wobei der historisch-genetischen Auslegungsmethode ein besonderes Gewicht zukommen soll).¹³⁸

Auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich Tendenzen ausmachen, die Schutzbereiche der Freiheitsgrundrechte enger zu interpretieren. So stellte das Gericht etwa in seiner Entscheidung zum „Sprayer von Zürich“ ohne weitere Begründung fest, dass sich die Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG „von vorneherein nicht auf die eigenmächtige Inanspruchnahme [...] fremden Eigentums“ erstrecke.¹³⁹ In den Beschlüssen „Glykol“¹⁴⁰ und „Osho“¹⁴¹ nahm das Gericht eine restriktive Interpretation der Schutzbereiche der Berufs- und Religionsfreiheit vor und argumentierte, dass beide Grundrechte nicht vor kritischem staatlichem Informationshandeln schützten, solange das Gebot der

¹³⁴ Böckenförde, Der Staat 42 (2003), S. 165 (165 ff.); Hoffmann-Riem, Der Staat 43 (2004), S. 203 (203 ff.); ders., in: Bäuerle u. a. (Hrsg.), Haben wir wirklich Recht?, S. 53 (53 ff.). Zu den teilweise erheblichen Unterschieden zwischen beiden Ansätzen siehe Rusteberg, Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt, S. 98 ff. Zur Kritik an dem Vorschlag siehe Kahl, Der Staat 43 (2004), S. 167 (184 ff.); ders., AöR 131 (2006), S. 579 (605 ff.).

¹³⁵ Böckenförde, Der Staat 42 (2003), S. 165 (174); ähnlich Hoffmann-Riem, Der Staat 43 (2004), S. 203 (215).

¹³⁶ Böckenförde, Der Staat 42 (2003), S. 165 (174).

¹³⁷ Böckenförde, Der Staat 42 (2003), S. 165 (174 ff.).

¹³⁸ Zur besonderen Bedeutung der historisch-genetischen Auslegungsmethode bei Bestimmung der Gewährleistungsinhalte Böckenförde, Der Staat 42 (2003), S. 165 (174 f., 179 f., 186 ff.).

¹³⁹ BVerfG NJW 1984, S. 1293 (1294). Überzeugend die Kritik von Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 120, der darauf hinweist, dass der dogmatische Ansatz nicht weiterverfolgt und durch BVerfGE 119, 1 (23) „faktisch kassiert“ wurde.

¹⁴⁰ BVerfGE 105, 252 (265 ff.).

¹⁴¹ BVerfGE 105, 279 (294 ff.).

Sachlichkeit gewahrt bleibe. Und auch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit wurde bereits auf Schutzbereichsebene deutlich eingeschränkt: In den Beschlüssen zu den Musikveranstaltungen „Love- und Fuckparade“ bezog das Gericht klar Stellung für einen engen Versammlungsbegriff. Danach genießen nur solche Versammlungen den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG, die das „Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“ verfolgen; reine Spaßveranstaltungen werden dagegen nicht als Versammlungen i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG angesehen.¹⁴² Obwohl das Bundesverfassungsgericht sich in den genannten Entscheidungen nicht ausdrücklich zu einer dogmatischen Neuausrichtung bekennt, weisen sie doch eine deutliche Nähe zur Konzeption der grundrechtlichen Gewährleistungsinhalte auf.¹⁴³ Anstatt die kollidierenden Interessen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eingriffsrechtfertigung gegeneinander abzuwägen, wird der Weg einer Schutzbereichsrestriktion gewählt.

4. Weiter Schutzbereich als Basis einer rationalen Grundrechtsargumentation

So gegensätzlich die dargestellten grundrechtsdogmatischen Herangehensweisen anmuten, sollte nicht übersehen werden, dass sie doch in vielen Fällen zu ähnlichen Ergebnissen kommen. Auch indizieren Formulierungen wie weiter Schutzbereich oder enger Gewährleistungsinhalt keine Vorentscheidung über das insgesamt anzulegende verfassungsrechtliche Schutzniveau. Insbesondere führt eine weite Auslegung grundrechtlicher Schutzbereiche nicht automatisch zu einem Mehr an individueller Freiheit, solange sie unter dem Vorbehalt der Einschränkungbarkeit steht.¹⁴⁴ Die grundrechtsdogmatische Weichenstellung, die an dieser Stelle vorgenommen werden soll, ist deshalb nicht normativer, sondern vielmehr methodischer Natur. Es geht um die Frage, wie sich normativ überzeugende Entscheidungen möglichst rational begründen lassen.¹⁴⁵ Deshalb sollen im Folgenden die wesentlichen Argumente für und gegen eine enge Schutzbereichsinterpretation skizziert werden, um schließlich den in dieser Arbeit verfolgten methodischen Ansatz zu konkretisieren.

Die Befürworter einer engen Schutzbereichsinterpretation bemängeln die zunehmende Verlagerung grundrechtlicher Probleme auf die Rechtfertigungsebene. Gegenstand der Kritik sind dabei zunächst die Auswirkungen auf das staatliche Machtgefüge: Der politische Gestaltungsspielraum der Legislative ver-

¹⁴² BVerfG NJW 2001, S. 2459 (2460 f.).

¹⁴³ Volkman, JZ 2005, S. 261 (266). Sowohl Böckenförde, Der Staat 42 (2003), S. 165 (175 ff.) als auch Hoffmann-Riem, Der Staat 43 (2004), S. 203 (217 ff.) rekurren bei der Begründung ihres Vorschlags für eine dogmatische Neuausrichtung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

¹⁴⁴ Vgl. Hoffmann-Riem, Der Staat 43 (2004), S. 203 (229). Volkman, JZ 2005, S. 261 (268) stellt auf die „Nettoreiheit“ ab, die sich insbesondere auf Grund der Anwendbarkeit von Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht auch bei einer engeren Fassung der Schutzbereiche nicht verringere.

¹⁴⁵ Zur Rationalisierungsfunktion rechtlicher Dogmatik Volkman, JZ 2005, S. 261 (262).

ringere sich bei einer extensiven Interpretation der Grundrechte zugunsten der Gerichte; insbesondere das Bundesverfassungsgericht erfahre als „Letztinterpret“ der Verfassung eine erhebliche Aufwertung.¹⁴⁶ Gleichzeitig wird vor einer möglichen Überforderung des Gesetzgebers gewarnt. Denn die erweiterte Anwendbarkeit der Grundrechte führe nicht nur zu einer stärkeren materiellen Bindung der Legislative, sondern auch dazu, dass sich die Zahl der Grundrechtsfälle drastisch erhöhe und der Gesetzgeber immer häufiger tätig werden müsse.¹⁴⁷ Durch eine engere Auslegung der Schutzbereiche könne die Anwendung des Gesetzesvorbehalts verkleinert und damit „rechtlicher Wildwuchs“ zumindest eingedämmt werden.¹⁴⁸ Neben diesen institutionellen Begründungen steht vor allem die Kritik an der im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung angewendeten Abwägungsmethode im Mittelpunkt: Für eine strukturierte und vorhersehbare Grundrechtsprüfung fehle es einer einzelfallabhängigen Entscheidungspraxis an abstrakten Vorgaben. Die Folge seien Rechtsunsicherheiten und Rationalitätsdefizite,¹⁴⁹ denen am besten über eine möglichst detaillierte Kartierung der grundrechtlichen Gewährleistungsinhalte entgegengetreten werden könne.¹⁵⁰

Die genannten Argumente gegen ein weites Schutzbereichsverständnis lassen sich jedoch entkräften. Die Kritik an den (behaupteten) Verschiebungen im staatlichen Machtgefüge überzeugt nicht. Denn die starke Rolle des Bundesverfassungsgerichts ist nicht in erster Linie die Folge eines liberalen Grundrechtsverständnisses, sondern im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes ausdrücklich angelegt.¹⁵¹ Gerade im Bereich des Grundrechtsschutzes nimmt das Gericht als ein dem Gesetzgeber opponierendes Element eine wichtige und freiheitssichernde Funktion wahr.¹⁵² Auch ist nicht einzusehen, dass das Gericht weniger Macht hätte, wenn es anstelle konkreter Abwägungsentscheidungen auf Rechtfertigungsebene abstrakt-generelle Verkürzungen auf Schutzbereichsebene vornehme. Dass die weite Auslegung der grundrechtlichen Schutzbereiche dazu führt, dass mehr Grundrechtsfälle auftreten und deshalb auch mehr durch den Gesetzgeber legitimierte Ermächtigungsgrundlagen erforderlich sind, lässt sich nicht leugnen.¹⁵³ Allerdings wäre es verfehlt, in einer parlamentarischen Demo-

¹⁴⁶ *Rusteberg*, Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt, S. 64 ff.; *Murswiek*, Der Staat 45 (2006), S. 473 (478).

¹⁴⁷ *Hoffmann-Riem*, Der Staat 43 (2004), S. 203 (230) spricht von einer „Gesetzesflut“ und einer „Juridifizierung fast allen gesellschaftlichen Lebens“.

¹⁴⁸ *Hoffmann-Riem*, Der Staat 43 (2004), S. 203 (230).

¹⁴⁹ *Rusteberg*, Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt, S. 69 f.; *Murswiek*, Der Staat 45 (2006), S. 473 (478, 488); *Volkman*, JZ 2005, S. 261 (267), der mit Blick auf die Entscheidung im Einzelfall von einem „Nullpunkt der juristischen Dogmatik“ spricht.

¹⁵⁰ *Hoffmann-Riem*, Der Staat 43 (2004), S. 203 (231 f.).

¹⁵¹ Insbesondere durch die weitreichenden Zuständigkeiten nach Art. 93, Art. 100 GG.

¹⁵² *Kahl*, Der Staat 43 (2004), S. 167 (200 f.) geht sogar so weit, dass er den Gesetzgeber zumindest „auch als Feind der Grundrechte“ bezeichnet.

¹⁵³ Die Vertreter eines weiten Schutzbereichsverständnisses streiten diese Konsequenz auch nicht ab, siehe etwa *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 294 f.; v. *Arnould*, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 86.

kratie den verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsschutz einzudämmen, nur um den vom Volk legitimierten Gesetzgeber zu entlasten.¹⁵⁴ Im Gegenteil: Die pauschale Relativierung des Parlamentsvorbehalts ist sowohl vor dem Hintergrund individueller Freiheit als auch mit Blick auf das demokratische System keine wünschenswerte Entwicklung.¹⁵⁵

Zumindest auf den ersten Blick überzeugender ist dagegen die methodische Kritik. Richtig ist, dass eine einzelfallabhängige Abwägungsentscheidung stets mit einem gewissen Maß an Unvorhersehbarkeit verbunden ist. Doch der damit einhergehenden Unsicherheit bei der Rechtsanwendung kann durch eine klare Strukturierung der Abwägungsvorgänge entgegengewirkt werden. Dies geschieht insbesondere durch die Präjudizien des Bundesverfassungsgerichts,¹⁵⁶ aber nicht zuletzt auch durch die rechtliche Praxis und die Wissenschaft, die beide zur Systembildung und Konkretisierung wertungsoffener Prinzipien beitragen. Zudem sollte nicht übersehen werden, dass dem Recht als normativer Erkenntnisquelle eine gewisse Unvorhersehbarkeit inhärent ist, die sich nicht ohne Weiteres durch einen dogmatischen Kniff überwinden lässt. So können die Unwägbarkeiten im Bereich der Grundrechtsanwendung nicht vermieden werden, indem die normativen Entscheidungen über die Reichweite des Schutzes bereits auf Tatbestandsebene gefällt werden. Denn auch eine Schutzbereichsreduktion ist in aller Regel eine stark wertungsabhängige Operation und beruht ebenso wie die Prüfung der Verhältnismäßigkeit auf der Gewichtung und Gegenüberstellung unterschiedlicher Interessen.¹⁵⁷ An dieser Tatsache ändert die methodische Begründung anhand einer restriktiven Auslegung der grundrechtlichen Schutzbereiche nichts. Denn aus den sehr weit gefassten Grundrechtsformulierungen lassen sich auch im Wege der Auslegung keine eindeutigen Regeln ableiten.¹⁵⁸ Durch eine restriktivere Handhabung der grundrechtlichen Schutzbereiche wird das Problem der Wertungsabhängigkeit und der latenten Rechtsunsicherheit also nicht gelöst, sondern lediglich auf eine andere dogmatische Ebene verlagert.¹⁵⁹

Das wesentliche Qualitätskriterium rechtlicher Dogmatik ist die Rationalität der Begründung.¹⁶⁰ Und gerade mit Blick auf die Rationalität einer grundrechtlichen Argumentation spricht viel für eine tendenziell weite Auslegung der Schutzbereiche. Die Berücksichtigung der Interessenkollisionen auf Rechtfertigungsebene gewährleistet ein hohes Maß an Flexibilität, die es auch in komple-

¹⁵⁴ Kahl, AöR 131 (2006), S. 579 (607).

¹⁵⁵ Ähnlich kritisch Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 122.

¹⁵⁶ Meister, Das System des Freiheitsschutzes im Grundgesetz, S. 162.

¹⁵⁷ v. Arnould, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 79; Kahl, Der Staat 43 (2004), S. 167 (192).

¹⁵⁸ Kahl, Der Staat 43 (2004), S. 167 (191 f.). Anderer Auffassung ist dagegen Böckenförde, Der Staat 42 (2003), S. 165 (191), der eine „methodisch gesicherte Ermittlung des Gewährleistungsinhalts“ für möglich hält.

¹⁵⁹ Kahl, Der Staat 43 (2004), S. 167 (192); v. Arnould, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 83.

¹⁶⁰ Vgl. Kahl, AöR 131 (2006), S. 579 (619).

xen Konfliktsituationen ermöglicht, eine adäquate Lösung zu erzielen.¹⁶¹ Doch die Rationalität einer normativen Entscheidung lebt nicht nur von der Überzeugungskraft des Ergebnisses, sondern insbesondere davon, dass die getroffenen Wertungen nachvollzogen werden können. Die Argumente, von denen sich der Rechtsanwender leiten lässt, müssen rekonstruierbar sein, damit sie auf ihre Folgerichtigkeit überprüft werden können. Das wiederum setzt bei mehrpoligen Interessenkonflikten die klare Benennung und Gewichtung der einzelnen Abwägungsaspekte voraus. Nur wenn die Ausgangslage sowie der normative Prozess der Abwägung transparent sind, gewinnt das Ergebnis an Legitimität. Und genau diese Transparenz gewährleistet die Verhältnismäßigkeitsprüfung, wenn sie die Abwägung im Rahmen der Angemessenheit explizit zur maßgeblichen Methode erklärt.¹⁶² Das dreigliedrige Schema der Grundrechtsprüfung zwingt zum „systematischen Abarbeiten von Begründungslasten“ und fördert damit eine rationale Argumentationsstruktur.¹⁶³ Dieser Vorteil sollte nicht zugunsten enger Schutzbereichstheorien aufgegeben werden. Denn dogmatische Ansätze, deren Ziel es ist, eine Lösung auf Schutzbereichsebene zu erzwingen, verquicken die Abwägungs- und die Auslegungsmethode; so neigen sie dazu, die zugrundegelegten Wertungen zu verschleiern, und die Argumentation büßt an Transparenz ein.¹⁶⁴

5. Abstrakte Voraussetzungen für die Annahme einer Schutzbereichsausnahme

Es konnte dargelegt werden, dass gute Gründe für ein tendenziell weites Verständnis der grundrechtlichen Tatbestände sprechen. Daraus folgt jedoch nicht, dass Verkürzungen auf Schutzbereichsebene per se ausgeschlossen sind. Das Instrument der Schutzbereichsausnahme kann vielmehr unter bestimmten Voraussetzungen durchaus dogmatisch überzeugend sein. Von einer solchen Situation ist auszugehen, wenn sich ein Interessenkonflikt abstrakt-generell beschreiben lässt und die Schutzbereichsausnahme das evidente Ergebnis juristischer Auslegung ist.

Genauso wenig wie Ansätze, die ein sehr enges Schutzbereichsverständnis vorschreiben, vermögen auch solche dogmatischen Herangehensweisen zu überzeugen, die ein weites Schutzbereichsverständnis verabsolutieren. Wenig einleuchtend ist etwa die Behauptung, dass im Rahmen der Schutzbereichsprüfung keinerlei normative Verkürzungen erfolgen dürften.¹⁶⁵ Eine solche Ansicht ver-

¹⁶¹ Kahl, Der Staat 43 (2004), S. 167 (193 f.).

¹⁶² v. Arnould, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 80; Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 295 f.

¹⁶³ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 120.

¹⁶⁴ Zu dem Transparenzdefizit eines engen Schutzbereichsverständnisses Kahl, Der Staat 43 (2004), S. 167 (192 f.).

¹⁶⁵ So etwa das Verständnis von v. Arnould, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 79, 84 ff.: „Nach der Grundidee des [...] Regel-Ausnahme-Modells ist der Schutzbereich nicht der Ort für wertende Eingrenzungen.“

kennt, dass die Grundrechte sich der Interpretation auf Tatbestandsebene nicht grundsätzlich entziehen. Im Gegenteil: Im grundrechtsdogmatischen Dreischritt kann der Ebene des Schutzbereichs durchaus eine gewisse Filterfunktion zukommen, die über die Benennung des einschlägigen Lebensbereichs hinausgeht. Wer gänzlich auf die Methode der juristischen Auslegung verzichtet und sich einseitig auf das Instrument der Interessenabwägung verlässt, verschenkt einiges an Rationalitätsstiftendem Konkretisierungspotenzial.¹⁶⁶ Auch eine pauschale Festlegung auf eine enge oder weite Auslegung grundrechtlicher Tatbestandsmerkmale ist in der Verfassung nicht angelegt.¹⁶⁷ Im Sinne einer rationalen Grundrechtsdogmatik muss es vielmehr darauf ankommen, welche Konfliktsituationen sich überzeugend durch eine Auslegung des Tatbestandes auflösen lassen und wann die Abwägung auf Rechtfertigungsebene die passendere methodische Alternative darstellt.

Eine Schutzbereichsrestriktion sollte nur dann angenommen werden, wenn sich eine Konfliktsituation hinreichend abstrakt, also losgelöst vom jeweiligen Einzelfall, beschreiben und rechtlich einordnen lässt.¹⁶⁸ Nur in solchen generalisierbaren Fällen, ist die Auslegungs- gegenüber der Abwägungsmethode potenziell im Vorteil. Denn die Lösung abstrakter Rechtsfragen auf Schutzbereichsebene hat einen systembildenden Effekt, der der Grundrechtsanwendung Struktur verleiht und sich positiv auf die Rechtssicherheit auswirken kann. Wenn jedoch die spezifischen Details des Einzelfalls ausschlaggebend sind und eine normative Entscheidung auf niedriger Abstraktionsebene gefragt ist, sollte der gesamte dogmatische Dreischritt vollzogen und eine Lösung auf Rechtfertigungsebene angestrebt werden.

Noch wichtiger als die Generalisierbarkeit der normativen Wertung ist indes, dass die Auslegung des grundrechtlichen Tatbestands zu einem eindeutigen Ergebnis kommt. Nur wenn sich anhand der juristischen Auslegungsmethoden zweifelsfrei begründen lässt, dass ein bestimmtes Verhalten vom Schutz eines Freiheitsgrundrechts ausgeschlossen ist, sollte eine Schutzbereichsausnahme angenommen werden.¹⁶⁹ Hintergrund dieser Prämisse sind zwei zentrale Erwägungen: Erstens führt die Restriktion des Schutzbereichs zu weitreichenden Konsequenzen für den individuellen Freiheitsschutz, sodass eine besonders engmaschige argumentative Absicherung erforderlich ist. Insbesondere verändern sich

¹⁶⁶ Hoffmann-Riem, Der Staat 43 (2004), S. 203 (228 ff.).

¹⁶⁷ Hoffmann-Riem, Der Staat 43 (2004), S. 203 (229); Murswiek, Der Staat 45 (2006), S. 473 (478); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 121.

¹⁶⁸ Dass eine Lösung auf Schutzbereichsebene insbesondere bei abstrakt-generellen Fragen einen Rationalitätsgewinn verspricht, erkennt auch Volkmann, JZ 2005, S. 261 (267); vgl. ferner Hoffmann-Riem, in: Bäuerle u.a. (Hrsg.), Haben wir wirklich Recht?, S. 53 (74); ders., Der Staat 43 (2004), S. 203 (231).

¹⁶⁹ Kahl, Der Staat 43 (2004), S. 167 (199). Siehe auch Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 296: „Dies [...] heißt, daß die enge Tatbestandstheorie nur für die Fälle taugt, in denen keinerlei Zweifel über den Nichtschutz aufkommen können.“

die Rechtfertigungsanforderungen für freiheitsverkürzende Maßnahmen. Solche bleiben zwar wegen der Einschlägigkeit der allgemeinen Handlungsfreiheit als Auffanggrundrecht weiterhin rechtfertigungsbedürftig, auch wenn kein spezifisches Freiheitsgrundrecht greift. Aber die Verschiebung von spezifischem zu lediglich subsidiärem Freiheitsrecht ist zum einen mit der Absenkung des materiellen Schutzniveaus verbunden und zum anderen kann es zu einer Modifikation des Schrankenvorbehalts kommen.¹⁷⁰ Diese Verschiebungen der Rechtfertigungsanforderungen sind nur hinzunehmen, wenn die Verengung des Schutzbereichs evident ist.

Zweitens stößt die Auslegung der Tatbestandsmerkmale eines Grundrechts an ihre Grenzen, wenn es in der Sache um den Konflikt zwischen mehreren Interessen geht. Die Lösung solcher Interessenkollisionen lässt sich selten dem Grundrecht selbst entnehmen, sondern folgt gerade aus der Gegenüberstellung der kollidierenden Rechtspositionen. Wenn aber eine normative Wertung gerade nicht grundrechtsimmanent ist, sondern sich erst aus der Gesamtschau mit anderen Verfassungswerten ergibt, sollte dieser Prozess transparent gemacht und auf die Abwägungsmethode zurückgegriffen werden.¹⁷¹ Deshalb können lediglich solche Freiheitseinschränkungen, die offensichtlich bereits im grundrechtlichen Tatbestand angelegt sind, zu einer Schutzbereichsrestriktion führen. Bei Konfliktlagen, für deren Auflösung das Grundrecht selbst keine objektiv ermittelbaren Anhaltspunkte bietet, ist ein Ausgleich der divergierenden Rechtspositionen auf Rechtfertigungsebene anzustreben.

Die Grundvoraussetzung für die Evidenz einer Restriktion auf Schutzbereichsebene ist, dass sie im Wortlaut der Grundrechtsformulierung angelegt ist.¹⁷² Ein Beispiel für ein Grundrecht, das eine Schutzbereichsausnahme explizit benennt, ist Art. 8 Abs. 1 S. 1 GG: Er schützt das Recht auf Versammlungsfreiheit nur unter dem Vorbehalt, dass die Versammlung „friedlich und ohne Waffen“ stattfindet.¹⁷³ Doch auch bei Formulierungen, die nicht ausdrücklich eine Ver-

¹⁷⁰ Mit dem weiten Schutzbereichsverständnis geht auch eine extensive Auslegung des Schrankenvorbehalts des Art. 2 Abs. 1 GG (insbesondere der „verfassungsmäßigen Ordnung“) einher, siehe *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 2 I Rn. 53.

¹⁷¹ Anschaulich *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 295 f.: „Sobald aber ein solches Spiel von Grund und Gegengrund beginnt, ist das Feld der weiten Tatbestandstheorie betreten“. *Hoffmann-Riem*, in: Bäuerle u.a. (Hrsg.), Haben wir wirklich Recht?, S. 53 (74) spricht sich dagegen dafür aus, dass Abwägungen auch auf abstrakter Ebene stattfinden können. Siehe zu den Vorteilen, insbesondere der Transparenz der Abwägungsmethode auch oben unter Teil 2.B.I.4.

¹⁷² Ähnlich *Kahl*, Der Staat 43 (2004), S. 167 (167 f.). *Murswiek*, Der Staat 45 (2006), S. 473 (490) hält dagegen auch Freiheitsbegrenzungen, die nicht unmittelbar im Wortlaut angelegt sind, für denkbar.

¹⁷³ BVerfGE 69, 315 (360); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 7. Eine a.A. vertreten *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 259 f. sowie v. *Arnauld*, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 57, die das Friedlichkeitsgebot in Art. 8 Abs. 1 GG nicht als Schutzbereichsausnahme, sondern als verfassungsunmittelbare Schranke einordnen.

kürzung des verfassungsrechtlichen Schutzes nahelegen, kann eine gewisse Begrenzung des Schutzbereichs angemessen sein.¹⁷⁴ Nach dem hier vertretenen Verständnis der Grundrechtsdogmatik sind indessen jedenfalls solche Schutzbereichsausnahmen unzulässig, die sich außerhalb der Wortlautgrenzen bewegen.¹⁷⁵ Restriktionsansätze, die bestimmte Verhaltensweisen im Widerspruch mit einem offenen Verfassungswortlaut aus dem Schutzbereich herausdefinieren, verlassen den Boden der Auslegung und können weder hinsichtlich des Ergebnisses noch hinsichtlich der angewendeten Methodik überzeugen.

6. Zwischenergebnis

Die dogmatischen Überlegungen haben gezeigt, dass die normativen Entscheidungen im Bereich der Grundrechtsanwendung auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden können: durch eine enge Auslegung des grundrechtlichen Tatbestandes oder aber durch eine einzelfallabhängige Abwägungsentscheidung auf Rechtfertigungsebene. Die beiden Lösungsansätze stehen nicht in unmittelbarer Konkurrenz, vielmehr lassen sich ihre Vorzüge kombinieren, um ein möglichst rationales Ergebnis zu erzielen. Eine Schutzbereichsrestriktion kommt insbesondere dann in Betracht, wenn sich ein Interessenkonflikt auf einer gewissen Abstraktionsstufe betrachten lässt und die normative Entscheidung für die Freiheitsverkürzung das evidente Ergebnis einer wortlautbasierten Auslegung darstellt. Diese grundrechtsdogmatischen Vorannahmen führen dazu, dass dieser Untersuchung ein tendenziell weites Verständnis grundrechtlicher Schutzbereiche zugrundegelegt wird. Insbesondere wird nicht jeder (scheinbar) missbräuchliche Freiheitsgebrauch vom verfassungsrechtlichen Schutz ausgeschlossen, sondern im Zweifel eine Lösung auf Rechtfertigungsebene angestrebt.¹⁷⁶

II. Inhaltsfrage: Digitale Desinformation als „Meinung“ im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG

Social Bots sind zwar als Kommunikationsmedium nicht auf bestimmte Inhalte festgelegt, sodass bei der verfassungsrechtlichen Einordnung die Inhaltsfrage nicht im Mittelpunkt steht. Erweitert man aber den Blickwinkel, zeigt sich, dass das Phänomen auch nicht gänzlich losgelöst von den verbreiteten Inhalten be-

¹⁷⁴ Dogmatisch durchaus überzeugend ist es etwa, wenn einige Autoren eine extensive Auslegung des Art. 13 Abs. 1 GG ablehnen und Geschäftsräume nicht unter den Begriff der „Wohnung“ subsumieren wollen – instruktiv und mit umfassenden Nachweisen zu der Kontroverse *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 13 Rn. 23 ff.

¹⁷⁵ Ein Beispiel ist die bereits oben unter Teil 2.B.I.3. erwähnte Rechtsprechung zum engen Versammlungsbegriff. Siehe zur Kritik an dieser Rechtsprechung *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Art. 8 Rn. 27 f.

¹⁷⁶ In diese Richtung auch BVerfGE 85, 386 (397): „Die Möglichkeit von Grundrechtsmissbräuchen kann ein rechtfertigender Grund für Grundrechtsbeschränkungen, nicht aber für Schutzbereichsbegrenzungen sein.“

trachtet werden kann: Ziel dieser Untersuchung ist es, die Auswirkungen von Social Bots auf demokratische Prozesse und insbesondere die öffentliche Willensbildung zu beleuchten und verfassungsrechtlich zu bewerten. Für diese Prozesse besitzen jedoch – neben dem verwendeten Medium der Kommunikation – die Äußerungsinhalte eine große Bedeutung. Aktuelle Entwicklungen, die nahelegen, dass der politische Diskurs in digitalen Kommunikationsforen immer mehr von Falschnachrichten, gezielter Desinformation und Hasskommentaren geprägt ist, lassen sich daher nicht ignorieren.¹⁷⁷ Schließlich sind Social Bots durch ihr Manipulationspotenzial prädestiniert, um in den Dienst solcher Desinformations- und Verleumdungskampagnen gestellt zu werden. Welche konkreten Anforderungen stellt Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG also an den Inhalt der Kommunikation? Und sind auch vorsätzlich gestreute Fehlinformationen und diffamierende Äußerungen vom Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit erfasst? Diese Fragen sollen in den folgenden Abschnitten adressiert werden.

1. Ausgangspunkt: Weites verfassungsrechtliches Begriffsverständnis

Den normativen Anknüpfungspunkt für die Untersuchung der soeben aufgeworfenen Fragen bildet der Begriff „Meinung“: Die Formulierung zeigt, dass die Kommunikationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG nicht die freie Rede als solche schützt, sondern durchaus für gewisse inhaltliche Restriktionen offen ist.¹⁷⁸ Dabei ist jedoch nicht immer eindeutig, wo die Grenze zwischen einer Meinung und einem nicht geschützten Kommunikationsinhalt verläuft. Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter einer Meinung eine „persönliche Ansicht, Überzeugung [oder] Einstellung“ zu Personen, Gegenständen oder sonstigen Sachverhalten.¹⁷⁹ Doch auch dieser sprachliche Konkretisierungsversuch ist nicht mehr als eine vorsichtige Annäherung. Will man dem Begriff eine normative Aussage hinsichtlich geschützter Kommunikationsinhalte entnehmen, gerät man auf Grund seiner Unbestimmtheit schnell in interpretatorische Schwierigkeiten. Eine eindeutige Definition ist kaum möglich – zu vage und deutungs offen ist der Ausdruck.¹⁸⁰

Richtigerweise ist deshalb im Verfassungsrecht ein weites Begriffsverständnis zugrunde zu legen.¹⁸¹ Als wesentlichen Bestandteil einer Meinung identifiziert das

¹⁷⁷ Überblicksartig *Steinbach*, JZ 2017, S. 653 (653 f.).

¹⁷⁸ So auch *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (466). Offener formuliert ist etwa die Kommunikationsfreiheit der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. Im ersten Zusatzartikel heißt es: „Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech“. Auch der Wortlaut der EMRK ist weiter: Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK erkennt neben der Meinung auch „Informationen und Ideen“ als geschützte Äußerungsinhalte an.

¹⁷⁹ Duden Online, Stichwort: Meinung (abgerufen am 4.11.2023); *Stern*, Staatsrecht IV/1, S. 1391.

¹⁸⁰ Zu den definatorischen Schwierigkeiten siehe etwa *Fechner*, in: *Stern/Becker* (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 84.

¹⁸¹ BVerfGE 61, 1 (9); *Stern*, Staatsrecht IV/1, S. 1392. Siehe zum tendenziell weiten Ver-

Bundesverfassungsgericht ein „Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung“.¹⁸² Entscheidend ist also, dass eine Person durch den Kommunikationsakt ihrem subjektiven Standpunkt Ausdruck verleiht.¹⁸³ Von dieser Mindestvoraussetzung abgesehen spielt für die Eröffnung des Schutzbereichs grundsätzlich weder die thematische Ausrichtung einer Äußerung noch deren vermeintliche Qualität oder der mit ihr verfolgte Zweck eine Rolle: Eine Meinung darf emotional, unsachlich und polemisch, ja sogar potenziell gefährlich und extremistisch motiviert sein.¹⁸⁴ Die Meinungsfreiheit erlaubt insbesondere, bewusst Themen zu bedienen, die politische Sprengkraft besitzen, und schützt deshalb grundsätzlich auch manipulative Äußerungsinhalte. So können gesellschaftliche Krisensituationen – wie etwa ein Terroranschlag, eine Naturkatastrophe oder ein Bürgerkrieg – instrumentalisiert werden, um die eigenen Ziele zu fördern. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG kennt kein Gebot der Political Correctness: Er unterscheidet nicht zwischen demokratiefreundlichen und hetzerischen Aussagen; Demagogie und Populismus sind für die Meinungsfreiheit keine relevanten Kategorien.¹⁸⁵ Viele Äußerungen, die im gesellschaftlichen Diskurs – teilweise auch zu Recht – eine negative Konnotation erfahren, sind damit *de jure* ebenso von der Meinungsäußerungsfreiheit geschützt wie politisch „wertvolle“ Meinungsbeiträge.

Gerechtfertigt ist diese weite Auslegung aus mehreren Gründen: In der Meinungsfreiheit verwirklicht sich das Selbstbestimmungsrecht des Individuums; mit der rechtlichen Absicherung der Kommunikationsfreiheit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Mensch auf die soziale Interaktion mit seinesgleichen angewiesen ist.¹⁸⁶ Wenn aber das Recht auf freie Meinungsäußerung der individuellen Selbstbestimmung dienen soll, dann muss die rechtliche Gewährleistung auch die Pluralität menschlichen Lebens abbilden.¹⁸⁷ So verschieden wie die menschlichen Individuen gestalten sich auch ihre Gedanken, kulturellen Gewohnheiten und schließlich die von ihnen vertretenen Ansichten. Der

ständnis grundrechtlicher Schutzbereiche auch die dogmatischen Vorüberlegungen oben unter Teil 2.B.I.

¹⁸² BVerfGE 61, 1 (8).

¹⁸³ Vgl. BVerfGE 90, 241 (247); *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 34; *Stern*, Staatsrecht IV/1, S. 1392 f.

¹⁸⁴ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 75 erkennt zutreffend, dass „Kommunikation als solche ‚ein Wert in sich‘“ ist. Einen Überblick zu der umfangreichen Kasuistik des Bundesverfassungsgerichts findet sich bei *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 62.

¹⁸⁵ Gleichwohl kann ein öffentlich gefordertes Verhaltensgebot durchaus Auswirkungen auf die tatsächliche Ausübung grundrechtlicher Gewährleistungen haben. Vor den negativen Konsequenzen ausufernder Political Correctness warnt *Bethge*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 203 Rn. 87.

¹⁸⁶ BVerfGE 85, 23 (31); *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 7 ff.; *Steinbach*, JZ 2017, S. 653 (657 ff.).

¹⁸⁷ Vgl. *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 40.

Anspruch auf geistige Pluralität wird konterkariert, wenn man bestimmten Individualmeinungen pauschal die verfassungsrechtliche Schutzwürdigkeit versagt und sich zu „staatlichem Meinungsrichtertum“ aufschwingt.¹⁸⁸ Doch auch aus rechtspraktischer Sicht ist eine restriktive Auslegung des Schutzbereichs nicht geboten: Geraten Meinungsäußerungen mit anderen Interessen von Verfassungsrang in Konflikt, so kann ihnen – nach sorgfältiger Abwägung – der Schutz auf Rechtfertigungsebene und mittels der in Art. 5 Abs. 2 GG verankerten Schrankenregelungen versagt werden. Eine solche Vorgehensweise ist flexibler und damit grundrechtsschonender als pauschale Schutzbereichsbegrenzungen.¹⁸⁹

Von dieser weiten Auslegung des Meinungsbegriffs sind stets sogenannte Werturteile erfasst.¹⁹⁰ Damit sind Äußerungen gemeint, bei denen die „subjektive Beziehung“ des Kommunikators zum geäußerten Inhalt im Vordergrund steht,¹⁹¹ sich also in der Äußerung sein ganz persönliches Wertempfinden spiegelt. Das Werturteil ist damit der Prototyp einer Meinungsäußerung.

Weniger eindeutig ist die Einordnung von Tatsachenbehauptungen. Darunter fallen Aussagen, deren Wahrheitsgehalt sich mit Mitteln des Beweises überprüfen lässt.¹⁹² Im Gegensatz zum Werturteil kennzeichnet die Tatsachenbehauptung also kein subjektiv-wertendes Element, sondern eine „objektive Beziehung zwischen der Äußerung und der Realität“.¹⁹³ Trotz dieses strukturellen Unterschieds zur Meinung im klassischen Sinn sind Tatsachenbehauptungen nicht grundsätzlich vom Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ausgeschlossen.¹⁹⁴ Vielmehr erfahren sie zumindest dann grundrechtlichen Schutz, wenn sie „Voraussetzung der Bildung von Meinungen sind“.¹⁹⁵ Grund dafür ist, dass sich eine klare Trennlinie zwischen Werturteil und Tatsachenbehauptung oft gar nicht ziehen lässt: Meinungsäußerungen speisen sich in vielen Fällen aus Tatsachen; gleichzeitig versehen Menschen Tatsachenbehauptungen regelmäßig mit einer – wenn auch nur subtilen – subjektiven Note.¹⁹⁶ Eine vordergründig als faktenorientiert anmutende Äußerung erhält dann wertenden Charakter und das für Meinungen typische Element der Stellungnahme. In der zwischenmenschlichen Interaktion verschwimmen die beiden Kategorien zu einem einheitlichen Kommunikationsakt. In einer solchen Situation kann der verfassungsrechtliche Schutz einer Äußerung nicht davon abhängig sein, ob eine Meinung mit Tatsachenbehauptungen verbunden oder untermauert wird. Wenn sich die einzelnen Bestandteile einer

¹⁸⁸ Diesen Begriff verwendet *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 62.

¹⁸⁹ Die Vorteile eines weiten Schutzbereichsverständnisses beleuchtet eingehend *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 290 ff. Siehe außerdem oben unter Teil 2.B.I.4.

¹⁹⁰ BVerfGE 61, 1 (7); 85, 23 (31).

¹⁹¹ BVerfGE 94, 1 (8).

¹⁹² BVerfGE 90, 241 (247); 94, 1 (8); BGHZ 139, S. 95 (102).

¹⁹³ BVerfGE 90, 241 (247); 94, 1 (8).

¹⁹⁴ So die ganz h.M., siehe nur BVerfGE 94, 1 (7); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 6; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 63.

¹⁹⁵ BVerfGE 61, 1 (8); 85, 1 (15); 90, 241 (247).

¹⁹⁶ Ähnlich *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 63.

Äußerung nicht eindeutig trennen lassen, bleibt der Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG grundsätzlich erhalten – zumindest solange das wertende Element im Vordergrund steht.¹⁹⁷

2. Schutzbereichsausnahme für (bewusst) unwahre Tatsachenbehauptungen

Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit wird zwar aus guten Gründen weit verstanden – grenzenlos ist er aber nicht. Vielmehr gibt es durchaus Äußerungen, die auf Grund ihres Inhalts keinen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG erfahren. Vor allem im Bereich der Tatsachenbehauptungen werden Schutzbereichsausnahmen diskutiert: Anders als Werturteile genießen Tatsachenbehauptungen keinen originären und nahezu uneingeschränkten Schutz, sondern sind – zumindest nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – nur akzessorisch geschützt.¹⁹⁸ Sie werden also nicht um ihrer selbst willen geschützt, sondern haben eine dienende Funktion: Nur wenn sie „zur verfassungsmäßig vorausgesetzten Meinungsbildung beitragen“ können, werden sie durch den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG belohnt.¹⁹⁹ Wenn eine Tatsachenbehauptung nicht in einer engen Verbindung mit einem Werturteil steht und als miterfasster Annex von dessen Schutz profitiert, kann die meinungsbildende Relevanz der Äußerung fraglich sein. Keine schützenswerten Meinungen sollen etwa rein statistische Angaben darstellen; ihnen fehlt jedes wertende Element.²⁰⁰ Bei der verfassungsrechtlichen Einordnung postfaktischer Kommunikationsformen rückt ein bestimmter Aspekt in den Mittelpunkt: Es stellt sich die Frage, ob sich der verfassungsrechtliche Schutz von Tatsachenbehauptungen nach ihrem Wahrheitsgehalt bemisst. Mit anderen Worten: Lässt sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ein „normatives Wahrheitspostulat“ ableiten, das eine Differenzierung zwischen wahren und unwahren Tatsachenbehauptungen gebietet?²⁰¹ Die Konsequenz einer solchen Verfassungsauslegung wäre, dass bestimmte Inhalte einer Desinformationskampagne nur einen eingeschränkten Schutz durch die Meinungsfreiheit genießen.

a) Dogmatische Rechtfertigung der Schutzbereichsausnahme

Während Werturteile stets eine subjektive Haltung widerspiegeln und sich deshalb schon definitionsgemäß einer Kategorisierung in wahr oder falsch entziehen, zeichnen sich Tatsachenbehauptungen gerade durch ihre objektive Überprüfbarkeit aus. An diese Unterscheidungsmöglichkeit anknüpfend entzieht das Bundesverfassungsgericht unwahren Tatsachenmitteilungen unter bestimmten

¹⁹⁷ BVerfGE 61, 1 (9).

¹⁹⁸ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 35.

¹⁹⁹ BVerfGE 61, 1 (8); *Grimm*, NJW 1995, S. 1697 (1699).

²⁰⁰ BVerfGE 65, 1 (41); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 26. Kritisch dagegen *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 6, der auch statistischen Angaben eine meinungsbildende Relevanz zumisst.

²⁰¹ Dazu instruktiv *Steinbach*, JZ 2017, S. 653 (656 ff.).

Voraussetzungen den Schutz der Meinungsfreiheit. Als Begründung führt es an, dass „unrichtige Information [...] kein schützenswertes Gut“ sei und den öffentlichen Willensbildungsprozess nicht bereichere.²⁰² Damit die auferlegte Wahrheitspflicht die Meinungsäußerungsfreiheit nicht über die Maßen einschränkt, soll die Schutzbereichsausnahme jedoch nur dann greifen, wenn es sich um „bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen“ handelt oder aber die „Unwahrheit bereits im Zeitpunkt der Äußerung unzweifelhaft feststeht“.²⁰³ Das Bundesverfassungsgericht geht mit der entwickelten Restriktionsmöglichkeit zurückhaltend um, sodass der Schutzbereich nur in Ausnahmefällen verneint wird. Vielzitiertes Beispiel für eine Äußerung, die nicht am Schutz der Meinungsäußerung teilnimmt, ist die Leugnung des Holocausts: Das Abstreiten der Judenverfolgung im Dritten Reich sei eine „Tatsachenbehauptung, die nach ungezählten Augenzeugenberichten und Dokumenten, den Feststellungen der Gerichte in zahlreichen Strafverfahren und den Erkenntnissen der Geschichtswissenschaft erwiesen unwahr ist“ und deshalb vom Schutz der Meinungsfreiheit ausgenommen sei.²⁰⁴

An der dogmatischen Begründung dieser Rechtsprechung wird – teilweise berechtigte – Kritik geübt.²⁰⁵ Dabei werden drei wesentliche Argumente gegen die Schutzbereichsausnahme vorgebracht: Erstens können die detaillierten Differenzierungskriterien zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen.²⁰⁶ Es muss nicht nur entschieden werden, ob ein Werturteil oder eine Tatsachenbehauptung vorliegt. Vielmehr müssen Tatsachenbehauptungen auch auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden. Vor allem aber ist zu klären, ob dem Kommunikator die Unwahrheit seiner Äußerung bewusst war. Diese Fragen lassen sich in der Praxis in vielen Situationen aber kaum beantworten. Gerade im Bereich der Internetkommunikation lässt sich die subjektive Kenntnis der sich äussernden Person auch *ex post* oftmals nicht feststellen. Zweitens soll auch eine unwahre Tatsachenbehauptung durchaus einen Beitrag zum öffentlichen Diskurs darstellen: Gerade unrichtige Informationen wirken oft provokant und können eine kontroverse Debatte auslösen, sodass ihnen eine gewisse meinungsbildende Relevanz nicht abgesprochen werden kann.²⁰⁷ Drittens kann für eine Einbeziehung von bewusst unwahren Tatsachenbehauptungen auch das weite Tatbestandsverständ-

²⁰² BVerfGE 54, 208 (219); 61, S. 1 (8). Dem folgen aus der Literatur etwa *Stern*, Staatsrecht IV/1, S. 1473 f.; *Fechner*, in: *Stern/Becker* (Hrsg.), *Grundrechte-Kommentar*, Art. 5 Rn. 96; siehe auch *Ridder*, in: *Neumann u.a.* (Hrsg.), *Die Grundrechte II*, S. 243 (264 f.).

²⁰³ BVerfGE 99, 185 (197); ähnlich auch E 61, 1 (8); 90, 241 (248 f.).

²⁰⁴ BVerfGE 90, 241 (249).

²⁰⁵ Vgl. *Steinbach*, JZ 2017, S. 653 (656 ff.); *Jestaedt*, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *HbGR IV*, § 102 Rn. 36 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), *GG I*, Art. 5 I, II Rn. 64 ff.; *Jarass*, in: *ders./Pieroth* (Hrsg.), *GG*, Art. 5 Rn. 6; *Hufen*, *Staatsrecht II*, § 25 Rn. 8.

²⁰⁶ *Jarass*, in: *ders./Pieroth* (Hrsg.), *GG*, Art. 5 Rn. 6; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), *GG I*, Art. 5 I, II Rn. 65.

²⁰⁷ Vgl. *Jestaedt*, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *HbGR IV*, § 102 Rn. 36; *Steinbach*, JZ 2017, S. 653 (657).

nis in Art. 10 Abs. 1 EMRK angeführt werden.²⁰⁸ Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erfährt grundsätzlich jeder menschliche Kommunikationsakt den Schutz der Kommunikationsfreiheit aus Art. 10 Abs. 1 EMRK; eine Differenzierung zwischen Tatsachenbehauptung und Werturteil findet nicht statt.²⁰⁹ Da die EMRK zumindest als Auslegungsmaxime bei der Interpretation des Grundgesetzes heranzuziehen ist, könnte eine Orientierung an dieser Wertung geboten sein.²¹⁰

Trotz dieser Einwände besteht weitestgehend Konsens darüber, dass die inhaltliche Richtigkeit einer Tatsachenbehauptung Auswirkungen auf das verfassungsrechtliche Schutzniveau haben kann. Nur die dogmatische Herangehensweise unterscheidet sich: Während das Bundesverfassungsgericht für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen bereits die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ablehnt, suchen seine Kritiker eine Lösung auf Rechtfertigungsebene.²¹¹ Unwahren Tatsachenmitteilungen soll im Rahmen der Abwägung der konfligierenden Interessen ein geringeres Gewicht beigemessen werden. Sie genießen also grundsätzlich weiterhin den Schutz der Meinungsfreiheit, aber die Schwelle für eine Eingriffsrechtfertigung wird abgesenkt. Diese Vorgehensweise ist zumindest dann vorzugswürdig, wenn sich die oben angedeuteten Abgrenzungsprobleme verwirklichen. Denn für komplexe Differenzierungen bietet die Methode der Güterabwägung ein passenderes Instrumentarium als eine pauschal wirkende Schutzbereichsausnahme. In Zweifelsfällen sollte daher der Schutzbereich als eröffnet angesehen werden: So etwa wenn unklar ist, ob eine Tatsachenbehauptung einen wertenden Charakter aufweist und sie damit in die Nähe eines Werturteils rückt, oder wenn nicht aufgeklärt werden kann, ob dem Äußernden die Unwahrheit seiner Aussage bewusst war.²¹² Dabei muss gerade im Bereich der digitalen Kommunikation ein besonderes Augenmerk auf die sorgfältige Auslegung der Äußerungsinhalte gelegt werden.²¹³ Denn die Verknappung der Nachrichten sowie die Verwendung von Slang-Begriffen und Abkürzungen führen dazu, dass sich der Kontext einer Äußerung nicht immer einwandfrei erschließt.

²⁰⁸ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 17, 66; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 39; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 84.

²⁰⁹ Vgl. *Grote/Wenzel*, in: Dörr u.a. (Hrsg.), EMRK/GG I, Kap. 18 Rn. 25, 28 f.

²¹⁰ Zur EMRK als Auslegungsmaxime für das GG siehe BVerfGE 111, 307 (317); 128, 326 (366 ff.); *Giegerich*, in: Dörr u.a. (Hrsg.), EMRK/GG I, Kap. 2 Rn. 71 ff.

²¹¹ Eine Berücksichtigung auf Rechtfertigungsebene befürworten etwa *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 38; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 66; *Hufen*, Staatsrecht II, § 25 Rn. 8.

²¹² Auch das Bundesverfassungsgericht räumt ein, dass „die Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht so bemessen werden [dürfen], daß darunter die Funktion der Meinungsfreiheit leidet“, BVerfGE 54, 208 (219 f.); 90, 241 (248).

²¹³ So *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (466). Zu den Anforderungen an eine grundrechtskonforme Auslegung von Meinungsäußerungen siehe auch BVerfGE 93, 266 (295 f.); *Grimm*, NJW 1995, S. 1697 (1700 f.).

Bei eindeutiger Sachlage ist indessen nichts gegen eine vorsichtige Restriktion des Schutzbereichs einzuwenden: Auch wenn eine objektiv unwahre Tatsachenbehauptung durchaus provozierend wirken und damit eine Debatte auslösen oder intensivieren kann, fehlt es ihr an einer diskursstimulierenden subjektiven Wertung. Das Mosaik der öffentlichen Meinung wird nicht durch einen neuen Standpunkt erweitert, vielmehr erschweren erlogene oder bewusst verfälschte Tatsachen die Wahrheitsfindung und damit das Aushandeln gesellschaftlicher Kompromisse. Entbehrt eine Äußerung einerseits jeden subjektiv-wertenden Charakters und ist andererseits sogar auf eine Täuschung des Adressaten angelegt, sprechen aus teleologischer Perspektive die besseren Gründe gegen einen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG. Für den einzelnen Grundrechtsträger entsteht auch keine Schutzlücke, denn auch die bewusst unwahre Tatsachenbehauptung erfährt zumindest über Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG weiterhin verfassungsrechtlichen Schutz.²¹⁴ Auch das weite Schutzbereichsverständnis von Art. 10 Abs. 1 EMRK ändert an dieser Wertung nichts. Die Berücksichtigung der EMRK als Auslegungsmaxime bedeutet nicht, dass auch die dogmatischen Strukturen in das deutsche Recht übernommen werden müssen. Denn allein die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht einen anderen Begründungsansatz als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wählt und bestimmte Inhalte schon auf Schutzbereichsebene aussortiert, führt nicht dazu, dass das Schutzniveau insgesamt als geringer einzuschätzen ist.²¹⁵ Die dogmatischen Differenzen lassen sich vielmehr mit der Inkongruenz der zugrundeliegenden Grundrechtsformulierungen erklären: Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK erkennt neben Meinungen auch „Informationen und Ideen“ als geschützte Inhalte an und ist damit weiter formuliert als Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG.²¹⁶

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen: Die Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen stellt bei zurückhaltender Anwendung keine problematische Überdehnung des Wortlauts von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG dar. Vielmehr konkretisiert sie die bereits im Verfassungstext angelegte Restriktionsmöglichkeit in zulässiger und gebotener Weise.²¹⁷

²¹⁴ *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 7.

²¹⁵ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 70; zurückhaltender dagegen *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 66. Nach *Michaell/Morlok*, Grundrechte, Rn. 229 bleibt das Schutzniveau des Art. 10 Abs. 1 EMRK sogar hinter dem des Art. 5 Abs. 1 GG zurück.

²¹⁶ Vgl. *Struth*, Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, S. 354 f.

²¹⁷ So u.a. auch *Ridder*, in: Neumann u.a. (Hrsg.), Die Grundrechte II, S. 243 (264 f.); *Grimm*, NJW 1995, S. 1697 (1699); *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 90 f.; *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 28, 35a; *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 107 ff.

b) Fake News und Desinformation als bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen

Erkennt man die Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen an, zeigt sich, dass viele Inhalte, die als Fake News oder Desinformation klassifiziert werden können, möglicherweise nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sind. Denn solche Äußerungen zeichnen sich definitionsgemäß gerade dadurch aus, dass sie objektiv unwahr sind und dies dem Kommunikator auch bewusst ist.²¹⁸ Damit rücken sie zumindest begrifflich in die Nähe der Schutzbereichsausnahme. Dennoch verbietet sich eine pauschale Gleichsetzung: Fake News und Desinformation sind keine juristischen Fachbegriffe, die sich ohne Weiteres unter die Schutzbereichsrestriktion subsumieren lassen. Insbesondere werden sie in der Praxis uneinheitlich verwendet, und ihre inhaltliche Bedeutung ist weder eindeutig noch abschließend geklärt. Dagegen handelt es sich bei bewusst unwahren Tatsachenbehauptungen um eine eng auszulegende rechtliche Kategorie. Die Begriffe sind also nicht kongruent: Eine digital verbreitete Desinformation kann dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit entzogen sein, zwingend ist diese Konsequenz jedoch nicht. Voraussetzung ist stets, dass die Voraussetzungen der Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen erfüllt sind.²¹⁹ Ausschlaggebend ist dabei eine sorgfältige verfassungsrechtliche Einordnung des jeweiligen Einzelfalls.

Bei dem Versuch, Fake News rechtlich einzuordnen, äußern sich die oben bereits erwähnten Abgrenzungsprobleme.²²⁰ Schwierigkeiten bereitet insbesondere die präzise Unterscheidung zwischen Werturteil und Tatsachenbehauptung. Bei konsequenter Anwendung der äußerungsrechtlichen Grundsätze wird deutlich, dass auch desinformative Inhalte in aller Regel als Meinungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG anzusehen sind und die nicht geschützte Tatsachenbehauptung die Ausnahme ist. Denn vielen Beiträgen wird man einen subjektivwertenden Charakter nicht absprechen können. Vielmehr kommt es den Äußernden im Rahmen politischer Desinformationskampagnen oftmals gerade darauf an, zu kontroversen Themen Stellung zu beziehen, extreme Positionen in den Diskurs einfließen zu lassen und dadurch zu polarisieren. Solche Äußerungen sind unabhängig vom geäußerten Inhalt als Werturteile vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützt. Doch selbst wenn einzelne Aussagen mit faktischen Darstellungen angereichert werden und damit auch Elemente einer Tatsachenbehauptung beinhalten, entfällt der verfassungsrechtliche Schutz nicht. Das gilt auch dann, wenn die Mitteilungen als objektive Nachrichtenin-

²¹⁸ Zur Definition von Fake News und Desinformation siehe auch oben unter Teil 1.A.3.a).

²¹⁹ Eine Gleichsetzung von Fake News und bewusst unwahren Tatsachenbehauptungen befürwortet dagegen scheinbar *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 94.

²²⁰ Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten im Bereich der Tatsachenbehauptung siehe oben unter Teil 2.B.II.2.b). Die Probleme hinsichtlich der rechtlichen Zuordnung von Fake News erkennt auch *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 28.

halte aufgemacht sind und durch einen scheinbaren Wahrheitsanspruch die ideologische Färbung nicht offenkundig ist. Nur wenn nach sorgfältiger Untersuchung des Kommunikationsinhalts und Berücksichtigung aller denkbaren Auslegungsmöglichkeiten feststeht, dass keine subjektive Wertung vorliegt, greift die Schutzbereichsausnahme ein.

c) Einsatz von Social Bots als bewusst unwahre Tatsachenbehauptung

Mit Blick auf das Phänomen der Social Bots sind zwei Ebenen voneinander zu trennen: Zunächst steht fest, dass der Schutz der Meinungsfreiheit entfällt, wenn Social Bots eingesetzt werden, um bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen zu verbreiten. Die Schutzbereichsrestriktion ist unabhängig vom verwendeten Äußerungsmedium; für Social Bots gelten also die vom Bundesverfassungsgericht ausbuchstabierte Grundsätze.²²¹ Auf einer zweiten Ebene stellt sich jedoch die Frage, ob der Einsatz von Social Bots nicht schon per se eine unwahre Tatsachenbehauptung darstellt; ob also das dieser neuen Kommunikationsmöglichkeit inhärente Täuschungselement die Schutzbereichsausnahme auslöst, ohne dass es auf die konkret verbreiteten Inhalte ankäme.

Social Bots täuschen den Adressaten in zweierlei Hinsicht: Erstens verwenden die Programmierer bei der Erstellung des Nutzerprofils, unter dem der Social Bot später operieren soll, in der Regel erfundene oder sogar fremde Identitäten. Zweitens offenbaren Social Bots nicht, dass ihr Kommunikationsverhalten maschinell ausgelöst wird, sondern geben sich als normale menschliche Nutzer aus. In der Literatur wird vereinzelt erwogen, diese Täuschungsaspekte als bewusst unwahre Tatsachenbehauptung einzuordnen.²²² Argumentativ lässt sich diese Wertung folgendermaßen konstruieren: Eine Person, die einen Social Bot einsetzt, macht zwar keine ausdrückliche Aussage zur Herkunft einer bestimmten Äußerung. Betrachtet man den Kommunikationsvorgang jedoch vom Empfängerhorizont aus, formt sich regelmäßig ein eindeutiges Bild: Aus den äußeren Umständen und insbesondere der Tatsache, dass der Social Bot unter einem täuschend echten Profil agiert, muss der Adressat schließen, dass die Erklärung von einer bestimmten menschlichen Person stammt, die aber in Wirklichkeit nicht existiert. Außerdem wird er regelmäßig davon ausgehen, dass die kommunikativen Handlungen manuell von einem menschlichen Gegenüber – und nicht von einer Automatisierungssoftware – vorgenommen werden. Diese Authentizitätsstiftende Täuschung führt dazu, dass sich Urheberschaft und Modalität des Kommunikationsakts als konkludent erklärte Teile der Gesamtäußerung verstehen lassen.²²³ Genau hierin

²²¹ *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (201); *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (103 f.).

²²² Eine unwahre Tatsachenbehauptung bei einer Äußerung unter Verwendung einer fremden Identität erkennen *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (75). Vgl. auch *Egli/Rechsteiner*, AJP/PJA 2017, S. 249 (253), die – im Rahmen einer Untersuchung nach Schweizerischem Verfassungsrecht – argumentieren, dass ein Social Bot, der vorgibt, ein Mensch zu sein, über eine Tatsache täuscht.

²²³ *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (201).

könnte die bewusst unwahre Tatsachenbehauptung liegen: Die Täuschung über den Ursprung einer Meinungsäußerung wäre dann gleichzeitig eine implizit behauptete unwahre Tatsache, die dem Schutz der Meinungsfreiheit entzogen sein könnte.

Eine solche Argumentation vermischt indessen die Inhalts- und Modalitätsebene des Schutzbereichs von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG und kann nicht überzeugen: Während auf inhaltlicher Ebene zu klären ist, ob eine bestimmte Äußerung als Meinung zu qualifizieren ist, stellt sich auf Modalitätsebene die Frage, auf welche Art und Weise der Kommunikationsinhalt geäußert werden kann. Diese beiden Ebenen der Schutzbereichsprüfung sind nicht nur in der Dogmatik zur Meinungsfreiheit etabliert, sondern auch im Verfassungswortlaut eindeutig angelegt. Das rechtliche Problem, wie eine Täuschung über Urheberschaft und Entstehung eines Kommunikationsakts zu bewerten ist, sollte nicht auf die Inhaltsebene verlagert werden. Denn der Versuch, einer solchen Täuschung einen eigenen inhaltlichen Wert beizumessen und unter den Begriff „Meinung“ zu subsumieren, wirkt konstruiert und ist dogmatisch unsauber. Sowohl bei dem Einsatz einer erfundenen oder fremden Identität zur Verschleierung der tatsächlichen Urheberschaft als auch bei der Verwendung einer Automatisierungstechnologie stellt sich vielmehr die Frage, ob diese Vorgehensweise eine von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützte Äußerungsmodalität darstellt. Diese Frage ist unabhängig von der inhaltlichen Schutzfähigkeit und sollte nicht mit ihr verwoben werden. Andernfalls könnte jede täuschende Meinungsverbreitungsform als bewusst unwahre Tatsachenbehauptung von vornherein vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit ausgeschlossen werden. Schon die Verwendung eines Pseudonyms könnte dann dazu führen, dass ein Kommunikationsakt seinen verfassungsrechtlichen Schutz verliert, auch wenn es sich eigentlich um einen diskursfördernden Beitrag handelt. Ein so weitgehendes Verständnis der Schutzbereichsausnahme entspricht jedoch weder dem Schutzgedanken von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG noch ist es mit dessen Wortlaut vereinbar. Eine unmittelbare Anwendung der Schutzbereichsrestriktion für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen auf Social Bots scheidet daher aus.²²⁴

3. Schutz von Schmähkritik, Formalbeleidigungen und Hassrede

Eine weitere Gruppe von Kommunikationsbeiträgen, denen möglicherweise auf Grund ihres Inhalts der Schutz der Meinungsfreiheit zu versagen ist, sind herabsetzende und ehrverletzende Äußerungen. Darunter fallen zum einen sogenannte Formalbeleidigungen und Schmähkritik; zum anderen gewinnt insbesondere für den Bereich der digitalen Kommunikation auch der Begriff der Hassrede²²⁵ an Bedeutung. Diese drei Äußerungskategorien haben gemeinsam, dass in ihnen per

²²⁴ Semizoglu, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (89 f.); Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (467).

²²⁵ Im allgemeinen Sprachgebrauch ist auch der Anglizismus Hate Speech geläufig.

se ein Interessenkonflikt zwischen der Meinungsäußerungsfreiheit des Sprechers und dem Persönlichkeitsrecht des Adressaten angelegt ist. Gleichzeitig zeichnen sich die Kommunikationsinhalte regelmäßig durch einen stark ausgeprägten subjektiv-wertenden Charakter aus und sind deshalb als Werturteile zu qualifizieren. Ihnen pauschal den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG zu versagen, erfordert deshalb zumindest einen hohen Begründungsaufwand.

Die verfassungsrechtliche Bewertung herabsetzender Äußerungen orientiert sich zunächst an den durch die Rechtsprechung konkretisierten Begriffen der Schmähkritik und der Formalbeleidigung. Eine Äußerung ist als Schmähkritik einzuordnen, „wenn in ihr nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern die Diffamierung der Person im Vordergrund steht“.²²⁶ Unter den Begriff der Formalbeleidigung fallen demütigende und obszöne Schimpfworte, deren Verwendung im allgemeinen Sprachgebrauch ein Tabu und damit einen bewussten Regelbruch darstellt.²²⁷

Obwohl Äußerungen, die als Schmähkritik oder sogar als Formalbeleidigung einzuordnen sind, einen schweren Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Adressaten bedeuten, sind sie vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit grundsätzlich erfasst.²²⁸ Hierfür sind zwei dogmatische Erwägungen maßgeblich: Erstens handelt es sich bei den angesprochenen herabsetzenden Äußerungen in aller Regel um Werturteile, die unabhängig von ihrem Inhalt als Meinungen einzuordnen sind.²²⁹ Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG spricht somit eindeutig für die Eröffnung des Schutzbereichs. Zweitens legt auch die Systematik und insbesondere die Schrankenregelung des Art. 5 Abs. 2 GG ein solches Verständnis nahe: Neben dem Jugendschutz erkennt Art. 5 Abs. 2 GG explizit das Recht der persönlichen Ehre sowie die allgemeinen Gesetze, zu denen auch die strafrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Ehre gehören, als Schranken der Meinungsfreiheit an. Das Grundgesetz sieht also ausdrücklich eine Beschränkungsmöglichkeit vor, um Persönlichkeitsrechte zu wahren und herabsetzende Äußerungen zu unterbinden; eine dem Wortlaut widersprechende Schutzbereichsreduktion ist deshalb nicht angezeigt.²³⁰ Allein die Tatsache, dass der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG zunächst für jede Form herabsetzender Inhalte eröffnet ist, ändert freilich nichts daran, dass Schmähkritik und Formalbeleidigungen bei einer Abwägung mit den Interessen der angegriffenen Person in aller Regel unterliegen und Eingriffe in die Meinungsfreiheit deshalb gerechtfertigt sind.²³¹

²²⁶ BVerfGE 82, 272 (284); 93, 266 (294).

²²⁷ Grabenwarter, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 62.

²²⁸ So BVerfGE 93, 266 (292 ff.); Jestaedt, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 40; Starck/Paulus, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 313; Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 110 ff.

²²⁹ Vgl. Grabenwarter, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 61.

²³⁰ So argumentieren auch Jestaedt, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 40 und Struth, Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, S. 326.

²³¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts treten Schmähkritik und Formalbeleidigungen regelmäßig hinter dem Ehrschutz zurück, sodass ausnahmsweise keine

Ein gerade im Kontext digitaler Debatten vieldiskutiertes Problem ist die sogenannte Hassrede.²³² Auch für diesen Begriff existiert zwar keine einheitliche Definition. Als erster Anknüpfungspunkt kann jedoch eine Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats dienen: Danach umfasst der Begriff „Hassrede“

jegliche Ausdrucksformen, welche Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen von Hass, die auf Intoleranz gründen, propagieren, dazu anstiften, sie fördern oder rechtfertigen, einschließlich der Intoleranz, die sich in Form eines aggressiven Nationalismus und Ethnozentrismus, einer Diskriminierung und Feindseligkeit gegenüber Minderheiten, Einwanderern und der Einwanderung entstammenden Personen ausdrücken.²³³

Zwei wesentliche Begriffsmerkmale lassen sich identifizieren: Zum einen handelt es sich bei „Hassrede“ nicht um einfache Diffamierungen von Individuen, sondern es geht um eine gruppenbezogene Herabsetzung, deren Adressat im Einzelfall freilich eine bestimmte Einzelperson sein kann; zum anderen zeichnet sich „Hassrede“ dadurch aus, dass diskriminierende und ausgrenzende Inhalte geäußert und die angegriffene Bevölkerungsgruppe von der Gesellschaft ausgeschlossen werden soll.²³⁴ Diese Charakteristika offenbaren, dass die Kategorie der Hassrede im Vergleich mit lediglich individualbezogenen Äußerungen ein qualifiziertes Konfliktpotenzial aufweist: Betroffen sind nicht nur Individual-

Abwägung erforderlich ist, BVerfGE 90, 241 (248); BVerfGE 93, 266 (293 f.); BVerfG NJW 2016, S. 2870 (2870). Obwohl diese Vermutung eine ähnliche Wirkung wie eine Schutzbereichsausnahme auslöst, besteht ein dogmatischer Unterschied: Grundsätzlich bleiben herabsetzende Äußerungen grundrechtlich geschützte Meinungen, sodass ein Abwägungsvorgang theoretisch denkbar und – je nach Einzelfall – auch erforderlich ist. Das Bundesverfassungsgericht erkennt selbst an, dass sich die Abwägungsergebnisse nicht „generell und abstrakt vorwegnehmen“ lassen, BVerfGE 93, 266 (293). In diesem Licht sind wohl auch die Stellungnahmen aus der Literatur zu lesen, nach denen Schmähkritik oder Formalbeleidigungen nicht geschützt sind: Die Äußerungen erfahren zwar normativen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 GG, dieser entfällt jedoch auf Rechtfertigungsebene. Zu Formalbeleidigungen siehe etwa *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 62; v. d. *Decken*, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Art. 5 Rn. 9. Zu Schmähkritik siehe etwa *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 70; *Degenhart*, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 5 I, II Rn. 444; *Badura*, Staatsrecht, C. Rn. 62; *Clemens*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 61.

²³² So hat die EU gemeinsam mit IT-Unternehmen einen Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hassrede im Internet erarbeitet – Pressemitteilung und Verhaltenskodex abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_1937 (4.11.2023). Auch das Netzwerkdurchsetzungsgesetz zielt darauf ab, gegen Hassrede und Hasskriminalität im Netz vorzugehen, siehe dazu die Begründung im Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken vom 14.6.2017, BT-Drs. 18/12727, S. 1 f.

²³³ Europarat Ministerkomitee, Empfehlung Nr. R 97 (20) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die „Hassrede“.

²³⁴ Zu dieser Charakterisierung siehe *Struth*, Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, S. 23 f.; ähnlich *Christou*, Die Hassrede in der verfassungsrechtlichen Diskussion, S. 19 ff.

rechtsgüter, sondern auch Interessen der Allgemeinheit – namentlich das Interesse an der Achtung grundlegender demokratischer Werte.²³⁵

Doch auch dieses gesteigerte Konfliktpotenzial begründet keine pauschale Schutzbereichsrestriktion. Die Meinungsfreiheit differenziert nicht nach dem ethischen Wert einer Aussage²³⁶ und die Grundrechtsberechtigten sind nicht verpflichtet, die grundlegenden Wertentscheidungen des Grundgesetzes zu teilen.²³⁷ Für diese Erwägung spricht nicht zuletzt in systematischer Hinsicht auch Art. 18 GG, der eine Verwirkung der Meinungsfreiheit nur unter engen Voraussetzungen vorsieht und von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abhängig macht. So ist auch die Verbreitung menschenverachtender Ideologien – wie etwa nationalsozialistisches Gedankenguts – vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG erfasst.²³⁸ In der Konsequenz erfährt auch „Hassrede“ grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Schutz der Meinungsfreiheit und tritt erst bei Gegenüberstellung und Gewichtung der konfligierenden Interessenlagen zurück.²³⁹ Die dogmatische Verortung der Fragestellung sollte jedoch nicht den Blick dafür trüben, dass menschenverachtende und herabwürdigende Äußerungen auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive zu verurteilen und rechtlich zu sanktionieren sind.

III. Modalitätsfrage: Social Bots als geschütztes Äußerungsmedium

Der Schutz der Meinungsfreiheit geht über seine inhaltliche Dimension hinaus und umfasst auch die Modalität der Kommunikation: Die Grundrechtsberechtigten sollen nicht nur sagen können, was sie wollen, sondern auch die Art und Weise der Kommunikation frei bestimmen können. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG buchstabiert diese Freiheitsgewährleistung aus, indem er ausdrücklich drei mögliche Artikulationsformen – „Wort, Schrift und Bild“ – nennt und neben der Äußerung auch die Verbreitung von Meinungen einbezieht.

Der Einsatz von Social Bots als Medium digitaler Kommunikation wirft mit Blick auf die Modalitätsfreiheit eine Reihe von Fragen auf, die näher zu beleuchten sind: Zunächst ist zu klären, inwieweit das Kommunikationsverhalten in sozialen Netzwerken grundsätzlich als geschützte Äußerungsmodalität einzuordnen ist; dabei wird zwischen den unterschiedlichen Plattformfunktionen – wie dem Veröffentlichen eigener Äußerungen sowie dem Teilen und Präferieren fremder Inhalte durch Share- und Like-Funktionen – zu differenzieren sein. Anschließend soll geklärt werden, inwieweit die bereits etablierte Schutzbereichs-

²³⁵ *Struth*, Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, S. 23.

²³⁶ BVerfG, Beschluss vom 7.11.2008 – 1 BvQ 43/08.

²³⁷ BVerfGE 124, 300 (320).

²³⁸ BVerfGE 124, 300 (320 f.).

²³⁹ Zu diesem Ergebnis gelangen etwa *Struth*, Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, S. 105, 351; *Christou*, Die Hassrede in der verfassungsrechtlichen Diskussion, S. 29 ff.; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 68.

ausnahme für Gewalt und Drohungen auf Social Bots Anwendung findet. Daraufhin ist auf die Spezifika der Social Bot-Kommunikation einzugehen. Dabei offenbaren sich zwei Problemkomplexe: Zum einen soll der Frage nachgegangen werden, ob vollständig automatisierte „Maschinenkommunikation“ vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG erfasst ist. Zum anderen wird zu klären sein, wie sich die Verwendung eines gefälschten Profils auf den verfassungsrechtlichen Schutz auswirkt; konkret wird auszuloten sein, ob die Meinungsfreiheit ein Recht auf Anonymität verbürgt oder ausschließlich Äußerungen unter Klarnamen schützt. Schließlich soll in einem letzten Schritt erörtert werden, ob die durch Social Bots eingesetzte Kombination aus Automatisierung und Identitätstäuschung als „bewusst unwahre Meinungsäußerungsmodalität“²⁴⁰ eine Schutzbereichsausnahme auf Modalitätsebene rechtfertigt.

1. Schutzbereichsrelevante Besonderheiten von Social Media-Kommunikation

Die Kommunikationsaktivität von Social Bots findet in den Foren der sozialen Netzwerke und damit ausschließlich im virtuellen Raum des Internets statt. Dadurch unterscheiden sich ihre Interaktionen von den herkömmlichen Formen der Individualkommunikation in zweierlei Hinsicht: Erstens liegen ihre Kommunikationsbeiträge lediglich in digitaler Form vor. Zweitens eröffnet die funktionale Ausgestaltung der sozialen Netzwerke neue Interaktionsmöglichkeiten, die sich vom Meinungs Austausch im analogen Bereich unterscheiden. Doch trotz dieser Differenzen ist digitale Kommunikation auf Social Media-Plattformen – vorausgesetzt, sie erfüllt die inhaltlichen Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG,²⁴¹ – vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst.

a) Die Meinungsfreiheit als „technikoffenes Grundrecht“: Schutz digitaler Kommunikation

Social Bots halten keine Reden an der Straßenecke und schreiben keine Briefe auf Papier. Vielmehr existieren ihre Kommunikationsbeiträge innerhalb der sozialen Netzwerke – wie auch die Beiträge der dort agierenden menschlichen Nutzer – zunächst ausschließlich in Form von Daten, die sich als elektronisch gespeicherte Informationen streng genommen unter keine der in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG genannten Ausdrucksformen subsumieren lassen. Zu beachten ist jedoch, dass sich auch hinter den Daten nichts anderes als digitalisierte Äußerungen verbergen, die sich bei Abruf auf der Benutzeroberfläche des jeweiligen Adressaten in einem sinnlich wahrnehmbaren Format – in der Regel: „Wort, Schrift [oder] Bild“ – manifestieren.²⁴² Solche Kommunikationsbeiträge sind nicht weniger schüt-

²⁴⁰ Mit dieser Formulierung *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023).

²⁴¹ Zu den inhaltlichen Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG siehe oben unter Teil 2.B.II.

²⁴² Vgl. *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 148.

zenswert als ihre Pendants in der Offline-Welt. Dies muss insbesondere vor dem Hintergrund gelten, dass inzwischen ein ganz wesentlicher Teil der Kommunikation in einem digitalen Kontext stattfindet. Darüber hinaus handelt es sich bei den in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG explizit erwähnten Äußerungsformen keineswegs um eine abschließende Kategorisierung.²⁴³ Im Gegenteil: Die genannten Modalitäten zeigen lediglich mögliche Kommunikationswege auf, ohne andere Formen des geistigen Austauschs auszuschließen.²⁴⁴ Erfasst sind daher sämtliche Verhaltensweisen, die einen kommunikativen Gehalt aufweisen und dadurch geeignet sind, einer Meinung Ausdruck zu verleihen – so etwa Gesten, das Tragen von Symbolen oder das Spielen von Musik.²⁴⁵ Gleichzeitig ist das Grundrecht der Meinungsfreiheit „technikoffen“ und erstreckt sich damit grundsätzlich auch auf digitale Kommunikationsformen im Internet.²⁴⁶

b) Einzelne Social Media-Funktionen und ihr kommunikativer Gehalt

Das Funktionsspektrum der sozialen Netzwerke erlaubt den Nutzern, in vielfältiger Weise am Kommunikationsprozess aktiv teilzunehmen.²⁴⁷ Von der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG sind dabei zunächst solche Funktionen erfasst, die es Nutzern ermöglichen, eigene Inhalte auf der jeweiligen Plattform zu veröffentlichen. Unerheblich ist dabei, ob es sich um Erstveröffentlichungen – etwa in Form eines Tweets – handelt oder um Kommentare zu Beiträgen anderer Nutzer. Auch hinsichtlich der konkreten Äußerungsform ist der Nutzer frei: Eine Meinungsäußerung kann als Text und damit in „elektronischer Schrift“, aber ebenso gut auch in Form eines Bildes, Videos oder einer Sprachaufnahme erfolgen.²⁴⁸ Entscheidend ist vielmehr, dass diese Funktionen dazu geeignet sind, subjektive Überzeugungen und Ansichten zu transportieren und deshalb schützenswerte Kommunikationsmodalitäten darstellen.

²⁴³ *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 87.

²⁴⁴ So die allgemeine Meinung, siehe nur *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 67, 75; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 93. Auch im Parlamentarischen Rat wurde bereits zum Ausdruck gebracht, dass die Formulierung „Wort, Schrift [...] und Bild“ genügend und umfassend“ sei, JöR 1 (1951), S. 82.

²⁴⁵ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 93.

²⁴⁶ *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 86; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 75; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 13; *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VII, § 162 Rn. 25; *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 89 f.; *Schliesky* u.a., Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet, S. 92 f.; *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, S. 182 (184).

²⁴⁷ Zu den Kommunikationsfunktionen sozialer Netzwerke siehe auch oben unter Teil 1.A.III.1.

²⁴⁸ *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 148; *Schliesky* u.a., Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet, S. 93. Zur Einordnung der Individualkommunikation in sozialen Netzwerken als „elektronische Schrift“ siehe *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 88.

Durch die Implementierung von Sprachverarbeitungssoftware und den Zugriff auf Bild- und Videodatenbanken sind Social Bots zwar in der Lage, eigene Kommunikationsbeiträge zu verfassen und auf die Äußerungen anderer Nutzer mit Kommentaren zu reagieren. Allerdings können selbst moderne Steuerungsalgorithmen menschliche Kommunikation nur bis zu einem gewissen Komplexitätsgrad simulieren.²⁴⁹ Eine wichtige Rolle für das Phänomen der Social Bots spielen deshalb insbesondere solche Funktionen, mit denen fremde Inhalte bewertet oder geteilt werden können. Charakteristisch für diese netzwerkspezifischen Handlungsmuster ist, dass sie sich durch einen einfachen „Klick“ betätigen lassen und kein eigener Inhalt erstellt werden muss. Dadurch lassen sie sich einfacher automatisieren und es kann auch nicht zu sprachlichen Fehlern kommen, die früher oder später dazu führen können, dass der Social Bot als maschineller Akteur enttarnt wird und an Überzeugungskraft verliert. Gleichzeitig kann bereits die massenhafte Betätigung der Bewertungs- oder Verbreitungsfunktionen durchaus signifikante Effekte auf die Meinungsbildung haben.²⁵⁰

Eine dieser weniger komplexen Kommunikationsfunktionen sind die auf den Social Media-Plattformen integrierten Bewertungsmöglichkeiten. So können Nutzer etwa auf Twitter oder Facebook fremde Inhalte durch die Betätigung des „Gefällt mir“-Buttons markieren und dadurch unkompliziert und schnell ihre Unterstützung für einen Beitrag erklären. Die Betätigung einer solchen Bewertungsfunktion stellt die Kundgabe einer persönlichen Wertung dar und ist deshalb als durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützte Ausdrucksform anzuerkennen.²⁵¹

Problematischer hingegen sind Funktionen, bei denen der Nutzer lediglich einen fremden Beitrag teilt.²⁵² Im Gegensatz zur Veröffentlichung eines eigenen Inhalts oder der Bewertung eines fremden Inhalts erscheint bei diesem netzwerkspezifischen Verhalten fraglich, ob ihm ein wertendes Element der Stellungnahme innewohnen kann. Eine Meinungsäußerung wäre jedenfalls dann anzunehmen, wenn der geteilte Inhalt dem Nutzer als eigene Meinung zugerechnet werden könnte, er sich den fremden Beitrag mitsamt seiner subjektiven Wertung also zu eigen macht.²⁵³ Von einem solchen Zueigenmachen lässt sich jedoch regelmäßig nur dann sprechen, wenn der sich Äußernde sich mit einer Aussage „identifiziert und sie so in den eigenen Gedankengang einfügt, dass sie als seine eigene erscheint“.²⁵⁴ Bei dem Teilen fremder Inhalte kann jedoch nicht per se davon aus-

²⁴⁹ Zur Leistungsfähigkeit der Steuerungsalgorithmen siehe oben unter Teil 1.A.III.2.

²⁵⁰ Zu den Effekten solcher künstlichen Mehrheiten siehe oben unter Teil 1.B.III.1.

²⁵¹ *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 153 ff.; *Hoffmann u.a.*, Die digitale Dimension der Grundrechte, S. 131; *Schimmele*, Staatliche Verantwortung für diskursive Integrität in öffentlichen Räumen, S. 103.

²⁵² Die Funktion bei Facebook nennt sich „Teilen“; auf Twitter wird dagegen von einem „Retweet“ gesprochen.

²⁵³ Vgl. *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 52; *Hoffmann u.a.*, Die digitale Dimension der Grundrechte, S. 130.

²⁵⁴ OLG Frankfurt, MMR 2016, S. 489 (290).

gegangen werden, dass sich der Nutzer mit dem geteilten Inhalt identifiziert.²⁵⁵ Vielmehr handelt es sich zunächst um einen neutralen Hinweis auf den Beitrag einer anderen Person, der nur in Ausnahmefällen dem teilenden Nutzer zugerechnet werden kann – etwa wenn dieser den geteilten Inhalt noch mit einem eigenen befürwortenden Kommentar versieht.²⁵⁶

Doch auch unabhängig davon, ob der Nutzer sich den Inhalt zu eigen macht, ist das Teilen fremder Beiträge durch die Meinungsfreiheit geschützt. Dagegen scheint zwar zunächst der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG zu sprechen, der nur von dem Recht spricht, „*seine* Meinung [...] zu äußern und zu verbreiten“; von der Freiheit, *fremde* Meinungen zu verbreiten, ist dagegen keine Rede. Doch sollte an dieser Stelle der Schutzbereich nicht zu restriktiv ausgelegt werden. Auch wenn sich allein aus der Tatsache, dass ein Nutzer einen Beitrag teilt, nicht ablesen lässt, ob er diesem inhaltlich zustimmt oder ihn ablehnt, so nimmt er doch zumindest eine Bewertung hinsichtlich dessen Relevanz vor. Der Nutzer verdeutlicht, dass er sich selbst mit dem Inhalt beschäftigt hat und ihn als relevant empfindet und fordert dadurch implizit auch andere auf, sich mit dem Beitrag zu befassen.²⁵⁷ Insofern lässt sich in der Entscheidung, den fremden Inhalt zu teilen, durchaus ein eigenes wertendes Element erkennen.²⁵⁸ Darüber hinaus sprechen überzeugende teleologische Erwägungen dafür, auch die Verbreitung von fremden Äußerungen mit dem Schutz der Meinungsfreiheit zu belohnen: Eine effektive demokratische Meinungsbildung basiert auf Vielfalt. Nur wer mit unterschiedlichen Ansichten konfrontiert wird, erhält ein repräsentatives Bild über gesellschaftliche Stimmungslagen und kann sich ein fundiertes eigenes Bild machen. Gerade diese Konfrontation kann grundsätzlich nicht nur durch das Äußern eigener, sondern auch durch die Verbreitung fremder Ansichten gefördert werden, sodass auch diese Kommunikationsbeiträge auf Grund ihrer diskursstimulierenden Wirkung verfassungsrechtlichen Schutz verdienen.²⁵⁹

²⁵⁵ OLG Frankfurt, MMR 2016, S. 489 (290).

²⁵⁶ Bock, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 152; Starck/Paulus, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 98.

²⁵⁷ Vgl. Bock, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 151. Dass die Entscheidung über die Relevanz eines Inhalts ein Werturteil i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG darstellen kann, wird auch mit Blick auf den grundrechtlichen Schutz von Suchmaschinenergebnissen vertreten, siehe etwa Milstein/Lippold, NVwZ 2013, S. 182 (185); zum US-amerikanischen Recht Volokh/Falk, Journal of Law, Economics & Policy 8 (2012), S. 883 (891).

²⁵⁸ Zurückhaltend dagegen Bock, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 151; ablehnend Hoffmann u.a., Die digitale Dimension der Grundrechte, S. 131, die aber gleichzeitig anerkennen, dass die Kommunikationsmöglichkeiten vielfältiger geworden sind und „im Zweifel [...] die Meinungsfreiheit einschlägig sein“ dürfte.

²⁵⁹ Mit ähnlicher Argumentation auch das BVerfG NJW-RR 2010, S. 470 (470 f.); Bock, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 152 f.; Schimmele, Staatliche Verantwortung für diskursive Integrität in öffentlichen Räumen, S. 103; Fehner, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 89.

Eine ähnliche Wertung ist schließlich auch für Netzwerkfunktionen geboten, die es Nutzern erlauben, anderen Profilen zu „folgen“. Eine solche Funktion verbindet zwei Nutzer und bewirkt zunächst, dass der Follower die Inhalte einer anderen Person in seinem Nachrichtenstrom angezeigt bekommt. Doch die Funktion beschränkt sich nicht auf das passive Abonnieren fremder Nachrichten; vielmehr weist die Betätigung durchaus auch einen eigenen Kommunikationsgehalt auf. Denn sie ist öffentlich einsehbar, sodass genau nachvollzogen werden kann, welche Nutzer bestimmten Profilen folgen.²⁶⁰ Mit dem Auslösen der „Folgen“-Funktion fällt der Nutzer also ein an die Öffentlichkeit gerichtetes Werturteil über eine Person. Ähnlich wie das Teilen fremder Inhalte handelt es sich dabei zwar nicht unbedingt um eine Sympathiebekundung oder sogar eine pauschale Zustimmung zu allen Inhalten, die von dem anderen Profil verbreitet werden, jedoch durchaus um eine explizite Anerkennung der öffentlichen Relevanz der Person und damit um einen diskursfördernden Kommunikationsakt. Auch das „Folgen“ von Personen ist deshalb durch die Meinungsfreiheit geschützt.

2. Absolute Grenze der Modalitätsfreiheit: Verhaltenssteuerung durch Zwang

Bevor auf die modalitätsrelevanten Spezifika der Social Bot-Kommunikation näher eingegangen wird, soll zunächst überprüft werden, inwieweit ihr Einsatz von bereits etablierten Restriktionen auf Modalitätsebene erfasst ist. Die absolute Grenze der Modalitätsfreiheit ist dann erreicht, wenn eine Person die Ebene der geistigen Auseinandersetzung verlässt und stattdessen versucht, eine Verhaltenssteuerung mit Zwangsmitteln herbeizuführen.

Untersucht man den Schutzbereich der Meinungsfreiheit nach einer Grenze zwischen zulässiger Kommunikation und unzulässigem Zwang, treten zwei Prinzipien in den Vordergrund, die das Schutzniveau maßgeblich mitbestimmen: Erstens kennt die Meinungsfreiheit kein Gebot kommunikativer Harmonie. Im Gegenteil: Ihr Zweck ist es, lebendige und kontroverse Debatten zu entfachen. Streit ist deshalb in diesem Kontext kein unerwünschtes Nebenprodukt übermotivierter Grundrechtsausübung, sondern zentraler Bestandteil eines funktionierenden Diskurses. Dies erkennt auch das Bundesverfassungsgericht, das in seiner Rechtsprechung immer wieder die hohe Bedeutung eines „geistigen Meinungskampfes“ hervorhebt.²⁶¹ Zweitens: Die Meinungsfreiheit schützt nicht nur das Recht, sich zu äußern und sich seiner Meinung zu entledigen, sondern auch das Anliegen, mit dem Kommunikationsakt einen Effekt auszulösen. Mit dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit erhält jede Person die Gelegenheit, ihre inneren Überzeugungen in einem kommunikativen Akt nach außen zu kehren. Doch die Artikulation

²⁶⁰ Öffentlich einsehbar sind die Follower-Listen etwa bei Twitter. Wenn ein Nutzer lediglich die Inhalte eines anderen Profils angezeigt bekommen möchte, ohne dies öffentlich zu machen, so kann er dies durch das Erstellen einer privaten Liste erreichen.

²⁶¹ Siehe nur BVerfGE 25, 256 (264 ff.) unter Berufung auf E 7, 198 (212).

einer Meinung ist kein Selbstzweck; vielmehr ist es das legitime Ziel einer sich äuernden Person, eine „geistige Wirkung“²⁶² auf ihre Adressaten zu entfalten und „meinungsbildend oder handlungsmotivierend auf sie einzuwirken“.²⁶³ Deshalb umfasst der Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG neben dem Kundgabeakt als solchen auch die Wirkungsdimension des Kommunikationsvorgangs: Der sich Äuernde hat also das Recht, aus allen denkbaren Äuerungsmodalitäten „diejenigen Umstände [zu] wählen, von denen er sich die größte Verbreitung oder die stärkste Wirkung seiner Meinungskundgabe verspricht.“²⁶⁴

Beide Prinzipien schützen die kommunikative Freiheit des Individuums, stehen aber gleichzeitig auch stellvertretend für das Konfliktpotenzial, das der Meinungsfreiheit innewohnt. Wenn eine Person nicht nur Streit sucht, sondern sich dabei auch noch besonders wirkungsvoller Überzeugungsmittel bedient, besteht das Risiko, dass die Freiheit anderer beeinträchtigt wird und die Funktionsfähigkeit des Diskurses insgesamt leidet. Deshalb gilt der Schutz der Wirkungsdimension nicht uneingeschränkt: Grundvoraussetzung einer geistigen Auseinandersetzung ist, dass die Beteiligten ihre Entscheidung in einem Zustand „innerer Freiheit“ treffen können.²⁶⁵ Deshalb verliert ein kommunikatives Verhalten seinen grundrechtlichen Schutz, wenn es zur Überzeugung des Gegenübers nicht nur auf rhetorische Werkzeuge und argumentative Qualität, sondern auf Zwangsmittel zurückgreift und damit die Entscheidungsfreiheit des Individuums unterminiert.²⁶⁶ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die sich äuernde Person zur Erreichung ihrer Ziele physische Gewalt oder einen qualitativ vergleichbaren psychischen Druck ausübt.²⁶⁷

a) Physische Gewalt als Ausgangspunkt

Die Grenzen der geistigen Auseinandersetzung sind jedenfalls dann überschritten, wenn einzelne Diskursteilnehmer versuchen, ihre Meinungen durch die Anwendung physischer Gewalt durchzusetzen.²⁶⁸ Dies gilt insbesondere für Verhaltensweisen, die strafrechtlich sanktioniert werden, wie Körperverletzungen und Sachbeschädigungen.²⁶⁹ Doch auch unterhalb der Strafbarkeitsschwelle können Handlungen vom Schutzbereich ausgeschlossen sein, wenn körperliche Gewalt

²⁶² BVerfGE 7, 198 (210).

²⁶³ BVerfGE 97, 391 (398).

²⁶⁴ BVerfGE 93, 266 (289).

²⁶⁵ BVerfGE 25, 256 (265); ähnlich *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 73.

²⁶⁶ Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 73.

²⁶⁷ Siehe zu dieser Schutzbereichsbegrenzung BVerfGE 25, 256 (S. 264 f.); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 73; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 10; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 85; *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 100; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 41.

²⁶⁸ BGH NJW 1984, S. 1226 (1229).

²⁶⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 73.

eingesetzt wird, um anderen eine Meinung aufzuzwingen. So ist etwa das Bedrängen von Passanten und die Einschränkung der räumlichen Fortbewegungsfreiheit nicht durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützt.²⁷⁰

Teilweise wird diese Schutzbereichsrestriktion aus einem „allgemeinen Friedlichkeitsvorbehalt“ hergeleitet, nach dem physische Gewalt grundsätzlich nicht als grundrechtliche Freiheitsausübung angesehen werden könne.²⁷¹ Allerdings ist die Existenz einer solchen generellen – das heißt für alle Freiheitsrechte anwendbaren – Tatbestandsbegrenzung in ihrer Pauschalität nicht zu befürworten und mit den dieser Arbeit zugrundeliegenden dogmatischen Vorannahmen nicht zu vereinbaren – auch wenn ihr im Ergebnis in vielen Fällen zuzustimmen ist.²⁷² Auch eine Anlehnung an die Formulierung des Art. 8 Abs. 1 GG, in der die Friedlichkeit einer Versammlung zur Voraussetzung für den grundrechtlichen Schutz bestimmt wird, kann nur bedingt überzeugen.²⁷³ Die Anwendung dieser in Art. 8 Abs. 1 GG explizit normierten Schutzbereichsbegrenzung auf andere Grundrechte lässt sich dogmatisch nur schwer rechtfertigen. Vielmehr spricht viel dafür, dass das Friedlichkeitsgebot ein Spezifikum der Versammlungsfreiheit ist, durch das dem besonderen Konfrontationspotenzial dieses Grundrechts Rechnung getragen wird. Grundrechtssystematisch handelt es sich also um eine Ausnahmeregelung, die nicht ohne Weiteres als ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG übertragen werden kann.²⁷⁴

Außerdem bedarf es einer solchen Konstruktion auch gar nicht: Dass die Anwendung physischer Gewalt nicht in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt, ergibt sich unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG.²⁷⁵ Schon dessen Wortlaut legt eine Exklusion körperlicher Gewaltanwendung nahe. Denn die Ausübung körperlichen Zwangs lässt sich schon sprachlich nicht unter den Begriff der Meinungsäußerung subsumieren.²⁷⁶ Die Meinungsäußerung ist ein Verhalten, das auf die Erzielung einer geistigen Wirkung abzielt. Wer fremdes Ei-

²⁷⁰ OLG Köln NVwZ 2000, S. 350 (351). Auf diese Entscheidung stützt sich auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 73.

²⁷¹ Für einen Friedlichkeitsvorbehalt plädiert etwa *Schwarz*, BayVBl. 2003, S. 326 (329 ff.); siehe außerdem *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 200 Rn. 33; *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 35.

²⁷² Zur Kritik an einem den Grundrechten immanenten Friedlichkeitsvorbehalt und verwandten Restriktionsvarianten auf Schutzbereichsebene siehe *Kahl*, AöR 131 (2006), S. 579 (605); v. *Arnauld*, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 68 ff.; *Meister*, Das System des Freiheitsschutzes im Grundgesetz, S. 79 ff.

²⁷³ In diese Richtung aber *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 73; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 95. Kritisch zu einem solchen Vorgehen *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 93.

²⁷⁴ Zum Ausnahmecharakter von Art. 8 Abs. 1 GG v. *Arnauld*, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 57.

²⁷⁵ Wie hier *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 41, siehe insbesondere auch die ergänzenden Ausführungen in Fn. 194.

²⁷⁶ *Degenhart*, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 5 I, II Rn. 143.

gentum beschädigt oder gar die körperliche Integrität einer anderen Person angreift, verlässt die Ebene der Argumentation und betritt das Terrain körperlicher Machtbehauptung. Damit schadet er letztlich nicht nur einer anderen Person, sondern auch dem öffentlichen Diskurs als solchem. Sowohl der Wortlaut als auch Sinn und Zweck der Meinungsfreiheit sprechen deshalb dafür, physische Gewalt vom Schutzbereich auszunehmen. Eine Differenzierung ist angezeigt, wenn physische Gewalt eingesetzt wird, um eine Meinung zu äußern. Man denke nur an die Protestaktion von *Beate Klarsfeld*, die auf dem CDU-Parteitag 1968 den Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger* öffentlich ohrfeigte.²⁷⁷ In einem solchen Fall, in dem das Verhalten dazu dient, eine wertende Aussage zu transportieren, verdient die Äußerung als solche durchaus den Schutz der Meinungsfreiheit – nicht geschützt ist dagegen das gewählte Ausdrucksmittel.²⁷⁸

b) Vorsichtige Erweiterung der Restriktion: psychischer Zwang durch Drohungen

Weniger eindeutig lassen sich die Schutzbereichsgrenzen bei Druckmitteln bestimmen, die ohne den Einsatz körperlicher Gewalt auskommen. In diesem Zusammenhang spielen vor allem Drohungen eine Bedeutung. Denn das Inaussichtstellen eines künftigen Übels kann einen ähnlichen Effekt auf die Willensfreiheit eines Individuums haben wie die tatsächliche Anwendung eines physischen Zwangsmittels. Gleichwohl darf ein bedeutender struktureller Unterschied zwischen Drohung und Gewalt nicht übersehen werden: Während Gewalt eine unmittelbare physische Einwirkung auf einen Körper oder eine Sache zur Folge hat, erzeugt die Drohung zunächst nur eine psychische Drucksituation. Dieser Unterschied hat im Rahmen der Schutzbereichsprüfung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG eine wichtige dogmatische Bedeutung: Denn bei der Drohung handelt es sich zumindest ihrer äußeren Erscheinung nach um eine kommunikative Handlung, deren Einflusspotenzial sich auf eine geistige Wirkung beschränkt. Die Ausübung psychischen Drucks durch eine Drohung ist deshalb eine Verhaltensweise, die nicht von vornherein dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG entzogen ist. Die Trennlinie zwischen geschützter Meinungsäußerung und unzulässiger Drohung ist also deutlich unschärfer als bei der Anwendung physischer Gewalt.

Als Orientierungshilfe für die Schutzfähigkeit kommunikativer Druckmittel kann auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Boykottaufrufen zurückgegriffen werden. In seiner Lüth-Entscheidung hat das Bundesverfas-

²⁷⁷ Siehe dazu den Pressebericht des Tagesspiegels: Den Kanzler ins Gesicht geschlagen – Zwischenfall während des CDU-Parteitages – Täterin im Schnellverfahren zu einem Jahr Gefängnis verurteilt, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/themen/1968-im-tagesspiegel/1968-im-tagesspiegel-den-kanzler-ins-gesicht-geschlagen-zwischenfall-waehrend-des-cdu-parteitages-taeterin-im-schnellverfahren-zu-einem-jahr-gefaengnis-verurteilt/23199278.html> (4.11.2023).

²⁷⁸ So auch *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 93, der als Beispiel „das Verbrennen einer fremden Fahne“ nennt.

sungsgericht zunächst festgestellt, dass ein öffentlicher Aufruf zum Boykott grundsätzlich vom Schutz der Meinungsfreiheit erfasst ist.²⁷⁹ Diese Entscheidung hebt eine spezifische Komponente der Wirkungsdimension hervor: Die Meinungsfreiheit erlaubt nicht nur, sich öffentlich zu positionieren und sich kritisch zu äußern. Sie gewährt auch das Recht, noch einen Schritt weiter zu gehen und mit den eigenen Wertvorstellungen an andere Menschen zu appellieren. Die rechtliche Absicherung dieses Schritts ist konsequent. Denn die gesellschaftliche Funktion von Kommunikation erschöpft sich nicht in dem intellektuellen Austausch von Argumenten. Das Ziel eines Debattenbeitrags ist es nicht lediglich, im geistigen Meinungskampf die argumentative Oberhand zu gewinnen, einfach nur „Recht“ zu haben oder – dem aufklärerischen Ideal²⁸⁰ folgend – die Suche nach der Wahrheit zu befördern. Vielmehr ist Kommunikation eben auch ein Mittel der Interessenwahrnehmung, dessen legitimes Ziel es ist, verhaltenssteuernd auf andere einzuwirken.²⁸¹ Die explizite Aufforderung an andere, eine bestimmte Handlung vorzunehmen oder sie zu unterlassen, ist dabei die logische Konsequenz einer subjektiven Überzeugung und von der Wirkungsdimension der Meinungsfreiheit erfasst.

Eine Grenze zieht das Bundesverfassungsgericht jedoch dann, wenn sich kommunikative Machtausübung zu einer Zwangssituation beim jeweiligen Adressaten verdichtet. In seiner Blinkfuer-Entscheidung argumentierte das Gericht, dass ein Boykottaufruf seinen verfassungsrechtlichen Schutz verliert, wenn er „sich solcher Mittel bedient, die den Angesprochenen die Möglichkeit nehmen, ihre Entscheidung in voller innerer Freiheit und ohne wirtschaftlichen Druck zu treffen“.²⁸² Bei der Begründung dieses Ergebnisses geht das Gericht in zwei Schritten vor: Zunächst stellt es fest, dass allein das faktische Bestehen eines Machtungleichgewichts nicht dazu führt, dass ein Boykottaufruf seinen verfassungsrechtlichen Schutz einbüßt.²⁸³ Das Gericht unterstreicht damit eine Selbstverständlichkeit, nämlich dass es „auch dem wirtschaftlich Stärkeren nicht verwehrt ist, einen geistigen Meinungskampf zu führen“.²⁸⁴ Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG verschließt sich erst, wenn die eigene Machtposition ausgenutzt wird, um die gewünschte Verhaltenssteuerung herbeizuführen. Ein solcher Machtmissbrauch soll etwa bei „Androhung oder Ankündigung schwerer Nachteile und Ausnutzung sozialer oder wirtschaftlicher Abhängigkeit“ vorliegen.²⁸⁵

²⁷⁹ BVerfGE 7, 198 (215 ff.), bestätigt u.a. durch E 25, 256 (264) und 62, 230 (244 f.).

²⁸⁰ Exemplarisch *Lessing*, Werke und Briefe, Band VIII, S. 505 (510): „Nicht die Wahrheit, in deren Besitz irgend ein Mensch ist, oder zu sein vermeinet, sondern die aufrichtige Mühe, die er angewandt hat, hinter die Wahrheit zu kommen, macht den Wert des Menschen. Denn nicht durch den Besitz, sondern durch die Nachforschung der Wahrheit erweitern sich seine Kräfte, worin allein seine immer wachsende Vollkommenheit besteht.“

²⁸¹ BVerfGE 97, 391 (398).

²⁸² BVerfGE 25, 256 (265).

²⁸³ BVerfGE 25, 256 (265).

²⁸⁴ BVerfGE 25, 256 (264).

²⁸⁵ BVerfGE 25, 256 (265).

Diese Leitlinien der Rechtsprechung verdienen Zustimmung. Wer die eigene Machtposition zielgerichtet einsetzt, um andere Personen zu bedrohen oder unter Druck zu setzen, verlässt die Ebene verfassungsrechtlich geschützter Kommunikation.²⁸⁶ Obwohl diese Wertung nicht – wie etwa bei der Anwendung physischer Gewalt – schon durch die Formulierung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG impliziert ist, überspannt sie dessen Wortlautgrenzen auch nicht. Denn bei einer Drohung steht nicht die subjektive Wertung des sich Äußernden im Vordergrund, sondern allein dessen eigene Machtvollkommenheit, kraft derer er die Entscheidungsautonomie anderer Personen untergräbt. Die Drohung ist deshalb keine Meinungsäußerung, sondern eine Meinungserzwingung.

Allerdings ist bei dem Rückgriff auf die Schutzbereichsausnahme für Drohungen Zurückhaltung geboten. Um eine unangemessene Beschneidung der Meinungsfreiheit zu verhindern, bieten sich zwei Kriterien an: Zum einen sollte die Drucksituation objektiv betrachtet eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten. Es reicht also nicht bereits die Androhung geringfügiger Nachteile. Nur wenn der Bedrohte sich einer Zwangslage ausgesetzt sieht, die seine Handlungsoptionen auf ein absolutes Minimum reduziert, entsteht Spielraum für das Instrument der Schutzbereichsausnahme. Zum anderen muss der Drohende seine Machtposition bewusst eingesetzt haben, um eine Verhaltensbeeinflussung zu erreichen. Die Grenzen zwischen legitimer Meinungskundgabe und unzulässiger Machtausübung verlaufen oft fließend. So etwa, wenn eine Drohung nicht explizit ausgesprochen, sondern nur zwischen den Zeilen übermittelt wird. Die Schutzbereichsrestriktion sollte nur in Fällen eingreifen, in denen die Drohung und die damit verbundene Drucksituation eindeutig ist. In allen anderen Situationen sollte der Weg zur Interessenabwägung nicht versperrt und eine Lösung auf Rechtfertigungsebene angestrebt werden.

c) Verortung von Social Bots:

Blockieren von Meinungskanälen als digitaler Zwang

Die absoluten Grenzen der Modalitätsfreiheit sind also dann erreicht, wenn eine Verhaltenssteuerung durch die Ausübung von (physischem oder psychischem) Zwang erreicht werden soll. Von einer solchen Zwangswirkung kann jedoch beim Einsatz von Social Bots regelmäßig nicht die Rede sein. Social Bots sind zwar theoretisch in der Lage, das Verhalten anderer Personen zu beeinflussen. Doch erreichen sie dies nicht durch die Anwendung von Zwangsmitteln, sondern durch eine subtile Manipulation des Diskurses unter Einsatz ihrer Täuschungseigenschaften. Social Bots schaffen vor allem Breitenwirkung: Ihr Einsatz kann dazu führen, dass bestimmte Inhalte innerhalb der sozialen Netzwerke breit gestreut

²⁸⁶ So auch die ganz herrschende Meinung im Schrifttum *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 73; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 85; *Degenhart*, in: Kahl u.a. (Hrsg.), BK GG, Art. 5 I, II Rn. 142; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 41.

werden und viele Nutzer erreichen. Denkbar ist, dass digitale Debatten so lange künstlich befeuert werden, bis einzelne Meinungsbeiträge omnipräsent sind. Doch selbst wenn eine Social Bot-Kampagne dazu führt, dass eine bestimmte Meinungsäußerung erheblich an Popularität gewinnt und den Nutzern eines sozialen Netzwerks von unterschiedlichen Seiten gewissermaßen aufgedrängt wird, entsteht keine Drucksituation, die mit der Ausübung von Gewalt oder einer Drohung vergleichbar wäre. Allein die Tatsache, dass Nutzer mit bestimmten Inhalten konfrontiert und über deren tatsächliche Popularität getäuscht werden, reicht nicht, um eine Zwangslage auszulösen. Die Manipulation des öffentlichen Diskurses durch den Einsatz von Social Bots fällt deshalb grundsätzlich nicht unter die etablierte Schutzbereichsausnahme für Zwangsmittel.²⁸⁷

Von dieser Wertung sind jedoch zwei Ausnahmen angezeigt: Zum einen greift die Schutzbereichsrestriktion für Drohungen freilich auch dann, wenn eine Drohung unter Einsatz eines Social Bots ausgesprochen oder verbreitet wird. In diesem Kontext ist allein das Resultat, also die psychische Zwangswirkung auf Seiten des Adressaten, von Bedeutung; das eingesetzte Äußerungsmedium ist dagegen irrelevant. Zum anderen entfällt der Schutz der Meinungsfreiheit, wenn Social Bots rein destruktiv eingesetzt werden, um fremde Meinungskanäle – etwa einen Hashtag oder eine Kommentarspalte – zu blockieren oder lahmzulegen.²⁸⁸ Ein Verhalten, das lediglich darauf ausgerichtet ist, durch eine Masse an zusammenhangslosen Nachrichten fremde Kommunikation zu unterbinden, ähnelt dem Einsatz physischer Zwangsmittel. Eine vergleichbare Situation im analogen Bereich liegt etwa dann vor, wenn einem Redner durch akustische Belästigungen, wie einer alles übertönenden Sirene oder ständige Zwischenrufe, seine Meinungsäußerung unmöglich gemacht wird. Ein solches Störmanöver, das nicht den Anspruch hat, einen eigenen geistigen Beitrag zu leisten, sondern dessen einziges Ziel es ist, andere Personen durch eine Zwangseinwirkung am Kommunizieren zu hindern, verdient keinen eigenständigen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG. Die gleiche Wertung muss auch für das Fluten von öffentlichen Kommunikationskanälen mit Spam-Nachrichten gelten: Wenn durch den massenweisen Einsatz von Social Bots die Interaktion innerhalb eines Teilbereichs eines sozialen Netzwerks faktisch verhindert wird, liegt eine Form digitaler Zwangseinwirkung vor, die vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit ausgenommen ist.²⁸⁹

Allerdings sind in diesem Zusammenhang stets die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls zu berücksichtigen: Wenn der Social Bot-Einsatz nicht nur der Demobilisierung, sondern gleichzeitig auch der Verbreitung eigener Inhalte

²⁸⁷ Vgl. *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 186 ff.

²⁸⁸ Zu dieser Manipulationsstrategie oben unter Teil 1.B.III.2.

²⁸⁹ So auch *Gersdorf*, in: Briner/Funk (Hrsg.), DGRI Jahrbuch 2017, S. 1 (19); *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (469). Ähnlich *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (219), der in diesem Zusammenhang zwar von der „Ausübung ‚digitaler Gewalt‘ oder ‚digitalen Drucks‘“ spricht, jedoch dogmatisch wohl eine Lösung auf Rechtfertigungsebene anstrebt; so auch *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (95 f.).

dient, sollte der Schutzbereich nicht per se verschlossen bleiben. Gleiches gilt, wenn zwar die einzelnen Beiträge nicht als Meinungen zu qualifizieren sind, aber der Gesamttaktion ein Protestcharakter und damit eine subjektive Wertung innewohnt.²⁹⁰ In solchen Fällen kann den einzelnen Beiträgen ihr kommunikativer Gehalt nicht abgesprochen werden und der Schutzbereich der Meinungsfreiheit ist grundsätzlich eröffnet. Die Beeinträchtigung der Kommunikationsfreiheiten anderer muss dann auf Rechtfertigungsebene berücksichtigt werden.

3. Automatisierung als legitime Form moderner Individualkommunikation

Das wesentliche Merkmal, das Social Bots von den tradierten Erscheinungsformen der Individualkommunikation unterscheidet, ist der Einsatz von Automatisierungstechnologie. Sobald der Steuerungsalgorithmus eines Social Bots einmal programmiert ist, laufen sämtliche Kommunikationsaktivitäten automatisiert – das heißt ohne weiteres Zutun eines Menschen – ab. Doch genießt eine solche Maschinenkommunikation den Schutz der Meinungsfreiheit oder fehlt ihr der nötige Individualbezug? Bei der Untersuchung dieser Frage soll zwischen drei Aspekten differenziert werden: Feststellen lässt sich zunächst, dass sich der Schutz der Meinungsfreiheit mangels kommunikativer Komponente nicht auf den einfachen Datenaustausch zwischen technischen Systemen erstreckt. In einem zweiten Schritt ist zu klären, ob eine Meinungsäußerung grundsätzlich auch durch die Programmierung eines Algorithmus erfolgen kann. Daran anschließend soll der Frage nachgegangen werden, unter welchen konkreten Voraussetzungen ein maschinell initiiertes Kommunikationsvorgang in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG fällt. Maßgeblich ist dabei insbesondere, dass die konkrete Äußerung einem Grundrechtsträger zugerechnet werden kann.

a) Kein Schutz von intermaschinellem Datenaustausch

Ein ausschließlich intermaschineller Datenaustausch, der keine unmittelbare Relevanz für den Meinungsbildungsprozess menschlicher Individuen besitzt, wird nicht durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützt. Dass rein maschineller Kommunikation der verfassungsrechtliche Schutz zu versagen ist, hat auch das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zum sogenannten IMSI-Cat-

²⁹⁰ Eine vergleichbare Situation im analogen Bereich ist die Verhinderung unliebsamer Meinungsäußerungen oder Versammlungen durch den Einsatz akustischer Störmittel. Wenn etwa ein Pfarrer das Glockengeläut seiner Kirche einsetzt, um eine in der Nähe stattfindende Versammlung zu verhindern, verleiht er dadurch auch seiner persönlichen Meinung Ausdruck und verdient grundrechtlichen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG (bzw. Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG). Der damit einhergehende Freiheitsverlust anderer Personen – der Versammlungsteilnehmer – ist dann im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen. Siehe zu einem solchen Fall *Staffen*, Glockengeläut gegen Neonazis nun doch straffrei, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/gerichtsurteil-glockengelaeut-gegen-neonazis-nun-doch-straffrei/775906.html> (4.11.2023).

cher bereits angedeutet.²⁹¹ Dabei handelt es sich um ein technisches Gerät, mit dem im Rahmen polizeilicher Ermittlungsarbeit der Standort eines Mobiltelefons festgestellt werden kann.²⁹² Das Bundesverfassungsgericht argumentierte in der Entscheidung, dass der Datenaustausch zwischen zwei technischen Geräten, der lediglich die Betriebsbereitschaft eines Geräts dokumentiere, keine „kommunikativen Züge“ besitze.²⁹³

Aus dieser Entscheidung lässt sich nicht auf eine generelle Schutzbereichsrestriktion für automatisierte Kommunikation schließen.²⁹⁴ Denn zum einen wurde in der Entscheidung gar nicht auf die Meinungsfreiheit Bezug genommen; Prüfungsmaßstab war vielmehr das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 GG. Zum anderen geht es bei dem angesprochenen Datensignal eines technischen Geräts, das lediglich die Standortbestimmung ermöglicht, nicht um kommunikative Inhalte, sodass es auf die Modalitätsebene – also die Frage, ob zur Äußerung einer Meinung Automatisierungstechnologie eingesetzt werden kann – in der Entscheidung gar nicht ankam. Festhalten lässt sich aber dennoch Folgendes: Nicht jeder Datenaustausch ist ein durch die Meinungsfreiheit geschützter Kommunikationsakt. Vielmehr sind maschinell erzeugte und übertragene Daten in den meisten Fällen keine Meinungsäußerungen, sondern Vorgänge, die den operativen Betrieb eines technischen Systems sicherstellen und keinerlei geistige Wirkung erzielen.

Beim Einsatz von Social Bots gestaltet sich die Ausgangssituation indessen anders: Ihr gesamtes Verhalten ist gerade darauf ausgerichtet, mit Menschen zu interagieren und am gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess zu partizipieren.²⁹⁵ Die vom Steuerungsalgorithmus erzeugten Daten verwandeln sich auf der Nutzeroberfläche des sozialen Netzwerks zu Textnachrichten, Kommentaren oder Likes und werden dadurch für die menschlichen Nutzer unmittelbar wahrnehmbar. Inhaltlich sind die Kommunikationsformen von Social Bots somit durchaus als Meinungen i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG anzusehen; deshalb ist auch die Modalität ihrer Äußerung – nämlich die Automatisierung des Kommunikationsvorgangs mittels eines Algorithmus – zumindest nicht von vornherein dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit entzogen.

²⁹¹ Siehe BVerfG NJW 2007, S. 351 (353 f.). Auf diese Entscheidungen weist auch *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467) hin.

²⁹² Vgl. BVerfG NJW 2007, S. 351 (351 f.). Die strafprozessuale Ermächtigungsgrundlage findet sich in § 100i Abs. 1 Nr. 2 StPO.

²⁹³ BVerfG NJW 2007, S. 351 (353 f.).

²⁹⁴ So auch *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467); *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 153 f.

²⁹⁵ *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467).

b) Programmierung eines Algorithmus als antizipierte Meinungsäußerung

Wie bereits angedeutet, beschränkt sich der verfassungsrechtliche Schutz der Meinungsfreiheit nicht auf einen festgelegten Kanon erfasster Äußerungsformen.²⁹⁶ Vielmehr erstreckt er sich auch auf moderne Verbreitungsmöglichkeiten, die durch die Entwicklung innovativer Technologien oder die Etablierung neuer Kommunikationsforen entstehen. Zu diesen modernen Formen der zwischenmenschlichen Interaktion gehört auch die Möglichkeit, einen Kommunikationsalgorithmus zu entwickeln, der sich anschließend – ohne, dass eine weitere menschliche Initiative erforderlich wäre – am Meinungs Austausch innerhalb der sozialen Netzwerke beteiligt und in digital geführte Debatten einklinkt. In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, dass die Programmierung der handlungsprägenden Software dabei als antizipierte Meinungsäußerung anzusehen und vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG erfasst ist.

Neue Telekommunikationstechnologien und insbesondere das Entstehen der sozialen Netzwerke führen dazu, dass sich die zwischenmenschliche Kommunikation vom analogen in den digitalen Raum verschiebt. Angesichts der „Algorithmisierung“ des menschlichen Lebens ist es jedoch wahrscheinlich, dass zukünftig noch tiefgreifendere Verlagerungsprozesse bevorstehen: In beinahe jedem Lebensbereich dienen Algorithmen und die darauf basierenden Computerprogramme als ein Mittel der Prozessoptimierung. Das Phänomen der Social Bots ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass diese Entwicklung auch den Bereich der Kommunikation erfasst hat. Es demonstriert, dass Gedankenaustausch und Meinungsbildung nicht nur manuell, sondern – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad – auch automatisiert via Kommunikationsalgorithmus erfolgen können. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft nicht nur professionelle Akteure kommunikative Prozesse durch den Einsatz von Chatbots, Social Bots oder digitalen Assistenten automatisieren, sondern sich dieser Trend auch im Privatleben vieler Menschen niederschlägt. Die Kommunikation in Form von Softwarecodes könnte mit zunehmenden Programmierkenntnissen innerhalb der modernen Gesellschaft neben herkömmliche Arten der Interaktion treten und zu einem alltäglichen Verständigungsmittel reifen.

Dieser Lebenswirklichkeit ist auch bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG Rechnung zu tragen: Es kann für den verfassungsrechtlichen Schutz einer Meinungsäußerung keine Rolle spielen, ob sie manuell zu Papier gebracht oder in einem Algorithmus implementiert wurde, solange sie geeignet ist, beim jeweiligen Adressaten eine geistige Wirkung zu entfalten. Das Formulieren von Handlungsvorschriften in einer Programmiersprache ist schließlich prinzipiell genauso gut wie andere Äußerungsmodalitäten geeignet, die eigene subjektive Wertung zu artikulieren, zu transportieren und anderen Personen zugänglich zu machen. Deshalb ist auch das Erarbeiten eines Softwarecodes grundsätzlich als

²⁹⁶ Siehe oben unter Teil 2.B.III.1.

eine von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützte Form der Meinungsäußerung anzuerkennen.²⁹⁷

Diese Auslegung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG lässt sich durch ein Anwendungsbeispiel bestätigen, zu dem bereits erste höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt: So soll auch die automatisierte Generierung von Suchmaschinenergebnissen vom Grundrecht der Meinungsfreiheit geschützt sein.²⁹⁸ Der Plattformbetreiber entwickelt den Suchmaschinenalgorithmus und trifft dadurch die Entscheidung darüber, welche Einträge dem Nutzer angezeigt werden; für den verfassungsrechtlichen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ist dagegen unerheblich, dass die konkrete Suchabfrage vollständig automatisiert abläuft.²⁹⁹ Auch der Bundesgerichtshof wendet das Grundrecht der Meinungsfreiheit auf Suchmaschinen an: In seiner Autocomplete-Entscheidung stellt er hinsichtlich der Suchmaschinenfunktion von Google auf eine verfassungsrechtliche Schutztrias aus Art. 2, Art. 5 Abs. 1 und Art. 14 GG ab;³⁰⁰ in einer weiteren Entscheidung bezieht er sich auf das „durch Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 10 EMRK geschützte Recht [...] des Providers auf Meinungs- und Medienfreiheit“.³⁰¹ Obwohl das Gericht in beiden Entscheidungen keine vertiefte Grundrechtsprüfung vornimmt, wird deutlich, dass allein die Tatsache, dass die Suchmaschinenempfehlungen automatisiert erstellt werden, nicht zu einem grundsätzlichen Ausschluss der Meinungsfreiheit führt. Dadurch erkennt das Gericht zumindest implizit an, dass Kommunikationsvorgänge, die auf dem Einsatz von Algorithmen beruhen, vom Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG erfasst sein können.

Der Einsatz von Automatisierungsanwendungen führt zu einer Medialisierung des Kommunikationsvorgangs.³⁰² Das heißt, dass die interne Bildung und Formulierung einer Meinung von dem nach außen gerichteten Artikulations-

²⁹⁷ *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (217); *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 89; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 90; *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 154; *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, S. 227 (229).

²⁹⁸ Dazu eingehend *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, S. 182 (184 ff.); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 86. Für den verfassungsrechtlichen Schutz von Suchmaschinenergebnissen durch den ersten Zusatzartikel der US-amerikanischen Verfassung plädieren *Volokh/Falk*, Journal of Law, Economics & Policy 8 (2012), S. 883 (886 ff.). Kritisch dagegen *Weichert*, in: FS Martin Kutscha, S. 147 (157 f.).

²⁹⁹ *Milstein/Lippold*, NVwZ 2013, S. 182 (184 ff.); *Volokh/Falk*, Journal of Law, Economics & Policy 8 (2012), S. 883 (888 f.). Mit a.A. *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 178.

³⁰⁰ BGH NJW 2013, S. 2048 (2349). Gleichwohl bezieht sich das Gericht einige Absätze später (S. 2350) hinsichtlich Entwicklung und Verwendung „der die Suchvorschläge erarbeitenden Software“ nur noch auf Art. 2 und 14 GG; Art. 5 Abs. 1 GG wird im weiteren Abwägungsprozess nicht mehr explizit erwähnt.

³⁰¹ BGH NJW 2018, S. 2324 (2327).

³⁰² Zur Medialisierung von Kommunikation und ihren Auswirkungen auf den Schutz der Meinungsfreiheit *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (72 f.).

vorgang und vor allem der Wahrnehmung beim Rezipienten entkoppelt wird.³⁰³ Diese Entkopplung hat in der Regel sowohl eine räumliche als auch eine zeitliche Dimension.³⁰⁴ Denn zum einen befinden sich die an der Kommunikation beteiligten Akteure nicht am selben Ort. Und zum anderen kommt es zu einer Diskrepanz zwischen Äußerungsmoment, also der Programmierung oder Aktivierung der Software, und Rezeption – es kommt gewissermaßen zu einer gestreckten Meinungsäußerungsphase.³⁰⁵ Allerdings handelt es sich bei beiden Entkopplungssituationen um Phänomene, die auch anderen Kommunikationsmitteln immanent sind: Beispiele sind das Verfassen eines Briefes, einer Kurznachricht oder Email, aber auch die Veröffentlichung eines Meinungsbeitrags in einer Zeitung oder die Publikation einer wissenschaftlichen Stellungnahme.³⁰⁶ Bei diesen Kommunikationsmöglichkeiten ist die Ortsverschiedenheit der interagierenden Personen geradezu Anlass für den Einsatz des Kommunikationsmediums; gleichzeitig kommt es zu einer zeitlichen Trennung von menschlicher Entscheidung und tatsächlicher Meinungskundgabe. Nichtsdestotrotz führt die Medialisierung in keinem der Fälle dazu, dass der verfassungsrechtliche Schutz entfällt. Vielmehr liegt ein einheitlicher Kommunikationsvorgang vor, der als solcher den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG verdient. Diese Wertung kann auf die Automatisierung zwischenmenschlicher Interaktionsformen übertragen werden: Die Implementierung von subjektiven Wertungen in einem Kommunikationsalgorithmus ist nichts anderes als eine antizipierte Meinungsäußerung.³⁰⁷

c) Mindestanforderung: Zurechnungszusammenhang zwischen Mensch und Maschine

Eine grundlegende Voraussetzung für die Aktivierung des Grundrechtsschutzes ist jedoch, dass das in den sachlichen Schutzbereich fallende Verhalten einem Grundrechtsträger zuzurechnen ist. Mit Blick auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit heißt das: Es muss ein hinreichender Zusammenhang zwischen der kundgegebenen Meinung und dem zugrundeliegenden menschlichen Entscheidungsprozess bestehen. Denn nur als Resultat eines menschlichen Kommunikationsverhaltens genießt eine Äußerung den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG. Dass es sich bei dieser Feststellung nicht um eine Banalität, sondern um ein

³⁰³ Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (467); Milker, ZUM 2017, S. 216 (217).

³⁰⁴ Vgl. Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (72).

³⁰⁵ Säcker, in: ders. u.a. (Hrsg.), MüKo BGB I, Einl. BGB Rn. 197 benutzt im Kontext von automatisierten Willenserklärungen eine ähnliche Terminologie und spricht von einer „gestreckten Willensäußerungsphase“; ähnlich Kitz, in: Hoeren u.a. (Hrsg.), Handbuch Multimedia-Recht, Teil 13.1 Rn. 55.

³⁰⁶ Ähnliche Beispiele bei Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (72); Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (467).

³⁰⁷ So Milker, ZUM 2017, S. 216 (217 f.); Iben, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 171; Röttgen/Juelicher, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, S. 227 (229).

wesentliches Problem moderner Grundrechtsdogmatik handelt, beweisen die beträchtlichen Zurechnungsschwierigkeiten, die mit dem technologischen Fortschritt und dem Einsatz künstlicher Intelligenz einhergehen.³⁰⁸

Während weder zeitliche noch räumliche Entkopplung von Meinungsbildung, Kundgabeakt und Wahrnehmung durch den Rezipienten den erforderlichen Zurechnungszusammenhang in Frage stellen, ist möglicherweise eine andere Wertung angezeigt, wenn es zu einer sachlich-inhaltlichen Diskrepanz zwischen menschlichem Verhalten und späterer Äußerung kommt. Virulent wird dieses Problem der inhaltlichen Entkopplung beim Einsatz von Automatisierungstechnologie: Je höher der Autonomiegrad einer Anwendung ist, desto mehr bröckelt der Zurechnungszusammenhang zwischen Mensch und Maschine. Dass die Delegation wesentlicher Kommunikationsvorgänge an maschinelle Systeme und der damit potenziell verbundene Wandel zwischenmenschlicher Interaktion problematisch ist, zeigt auch ein Blick auf den Schutzzweck der Meinungsfreiheit: In seiner Lüth-Entscheidung betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Meinungsfreiheit „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit“ und gleichzeitig „für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung [...] schlechthin konstituierend“ sei.³⁰⁹ Beim Einsatz von Automatisierungstechnologie lockert sich die Verbindung zwischen menschlichem Subjekt und dem kommunikativen Resultat – wenn es nicht sogar zu einer vollständigen Entkopplung von beidem kommt. Wenn der Mensch die Hoheit über seine Kommunikationsaktivität an einen Algorithmus abgibt, leidet sowohl die persönlichkeitsverwirklichende als auch die demokratisch-legitimierende Funktion der Meinungsfreiheit. Denn eine rein maschinelle Kommunikation, die nicht auf der Entscheidung eines Individuums beruht, sondern allein durch technische Rechenoperationen determiniert ist, lässt sich kaum als Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit werten. Und auch der demokratische Willensbildungsprozess ist auf die Initiative der Menschen als wahlberechtigte und legitimationsstiftende Subjekte angewiesen; maschinengenerierten Meinungsäußerungen hingegen fehlt es an demokratischer Legitimationskraft.

Doch wo verläuft die Grenze zwischen menschlicher und maschineller Kommunikation und unter welchen Voraussetzungen lässt sich ein automatisiert ausgelöstes Verhalten einem dahinterstehenden Grundrechtsträger zurechnen? Auf diese Frage gibt es weder eine präzise noch eine abschließende Antwort. Vielmehr verläuft der Übergang zwischen menschlichem und maschinellem Verhalten fließend: Einerseits handelt es sich bei der Programmierung eines Algorithmus um eine schützenswerte Form der menschlichen Grundrechtsausübung. Andererseits kann sich eine einmal programmierte künstliche Intelligenz etwa durch maschinelles Lernen möglicherweise so weit von ihrer ursprünglichen Ausgestaltung

³⁰⁸ Siehe dazu im Kontext einer Grundrechtsberechtigung für maschinelle Systeme oben unter Teil 2.A.II.

³⁰⁹ BVerfGE 7, 198 (208).

entfernen, dass der Zurechnungszusammenhang durchbrochen wird,³¹⁰ in einem solchen Fall kann kaum noch von einer durch den Programmierer antizipierten Verhaltensweise gesprochen werden.³¹¹

Trotz der bestehenden Unsicherheiten lassen sich allerdings einige Kriterien aufstellen, welche die Abgrenzung zumindest erleichtern. Dabei lohnt sich zunächst ein Blick auf die Konstellationen der automatisierten Willenserklärung. Die im Zivilrecht angewendeten Zurechnungsgrundsätze für den Bereich automatisierter Kommunikation können – zumindest in abstrahierter Form – auch im Verfassungsrecht nutzbar gemacht werden. Ausgehend von diesen Leitlinien soll einerseits untersucht werden, unter welchen Voraussetzungen automatisiertem Kommunikationsverhalten der Grundrechtsschutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG zu versagen ist. Andererseits wird zu konkretisieren sein, welchem Rechtssubjekt die Äußerungen von Social Bots zuzurechnen sind.

aa) Zivilrechtliche Zurechnungsgrundsätze zur automatisierten Willenserklärung

Die Frage, ab welchem Automatisierungsstadium sich eine durch einen Algorithmus ausgelöste Verhaltensweise nicht mehr einem dahinterstehenden Subjekt zurechnen lässt, stellt sich nicht nur im Verfassungsrecht, sondern durchzieht die gesamte Rechtsordnung. Bei der Suche nach Abgrenzungskriterien kann deshalb auch auf Lösungsansätze aus anderen Rechtsgebieten zurückgegriffen werden; insbesondere die zivilrechtlichen Grundsätze zur automatisierten Willenserklärung bieten sich diesbezüglich an.³¹² Denn auch dort stellt sich die Frage, inwieweit automatisiertes Kommunikationsverhalten einem Menschen zurechenbar ist.

Unter dem Stichwort der automatisierten Willenserklärung werden im Zivilrecht Fallkonstellationen behandelt, bei denen sich eine Person einer Automatisierungsanwendung bedient, um eine rechtlich erhebliche Erklärung abzugeben; häufigster Anwendungsfall ist dabei der Vertragsschluss im Internet.³¹³ Die

³¹⁰ Siehe *Habel*, *Roboterjournalismus*, S. 139 ff. Zu der Autonomie selbstlernender Systeme siehe *Zech*, *ZfPW* 2019, S. 198 (200 f.).

³¹¹ Wenn mangels Zurechnungszusammenhangs zwischen menschlichem Verhalten und späterer Äußerung der Schutz der Meinungsfreiheit entfällt, käme allenfalls noch ein Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit in Betracht, siehe dazu oben unter Teil 2.A.II.3.b).

³¹² Einen Rückgriff auf die Grundsätze der automatisierten Willenserklärung befürwortet auch *Milker*, *ZUM* 2017, S. 216 (217).

³¹³ Zur automatisierten Willenserklärung siehe etwa *Spindler*, in: ders./Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, Vorb. zu §§ 116 ff. BGB Rn. 1 ff.; *Säcker*, in: ders. u.a. (Hrsg.), *MüKo BGB I*, Einl. BGB Rn. 191 ff.; *Kitz*, in: Hoeren u.a. (Hrsg.), *Handbuch Multimedia-Recht*, Teil 13.1 Rn. 46 ff.; *Specht/Herold*, *MMR* 2018, S. 40 (41 ff.); *Clemens*, *NJW* 1985, S. 1998 (1998 ff.); *Cornelius*, *MMR* 2002, S. 353 (354 ff.); *Paulus/Matzke*, *ZfPW* 2018, S. 431 (438 ff.). In der einschlägigen Literatur wird keine einheitliche Terminologie verwendet: So wird teilweise zwischen automatisierten Willenserklärungen und Computererklärungen unterschieden, siehe *Spindler*, in: ders./Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, Vorb. zu §§ 116 ff. BGB Rn. 5 ff. Andere Autoren differenzieren dagegen zwischen Er-

Einsatzmöglichkeiten in der Praxis sind vielfältig und insbesondere durch die Ausweitung des Onlinehandels entwickeln sich stetig neue Geschäftsmodelle: Beispiele sind etwa Buchungsportale, bei denen der Vertragsschluss ohne menschliche Intervention auf Seiten des Anbieters zustande kommt, vernetzte Haushaltsgeräte, die eigenständig Onlineeinkäufe erledigen können, oder elektronische Agenten, mit deren Hilfe Informationsbeschaffung, Vertragsverhandlungen und Vertragsschluss automatisiert werden können. Solche Anwendungen versprechen zwar einerseits Effizienzgewinne, andererseits führen sie im Rechtsverkehr aber auch zu Problemen. Insbesondere, wenn es zu Fehlfunktionen oder Missverständnissen kommt, wird die zivilrechtliche Dogmatik auf die Probe gestellt. Ein grundlegendes Problem ist dabei, ob bei automatisierten Äußerungen der Tatbestand der Willenserklärung erfüllt ist. Da maschinelle Systeme – zumindest *de lege lata* – auch im Zivilrecht keine Rechtspersönlichkeit besitzen, können sie keinen Rechtsbindungswillen bilden und daher auch keine eigene Willenserklärung abgeben. Deshalb können sie weder im eigenen noch – als Stellvertreter im Sinne von § 164 Abs. 1 S. 1 BGB – im fremden Namen einen Vertrag schließen. Wirksamkeit erlangt die automatisierte Willenserklärung also nur dann, wenn man auf die hinter dem technischen System stehende natürliche Person abstellt und ihr die Erklärung zurechnet.³¹⁴

Grundvoraussetzung für die Zurechnung einer maschinell erstellten Willenserklärung ist, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen der menschlichen Handlung und der Erklärung besteht.³¹⁵ Doch allein die natürliche Kausalität kann als Zurechnungskriterium nicht genügen; vielmehr muss noch ein zusätzliches Element hinzutreten – insbesondere muss sich in der Erklärung auch der subjektive Wille des Erklärenden realisieren.³¹⁶ Ein hinreichender Zurechnungszusammenhang besteht jedenfalls bei solchen Anwendungen, bei denen der Betreiber im Vorfeld durch die Konfiguration des Algorithmus den Kontext und

klärungen von automatisierten und solchen von autonomen Systemen, siehe *Paulus/Matzke*, ZfPW 2018, S. 431 (440 ff.). In dieser Arbeit wird ein weites Begriffsverständnis zugrunde gelegt, sodass alle Erklärungen, die automatisiert erstellt werden, zunächst als automatisierte Willenserklärungen eingeordnet werden – unabhängig vom jeweiligen Autonomiegrad des Systems.

³¹⁴ So die h.M., siehe etwa BGH NJW 2013, S. 598 (599): „Nicht das Computersystem, sondern die Person (oder das Unternehmen), die es als Kommunikationsmittel nutzt, gibt die Erklärung ab oder ist Empfänger der abgegebenen Erklärung.“ Ähnlich OLG Hamm NJW 2004, S. 2601. Aus der Literatur: *Spindler*, in: ders./Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, Vorb. zu §§ 116 ff. BGB Rn. 6; *Pieper*, K&R 2019, Beilage 1 zu Heft 7/8, S. 14 (17); *Bräutigam/Klindt*, NJW 2015, S. 1137 (1137 f.); *Pieper*, InTeR 2016, S. 188 (189).

³¹⁵ *Kitz*, in: Hoeren u.a. (Hrsg.), Handbuch Multimedia-Recht, Teil 13.1 Rn. 56.

³¹⁶ Konstitutive (subjektive) Merkmale der Willenserklärung sind nach h.M. Handlungswille und (zumindest potenzielles) Erklärungsbewusstsein. Der Erklärende muss sich also bewusst sein, dass er überhaupt eine Handlung vornimmt und dass diese Handlung rechtserheblich ist. Der Geschäftswille, also das Bewusstsein ein konkretes Rechtsgeschäft abzuschließen, ist hingegen keine Voraussetzung für die Wirksamkeit einer Willenserklärung. Siehe dazu *Ellenberger*, in: Grüneberg u.a. (Hrsg.), BGB, Einf. vor § 116 Rn. 1 ff.

Inhalt der Erklärung klar definiert hat; zum Zeitpunkt der menschlichen Entscheidung ist die später abgegebene Willenserklärung also bereits eindeutig bestimmt oder zumindest bestimmbar.³¹⁷ Davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn das durch den Algorithmus ausgelöste Verhalten an den Eintritt eines spezifischen Ereignisses geknüpft ist. So etwa bei Verwendung eines elektronischen Agenten, der bei einer Onlineauktion bis zu einem vorab festgelegten Höchstpreis selbstständig Gebote abgibt.³¹⁸ Bei solchen „konditionalen Vorgaben“ verwirklicht sich in der automatisierten Erklärung eindeutig der Wille derjenigen Person, die das System für eigene Zwecke einsetzt.³¹⁹

Weniger eindeutig gestaltet sich die Zurechnung hingegen bei komplexeren Formen der Automatisierung, also bei Systemen, die teilweise oder vollständig autonom am Rechtsverkehr teilnehmen. Darunter fallen insbesondere selbstlernende Systeme: Im Gegensatz zu herkömmlichen Algorithmen, die regelbasiert und schematisch arbeiten, beruhen die Verhaltensweisen solcher Systeme nicht auf einer vorab festgelegten Funktionslogik, sondern ihre Entscheidungsparameter verändern sich durch maschinelles Lernen im Laufe der Zeit.³²⁰ Durch den Einsatz von solchen nicht-deterministischen Technologien emanzipieren sich maschinelle Akteure von ihrer ursprünglichen Programmierung – ihr Verhalten gewinnt an Autonomie.³²¹ Die Konsequenz dieses Autonomiezuwachses ist, dass der menschliche Anteil an der Handlung sinkt und die Verhaltensweisen an Vorhersehbarkeit verlieren.³²² Doch auch bei solchen komplexeren Systemen kann regelmäßig die Zurechnung von Willenserklärungen bejaht werden: Dabei wird auf einen „generellen Handlungswillen“ des Betreibers abgestellt, der auch zunächst nicht eindeutig vorhersehbare Verhaltensweisen umfasst, sofern sie den vorgegebenen strategischen Kurs nicht verlassen.³²³ Insbesondere wenn der Mensch die wesentlichen Handlungsparameter vorgibt und die Entscheidungen des Computersystems kontrollieren kann, sollte er auch die Konsequenzen des rechtsgeschäftlichen Handelns tragen.

³¹⁷ *Paulus/Matzke*, ZfPW 2018, S. 431 (442); *Specht/Herold*, MMR 2018, S. 40 (40 f.).

³¹⁸ Dieses Beispiel verwenden auch *Specht/Herold*, MMR 2018, S. 40 (40 f.).

³¹⁹ *Specht/Herold*, MMR 2018, S. 40 (41); *Konertz/Schönhof*, Das technische Phänomen „Künstliche Intelligenz“ im allgemeinen Zivilrecht, S. 99 f.

³²⁰ *Zech*, ZfPW 2019, S. 198 (200).

³²¹ So definiert *Zech*, in: Gless/Seelmann (Hrsg.), Intelligente Agenten und das Recht, S. 163 (170) autonomes Verhalten dahingehend, „dass ein informationstechnisches System sein Verhalten auch ohne unmittelbaren Anlass von außen verändern kann“. Ähnlich *Borges*, NJW 2018, S. 977 (978); *Pieper*, InTeR 2016, S. 188 (190). Zu nicht-deterministischen Verhaltensweisen von Software-Agenten *Kirn/Müller-Hengstenberg*, MMR 2014, S. 225 (228 f.).

³²² Vgl. *Paulus/Matzke*, ZfPW 2018, S. 431 (442 f.), die in diesem Zusammenhang in Abgrenzung zur lediglich automatisierten Willenserklärung von „autonomen Willenserklärungen“ sprechen.

³²³ Auf einen „generellen Handlungswillen“ rekurren etwa *Paulus/Matzke*, ZfPW 2018, S. 431 (444); *Spindler*, in: ders./Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, Vorb. zu §§ 116 ff. BGB Rn. 6. Mit a.A. dagegen *Konertz/Schönhof*, Das technische Phänomen „Künstliche Intelligenz“ im allgemeinen Zivilrecht, S. 112 ff.

Zweifellos gerät die Zurechnungslösung jedoch ab einem gewissen Autonomiegrad an ihre Grenzen.³²⁴ Denn wenn der menschliche Beitrag am Entscheidungsprozess gänzlich in den Hintergrund rückt, könnte es an einem legitimen Anknüpfungspunkt für eine Verhaltenszuordnung fehlen – die Zurechnung verkommt dann zur „Fiktion“.³²⁵ Eine solche Situation liegt etwa vor, wenn ein technisches System „Phantasieerklärungen“ abgibt, die mit der ursprünglichen Intention des Verwenders nichts mehr gemein haben.³²⁶ Denkbar ist auch, dass in Zukunft autonome Agenten existieren werden, die als selbstständige Marktakteure am Geschäftsverkehr – etwa im Bereich des Wertpapierhandels – teilnehmen und dabei an keinerlei vom Menschen diktierte Vorgaben gebunden sind, sondern sich ausschließlich am Prinzip der Gewinnoptimierung orientieren. Für solche hochautonomen Systeme wirkt die Zurechnungslösung konstruiert, so dass zukünftig womöglich neue Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden müssen, um rechtliche Unsicherheiten zu vermeiden.³²⁷ Die meisten der derzeit einsetzenden Systeme besitzen indessen einen Autonomiegrad, für den der Zurechnungsmechanismus durchaus angemessen ist.³²⁸

bb) Zurechnung automatisierter Meinungsäußerungen durch Social Bots

Angelehnt an die zivilrechtliche Dogmatik zur automatisierten Willenserklärung lassen sich allgemeine Zurechnungsgrundsätze für automatisierte Kommunikation aufstellen, die auch auf das Verfassungsrecht und insbesondere das Grundrecht der Meinungsfreiheit übertragbar sind. Dabei zeigt sich, dass sich automatisierte Meinungsäußerungen – zumindest nach dem technologischen *status quo* – in aller Regel menschlichen Grundrechtsträgern zurechnen lassen. Auch Social Bot-Kommunikation erfährt daher grundsätzlich Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG.

Für die Frage, ob ein automatisierter Kommunikationsakt einem menschlichen Sprecher zugerechnet werden kann, lassen sich die folgenden Leitlinien heranziehen: Den Ausgangspunkt für die Zurechnung bildet die Kausalität zwi-

³²⁴ Die sich abzeichnende Konfliktlage beleuchtet *Spindler*, in: ders./Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, Vorb. zu §§ 116 ff. BGB Rn. 7.

³²⁵ *Pieper*, *InTeR* 2016, S. 188 (192).

³²⁶ So *Paulus/Matzke*, *ZfPW* 2018, S. 431 (445), die sich in einem solchen Fall für eine Rechtsscheinhaftung bzw. einen *cic*-Anspruch aus §§ 311, 280 Abs. 1 BGB aussprechen.

³²⁷ *Spindler*, in: ders./Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, Vorb. zu §§ 116 ff. BGB Rn. 7, der auf eine ganze Reihe von denkbaren Lösungsalternativen verweist, etwa „die Zubilligung einer Rechtsfähigkeit [...], die analoge Anwendung der Vorschriften über die Stellvertretung, die Anwendung des Grundsatzes der Blanketterklärung und auch die Modifizierung der allgemeinen Rechtsgeschäftslehre und (kodifizierte) Anpassung an die neue Rechtswirklichkeit“. Einen rechtlichen Wandel prognostiziert auch *Pieper*, *InTeR* 2016, S. 188 (192).

³²⁸ *Spindler*, in: ders./Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, Vorb. zu §§ 116 ff. BGB Rn. 7.

schen menschlichem Entscheidungsvorgang und der zuzurechnenden Handlung. Wenn der Mensch keinerlei Ursache für die Verhaltensweise des technischen Systems gesetzt hat, ist die Zurechnung von vornherein ausgeschlossen. Doch eine rein kausale Beziehung sagt wenig über den tatsächlichen Einfluss des handelnden Subjekts aus: Auch die Person, die die Hardware einschaltet, setzt einen kausalen Beitrag für die spätere Äußerung des Algorithmus – ohne auch nur die geringste inhaltliche Gestaltungsmöglichkeit zu besitzen. Maßgeblich ist deshalb ein weiteres Kriterium: Das sich äußernde Subjekt muss die wesentlichen Handlungsparameter setzen, sodass sich in dem nach außen tretenden Kommunikationsakt sein persönlicher Wille spiegelt. Davon kann dann ausgegangen werden, wenn eine konkrete Äußerung zum Zeitpunkt der Programmierung vorhersehbar oder aber zumindest *ex post* nachvollziehbar ist.³²⁹ Nicht erforderlich ist indessen, dass jedes Detail der Kommunikation vorweggenommen wird; auch der Einsatz selbstlernender Systeme durchbricht nicht zwangsläufig den Zurechnungszusammenhang. Vielmehr reicht es aus, wenn das Individuum eine klar umrissene Agenda vorgibt und diese anschließend durch einen teilautonomen Kommunikationsagenten mit konkreten Inhalten gefüllt wird.³³⁰

Bei der Zurechnung automatisierter Meinungsäußerungen kommt es also maßgeblich auf den Autonomiegrad des eingesetzten Kommunikationsagenten an. So ist das Verhalten regelbasierter Systeme vorhersehbar und als unmittelbare Folge des Programmiervorgangs stets einem Menschen zurechenbar. Bei lernfähigen Systemen steigt der Autonomiestatus und die Zurechnung erfordert einen höheren Begründungsaufwand. Unter der Prämisse, dass im aktuellen Entwicklungsstadium Software-Agenten lediglich über eine partielle Autonomie verfügen und ihre Verhaltensweisen damit zu einem hinreichenden Grad menschlich determiniert sind, liegt im Bereich der automatisierten Kommunikation regelmäßig ein ausreichender Zurechnungszusammenhang vor.³³¹

Überträgt man diese Grundsätze auf das Phänomen der Social Bots, wird deutlich, dass die Zurechnung der automatisierten Meinungsäußerungen in den meisten Fällen unproblematisch sein dürfte.³³² Grund dafür ist zunächst, dass ein

³²⁹ *Habel*, *Roboterjournalismus*, S. 25 f., 135 ff.

³³⁰ Ähnlich *Habel*, *Roboterjournalismus*, S. 137; *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 155 f.

³³¹ Aus diesem Grund ist zum jetzigen Zeitpunkt auch die Einführung einer eigenen Rechtssubjektivität für maschinelle Akteure nicht geboten, siehe dazu oben unter Teil 2.A.II.3.b).

³³² Auch die meisten Stellungnahmen in der Literatur gehen von einem Zurechnungszusammenhang aus, ohne überhaupt differenzierte Zurechnungsüberlegungen anzustellen, siehe *Dankert/Dreyer*, *K&R* 2017, S. 73 (74 f.); *Milker*, *ZUM* 2017, S. 216 (217); *Schröder*, *DVB* 2018, S. 465 (467); *Krüper*, in: *Unger/v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (74 f.); *Röttgen/Juelicher*, in: *Taeger* (Hrsg.), *Recht 4.0*, S. 227 (229 f.); *Brings-Wiesen*, *Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?*, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023); *Zumkeller-Quast*, *Die Nutzung von Social Bots als Identitätstäuschung*, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017> (4.11.2023); *Steinbach*, *ZRP* 2017, S. 101 (102); *Volkmann*, *MMR* 2018, S. 58 (60).

großer Teil der eingesetzten Social Bots nur einen geringen Komplexitätsgrad aufweist.³³³ Denn für viele der identifizierten Manipulationsstrategien ist kein ausdifferenziertes Kommunikations- oder Sozialverhalten erforderlich.³³⁴ Insbesondere das Erzeugen künstlicher Mehrheiten und das Fluten gegnerischer Meinungskanäle lassen sich bereits mit regelbasierten Algorithmen automatisieren. Social Bots, die lediglich dafür eingesetzt werden, bestimmten Personen zu folgen, deren Inhalte zu teilen oder vorgefertigte Äußerungen zu veröffentlichen, sind deshalb nicht mit einer hochkomplexen Steuerungssoftware ausgestattet. Bei diesen einfachen Automatisierungsformen besteht ein enger und *ex post* überprüfbarer Zurechnungszusammenhang zwischen menschlicher Entscheidung und dem späteren Kommunikationsakt.³³⁵

Doch auch beim Einsatz komplexerer Steuerungsalgorithmen steht die Zurechenbarkeit der maschinellen Meinungsäußerung grundsätzlich nicht in Frage.³³⁶ So etwa, wenn Sprachverarbeitungssoftware verwendet wird, die imstande ist, eigene Texte zu kreieren und mit anderen Nutzern einen Dialog zu führen. Solange die Äußerung in das von einem Menschen vorgegebene Gesamtkonzept eingebunden und ihr Zustandekommen *ex post* nachvollziehbar ist, bleibt der Zurechnungszusammenhang unberührt.³³⁷ Ein anderes Ergebnis ist erst dann angezeigt, wenn ein Social Bot gänzlich unabhängig von menschlichen Handlungsvorgaben agiert; entweder weil er sich durch maschinelles Lernen von der festgelegten Agenda entfernt und eigene Ziele verfolgt oder weil er von Anfang an autonom am Kommunikationsprozess teilnimmt.³³⁸

³³³ Siehe dazu oben unter Teil 1.A.III.2.

³³⁴ Zu möglichen Manipulationsstrategien siehe oben unter Teil 1.B.III.

³³⁵ Einen Zurechnungszusammenhang bei der Veröffentlichung vorformulierter Äußerungen bejahen auch *Dreyer/Schulz*, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder vom Juli 2019, abrufbar unter: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf (4.11.2023), S. 16; *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (74).

³³⁶ Siehe etwa *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467), der auch beim Einsatz von selbstlernenden Algorithmen die Zurechnung bejaht; ähnlich *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 158 ff. *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (75) deutet dagegen an, dass die bisherigen Zurechnungskonzepte in Zukunft überdacht werden müssen.

³³⁷ *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (75) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Rahmenwillen“ des Urhebers, der auch „eigenständigere Kommunikationsdynamiken der Software erlaubt“. Siehe auch *Habel*, *Roboterjournalismus*, S. 137 f.

³³⁸ Zu den Grenzen der Zurechenbarkeit siehe *Habel*, *Roboterjournalismus*, S. 139 ff. Dass der Schutz der Meinungsfreiheit bei autonom agierenden Bots entfallen könnte, deuten auch *Dreyer/Schulz*, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder vom Juli 2019, abrufbar unter: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf (4.11.2023), S. 16 sowie *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (75) an. Ein anschauliches Beispiel für einen Kommunikationsagenten, dessen

cc) Konkretisierung des Zurechnungssubjekts

Das Kommunikationsverhalten von Social Bots kann also regelmäßig einem menschlichen Subjekt und damit einem Grundrechtsträger zugerechnet werden. Von dieser Feststellung ausgehend stellt sich die Frage, welcher konkreten Person die automatisierte Meinungsäußerung zuzuordnen ist, wenn mehrere Akteure an einem Social Bot-Einsatz beteiligt sind. Dabei ist es naheliegend, zunächst auf diejenige Person abzustellen, die den Steuerungsalgorithmus programmiert und dadurch die wesentlichen Handlungsparameter des Social Bots implementiert hat.³³⁹ Doch allein die Durchführung des Programmiervorgangs reicht als Zuordnungskriterium nicht aus. Entscheidend ist vielmehr, wer die wesentlichen inhaltlichen Akzente setzt. Denn die Meinungsfreiheit schützt in erster Linie denjenigen, der als geistiger Urheber hinter einer Äußerung steht und in ihr seine subjektive Wertung zum Ausdruck bringt. Wenn der Programmierer lediglich fremde Vorgaben umsetzt und als verlängerter Arm einer anderen Person agiert, ist deshalb nicht auf ihn, sondern auf den jeweiligen Hintermann abzustellen.³⁴⁰ Wer inhaltlich die Fäden einer Social Bot-Kampagne in der Hand hält und als Zurechnungssubjekt anzusehen ist, lässt sich also nicht pauschal beantworten: Je nach Einzelfall kann es sich dabei um den Programmierer des Algorithmus, den Initiator der Kampagne oder eine dritte Person handeln, die ihre persönliche Meinung eingebracht hat.

Verhalten sich durch maschinelles Lernen verselbstständigt hat, ist der von Microsoft entwickelte Chatbot Tay: Tay sollte durch Interaktionen mit menschlichen Nutzern auf Twitter die eigenen Sprach- und Kommunikationsfähigkeiten verbessern. Während er zu Beginn noch neutrale Inhalte wie Horoskope oder harmlose Witze von sich gab, fiel er bereits nach einigen Stunden durch eine Reihe von hetzerischen Tweets auf. Einige Nutzer hatten den Algorithmus absichtlich mit sexistischen und rassistischen Inhalten konfrontiert, die dieser daraufhin in sein sprachliches Repertoire aufnahm. Nach nur 16 Stunden musste Microsoft das Experiment beenden. Siehe dazu *NefflNagy*, *International Journal of Communication* 10 (2016), S. 4915 (4920 ff.); *Mehrens*, in: Steinbrecher/Rager (Hrsg.), *Wenn Maschinen Meinung machen*, S. 20 (21); *Graff*, *Rassistischer Chat-Roboter: Mit falschen Werten bombardiert*, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/digital/microsoft-programm-tay-rassistischer-chat-roboter-mit-falschen-werten-bombardiert-1.2928421> (4.11.2023). Ob im Fall von *Tay* der grundrechtliche Schutz wirklich zu versagen wäre, ist jedoch fraglich, da die Verselbstständigung gerade nicht auf Grund der hohen Komplexität des Algorithmus stattfand, sondern auf der Manipulation durch andere Nutzer beruhte.

³³⁹ Zurückhaltender *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 162 ff.

³⁴⁰ So stellt *Milker*, *ZUM* 2017, S. 216 (217) auf die Person ab, die den Bot „einsetzt“. *Schröder*, *DVBf*. 2018, S. 465 (466) bezieht sich auf die Personen, die den Social Bot „programmieren und verwenden“. Auch *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 165 ff. stellt auf den Verwender der Steuerungssoftware ab. Mit einer ähnlichen Wertung im Kontext von Journalismus-Bots *Habel*, *Roboterjournalismus*, S. 141 f.

4. Fiktive Profilgestaltung als geschützte Anonymität

Social Bots operieren regelmäßig unter einem pseudonymisierten Profil. Die Person, die hinter der Social Bot-Kampagne steht und auf die sich der Grundrechtsschutz bezieht, kommuniziert also nicht unter ihrem eigenen Namen, sondern verwendet fiktive oder sogar fremde Profilinformatoren.³⁴¹ Dieses Vorgehen ermöglicht es dem Betreiber einerseits, seine eigene Identität zu verschleiern und sich vor möglichen rechtlichen Konsequenzen zu schützen; andererseits erlaubt es ihm, nicht nur ein einzelnes Profil zu lenken, sondern eine ganze Armada an Social Bots zu orchestrieren. Obwohl sich das Missbrauchspotenzial einer solchen Kommunikationsstrategie nicht von der Hand weisen lässt, führt die Identitätstauschung als solche nicht zu einem Verlust des Grundrechtsschutzes. Denn Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG schützt auch die anonyme Kommunikation und damit die Verwendung unwahrer Profilinformatoren.

a) Begriffsklärung: Pseudonymität und Anonymität

Wenn eine sich äußernde Person ihren echten Namen verbirgt, kann terminologisch zwischen der anonymen und der pseudonymen Kommunikation differenziert werden. Anonymität bedeutet zunächst „Namenlosigkeit“: Der sich Äußernde kommuniziert also, ohne seinen Namen zu offenbaren.³⁴² Im allgemeinen Sprachgebrauch bezieht sich der Begriff der Anonymität jedoch nicht lediglich auf den Namen, sondern auf alle Merkmale, anhand derer eine Person identifiziert werden kann.³⁴³ Thiel definiert Anonymität deshalb als „eine Zustandsbeschreibung in einer intersubjektiven Handlungssituation, in der es unmöglich ist, eine Handlung oder Kommunikation einem Individuum oder Subjekt korrekt zuzuordnen und es über den Kontext hinaus erreichbar [oder] verantwortlich zu machen“.³⁴⁴ Bei der Verwendung eines Pseudonyms ist eine solche Zuordnung hingegen grundsätzlich möglich, denn die sich äußernde Person handelt nicht *ohne*, sondern nur unter einem *falschen* Namen.³⁴⁵ Beispiele sind etwa Künstler- oder Tarnnamen, aber auch *nick names*, also Spitznamen, die bei der Kommunikation in Onlineforen oder sozialen Netzwerken anstatt des Klarnamens verwendet werden. Das Pseudonym ist daher zumindest ein potenzielles Identifizierungsmerkmal.³⁴⁶ Der Unterschied zwischen (absoluter) Anonymität und Pseu-

³⁴¹ Zu den Strategien, die zur Verschleierung der eigenen Identität eingesetzt werden, siehe oben unter Teil 1.A.IV.

³⁴² Duden Online, Stichwort: Anonymität (abgerufen am 4.11.2023). Vgl. außerdem Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 7; Thiel, Zeitschrift für Menschenrechte 10 (2016), Ausg. 1, S. 9 (10).

³⁴³ Weitere „Identitätsfaktoren“ sind etwa die Adresse, Verhaltensmuster oder die soziale Zugehörigkeit einer Person, siehe Brunst, Anonymität im Internet, S. 18 ff.

³⁴⁴ Thiel, Zeitschrift für Menschenrechte 10 (2016), Ausg. 1, S. 9 (9).

³⁴⁵ Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 12; Brunst, Anonymität im Internet, S. 27.

³⁴⁶ Brunst, Anonymität im Internet, S. 20.

donymität liegt also im jeweiligen Subjektbezug: Während sich die anonyme Äußerung keiner konkreten Person zuschreiben lässt, ist der pseudonyme Kommunikationsakt zumindest mit einer fingierten Identität verbunden.³⁴⁷

Gleichwohl kann keine klare Trennlinie zwischen beiden Begriffen gezogen werden und sie schließen sich auch nicht gegenseitig aus. Vielmehr können Anonymität und Pseudonymität auch gleichzeitig verwirklicht sein. Denn Anonymität ist ein relativer Zustand, der in unterschiedlichen Abstufungen vorliegen kann.³⁴⁸ Insofern kann die Pseudonymität in bestimmten Situationen als eine Unterkategorie der Anonymität eingeordnet werden.³⁴⁹ Eine solche Situation liegt beispielsweise dann vor, wenn eine Person im Rahmen der Onlinekommunikation einen pseudonymen Benutzernamen wählt, der ihm von keiner anderen Person zugeordnet werden kann. Wenn nur der Verwender selbst die Verknüpfung des Pseudonyms mit der eigenen Identität kennt – man spricht dann auch von einem anonymen Personenpseudonym – liegt *de facto* eine Form von Anonymität vor, denn die pseudonym veröffentlichte Kommunikation kann keinem identifizierbaren Subjekt zugeordnet werden.³⁵⁰ Genau diese Konstellation liegt auch beim Einsatz von Social Bots regelmäßig vor: Der Initiator einer Bot-Kampagne kreiert pseudonymisierte Profile, ohne dies öffentlich zu machen – und bleibt dadurch für die anderen Kommunikationsteilnehmer innerhalb des sozialen Netzwerks anonym.³⁵¹

b) Verfassungsrechtlicher Schutzzumfang

In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage, inwieweit die durch den Einsatz von Social Bots anonymisierte Kommunikation verfassungsrechtlichen Schutz genießt. Im Grundgesetz sucht man vergeblich nach einem Recht auf Anonymität. Doch obwohl ein solches Recht im Verfassungstext keine ausdrückliche Erwähnung findet, wird es durch eine ganze Reihe von verfassungsrechtlichen Gewährleistungen geschützt.³⁵²

³⁴⁷ Brunst, Anonymität im Internet, S. 27.

³⁴⁸ Zwischen den Zuständen der „absoluten Anonymität“ und der „nachweisbaren Identifizierbarkeit“ befindet sich also noch eine breite Skala denkbarer Anonymitätsabstufungen, siehe Brunst, Anonymität im Internet, S. 24 f.

³⁴⁹ Ähnlich Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 13.

³⁵⁰ Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 13.

³⁵¹ Die Anonymität besteht in erster Linie im Verhältnis zu anderen Nutzern, also in horizontaler Hinsicht; in vertikaler Hinsicht – also gegenüber den Plattformen, die sich in einer strukturell übergeordneten Machtposition befinden – sind dagegen durchaus Einschränkungen der Anonymität denkbar. Denn die Plattformbetreiber besitzen große Mengen an Daten zu jedem aktiven Account, sodass sie über erweiterte Identifizierungsmöglichkeiten verfügen. Zur Unterscheidung von horizontaler und vertikaler Anonymität siehe Thiel, Zeitschrift für Menschenrechte 10 (2016), Ausg. 1, S. 9 (10); Wieczorek, Persönlichkeitsrecht und Meinungsfreiheit im Internet, S. 71 f.

³⁵² Ähnlich Schmahl, JZ 2018, S. 581 (583).

Die Anonymität besitzt im demokratischen Verfassungsstaat sowohl eine institutionelle als auch eine individuelle Schutzrichtung. In institutioneller Hinsicht fungiert sie vor allem als legitimationsstiftendes Element im Rahmen demokratischer Prozesse.³⁵³ Staatsorganisationsrechtlich verankert ist etwa das Recht, sich anonym an staatlichen Entscheidungsprozessen zu beteiligen: So sieht Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vor, dass die Wahl zum Deutschen Bundestag geheim stattfinden soll; daraus folgt, dass der einzelne Wähler nicht identifizierbar sein darf und seine Anonymität gewahrt bleibt.³⁵⁴ Und auch das freie Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG schützt in bestimmten Situationen die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten, indem es die Möglichkeit auf anonyme Abstimmungen einräumt.³⁵⁵

In individueller Hinsicht dient Anonymität als eine grundlegende Voraussetzung menschlicher Freiheitsverwirklichung und ist grundrechtlich abgesichert. Dabei existiert kein einheitliches Recht auf Anonymität; vielmehr kann ein solches je nach zugrundeliegendem Lebenssachverhalt aus unterschiedlichen Schutzbereichen abgeleitet werden. Eine zentrale Stellung nimmt dabei das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein, das mit dem Schutz der Intim- und Privatsphäre, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme wesentliche Facetten individueller Anonymität abdeckt.³⁵⁶ Daneben schützen auch das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG),³⁵⁷ die Presse- und Rundfunkfreiheit³⁵⁸ und die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG)³⁵⁹ Anonymität in spezifischen Gefährdungssituationen.

Der Schutz anonymer Individualkommunikation schließlich lässt sich unmittelbar aus dem Grundrecht der Meinungsfreiheit ableiten, das in diesem Zusammenhang spezieller als die anderen Grundrechtsgewährleistungen ist und deshalb Vorrang genießt.³⁶⁰ Während der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG und der systematische Kontext hinsichtlich eines Rechts auf Anonymität unergiebig

³⁵³ Siehe dazu *Kersten*, JuS 2017, S. 193 (202 f.); ähnlich *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (586 ff.).

³⁵⁴ *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (587); zum Wahlrechtsgrundsatz der Geheimheit allgemein siehe *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 123.

³⁵⁵ *Kersten*, JuS 2017, S. 193 (202 f.); *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (587 f.). Wichtigstes Beispiel ist die Wahl des Bundeskanzlers, die gemäß Art. 63 GG i.V.m. §§ 4 S. 1, 49 Abs. 1 S. 1 GOBT geheim stattfindet.

³⁵⁶ *Kersten*, JuS 2017, S. 193 (195); *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (583 f.).

³⁵⁷ *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 135 f.; *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (585 f.).

³⁵⁸ So erlaubt die Pressefreiheit zum Quellenschutz das Abdrucken anonymer Meinungsbeiträge, siehe BVerfGE 95, 28 (33).

³⁵⁹ *Kersten*, JuS 2017, S. 193 (198 ff.), der aus der Versammlungsfreiheit ein Recht auf Anonymität auch für den virtuellen Raum des Internets ableitet. Ähnlich *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (586).

³⁶⁰ Zur Grundrechtskonkurrenz in diesem Zusammenhang siehe *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 156 ff.

sind, sprechen teleologische Erwägungen eindeutig für den Schutz anonymer Meinungsäußerungen.

aa) Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG

Der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG macht keine explizite Aussage hinsichtlich der Zulässigkeit anonymer Meinungsäußerungen. Dabei verzichtet die Formulierung keineswegs auf jedweden Subjektbezug. Vielmehr fordert das Possessivpronomen „seine“ durchaus einen gewissen Zusammenhang zwischen der sich äuernden Person und der kundgegebenen Meinung; der Wortlaut suggeriert, dass nicht jede beliebige Meinung geschützt ist, sondern sich der grundrechtliche Schutz vor allem auf die eigene oder persönliche Wertung der handelnden Person bezieht.³⁶¹ Dadurch wird jedoch allenfalls ein inhaltliches Zuordnungserfordernis statuiert; eine Verpflichtung, offen unter dem eigenen Namen aufzutreten oder zumindest eine Identifizierbarkeit zu gewährleisten, lässt sich aus dem Possessivpronomen „seine“ dagegen gerade nicht ableiten.³⁶²

Vielmehr betont Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ausdrücklich, dass die Meinungsäußerung „frei“ erfolgen soll und stellt damit die Entscheidung über die Art und Weise der Kommunikation in das Ermessen der sich äuernden Person. Der Wortlaut eröffnet so einen breiten Spielraum auf Modalitätsebene. Die Pflicht, stets unter dem eigenen Namen aufzutreten, hätte zumindest eine Trübung dieses Freiheitsversprechens zur Folge. Damit spricht der Wortlaut eher dafür, anonyme Äußerungen in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit aufzunehmen – ohne jedoch eine eindeutige Entscheidung dieser Frage zu implizieren.

bb) Systematischer Zusammenhang

Auch der gesetzessystematische Kontext schafft keine Klarheit. Vereinzelt wird zwar argumentiert, dass sich ein systematisches Argument aus dem Anonymitätsschutz im Rahmen der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG) gewinnen lasse.³⁶³ Bei näherem Betrachten zeigt sich jedoch, dass das angewendete Argumentationsmuster zirkulär ist und nur bedingt überzeugen kann. Richtig ist zwar, dass die Pressefreiheit auch die redaktionelle Entscheidung darüber schützt, ob ein Beitrag unter dem wahren Namen des Autors, einem Pseudonym oder gänzlich anonym veröffentlicht wird.³⁶⁴ Und es überzeugt auch, dass der Anonymitätsschutz grundsätzlich nicht von dem eingesetzten Publikationsme-

³⁶¹ Gleichwohl ist aus teleologischen Gründen auch das Verbreiten fremder Meinungen durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützt, siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.1.b).

³⁶² So auch *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 115. *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 88 wirft darüber hinaus die Frage auf, ob sich aus dem Begriff „Meinung“ ein Zuordnungserfordernis zwischen Inhalt und „einem bestimmten Individuum“ ergibt – ohne jedoch im Ergebnis den Schutz kommunikativer Anonymität abzustreiten.

³⁶³ So etwa *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 120.

³⁶⁴ Vgl. BVerfGE 95, 28 (33).

dium abhängig sein sollte: Es wäre kaum einzusehen, dass im Rahmen einer Presseveröffentlichung die Anonymität verfassungsrechtlichen Schutz genießt, während eine Person, die sich eines anderen Mediums bedient, diesen Schutz nicht erfährt.³⁶⁵ Für eine solche faktische Privilegierung der Presse gegenüber der Individualkommunikation ist kein plausibler Grund ersichtlich. Allerdings sagt dieser Zusammenhang nichts darüber aus, aus welcher grundrechtlichen Bestimmung sich das Recht auf Anonymität originär ableitet. Schließlich ließe sich ebenso argumentieren, dass der Anonymitätsschutz im Rahmen der Pressefreiheit eine logische Konsequenz des Schutzzumfangs der Meinungsfreiheit ist.³⁶⁶ Der systematische Zusammenhang kann damit lediglich als ein weiteres Indiz angesehen werden – ein einwandfreier Beleg für den Schutz anonymer Meinungsäußerungen ist er nicht.

cc) *Telos*

Ausschlaggebend sind damit teleologische Erwägungen. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG garantiert jedem Individuum die Freiheit, seinem persönlichen Wertempfinden Ausdruck zu verleihen und dadurch einen offenen und demokratischen Kommunikationsprozess zu befördern. Verfassungsrechtliche Idealvorstellung und gesellschaftliche Realität fallen jedoch häufig auseinander. Denn eine Situation, in der jede Person sowohl objektiv in der Lage als auch subjektiv bereit ist, für ihre Überzeugungen einzutreten und sie öffentlich zu artikulieren, ist selbst in einem demokratischen Rechtsstaat keine Selbstverständlichkeit. Die Entscheidung eines Individuums darüber, ob es seine Meinung kundtun möchte, ist stets von einer Vielzahl konfligierender Interessenlagen abhängig, auf die es selbst oft gar keinen Einfluss hat. Insbesondere die Angst, dass die eigene Aussage negative Konsequenzen für einen selbst oder andere haben könnte, kann eine Person von der Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit abhalten.

Eine effektive Möglichkeit, um dieser Angst vor Repression zu begegnen, ist der Schutz anonymer Kommunikationsbeiträge. Wer nicht damit rechnen muss, als Urheber einer bestimmten Äußerung identifiziert zu werden, hat auch keine Nachteile zu befürchten, die ihn abschrecken könnten, sein Recht auf Meinungsfreiheit auszuüben. Anonymität kann also eine freiheitssichernde und damit sehr wünschenswerte Wirkung haben. Doch gleichzeitig birgt sie Missbrauchspotenzial: Verborgen hinter dem Schleier der Anonymität verlieren Menschen ihre Hemmungen und soziale Kontrollmechanismen greifen nicht mehr. Die Folgen können unkontrollierte verbale Aggression, ehrverletzende Äußerungen und letztendlich eine Verrohung des Diskurses sein. Sind diese Risiken zugunsten der

³⁶⁵ So das Argument von *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 120.

³⁶⁶ Zudem führt die zunehmende Medienkonvergenz dazu, dass die Abgrenzung der einzelnen Schutzbereiche der Kommunikationsgrundrechte immer schwieriger wird, was letztlich auch die Gewinnung systematischer Argumente erschwert, vgl. *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (584).

freiheitssichernden Effekte hinzunehmen oder überspannt ein umfassender Anonymitätsschutz die Grenzen einer sozialverträglichen Grundrechtsinterpretation? Diese Kontroverse gilt es mit Blick auf den Schutzzweck von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG aufzulösen. Dabei soll mit einem Blick auf die potenziellen Nachteile des Anonymitätsschutzes begonnen werden, um anschließend aufzuzeigen, warum die positiven Aspekte überwiegen.

(1) Einwände gegen den Anonymitätsschutz

Auf teleologischer Ebene kristallisieren sich zwei Haupteinwände gegen den Schutz anonymer Meinungsäußerungen heraus: Wie bereits dargestellt, kann die Anonymität einerseits zu einer Enthemmung der zwischenmenschlichen Kommunikation führen – mit der Konsequenz, dass vermehrt persönlichkeitsrechtsverletzende Äußerungen getätigt werden.³⁶⁷ Andererseits kann argumentiert werden, dass einer anonymen Meinungsäußerung keine oder nur eine geringe diskursfördernde Wirkung zukommt, da mangels identifizierbaren Äußerungssubjekts keine geistige Auseinandersetzung stattfinden kann.³⁶⁸ Bei näherer Untersuchung zeigt sich hingegen, dass sich beide Einwände entkräften lassen und zumindest auf Schutzbereichsebene keine Absenkung des grundrechtlichen Schutzniveaus rechtfertigen.³⁶⁹

Dass anonymer Kommunikation ein gewisses Missbrauchspotenzial innewohnt, ist nicht von der Hand zu weisen. Wenn der Urheber einer Äußerung noch nicht einmal *ex post* feststellbar ist, kann die Hemmschwelle für die Begehung eines bewussten Regelbruchs, wie etwa einer strafbaren Beleidigung oder einer wettbewerbsschädigenden Äußerung, sinken.³⁷⁰ Soziale Konventionen und recht-

³⁶⁷ Zu der Gefahr einer enthemmten Kommunikation siehe etwa *Heilmann*, Anonymität für User-Generated Content?, S. 179 ff. Siehe außerdem *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, S. 16 f.

³⁶⁸ In diese Richtung argumentiert das BAG NJW 2004, S. 1547 (1549): „Ohne die deutlich erkennbare persönliche Zuordnung kann eine anonyme Äußerung nicht an der geistigen Auseinandersetzung teilnehmen.“

³⁶⁹ Die Ansicht, dass die anonyme Meinungsäußerung keinen Grundrechtsschutz verdient, wird nur ganz vereinzelt vertreten, etwa durch BAG NJW 2004, S. 1547 (1549); *Strömer/Grootz*, K&R 2006, S. 553 (556). *Steinert*, Die anonyme Internetnutzung als Herausforderung für den Ehrschutz im Internet, S. 41 will den Schutz zumindest auf Ausnahmesituationen einschränken.

³⁷⁰ Der BayVGH K&R 2010, S. 610 (612) spricht etwa von einer „allgemeine[n] Erfahrung [...], dass die Hemmschwelle für Beleidigungen deutlich absinkt, wenn der mögliche Täter damit rechnen kann, unerkannt zu bleiben“. Ähnlich argumentieren u.a. *Heilmann*, Anonymität für User-Generated Content?, S. 179 f.; *Griess*, Klarnamenspflicht im Internet, S. 16 f.; *Heckmann*, NJW 2012, S. 2631 (2632), wobei letzterer darauf hinweist, dass bislang erst wenige wissenschaftliche Ergebnisse zu dieser Frage vorliegen. Einige Untersuchungen kommen sogar zu dem Ergebnis, dass sich nicht-anonyme Personen in digitalen Kommunikationskontexten aggressiver verhalten, siehe dazu etwa *Rost* u.a., PLoS One 11 (2016), Ausg. 6, S. 1 (11 ff.).

liche Sanktionsandrohungen gleichermaßen verlieren auf Grund erschwerter Durchsetzungsmöglichkeiten an Autorität und büßen damit ihre Lenkungswirkung ein; eine Zunahme an ehr- oder diskursschädigenden Kommunikationsakten ist zwar keine zwingende, aber doch eine naheliegende Konsequenz. Insbesondere im Bereich der Online-Kommunikation lässt sich eine steigende Rate an Hassbotschaften beobachten.³⁷¹ Die beschriebene Enthemmungswirkung ist freilich weder im Hinblick auf die Freiheitsbeschränkungen dritter Personen wünschenswert noch mit dem Idealbild eines offenen Diskurses kompatibel. Die Radikalisierung von Sprache, anhaltende Provokationen und verbale Aggression in der zwischenmenschlichen Kommunikation können dazu führen, dass eine konstruktive Debattenkultur verloren geht und sich einzelne Personen gänzlich aus öffentlichen Diskursräumen zurückziehen. Gleichwohl führen diese nachteiligen Auswirkungen nicht dazu, dass anonyme Äußerungen vom Schutz der Meinungsfreiheit ausgeschlossen sind. Denn auch wenn verbale Angriffe durch ehrverletzende Äußerungen missbilligenswert sind und rechtlich geahndet werden müssen, nehmen sie grundsätzlich am Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG teil. Die inhaltlichen Grenzen der Meinungsfreiheit sind sehr weit und werden nur in absoluten Ausnahmefällen überschritten.³⁷² Deshalb wäre es widersprüchlich, eine bestimmte Äußerungsmodalität vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG auszunehmen, nur weil sie die Verbreitung persönlichkeitsrechtsverletzender Inhalte begünstigt.³⁷³ Letzten Endes misst sich die Resilienz einer freiheitlichen Demokratie auch daran, wie sie mit dem Missbrauch von Freiheit umgeht: Eine grundsätzliche Beschneidung verfassungsrechtlicher Freiheitsgewährleistungen ist dabei kaum der richtige Weg. Vielmehr ist die Förderung einer lebendigen Streitkultur geboten – bei gleichzeitiger Durchsetzung der bestehenden Schrankenregelungen.³⁷⁴

Auch das Argument, dass es anonymen Meinungsäußerungen an diskursfördernder Wirkung fehle, besitzt nur eine eingeschränkte Überzeugungskraft. Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit schützt neben der Verbreitungs- auch die Wirkungsdimension einer Äußerung. Das heißt, der sich Äußernde darf sich derjenigen Kommunikationsmodalitäten bedienen, die eine größtmögliche Wirkung versprechen.³⁷⁵ Konsequenterweise erstreckt das Bundesverfassungsgericht den Schutz der Meinungsfreiheit deshalb auch auf die Nennung des eigenen Namens.³⁷⁶ Denn die Offenbarung der eigenen Identität im Rahmen einer kommunikativen Beziehung ist kein beiläufiger Akt, sondern kann für die Wirkung einer

³⁷¹ *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (584).

³⁷² Siehe zu den inhaltlichen Grenzen des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG oben unter Teil 2.B.II.

³⁷³ Mit einer ähnlichen Argumentation *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 122.

³⁷⁴ Einen toleranten Umgang mit dem „Dilemma der Anonymität“ fordert auch *Heckmann*, NJW 2012, S. 2631 (2632).

³⁷⁵ BVerfGE 93, 266 (289); 97, 391 (398). Zur Wirkungsdimension der Meinungsfreiheit siehe auch oben unter Teil 2.B.III.2.

³⁷⁶ BVerfGE 97, 391 (397).

Äußerung eine zentrale Bedeutung haben.³⁷⁷ Das Gericht betont mit Blick auf die Wirkungsdimension zwei Aspekte, die gegen den Schutz anonymer Meinungskundgaben sprechen könnten: Erstens könne es anonymen Äußerungen an „Authentizität und Glaubhaftigkeit“ mangeln, um einen nachhaltigen kommunikativen Effekt zu erzielen; zweitens sei die Namensnennung Voraussetzung dafür, „daß sich die Kommunikationsteilnehmer aufeinander beziehen oder miteinander in Verbindung treten“.³⁷⁸

Mit dieser Argumentation für den Schutz der Namensnennung lässt sich indes nicht im Gegenzug begründen, dass anonymen Meinungsäußerungen der verfassungsrechtliche Schutz entzogen ist.³⁷⁹ Die Offenbarung des eigenen Namens ist ein Recht, aber keine Pflicht, bei deren Missachtung der Schutz der Meinungsfreiheit entfällt.³⁸⁰ Vielmehr steht die Preisgabe der eigenen Identität in der grundrechtlichen Dispositionsfreiheit des sich äussernden Subjekts. Denn zum einen sind durchaus Situationen denkbar, in denen gerade einer anonymisierten Äußerung besonderes Gehör geschenkt wird, etwa wenn die sich äussernde Person in der Öffentlichkeit unpopulär ist und nur im Schatten der Anonymität mit einer „vorurteilsfreien Rezeption“ rechnen kann.³⁸¹ Und selbst wenn die Anonymität einen Verlust an Authentizität zur Folge hat, muss es dem Grundrechtsträger selbst überlassen bleiben, wie er die Wirkungsdimension des Kundgabeakts ausgestaltet. Zum anderen steht die Anonymität einer geistigen Auseinandersetzung nicht grundsätzlich im Weg.³⁸² Auch wenn der Urheber auf Grund seiner Anonymität nicht direkt und unter Namensnennung auf seinen Meinungsbeitrag angesprochen werden kann, ist eine anonyme Äußerung in der Lage, eine Debatte anzustoßen und den öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu bereichern.³⁸³ Für einen pluralen Diskurs ist entscheidend, dass eine Meinung überhaupt geäußert wird und dadurch ein möglichst vielfältiges Stimmungsbild befördert; ein fehlender Subjektbezug mag unter bestimmten Umständen den Einfluss der Meinung schmälern und bestimmte Interaktionsformen unterbinden, doch nimmt er dem Kommunikationsbeitrag nicht per se seine diskursstimulierende Wirkung. Darüber hinaus ist es gerade bei Verwendung digitaler Kommunikationsformen oft durchaus möglich, eine sich anonym äussernde Person direkt zu adressieren und ihr eine Replik zukommen zu lassen, etwa durch die Verwendung einer Kommentarfunktion.³⁸⁴

³⁷⁷ BVerfGE 97, 391 (398 f.).

³⁷⁸ BVerfGE 97, 391 (399).

³⁷⁹ Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch das Bundesverfassungsgericht nicht. Siehe auch Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 119.

³⁸⁰ Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (467 f.).

³⁸¹ So Heilmann, Anonymität für User-Generated Content?, S. 104; mit ähnlicher Argumentation Steinert, Die anonyme Internetnutzung als Herausforderung für den Ehrschutz im Internet, S. 41.

³⁸² So argumentiert aber das BAG NJW 2004, S. 1547 (1549).

³⁸³ Braam, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 123 f.

³⁸⁴ Vgl. Heilmann, Anonymität für User-Generated Content?, S. 99.

(2) Der Schutz vor Selbstzensur als maßgebliches Argument für den Anonymitätsschutz

Die überzeugenderen teleologischen Gründe sprechen für einen Schutz anonymer Meinungsäußerungen. Auch der BGH hat in seiner Spickmich-Entscheidung festgestellt, dass „eine Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit auf Äußerungen, die einem bestimmten Individuum zugeordnet werden können, nicht mit Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG [...] vereinbar“ sei.³⁸⁵ Dabei benennt das Gericht auch das zentrale Argument für einen Schutz anonymer Meinungsäußerungen, nämlich die Gefahr, dass ein Grundrechtsträger aus „Furcht vor Repressalien“ seine Meinung für sich behält und sich dadurch einer diskurslähmenden „Selbstzensur“ unterwirft.³⁸⁶ Im alltäglichen Leben existiert eine Vielzahl psychosozialer Faktoren, die einen Menschen von der Wahrnehmung seiner Grundrechte abhalten können. Dies gilt in besonderem Maße für die öffentlichkeitswirksamen und deshalb besonders konflikträchtigen Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG. Mit der öffentlichen Kundgabe der eigenen Überzeugungen nimmt man stets in Kauf, eine Person zu provozieren, zu verärgern oder zu verletzen. Eine Meinungsäußerung kann unangenehme und spürbare Konsequenzen für andere nach sich ziehen: So können etwa politische Machthaber durch kritische Äußerungen in einen Rechtfertigungsdruck geraten, dem sie nicht standhalten können und daraufhin abgewählt oder gestürzt werden; Wirtschaftsunternehmen müssen bei unliebsamen Enthüllungen oder Protestaktionen mit kommerziellen Einbußen rechnen; religiöse Gruppen können sich in ihrem Glauben verletzt fühlen; und Privatpersonen können fremde Meinungen als kränkend oder ungerecht empfinden.

Dieses Konfrontationspotenzial führt dazu, dass Meinungsäußerungen mitunter folgenschwere Reaktionen hervorrufen. Von wirtschaftlichem Druck über gesellschaftliche Stigmatisierung bis hin zur Androhung von physischem Leid kann die Ausübung der Meinungsfreiheit viele nachteilige Konsequenzen für die sich äuernde Person und ihr soziales Umfeld nach sich ziehen.³⁸⁷ Schon die vage

³⁸⁵ BGH NJW 2009, S. 2888 (2892). Dieser Wertung schließt sich die ganz h.M. an und bejaht zumindest im Ergebnis den Schutz anonymer Meinungsäußerungen durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, siehe etwa *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 75; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 13; *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 88; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 86; *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 5 Rn. 33; *Braam*, Die anonyme Meinungsäußerung, S. 121 ff.; *Heilmann*, Anonymität für User-Generated Content?, S. S. 102, 111; *Kersten*, JuS 2017, S. 193 (196); *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (584 f.); *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467 f.); *Heckmann*, NJW 2012, S. 2631 (2632).

³⁸⁶ BGH NJW 2009, S. 2888 (2892).

³⁸⁷ Vgl. nur *Kersten*, JuS 2017, S. 193 (196), der auf „individuelle oder soziale, rechtliche oder wirtschaftliche Repressalien“ hinweist, sowie *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (218), der von möglicher „gesellschaftlicher oder staatlicher Repression“ spricht. Eine Auflistung beispielhafter Alltagssituationen, in denen eine sich offen äuernde Person mit negativen Konsequenzen rechnen muss, findet sich bei *Reuter*, 16 Beispiele, warum Pseudonymität im Netz

Angst vor solchen Repressalien kann eine abschreckende Wirkung – oft auch als *chilling effect*³⁸⁸ bezeichnet – auf den Grundrechtsträger haben und dazu führen, dass er von dem Entschluss, seine Meinung öffentlich kundzutun, abrückt oder ihn gar nicht erst fasst.³⁸⁹ Eine solche Situation, in der die legitime Ausübung kommunikativer Freiheiten keine realistische Handlungsoption darstellt, steht in eklatantem Widerspruch zum Ideal eines freien und offenen Diskurses und bedeutet eine gravierende Einschränkung individueller Persönlichkeitsentfaltung. Der Schutz anonymer Äußerungsformen ist deshalb wesentlicher Bestandteil einer effektiven Grundrechtsverwirklichung. Dies gilt in besonderem Maße im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung der Kommunikation: Im Gegensatz zu dem flüchtigen Ausruf im Rahmen einer Demonstration ist die digitale Meinungsäußerung nicht vergänglich, sondern auf den Servern der Plattformbetreiber dokumentiert und nicht ohne Weiteres wieder entfernbar.³⁹⁰ Angesichts dieser dauerhaften Speicherung und Abrufbarkeit von persönlichen Äußerungen gewinnt der Anonymitätsschutz im Zeitalter internetbasierter Kommunikation eine noch größere Bedeutung.

Darüber hinaus handelt es sich bei der grundrechtlichen Gewährleistung von Anonymität um ein wichtiges Instrument des Minderheitenschutzes. Denn oftmals sind es gerade gesellschaftliche Minoritäten, die unter staatlicher Repression in besonderem Maße leiden. Der Schutz anonymer Kommunikation ermöglicht den Angehörigen einer Minderheit, die eigenen Interessen zu artikulieren und politische Veränderungen anzustoßen, ohne sich der unmittelbaren Gefahr politischer Verfolgung auszusetzen. Besondere Bedeutung besitzt dieser Aspekt des Anonymitätsschutzes in autoritären Staaten, in denen abweichende Meinungen nicht toleriert und Minderheiten systematisch verfolgt werden. Die anonyme Meinungsäußerung ist dann Überlebensstrategie und effektive Waffe der politischen Opposition zugleich. Diese Funktion von Anonymität als Freiheitsanker, der selbst in Krisenzeiten ein absolutes Minimum an demokratischer Teilhabe gewährleistet, sollte aber auch in Zeiten eines stabilen politischen Systems nicht in Vergessenheit geraten. Deutschland hat allein im 20. Jahrhundert zwei autoritäre und freiheitsverachtende Regime erlebt, in denen jede kritische Äußerung eine erhebliche Selbstgefährdung bedeutete. Vor dem Hintergrund dieser historischen Verletzungserfahrungen besteht kein Zweifel daran, dass der-

unverzichtbar ist, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2018/16-beispiele-warum-pseudonymitaet-im-netz-unverzichtbar-ist> (4.11.2023).

³⁸⁸ Der Begriff stammt aus der angloamerikanischen Rechtssprache und kann wörtlich mit „abkühlende Wirkung“ übersetzt werden. Im Kontext der Meinungs- und Pressefreiheit wird er zur Beschreibung eines Abschreckungseffektes verwendet, der „Bürger davon abhält, von ihren Grundrechten Gebrauch zu machen“, siehe etwa *Assion*, in: Telemedicus e.V. (Hrsg.), Überwachung und Recht, S. 31 (38); dieser bezieht sich wiederum auf *Youn*, *Vanderbilt Law Review* 66 (2013), S. 1473 (1481).

³⁸⁹ Vgl. *Schmahl*, *JZ* 2018, S. 581 (584).

³⁹⁰ Mit dem „digitalen Gedächtnis“ des Internets argumentieren auch *Paall/Hennemann*, *JZ* 2017, S. 641 (644).

jenige, der sich erhebt und den Mut aufbringt, sich öffentlich zu äußern, nicht nur Respekt, sondern auch Schutz verdient. Dieser Schutz kann zumindest teilweise durch ein Recht auf anonyme Meinungsäußerung verwirklicht werden.

c) Zwischenergebnis

Die Auslegung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ergibt, dass das Grundrecht der Meinungsfreiheit auch anonyme Äußerungen schützt. Entscheidend sind dabei insbesondere teleologische Erwägungen: Wer öffentlich seine Meinung kundtut, setzt sich stets einer latenten Sanktionsgefahr aus. Wenn die Angst vor Repressalien kritische Stimmen erstickt, leidet nicht nur das Individuum, das auf die Interaktion mit seinen Mitmenschen angewiesen ist, sondern auch das demokratische System als Ganzes. Der verfassungsrechtliche Schutz anonymer Meinungsäußerungen ist die logische Antwort auf diese gesellschaftliche Realität: Er ermöglicht eine effektive Grundrechtswahrnehmung und kann als Instrument des Minderheitenschutzes ein wichtiges Mittel gegen die Monopolisierung staatlicher oder privater Meinungsmacht darstellen. Den Gefährdungen, die mit dem Missbrauch dieses Anonymitätsschutzes einhergehen, kann durch die Ausgestaltung und Durchsetzung von Schrankenbestimmungen Rechnung getragen werden. In diesem Zusammenhang sind die potenziell beeinträchtigten Rechte und Interessen Dritter sowie der Allgemeinheit zu berücksichtigen.

5. Rechtsdogmatisches Neuland: Schutzbereichsausnahme für „bewusst unwahre Meinungsäußerungsmodalitäten“

Die etablierten Schutzbereichsrestriktionen der Meinungsfreiheit erfassen den Einsatz von Social Bots nur in Ausnahmefällen. So entfällt der verfassungsrechtliche Schutz etwa, wenn mit ihrer Hilfe unwahre Tatsachen verbreitet werden oder wenn sie fremde Meinungskanäle blockieren und damit digitalen Zwang ausüben.³⁹¹ Das heißt jedoch nicht, dass eine weitergehende Einschränkung des Schutzbereichs ausgeschlossen ist. Im Gegenteil: Bei Social Bots handelt es sich um eine neue Form der Kommunikation, die sich von den bisherigen Verständigungsmöglichkeiten deutlich abhebt und deshalb dazu einlädt, die dogmatischen Strukturen der Meinungsfreiheit zu hinterfragen und auch neue Lösungsmöglichkeiten ergebnisoffen auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Social Bots unterscheiden sich von anderen Kommunikationsformen dadurch, dass sie moderne Automatisierungstechnologie und die Anonymität digitaler Kommunikation in einem Äußerungsmedium verbinden. Beide Modalitätskomponenten sind isoliert betrachtet legitime Formen grundrechtlicher Freiheitsausübung und deshalb durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützt.³⁹² Doch

³⁹¹ Zu unwahren Tatsachenbehauptungen siehe oben unter Teil 2.B.II.2.; zur Ausübung digitalen Zwangs siehe oben unter Teil 2.B.III.2.c).

³⁹² Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.3. und 4.

durch ihre Kombination und den damit einhergehenden Täuschungseffekt besitzt das Medium der Social Bots spezifische Eigenschaften, die ihm ein hohes Manipulationspotenzial verleihen und zu normativen Spannungen führen können. Im Folgenden soll erörtert werden, wie grundrechtsdogmatisch auf diese neue Form der kommunikativen Täuschung reagiert werden kann. In Betracht kommt einerseits die Etablierung einer generellen Schutzbereichsausnahme für „bewusst unwahre Meinungsäußerungsmodalitäten“³⁹³ und andererseits eine Berücksichtigung des Missbrauchspotenzials auf Rechtfertigungsebene.

a) Präzisierung des Täuschungselements:

Verbindung von Automatisierung und Identitätstäuschung

Das für Social Bots spezifische Manipulationspotenzial beruht auf zwei Faktoren: Erstens werden beim Einsatz von Social Bots die konkreten Kommunikationsvorgänge nicht durch eine menschliche Handlung, sondern durch einen maschinell gesteuerten Entscheidungsvorgang ausgelöst. Diese Automatisierung erlaubt im Vergleich zur manuellen Kommunikation vor allem eine Quantitätssteigerung: Der Betreiber kann eine beinahe beliebige Anzahl an Netzwerkprofilen gleichzeitig kontrollieren; diese wiederum können jeweils in hoher Frequenz und zu jeder Tageszeit kommunikative Handlungen vornehmen.³⁹⁴ Sobald einmal eine gut programmierte Phalanx an Social Bots vorliegt, können die dahinterstehenden politischen Manipulatoren den digitalen Meinungsbildungsprozess durch strategische Kommunikationsaktivität verzerren, ohne dabei auf menschliche Unterstützer angewiesen zu sein. Der Einsatz von Automatisierungstechnologie hat damit einen deutlichen Skalierungseffekt.

Zweitens operieren Social Bots in den Kommunikationsforen sozialer Netzwerke unter pseudonymisierten und menschlichen Nutzern nachempfundenen Profilen. Durch dieses Vorgehen bleiben nicht nur die Hintermänner anonym, sondern es wird auch verhindert, dass die Automatisierung erkennbar wird. Social Bots täuschen also die „personale Identität“ eines menschlichen Kommunikationsteilnehmers vor.³⁹⁵ Und genau hier offenbart sich das manipulationser-

³⁹³ So *Brings-Wiesen*, *Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?*, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023).

³⁹⁴ Zu Manipulationsstrategien, die sich diese Quantitätssteigerung zunutze machen, siehe oben unter Teil 1.B.III.1. und 2. In der Zukunft könnte darüber hinaus auch eine Form von qualitativer Manipulation eine immer höhere Bedeutung erlangen, siehe dazu oben unter Teil 1.B.III.3.

³⁹⁵ Instruktiv zur Täuschung über die „personale Identität“ *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (73 f.). Zumindest unpräzise ist dagegen, wenn davon gesprochen wird, dass „grundlegend über die Eigenschaft ‚Mensch‘ getäuscht“ wird, so aber *Milker*, *ZUM* 2017, S. 216 (218). Denn die durch einen Social Bot ausgelöste Kommunikation beruht auf der Entscheidung eines Menschen und wird diesem als Grundrechtsträger auch zugerechnet, wie es zutreffend *Dankert/Dreyer*, *K&R* 2017, S. 73 (75) feststellen. Zur Zurechnung automatisierter Meinungsäußerungen siehe zudem oben unter Teil 2.B.III.3.c).bb).

möglichende Zusammenspiel von Automatisierung und Identitätstäuschung: Durch die realistische Ausgestaltung des Profils und die Simulation menschlicher Verhaltensweisen wird der Eindruck vermittelt, dass die Kommunikation von einem menschlichen Nutzer stammt. Personen, die mit einem Social Bot konfrontiert sind, erkennen nicht, dass die jeweiligen Kommunikationsakte maschinell ausgelöst werden und gar keine unmittelbare Interaktion mit einem menschlichen Gegenüber stattfindet. Ausgestattet mit dieser täuschungsbasierten Authentizität besitzen Social Bots Eigenschaften, die ihnen eine subtile Beeinflussung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses ermöglichen. Unter dem Deckmantel authentisch gestalteter Nutzerprofile kann der Initiator einer Social Bot-Kampagne eine beliebige Anzahl meinungsbildungsrelevanter Akteure steuern. Der durchschnittliche Nutzer eines sozialen Netzwerks wird in der Regel nicht registrieren, dass die erzeugten virtuellen Mehrheiten keineswegs das tatsächliche Meinungsbild widerspiegeln; es kommt damit zu einer Täuschung über die „quantitative Legitimität“ der Kampagne.³⁹⁶ Der Einsatz von Social Bots ermöglicht also, eine pseudoindividuelle Kommunikationsaktivität zu simulieren. Dies erlaubt den jeweiligen Urhebern, die digitalen Zustimmungsparemeter zu ihren Gunsten zu manipulieren und ihre kommunikative Präsenz künstlich zu verstärken.

b) Begründungsansätze für eine neue Schutzbereichsausnahme

Das manipulative Talent, mit dem Social Bots kommunikative Prozesse beeinflussen können, ist eine Herausforderung für das bisherige Verständnis der Kommunikationsgrundrechte. Eine Möglichkeit, dem Missbrauchspotenzial des neuen Kommunikationsmediums zu begegnen, ist es, ihm den Grundrechtsschutz zu versagen und damit normative Konfliktsituationen von vornherein zugunsten etwaig beeinträchtigter Interessen zu entscheiden. Allerdings beinhaltet das Instrumentarium der tradierten Grundrechtsdogmatik keine Schutzbereichsrestriktion, von der das für Social Bots charakteristische Täuschungselement erfasst wäre. Auf der Suche nach einem geeigneten Begründungsansatz für eine neue Schutzbereichsausnahme kann man sich von zwei Seiten nähern: Zum einen kann die Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen als normativer Referenzpunkt gewählt werden, um eine ähnliche Restriktion auch auf Modalitätsebene einzufordern. Zum anderen bietet das Phänomen der Social Bots Anlass, den Schutz anonymer Kommunikation zu hinterfragen und möglicherweise einzuschränken. Beide Begründungsansätze sollen auf ihre Tragfähigkeit überprüft werden.

³⁹⁶ *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023).

aa) Unterschiede zu bisherigen Formen der Anonymisierung

Ein zentrales Element der Social Bot-Kommunikation ist die Anonymisierung; sie ermöglicht es, pseudoindividuelle Profile zu betreiben, mit denen computergenerierter Kommunikation eine scheinbare Legitimität verschafft werden kann. Grundsätzlich sind zwar auch anonyme Äußerungen verfassungsrechtlich geschützt,³⁹⁷ jedoch geht der Einsatz von Social Bots über die herkömmlichen Verwendungsformen von Anonymität weit hinaus: Die zugrundeliegende Identitätstauschung unterscheidet sich sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht vom Normalfall anonymer Kommunikation. Dieser Befund wirft die Frage auf, wie weit der Anonymitätsschutz der Meinungsfreiheit reicht und ob er beim Einsatz von Social Bots nicht an seine Grenzen stößt.

(1) Qualitative Unterschiede

Die Art und Weise, wie beim Einsatz von Social Bots über die Identität des Sprechers getäuscht wird, geht zunächst einmal in qualitativer Hinsicht über das hinaus, was üblicherweise unter einer Anonymisierung verstanden wird.³⁹⁸ Die Betreiber einer Social Bot-Kampagne beschränken sich nämlich nicht darauf, anderen Nutzern ihre wahre Identität vorzuenthalten. Sie verwenden auch nicht nur einen einfachen, als Pseudonym dienenden Decknamen, sondern sie kreieren in der Regel neue, frei erfundene Identitäten, mit denen sie gefälschte Profile mit Leben füllen. Damit erhält die Anonymisierung eine neue kommunikative Dimension: Sie dient nicht nur der Verschleierung der eigenen Identität, vielmehr zielt sie auf die aktive Täuschung anderer Kommunikationsteilnehmer ab. Diese bewusste Identitätstauschung führt zu einem für den verfassungsrechtlichen Schutzzumfang – zumindest potenziell – relevanten Problem: Der Schutz anonymer Kommunikation ist das Ergebnis einer teleologischen Auslegung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG; er dient dazu, jedes Individuum in die Lage zu versetzen, frei und ohne Angst vor Repression die eigene Meinung kundzutun.³⁹⁹ Wer aber nicht nur darauf bedacht ist, die eigene Person zu schützen, sondern die Identitätsverschleierung mit einer aktiven Täuschung verbindet, könnte den geschützten Rahmen anonymer Kommunikation verlassen.⁴⁰⁰

³⁹⁷ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.4.

³⁹⁸ Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (79); Andresen, *Meinungsbots: Legitimes Mittel im Wettstreit der Ideen?*, abrufbar unter: <http://rechtundnetz.com/regulierungsfragen-von-meinungsbots> (4.11.2023). Vgl. zudem Schmahl, *JZ* 2018, S. 581 (582), die zutreffend darauf hinweist, dass „die Digitalisierung [...] die überkommenen anonymen Handlungen [...] spürbar dynamisiert“ hat.

³⁹⁹ Zu den teleologischen Gründen für den Schutz anonymer Kommunikation siehe oben unter Teil 2.B.III.4.b.cc).(2).

⁴⁰⁰ Andresen, *Meinungsbots: Legitimes Mittel im Wettstreit der Ideen?*, abrufbar unter: <http://rechtundnetz.com/regulierungsfragen-von-meinungsbots> (4.11.2023).

Doch obwohl der Einsatz von Social Bots die grundrechtliche Freiheitsgewährleistung erheblich strapaziert, verlässt er nicht den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG. Der Grund dafür ist, dass viele Situationen denkbar sind, in denen eine einfache Anonymisierung oder Pseudonymisierung nicht ausreicht, um die kommunikative Selbstbestimmung einer äusserungswilligen Person effektiv zu schützen. Dies wird am Beispiel der sozialen Netzwerke deutlich: Wer ein Profil betreibt, das offensichtlich nur mit fiktiven Informationen ausgestattet ist, dem wird es oft an der erforderlichen Authentizität fehlen, um der eigenen Meinung überhaupt Gehör zu verschaffen. Die Pseudonymisierung führt dann zu einem kommunikativen Nachteil, obwohl es gerade ihr Anliegen ist, die Einflussmöglichkeiten auf den Meinungsbildungsprozess möglichst gleich zu verteilen. Außerdem kann ein Account, bei dem evident ist, dass er nicht einer tatsächlich existierenden Person zugeordnet werden kann, auch schneller von den Plattformbetreibern identifiziert werden, mit der Konsequenz, dass auf Grund eines Verstoßes gegen die Nutzungsbedingungen die Löschung droht.⁴⁰¹ Eine pseudonyme Teilnahme am Kommunikationsprozess der sozialen Netzwerke ist dann nicht mehr möglich. Es gibt also durchaus plausible Gründe, warum sich eine Person hinter einem täuschend echten Profil verbirgt. Die aktive Identitätstäuschung sollte deshalb nicht per se dazu führen, dass der Schutz der Meinungsfreiheit entfällt.

Teilweise wird argumentiert, dass der Schutz der Meinungsfreiheit zumindest dann entfallen sollte, wenn Social Bots die Identität einer anderen Person annehmen; es handele sich dann um eine „bewusst unwahre Tatsachenbehauptung“.⁴⁰² Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Verwendung eines fremden Namens den Inhalt einer Äußerung unberührt lässt und eine Täuschung auf Modalitätsebene nicht ohne Weiteres zu einer unwahren Tatsachenbehauptung umgedeutet werden kann. Konsequenz zu Ende gedacht verfängt die Argumentation auch deshalb nicht, weil durch sie der Schutz pseudonymer Meinungsäußerungen grundsätzlich in Frage gestellt wird. Denn auch wer die Identität einer gar nicht existenten Person annimmt, täuscht den Adressaten. Dieses Ergebnis wird aber auch von den Befürwortern der Schutzbereichsausnahme nicht angestrebt.⁴⁰³ Im Sinne einer widerspruchsfreien Grundrechtsinterpretation sind die angesprochenen Identitätstäuschungen erst im Kontext beeinträchtigter Interessen zu be-

⁴⁰¹ So fordern etwa die Nutzungsbedingungen von Facebook, dass Nutzer ihren richtigen Namen verwenden und genaue und korrekte Informationen über sich zur Verfügung stellen, siehe Facebook Nutzungsbedingungen (Stand: 5.7.2023), abrufbar unter: <https://www.facebook.com/terms.php> (4.11.2023), unter 3.1.

⁴⁰² *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496); *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 328; *Heilmann*, Anonymität für User-Generated Content?, S. 109. *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 189 ff. schreibt der Täuschung jedenfalls „eine mit der bewusst unwahren Tatsachenbehauptung vergleichbare Qualität“ zu und argumentiert deshalb für eine Schutzbereichsausnahme.

⁴⁰³ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 327.

rücksichtigen. Der Identitätsdiebstahl mag das allgemeine Persönlichkeitsrecht einer anderen Person verletzen,⁴⁰⁴ den Schutzbereich der Meinungsfreiheit schließt er jedoch nicht aus.

Eine weitere Möglichkeit, den Missbrauch des grundrechtlichen Anonymitätsschutzes einzudämmen, ohne dabei die Identitätstäuschung generell für unzulässig zu erklären, wäre es, nach der jeweiligen Motivation der sich äuernden Person zu differenzieren: Ein legitimer Grund für das Vorspiegeln einer falschen Identität läge etwa dann vor, wenn eine Person sich vor staatlicher Verfolgung wegen einer unliebsamen Meinungsäußerung schützen will. Nicht geschützt wären indessen Motivlagen, bei denen es dem sich Äuernden ausschließlich um die Vergrößerung der eigenen Reichweite geht und der Schutz der eigenen Person in den Hintergrund tritt.⁴⁰⁵ Gegen eine solche Differenzierung spricht allerdings, dass der grundrechtliche Schutz nicht davon abhängig gemacht werden sollte, ob die dahinterstehende Motivlage als aner kennenswert eingestuft wird. Bei der Suche nach einer Trennlinie zwischen legitimer und illegitimer Identitätstäuschung gerät man in einen undurchsichtigen Bereich normativer Wertungen, dem sich kaum eine definitive Antwort entlocken lässt. Dies hätte zur Konsequenz, dass der Schutzbereich der Meinungsfreiheit anfällig für politische Einflussnahme wird; unerwünschter anonymer Kritik könnten unbillige Motive nachgesagt und ihr so pauschal der Schutz der Meinungsfreiheit entzogen werden. Darüber hinaus stößt der Ansatz auch mit Blick auf seine Praktikabilität auf nachhaltige Bedenken: Es wäre in jedem Einzelfall mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, die subjektive Motivation der sich äuernden Person zu ergründen.⁴⁰⁶

Aus ähnlichen Gründen ist ein Vorschlag von *Milker* abzulehnen, nach dem die Abgrenzung zwischen schützenswerter Pseudonymisierung und schädlicher Täuschung unter Rückgriff auf die zivilrechtlichen Grundsätze zum Handeln unter fremden Namen vorgenommen werden könne.⁴⁰⁷ Wie die Täuschung über die Person des Erklärenden einzuordnen ist, richtet sich im Kontext der Stellvertretung nach dem Empfängerhorizont; es kommt also darauf an, ob der Empfänger einer Willenserklärung ein Interesse daran hat, mit dem tatsächlichen Namensträger einen Vertrag zu schließen, oder ob dessen Identität für ihn keine Rolle spielt und er mit der handelnden Person kontrahieren möchte.⁴⁰⁸ Dieser Gedanke lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres auf das Verfassungsrecht übertragen. Letztlich fehlt es dafür an einer vergleichbaren Interessenlage: Anders als

⁴⁰⁴ Vgl. BVerfGE 54, 208 (217): Das allgemeine Persönlichkeitsrecht „schützt den Grundrechtsträger auch dagegen, daß ihm Äußerungen in den Mund gelegt werden, die er nicht getan hat“. Die Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts erkennen auch *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496); *Heilmann*, Anonymität für User-Generated Content?, S. 109.

⁴⁰⁵ Zu dieser Differenzierungsmöglichkeit siehe *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (468).

⁴⁰⁶ Die Praktikabilität einer solchen Lösung bemängelt auch *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (468).

⁴⁰⁷ *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (219).

⁴⁰⁸ Dazu *Schubert*, in: Säcker u.a. (Hrsg.), MüKo BGB I, § 164 Rn. 149 ff.

im Zivilrecht, in dem der Verkehrsschutz eine wesentliche Rolle spielt, kann der grundrechtliche Schutz von Kommunikation nicht von den Erwartungen des Empfängerkreises abhängig gemacht werden. Das enttäuschte Vertrauen, das sich auch in verfassungsrechtlich geschützten Interessen der betroffenen Personen niederschlagen kann, muss deshalb auf Rechtfertigungsebene Berücksichtigung finden.

(2) Quantitative Unterschiede

Auch in quantitativer Hinsicht ist der Einsatz von Social Bots mit den meisten sonstigen Formen anonymer Kommunikation nicht vergleichbar. Social Bot-Kampagnen sind in der Regel darauf angelegt, eine hohe Anzahl an Kommunikationsteilnehmern zu kontrollieren. Die beschriebene Identitätstäuschung bleibt deshalb kein singuläres Ereignis, sondern es kommt zu einer systematischen Vervielfältigung von Scheinidentitäten. Diese massenhafte Verwendung von pseudonymisierten Profilen kann zu einer erheblichen Verzerrung des öffentlichen Meinungsbildes führen. Doch scheint auch in dieser Hinsicht eine Verkürzung des Anonymitätsschutzes nicht der richtige Weg zu sein. Unstreitig ist, dass es legitime Gründe dafür gibt, unter mehreren Pseudonymen am öffentlichen Diskurs teilzunehmen. Dies gilt sowohl für den analogen Bereich, wo eine Person beispielsweise unter Verwendung diverser Pseudonyme in unterschiedlichen Zeitschriften publizieren kann, als auch für digitale Kommunikationsformen. So ist es keineswegs untypisch, dass jemand in einem sozialen Netzwerk unter mehreren Profilen agiert, etwa um thematische Trennungen zu vollziehen oder um unterschiedliche Kontaktnetzwerke zu pflegen. So wird sich etwa ein Investigativjournalist bei einer Recherche zu einem extremistischen Netzwerk ein Profil erstellen, das es ihm ermöglicht, in die jeweiligen Kreise zu gelangen. Oder eine in der Öffentlichkeit bekannte Person legt sich einen zweiten Account zu, um unbeobachtet seinen privaten Vorlieben nachzugehen. Letzten Endes ist es stark vom Einzelfall abhängig, wie viele Scheinidentitäten eine Person legitimerweise benötigt, um sich kommunikativ frei zu entfalten. Deshalb ist es auch nicht möglich, eine bestimmte Anzahl festzulegen, die die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen beschreibt. Grundsätzlich ist also auch die „multiple Identitätskrierung“ vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit gedeckt.⁴⁰⁹

Der Schutz anonymer Kommunikation lädt zu missbräuchlichem Verhalten ein. Dafür ist das Medium der Social Bots ein prägnantes Beispiel, da es sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht über die üblichen Erscheinungsformen anonymer Kommunikation hinausgeht. Doch lässt sich dieses Missbrauchspotenzial nicht auf Schutzbereichsebene einfangen; dafür fehlt es an abstrahierbaren und definitiven verfassungsrechtlichen Vorgaben. Eine Relativierung des verfassungsrechtlichen Schutzes unter Berücksichtigung der entgegen-

⁴⁰⁹ Steinbach, ZRP 2017, S. 101 (103); Röttgen/Juelicher, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, S. 227 (229). Mit a.A. Löber/Roßnagel, MMR 2019, S. 493 (496).

stehenden Interessen sollte deshalb auf der Ebene der Eingriffsrechtfertigung geschehen.⁴¹⁰

bb) Parallele zur Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen

Der Versuch, die Grenzen des verfassungsrechtlichen Anonymitätsschutzes so zu stecken, dass das Phänomen der Social Bots aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit herausfällt, ist nicht erfolgsversprechend. Deshalb soll noch ein weiterer Argumentationsansatz untersucht werden: Es wurde bereits erörtert, dass der Einsatz von Social Bots nicht unmittelbar der Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen unterfällt.⁴¹¹ Dieser Restriktionsansatz betrifft lediglich eine klar definierte Kategorie an Inhalten und führt nicht dazu, dass – grundsätzlich inhaltsneutrale – Äußerungsmodalitäten ihren verfassungsrechtlichen Schutz verlieren. Gleichwohl lassen sich trotz der strukturellen Unterschiede auch Parallelen erkennen. Denn wer einen Social Bot als Kommunikationsmedium verwendet, täuscht zwar nicht (unbedingt) über den Inhalt einer Äußerung, aber eben über deren Begleitumstände. Es stellt sich also die Frage, in welchem Verhältnis diese beiden Täuschungsmuster stehen und ob bei der verfassungsrechtlichen Einordnung ähnliche Wertungen zugrundegelegt werden können.

Das Bundesverfassungsgericht begründet seinen restriktiven Umgang mit unwahren Tatsachenbehauptungen damit, dass „unrichtige Information [...] der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgabe zutreffender Meinungsbildung nicht dienen kann“.⁴¹² Befürworter einer Schutzbereichsausnahme für Social Bots dehnen diesen verfassungsrechtlichen Standard aus und wenden ihn auch auf Modalitätsebene an. Sie argumentieren, dass eine Äußerung, bei der über die Begleitumstände der Kommunikation getäuscht wird, ebenso wenig wie eine inhaltlich unwahre Behauptung eine „zutreffende Meinungsbildung“ befördern könne.⁴¹³ Damit werden Inhalts- und Modalitätstäuschung hinsichtlich ihrer (negativen) Auswirkungen auf den Diskurs auf eine Ebene gestellt, mit der Konsequenz, dass der „bewusst unwahren Meinungsäußerungsmodalität“ der Schutz der Meinungsfreiheit zu versagen sei.⁴¹⁴ Im Folgenden wird zu klären sein, ob diese normative Gleichsetzung überzeugen kann.

⁴¹⁰ Gegen eine Verkürzung des Schutzbereiches und für eine Lösung auf Rechtfertigungsebene spricht sich auch *Schmahl*, JZ 2018, S. 581 (585) aus.

⁴¹¹ Siehe oben unter Teil 2.B.II.2.c).

⁴¹² BVerfGE 54, 208 (219).

⁴¹³ Explizit *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023); *Hostacna*, Ad Legendum 2018, S. 1 (4).

⁴¹⁴ *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023); *Hostacna*, Ad Legendum 2018, S. 1 (4); *Andresen*, Meinungsbots: Legitimes Mittel im Wettstreit der Ideen?, abrufbar unter: <http://rechtundnetz.com/regulierungsfragen-von-meinungsbots> (4.11.2023). *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (90) befürwortet eine Schutzbereichsausnahme zu-

Die Wahrnehmung eines Kommunikationsakts hängt nicht nur von dem vermittelten Inhalt, sondern auch von den für den Rezipienten erkennbaren Begleitumständen ab.⁴¹⁵ Nur selten steht ein Argument für sich, vielmehr speist sich seine Überzeugungskraft in aller Regel auch aus den der konkreten Kommunikationssituation zugrundeliegenden Rahmenbedingungen. Der relevante kommunikative Kontext setzt sich dabei aus stets unterschiedlichen Aspekten zusammen: Beispiele sind der gewählte Zeitpunkt und der Ort einer Äußerung; aber auch der Unterton eines Redners oder das gewählte Publikationsformat für eine schriftliche Veröffentlichung können Aufschluss über den Subtext eines Meinungsbeitrags geben. Eine entscheidende Bedeutung hat auch die Identität der sich äuernden Person.⁴¹⁶ Dabei können sowohl persönliche Eigenschaften, wie das Alter, das Geschlecht oder das äußere Erscheinungsbild, als auch soziale Faktoren, wie etwa der Beruf, die Zugehörigkeit zu einer politischen Organisation oder aber der Bekanntheitsgrad einer Person eine Rolle spielen. Dies gilt auch und vielleicht sogar in besonderem Maße im Bereich der Online-Kommunikation, bei der die Außendarstellung der eigenen Person nicht selten im Mittelpunkt der sozialen Interaktion steht und den anderen Kommunikationsteilnehmern oft als einziger Indikator für die Einschätzung des Kommunikationspartners dient.⁴¹⁷ Durch das Aufrufen des jeweiligen Profils und der bereits veröffentlichten Informationen kann jeder sich ein schnelles Bild des virtuellen Gegenübers machen. Bei der individuellen Einordnung und Bewertung fremder Äußerungen kann der so entstandene Eindruck zu einem prägenden Faktor werden. Ein Rezipient liest digitale Kommunikationsbeiträge im Lichte der zur Verfügung stehenden Sekundärinformationen. Insofern stellt die Verwendung unwahrer Profilinformatoren bei der Social Bot-Konfiguration eine Täuschung über einen wesentlichen Begleitumstand der Kommunikation dar.

Das Gleiche gilt für die Verschleierung der Automatisierung. Denn es macht für die Rezeption eines Kommunikationsaktes einen signifikanten Unterschied, ob dieser eigenhändig und kontextbasiert von einer Person vorgenommen wird oder ob er bereits im Vorfeld und ohne Kenntnis der konkreten Gesprächssituation durch die abstrakte Programmierung eines Kommunikationsalgorithmus eingeleitet wurde.⁴¹⁸ Die Nutzer sozialer Netzwerke werden in der Regel vollautomatisierten Äußerungsformen im Vergleich mit unmittelbar-menschlichen Interaktionen ein geringeres Gewicht beimessen. Beide für das Phänomen der Social Bots charakteristischen Täuschungsaspekte besitzen damit zweifelsohne eine hohe Relevanz für die inhaltliche Rezeption eines Kommunikationsaktes.

mindest in Ausnahmefällen, in denen die „Begleitumstände einer Äußerung eine ähnlich gewichtige Relevanz wie ihr Inhalt haben“.

⁴¹⁵ So etwa BVerfGE 93, 266 (295). Im Kontext von Social Bots *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023).

⁴¹⁶ *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 180 f.

⁴¹⁷ Ähnlich *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467).

⁴¹⁸ So auch *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (202).

Die Begleitumstände von Kommunikation spielen also eine wichtige Rolle für den Meinungsbildungsprozess. Und dies gilt in besonderem Maße für Äußerungsmedien wie Social Bots, bei denen die Täuschung der Rezipienten nicht nur einen Randaspekt darstellt, sondern systematisch eingesetzt wird und damit zu einem integralen Bestandteil der Kommunikationsaktivität wird. Doch selbst wenn man diese Prämissen zugrundelegt, stößt die Gleichsetzung von Modalitäts- und Inhaltstäuschung auf normative Bedenken: Schon der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG impliziert eine Differenzierung zwischen Inhalts- und Modalitätsebene. Denn während die Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen durch eine enge Auslegung des Meinungsbegriffs begründet werden kann, ist eine entsprechende Restriktionsmöglichkeit für die Modalität der Äußerung im Verfassungstext nicht angelegt. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG erlaubt es, „seine Meinung in Wort, Schrift und Bild zu äußern und zu verbreiten“. Dieser neutralen Formulierung lässt sich nicht entnehmen, dass ganze Verbreitungswege allein auf Grund ihrer manipulativen Eigenschaften vom Schutzbereich ausgeschlossen werden sollen.⁴¹⁹

Darüber hinaus wendet das Bundesverfassungsgericht die Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen nur sehr zurückhaltend an.⁴²⁰ Insbesondere, wenn die Äußerung in enger Verbindung mit einem Werturteil steht, bleibt der Schutz der Meinungsfreiheit im Zweifel bestehen.⁴²¹ Wenn aber schon auf Inhaltsebene die Schutzbereichsausnahme nur in Ausnahmefällen eingreift, ist auf Modalitätsebene erst recht Zurückhaltung geboten.⁴²² Denn während eine inhaltlich unzutreffende Behauptung den Meinungsbildungsprozess – jedenfalls mit Blick auf das Ziel einer kollektiven Wahrheitsfindung⁴²³ – nicht fördern kann, lassen sich ähnlich pauschale Aussagen für bestimmte Äußerungsformen nicht treffen. Selbst wenn ein Kommunikationsmedium ein starkes Täuschungsmoment aufweist, kann es stets auch positive Effekte auf den Diskurs haben. Insbesondere schließt die Verwendung eines manipulativen Mediums nicht aus, dass es Inhalte transportiert, die den Schutz der Meinungsfrei-

⁴¹⁹ Eine ähnliche Wertung legt *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467) zugrunde und spricht sogar von einer „teleologische[n] Reduktion des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit“.

⁴²⁰ So betont das Gericht, „daß die Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht so bemessen werden, daß dadurch die Funktion der Meinungsfreiheit in Gefahr gerät oder leidet“, BVerfGE 54, 208 (219 f.).

⁴²¹ Zum grundrechtlichen Schutzzumfang für Tatsachenbehauptungen siehe oben unter Teil 2.B.II.

⁴²² *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (218) geht sogar noch weiter und postuliert, dass „die Verbindung von Äußerndem und Äußerung [...] ein Werturteil über ihren Inhalt ‚zwischen den Zeilen‘“ sei.

⁴²³ Die Ermittlung von Wahrheit ist zwar nicht die zentrale Funktion, aber doch einer (von mehreren) Schutzzwecken der Meinungsfreiheit im demokratischen System des Grundgesetzes, siehe *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 9. Einen höheren Stellenwert genießt die Erforschung der Wahrheit dagegen in der US-amerikanischen Dogmatik zur Redefreiheit, siehe dazu *Oppitz*, Theorien der Meinungsfreiheit, S. 161 ff.

heit durchaus verdienen. Eine inhaltlich grundsätzlich neutrale Äußerungsmodalität entzieht sich somit einer nicht weiter differenzierten Kategorisierung in „wahr“ oder „unwahr“. Feststellen lässt sich also Folgendes: Die Täuschung über die Begleitumstände von Kommunikation führt nicht dazu, dass einer Äußerung generell jeglicher diskursfördernde Charakter abgesprochen werden kann.⁴²⁴ Zwischen Modalitäts- und Inhaltstäuschung besteht somit ein bedeutender qualitativer Unterschied, sodass eine Übertragung der Wertungen im Ergebnis nicht überzeugt. Die Etablierung einer Schutzbereichsausnahme für „bewusst unwahre Meinungsäußerungsmodalitäten“ ist mit einem weiten Schutzbereichsverständnis nicht vereinbar.

c) Zwischenergebnis: Plädoyer für eine Berücksichtigung des Täuschungselements auf Rechtfertigungsebene

Das Auftreten von Social Bots in den sozialen Netzwerken signalisiert in vielerlei Hinsicht einen strukturellen Wandel im Bereich der gesellschaftlichen Kommunikation. Mit der Möglichkeit der Automatisierung tritt ein neuer Faktor hinzu, der die anderen Parameter der Kommunikationsarchitektur in vielfältiger Weise beeinflusst. Insbesondere die Kombination von Automatisierung und Identitätstäuschung, durch die sich das Phänomen der Social Bots auszeichnet, setzt unbekannte manipulative Potenziale frei. Damit sieht sich auch der öffentliche Meinungsbildungsprozess als Integrationsmechanismus einer pluralen Gesellschaft mit einer schwerwiegenden Herausforderung konfrontiert: Wie soll also mit dieser potenziell schädlichen Kommunikationsinnovation umgegangen werden?

Bei der Suche nach einer normativen Antwort auf diese Frage konnte gezeigt werden, dass eine Verengung des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit die falsche Reaktion wäre: Die Verwendung von Social Bots stellt grundsätzlich eine zulässige Ausübung der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG dar – auch wenn die Wirkungsdimension der Meinungsfreiheit dabei sehr weit strapaziert wird.⁴²⁵ Weder eine Einschränkung des verfassungsrechtlich gewährleisteten An-

⁴²⁴ Das gegenteilige Ergebnis vertritt *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023).

⁴²⁵ Diese Wertung teilen *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 177 ff.; *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (79); *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 184 ff.; *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (467 ff.); *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (102 f.); *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (74 f.); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (201 f.); *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (218); v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (14); *Liesem*, in: Litschka/Krainer (Hrsg.), Der Mensch im digitalen Zeitalter, S. 183 (188 f.); *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Social Bots als Identitätstäuschung, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017> (4.11.2023); *Röttgen/Juelicher*, in: Taeger (Hrsg.), Recht 4.0, S. 227 (229); *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 89; mit Einschränkungen *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (88 ff.). Mit a.A. *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, ab-

onymitätsschutzes noch eine Parallele zur Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen kann im Ergebnis überzeugen. Dazu kommt, dass der grundrechtliche Schutz einer inhaltlich schützenswerten Äußerung nicht von der Wahl eines bestimmten technischen Verbreitungsmittels abhängen sollte.⁴²⁶ Das impliziert jedoch nicht, dass die dem Phänomen der Social Bots immanente Täuschungskomponente aus verfassungsrechtlicher Perspektive unerheblich ist. Gesagt ist damit nur, dass die Ebene des Schutzbereichs dogmatisch nicht der richtige Ort ist, um das Problem zu verankern bzw. vorschnell zu „lösen“. Die für die Etablierung einer grundrechtlichen Schutzbereichsausnahme erforderlichen Voraussetzungen⁴²⁷ liegen nicht vor: Zwar ließe sich das Täuschungselement von Social Bots als „bewusst unwahre Meinungsäußerungsmodalität“ wohl hinreichend abstrakt einordnen, aber eine entsprechende Schutzbereichsrestriktion kann sich nicht auf das eindeutige Ergebnis einer wortlautbasierten Auslegung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG stützen. Die durch mögliche Manipulationen beeinträchtigten Interessen lassen sich besser im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen abbilden.

rufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023); *Andresen*, Meinungsbots: Legitimes Mittel im Wettstreit der Ideen?, abrufbar unter: <http://rechtundnetz.com/regulierungsfragen-von-meinungsbots> (4.11.2023); *Hostacna*, Ad Legendum 2018, S. 1 (4).

⁴²⁶ *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (74 f.). Diesem Argument widerspricht *Semizoglu*, in: *Hetmank/Rechenberg* (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (90) mit Blick auf das Phänomen der Social Bots: „Der Einsatz von Social Bots als technologisches Mittel für die Verbreitung der eigenen Meinung ist gerade nicht der Grund für die Versagung der Schutzgewähr der Meinungsfreiheit, sondern die bewusste Vermittlung eines unwahren Umstandes.“

⁴²⁷ Siehe dazu die grundrechtsdogmatischen Erwägungen oben unter Teil 2.B.I.5.

Teil 3

Beeinträchtigte Interessen: Social Bots und die demokratische Öffentlichkeit

Grundrechtlicher Schutz ist nie absolut – er findet seine Grenzen dort, wo andere Rechtspositionen von Verfassungsrang durch die Freiheitsausübung beeinträchtigt werden. Das Anliegen der folgenden Abschnitte ist es, die durch den Einsatz von Social Bots potenziell beeinträchtigten Interessen herauszuarbeiten. Die präzise Bestimmung dieser Interessen dient der Kartierung des verfassungsrechtlichen Kontextes von Social Bots und schafft so einen normativen Rahmen, der Abwägungsprozessen auf allen Ebenen der Rechtsetzung und -anwendung Struktur verleihen kann. Insbesondere liefert er die verfassungsrechtlichen Parameter, an denen sich eine mögliche Regulierung zu orientieren hat. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Implikationen für den demokratisch-politischen Meinungsbildungsprozess; andere Bereiche, in denen die von Social Bots ausgehenden Manipulationseffekte zu verfassungsrechtlichen Konfliktlagen führen können, werden dagegen ausgeklammert.¹

A. Öffentlichkeit und Manipulation im demokratischen System des Grundgesetzes

Der Einsatz von Social Bots kann zu erheblichen Spannungen innerhalb des demokratischen Systems führen. Ihr Manipulationspotenzial ist geeignet, die gesellschaftliche Meinungs- und Willensbildung zu irritieren. In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind damit im weitesten Sinne solche Normen und Prinzipien betroffen, die für den Kommunikationsmechanismus der Öffentlichkeit relevant sind. Im Folgenden wird geklärt, was unter „Öffentlichkeit“ zu verstehen ist und wie sie sich in der Verfassungsordnung verwirklicht. Anschließend wird aufgezeigt, in welchem Verhältnis Partizipation und Manipulation in diesem Kontext stehen.

¹ Denkbar ist z.B., dass der Einsatz von Social Bots die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten wirtschaftlichen Interessen eines Grundrechtsträgers berührt; nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind außerdem Fälle, in denen Social Bots eingesetzt werden, um ehrverletzende Inhalte zu verbreiten und dadurch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG) anderer Personen verletzen.

I. Öffentlichkeit: Begriff, Struktur(wandel) und Funktionen im demokratischen System

Um die Basis für die verfassungsrechtliche Untersuchung zu legen, soll zunächst ein Blick auf das gesellschaftliche Kommunikationssystem der Öffentlichkeit geworfen werden. Die Vorüberlegungen umfassen drei wesentliche Aspekte: Erstens wird der Begriff der Öffentlichkeit präzisiert. Zweitens wird die Struktur von Öffentlichkeit vor dem Hintergrund digitaler Umwälzungen nachgezeichnet. Und drittens sollen die Funktionen von Öffentlichkeit im demokratischen System beleuchtet werden.

1. Begriff der Öffentlichkeit

Öffentlichkeit ist sowohl im allgemeinen als auch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch ein omnipräsenter Begriff, dessen Bedeutung jedoch je nach Kontext und theoretischem Vorverständnis variiert.² Im Kontext der Demokratie und ihrem normativen Leitbild der Volkssouveränität verdienen zwei Begriffsverständnisse besondere Beachtung: Ursprünglich stand der Begriff der Öffentlichkeit für einen Bereich, der der Allgemeinheit zugänglich ist und jenseits des Geheimen oder Verborgenen liegt.³ Die Forderung nach Öffentlichkeit ist „ein Produkt der Aufklärung“.⁴ In ihr manifestiert sich eine Absage an absolutistische Geheimpolitik,⁵ indem sie undurchsichtige und von außen nicht kontrollierbare Formen staatlicher Machtausübung grundsätzlich in Frage stellt. In diesem Sinne schafft Öffentlichkeit Transparenz, fördert den Informationsfluss innerhalb einer Gesellschaft und ist damit letztlich eine wichtige Voraussetzung für politische Teilhabe.⁶

Doch der Begriff der Öffentlichkeit umfasst mehr als die Forderung nach staatlicher Transparenz. Er bezeichnet die vielfältigen kommunikativen Wech-

² Zur historischen Entwicklung und den unterschiedlichen Nuancen des Öffentlichkeitsbegriffs *Hölscher*, in: Ritter/Gründer (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie VI*, Sp. 1134 (1134 ff.); *Jestaedt*, AöR 126 (2001), S. 204 (207 ff.); *Gerhards/Neidhardt*, *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze*, WZB Discussion Paper Nr. FS III 90–101, S. 3 f. Eine „Schwammigkeit“ des Begriffs konstatiert *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, S. 30 f.

³ *Gerhards/Neidhardt*, *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze*, WZB Discussion Paper Nr. FS III 90–101, S. 4; *Holznagel*, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (383); *Jestaedt*, AöR 126 (2001), S. 204 (207).

⁴ *Hölscher*, in: Ritter/Gründer (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie VI*, Sp. 1134 (1134). In den Worten von *Schmitt*, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, S. 48: „Das Licht der Öffentlichkeit ist das Licht der Aufklärung, die Befreiung von Aberglauben, Fanatismus und herrschsüchtiger Intrige.“

⁵ *Jestaedt*, AöR 126 (2001), S. 204 (209). Ähnlich *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, S. 32, der Öffentlichkeit als „Symbol der ‚bürgerliche Emanzipation‘ von der aristokratischen bzw. oligarchischen Geheimpolitik“ beschreibt.

⁶ *Holznagel*, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (383).

selbebeziehungen innerhalb eines politischen Systems. Mit *Habermas*, der den Begriff und das normative Konzept von Öffentlichkeit maßgeblich geprägt hat,⁷ lässt sich „Öffentlichkeit am ehesten als ein Netzwerk für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen, also von *Meinungen* beschreiben“.⁸ Dieses Netzwerk fungiert als intermediäres System, das die unterschiedlichen politischen Akteure miteinander verknüpft und zwischen ihnen vermittelt.⁹ Wie die ursprüngliche Bedeutung von Öffentlichkeit misst sich auch dieses erweiterte Begriffsverständnis an der normativen Forderung nach allgemeiner Zugänglichkeit.¹⁰ Allerdings kommt es zu einem Perspektivwechsel: Aus einer Öffentlichkeit für das Publikum wird eine Öffentlichkeit durch das Publikum.¹¹ Öffentlichkeit beschreibt also nicht nur die Bedingungen sozialer und politischer Interaktion, sondern auch das System und den Prozess der Kommunikation selbst.¹²

In dem kommunikativen Forum der Öffentlichkeit prallen konträre Meinungen aufeinander und gleichgerichtete Interessen verschmelzen zu einer gemeinsamen Position. Öffentlichkeit ist damit ein ambivalenter Vorgang: Einerseits lebt er vom Konflikt unterschiedlicher Meinungslager, andererseits stiftet er Integration und Kompromiss. Das Resultat des gesellschaftlichen Diskurses ist die öffentliche Meinung, in der sich themenspezifische Stimmungsbilder der politischen Gemeinschaft spiegeln.¹³ Allerdings ist Öffentlichkeit kein statisches Konstrukt, das man als abgeschlossen betrachten kann, sobald sich zu einer gesellschaftlich umstrittenen Frage eine öffentliche Meinung herauskristallisiert hat. Vielmehr handelt es sich um einen dynamischen Prozess, der sich weder zeitlich noch inhaltlich einer klaren Struktur unterwirft und sich in einem stetigen Wandel befindet. Öffentlichkeit beschreibt keinen Zustand, sondern einen stetigen Fluss von Kommunikation – den Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung.

⁷ Nanz, in: Brunkhorst u.a. (Hrsg.), *Habermas-Handbuch*, S. 358 (358); Gerhards, in: Jarren u.a. (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, S. 268 (268); Kreide, in: Koller/Hiebaum (Hrsg.), *Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung*, S. 135 (135).

⁸ Habermas, *Faktizität und Geltung*, S. 436 (Hervorh. im Orig.).

⁹ Gerhards/Neidhardt, *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze*, WZB Discussion Paper Nr. FS III 90–101, S. 6; Donges/Jarren, *Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft*, S. 76 f.; Lobigs/Neuberger, *Meinungsmacht im Internet*, S. 24. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive Holznel, *VVDStRL* 68 (2009), S. 381 (384).

¹⁰ Gerhards, in: Jarren u.a. (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, S. 268 (270).

¹¹ Vgl. Holznel, *VVDStRL* 68 (2009), S. 381 (383 f.).

¹² Hölscher, in: Ritter/Gründer (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie* VI, Sp. 1134 (1139).

¹³ Habermas, *Faktizität und Geltung*, S. 436; Gerhards, in: Jarren u.a. (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, S. 268 (269). Zu den unterschiedlichen Begriffsverständnissen von öffentlicher Meinung Donges/Jarren, *Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft*, S. 83 f.; Klopfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HbStR* III, § 42 Rn. 1 ff.

2. Struktur von Öffentlichkeit: Ebenen, Foren, Akteure

Die Öffentlichkeit als intermediäres System sozialer Kommunikation und Entscheidungsfindung zeichnet sich durch eine sehr heterogene Struktur aus.¹⁴ Um diese Heterogenität näher zu beschreiben und den Begriff der Öffentlichkeit zu schärfen, sollen im Folgenden drei prägende Strukturelemente näher betrachtet werden: erstens, die Ebenen, auf denen Öffentlichkeit stattfindet; zweitens die Foren, in denen sie sich verwirklicht; drittens, die Akteure und Akteursgruppen, deren kommunikative Beteiligung Öffentlichkeit konstituiert. In diesem Kontext ist auch auf die besondere Rolle der (Massen-)Medien einzugehen.

Öffentlichkeit findet auf mehreren Ebenen statt. Dabei kann insbesondere zwischen einer staatlichen und einer nichtstaatlichen Ebene der Meinungs- und Willensbildung unterschieden werden. Die staatliche Ebene charakterisiert sich in erster Linie durch „institutionalisierte Beratungs- und Entscheidungsprozesse“.¹⁵ Die Ergebnisse dieser Prozesse – wie „Gesetze und politische Programme, Gerichtsurteile, Richtlinien und Politiken, Verordnungen und Maßnahmen“¹⁶ – aber auch die Prozesse selbst sind Teil der gesamtgesellschaftlichen Öffentlichkeit und zugleich Anstoß für neue Diskurse auf der nichtstaatlichen Ebene. Im Gegensatz zur staatlichen Ebene ist die nichtstaatliche Ebene weder an formalisierte Verfahren noch an feste Institutionen gebunden; sie bildet einen gewissermaßen „wilden“ Komplex“, in dem sich eine informelle und durch die Diversität der individuellen Stellungnahmen getragene Öffentlichkeit verwirklicht.¹⁷ Trotz der strukturellen Unterschiede, die zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Kommunikationssphäre bestehen, handelt es sich nicht um hermetisch voneinander getrennte Bereiche. Im Gegenteil: Beide Systeme stehen in ständiger Interaktion miteinander, beeinflussen sich gegenseitig und erst in ihrem Zusammenspiel konstituiert sich Öffentlichkeit in einem umfassenden Sinn.¹⁸

Innerhalb der beiden genannten Strukturebenen existiert eine Vielzahl an Foren, die als Netzwerk des kommunikativen Austauschs die Infrastruktur von

¹⁴ Teilweise wird dafür plädiert, angesichts der zunehmenden Pluralisierung der Öffentlichkeit den Begriff nicht mehr im Singular zu verwenden, sondern nur noch von „Öffentlichkeiten“ zu sprechen, so etwa *Ingold, Der Staat* 56 (2017), S. 491 (523). In dieser Arbeit wird trotz der nicht zu leugnenden Pluralisierungstendenzen weiterhin auf *die Öffentlichkeit* rekurriert. Das zugrundegelegte prozedurale Begriffsverständnis von Öffentlichkeit als Netzwerk für Kommunikation erlaubt es, die plurale und heterogene Struktur von Öffentlichkeit in einem System zu begreifen, das aber natürlich über eine Vielzahl von Teilöffentlichkeiten verfügt.

¹⁵ *Habermas*, in: ders. (Hrsg.), *Ach, Europa*, S. 138 (166).

¹⁶ *Habermas*, in: ders. (Hrsg.), *Ach, Europa*, S. 138 (166).

¹⁷ *Habermas*, *Faktizität und Geltung*, S. 373 f.

¹⁸ Dies klingt auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, siehe etwa BVerfGE 20, 56 (99): „Willensbildung des Volkes und staatliche Willensbildung sind auf vielfältige Weise miteinander verschränkt“. E 44, 125 (139 f.): „Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich [...] in vielfältiger und tagtäglicher Wechselwirkung“.

Öffentlichkeit darstellen. Die Bandbreite der verfügbaren Kommunikationsräume ist groß und wächst durch neue, insbesondere digitale Formen der Interaktion ständig weiter. An dieser Stelle kann daher weder eine vollständige Erfassung noch eine Systematisierung der unterschiedlichen Foren erfolgen, allerdings sei ihre Vielfalt zumindest angedeutet: Öffentlichkeit entsteht in parlamentarischen Beratungen, in Gerichtsprozessen und öffentlichen Konsultationen. Doch solche streng organisierten Formate bilden nur einen kleinen Ausschnitt. Denn Öffentlichkeit keimt überall dort, wo Menschen zusammentreffen und sich austauschen. Sie entspringt deshalb auch spontanen Versammlungen, akademischen Tagungen und Diskussionsrunden am Stammtisch. Eine immer wichtigere Rolle nehmen digitale Kommunikationsräume ein. Vor allem die sozialen Netzwerke haben dazu geführt, dass ein wesentlicher Teil der öffentlichen Kommunikation sich in die virtuelle Umgebung des Internets verlagert hat.

Auch die Akteure und Akteursgruppen, durch deren kommunikative Betätigung Öffentlichkeit entsteht, weisen einen hohen Grad an Heterogenität auf.¹⁹ Grundsätzlich kann zunächst zwischen „Sprechern“ und „Publikum“ differenziert werden: Während Sprecher sich aktiv zu Wort melden, nimmt das Publikum eine passive Rolle ein, es rezipiert die von den Sprechern verbreiteten Informationen.²⁰ Theoretisch kann jede Person als aktiver Kommunikationsteilnehmer in der Öffentlichkeit auftreten. Die Möglichkeit, auf die öffentliche Meinungsbildung Einfluss zu nehmen, ist kein Privileg der gesellschaftlichen Eliten oder einzelner Meinungsführer.²¹ Vielmehr zeichnet sich Öffentlichkeit, wie bereits erwähnt, gerade durch ihre allgemeine Zugänglichkeit aus und ist damit ein gemeinsames Unterfangen aller Bürger. Gleichwohl bestehen große Unterschiede hinsichtlich der kommunikativen Reichweite einzelner Akteure: Ein Politiker, eine prominente Person oder der Träger eines wichtigen Amtes wird für seine Äußerungen in der Regel ein breiteres Publikum finden als eine Privatperson.²² Deshalb spielen Akteursgruppen, in denen sich mehrere Einzelpersonen zu einem Kollektiv verbinden, eine wichtige Rolle. Zusammenschlüsse wie Parteien, Verbände, Gewerkschaften oder Vereine ermöglichen es, individuelle Meinungsmacht zu bündeln und in Form von gemeinsamen Positionen zu einer relevanten Stimme der Öffentlichkeit zu werden.²³

Eine Sonderrolle im System der Öffentlichkeit nehmen die Massenmedien ein.²⁴ Dabei handelt es sich nach dem Verständnis von *Luhmann* um „alle Einrich-

¹⁹ Einen Überblick über die unterschiedlichen Akteure geben *Hasebrink* u.a., *Macht als Wirkungspotenzial*. Zur Bedeutung der Medienwirkungsforschung für die Bestimmung vorherrschender Meinungsmacht, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06294.pdf> (4.11.2023), S. 4.

²⁰ *Donges/Jarren*, *Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft*, S. 86 ff., die jedoch noch auf eine dritte Akteursgruppe – die „Vermittler“ – Bezug nehmen.

²¹ *Löffler*, in: *Baier* u.a. (Hrsg.), *Öffentliche Meinung und sozialer Wandel*, S. 64 (68).

²² *Schmitt Glaeser*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HbStR III*, § 38 Rn. 42.

²³ Vgl. *Schmitt Glaeser*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HbStR III*, § 38 Rn. 47.

²⁴ Überspitzt aber treffend zur Rolle der Massenmedien in modernen Gesellschaften *Luh-*

tungen der Gesellschaft [...], die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung bedienen“ und deshalb einen breiten Adressatenkreis erreichen können.²⁵ Zu den massenmedialen Verbreitungsformen gehören insbesondere Presseerzeugnisse, das Fernsehen sowie das Radio.²⁶ Die zentrale Funktion der Massenmedien ist es, die Bürger über relevante gesellschaftliche Entwicklungen zu informieren und sie damit in die Lage zu versetzen, am politischen Prozess teilzunehmen.²⁷ Die Medien recherchieren, sammeln und sortieren Informationen, bereiten diese journalistisch auf und stellen sie schließlich der Allgemeinheit zur Verfügung. In einer modernen Gesellschaft mitsamt ihrer thematischen Vielschichtigkeit und dem Überfluss an verfügbaren Informationen ist eine funktionierende Öffentlichkeit ohne Massenmedien nicht denkbar.²⁸ Sie reduzieren Komplexität und verhindern eine informationelle Überforderung des Bürgers.²⁹ Die Massenmedien sind allerdings keineswegs nur neutrale Informationsmittler, sondern eigenständige „Faktor[en]“ der öffentlichen Meinungsbildung.“³⁰ Durch bewusste Themensetzung und die politische Färbung der verbreiteten Inhalte sind sie in der Lage, die Meinungsbildung in eine bestimmte Richtung zu lenken. Dabei verfolgen die Massenmedien und die sie tragenden Akteure – wie Journalisten, Verleger oder Anteilseigner – nicht selten eine eigene politische und wirtschaftliche Agenda.³¹ Die Massenmedien übernehmen also einerseits eine wichtige Funktion für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung; andererseits schwingt mit der zentralen Stellung innerhalb des politischen Systems und der damit verbundenen kommunikativen Macht stets auch die Gefahr des Missbrauchs und der einseitigen Beeinflussung mit.³²

3. Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit

Öffentliche Kommunikation ist ein dynamischer Prozess, der ständiger Veränderung ausgesetzt ist. Dies gilt nicht nur für die Themen, die sich an gesellschaftlichen Ereignissen entzünden und im System der Öffentlichkeit kommunikativ verarbeitet werden, oder die Akteure, die auf der öffentlichen Bildfläche er-

mann, Die Realität der Massenmedien, S. 9: „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien.“

²⁵ *Luhmann*, Die Realität der Massenmedien, S. 10; ähnlich *Martinsen*, in: Marcinkowski/Pfetsch (Hrsg.), Politik in der Mediendemokratie, S. 37 (40); vgl. auch *Donges/Jarren*, Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft, S. 64.

²⁶ *Donges/Jarren*, Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft, S. 64.

²⁷ *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 38.

²⁸ Siehe etwa BVerfGE 12, 205 (260), wonach Rundfunk und Presse zu den „*unentbehrlichen* modernen Massenkommunikationsmitteln“ gehören (Hervorh. d. Verf.).

²⁹ *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 53; *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 38; *Holznapel*, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (386 f.).

³⁰ BVerfGE 12, 205 (260) – zum Rundfunk; E 50, 234 (239) – zur Presse.

³¹ *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 42 Rn. 12.

³² *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 42 Rn. 12.

scheinen und später wieder verschwinden. Vielmehr sind auch die kommunikativen Rahmenbedingungen des öffentlichen Austauschs Gegenstand eines kontinuierlichen Erneuerungsprozesses. Die Struktur von Öffentlichkeit ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig: Soziale, politische und technische Veränderungen schlagen sich unmittelbar im kommunikativen Ökosystem einer Gesellschaft nieder.³³ Eine besonders einschneidende Veränderung erfährt die Öffentlichkeit durch die fortschreitende Digitalisierung. Informationstechnische Innovationen – von der Entwicklung des Internets über die Einführung sozialer Netzwerke bis zur flächendeckenden Nutzung von Smartphones – haben die Möglichkeiten und Gewohnheiten zwischenmenschlicher Interaktion neu konfiguriert.³⁴ Folgerichtig wird deshalb – einen durch *Habermas* etablierten Topos³⁵ aufgreifend – von einem digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit gesprochen.³⁶ Von den vielfältigen strukturellen Verschiebungen sollen im Folgenden die zentralen und für diese Arbeit besonders relevanten Entwicklungen herausgegriffen werden.³⁷

Die Digitalisierung führt zu einer erheblichen Ausweitung des Kommunikationsspektrums. Im Mittelpunkt des strukturellen Wandels steht die Ermöglichung der sogenannten Many-to-many-Kommunikation.³⁸ Darunter versteht man eine Kommunikationssituation, in der es zu einer unmittelbaren wechselseitigen Interaktion innerhalb und zwischen größeren Gruppen kommen kann: Die Many-to-many-Kommunikation erlaubt es, „von jedem Punkt im Netzwerk mit einem offenen, potentiell unbegrenzten Adressatenkreis in Kontakt zu treten“.³⁹ Insbesondere die digitalen Kommunikationsforen der sozialen Netzwerke eröffnen so gänzlich neue Interaktions- und Vernetzungspotenziale. Von herkömmlichen Kommunikationsformen, wie der Unterhaltung zwischen einzelnen Personen (One-to-one-Kommunikation) oder der massenmedialen Verbreitung

³³ *Schliesky*, NVwZ 2019, S. 696 nennt „die zunehmende gesellschaftliche Größe und Komplexität durch Staatsbildung, die Einführung eines repräsentativen Systems und [...] die Möglichkeiten von Massenmedien wie Büchern, Zeitungen, Flugschriften oder dann Hörfunk und Fernsehen“.

³⁴ Einen kurzen Überblick zu den wesentlichen Entwicklungsstufen der digitalen Öffentlichkeit gibt *Thiel*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Stichworte zur Zeit*, S. 197 (198 f.).

³⁵ *Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*.

³⁶ Siehe etwa *Thiel*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Stichworte zur Zeit*, S. 197 (197); *Schliesky*, NVwZ 2019, S. 696; *Hoffmann-Riem*, AöR 137 (2012), S. 517; *Fehling/Leymann*, AfP 2020, S. 110.

³⁷ Eine umfassendere Darstellung der zentralen Entwicklungslinien findet sich bei *Ingold*, *Der Staat* 56 (2017), S. 491 (506 ff.).

³⁸ *Thiel*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Stichworte zur Zeit*, S. 197 (199 ff.); *Holznapel*, NordÖR 2011, S. 205 (208); *Neuberger*, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Journalismus im Internet*, S. 19 (23 ff.); *Machill* u.a., *Das neue Gesicht der Öffentlichkeit*, S. 11.

³⁹ *Thiel*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Stichworte zur Zeit*, S. 197 (199). Vgl. auch *Ingold*, *Der Staat* 56 (2017), S. 491 (506); *Hoffmann-Riem*, AöR 137 (2012), S. 519; *Holznapel*, AfP 2011, S. 532 (535).

journalistischer Inhalte (One-to-many-Kommunikation), hebt sich die digitale Öffentlichkeit somit deutlich ab.⁴⁰

Die digitalen Kommunikationspotenziale setzen eine ganze Reihe an Veränderungsbewegungen in Gang. Zunächst führen sie dazu, dass sich die kommunikative Reichweite einzelner Teilnehmer erheblich vergrößert.⁴¹ Um ein breites Publikum zu erreichen, sind keine besonderen technischen, organisatorischen oder finanziellen Mittel erforderlich, sondern es reicht grundsätzlich der Zugang zum Internet.⁴² In digitalen Kommunikationsräumen vervielfältigen sich damit die teilnehmenden Akteure und die von ihnen erstellten und verbreiteten Inhalte.⁴³ Eine klare Abgrenzung zwischen Kommunikator und Rezipient ist nicht mehr möglich: In einer digital vernetzten Kommunikationsumgebung kann jeder auf eine Fülle an Informationen zugreifen, vor allem aber eigene Inhalte erstellen und sie unkompliziert einem großen Adressatenkreis zur Verfügung stellen.⁴⁴ Gleichzeitig verändert sich die Rolle der Massenmedien: Sie büßen ihre Monopolstellung als alleinige Gatekeeper ein.⁴⁵ In der digitalen Öffentlichkeit fließt Information nicht mehr ausschließlich durch die immer gleichen Kanäle und Schleusen der Massenmedien, vielmehr sucht sie sich neue Wege im Netzwerk der Many-to-many-Kommunikation, diffundiert unkontrolliert von einer Teilöffentlichkeit in die nächste und bildet neue Schnittstellen aus. Obwohl die Massenmedien und ihr Angebot journalistisch aufbereiteter Informationen weiterhin eine zentrale Rolle im Kommunikationssystem einnehmen, verringert sich ihr Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess.⁴⁶ Der Bereich der Informationsintermediäre wird dafür in der digitalen Öffentlichkeit durch die Plattformen erweitert, die in Form von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen oder digitalen Marktplätzen wesentlichen Einfluss auf den Kommunikationsfluss gewinnen.⁴⁷

Bereits die hier angedeuteten Entwicklungen zeigen, dass der digitale Wandel und die mit ihm verbundene Ausweitung des Kommunikationsrepertoires zu einer grundlegenden Neujustierung der Öffentlichkeit führt. Ohne an dieser Stelle eine normative Bewertung vornehmen zu wollen, lassen sich einige Folgen des Strukturwandels feststellen:⁴⁸ Die niedrigen Zugangshürden und der Opti-

⁴⁰ Thiel, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Stichworte zur Zeit, S. 197 (199 ff.).

⁴¹ Thiel, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Stichworte zur Zeit, S. 197 (199); Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (507).

⁴² Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (507).

⁴³ Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (507 f.).

⁴⁴ Vgl. Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 70.

⁴⁵ Siehe Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, S. 17; Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (511); Holznagel, NordÖR 2011, S. 205 (208).

⁴⁶ Siehe auch Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, S. 42, 66. Hoffmann-Riem, AöR 137 (2012), S. 512 verweist darauf, dass eine wichtige Rolle der Massenmedien weiterhin darin besteht, „Internet-kreierte Kommunikation in traditionelle Kommunikationsbahnen zu lenken“.

⁴⁷ Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (518 ff.); Vesting, JZ 2020, S. 975 (979).

⁴⁸ Die strukturellen Veränderungen der Öffentlichkeit entziehen sich – zumindest bei ab-

onenreichtum digitaler Kommunikation eröffnen neue Partizipationschancen.⁴⁹ Gleichzeitig führen die Zunahme an kommunikativer Komplexität, die Veränderung der Gatekeeper- und Machtstrukturen sowie neue Missbrauchs- und Eskalationspotenziale zu einer Dynamik, die die Stabilität des Kommunikationssystems immer wieder auf die Probe stellt.⁵⁰ Paradigmatisch für diese Entwicklung steht das Phänomen der Social Bots und das mit ihnen verbundene Manipulationspotenzial.

4. Funktionen von Öffentlichkeit im demokratischen System

Die von einem freien Meinungs- und Willensbildungsprozess getragene Öffentlichkeit ist konstitutive Voraussetzung und Wesensmerkmal eines demokratischen Systems.⁵¹ Während das genaue Verhältnis von Öffentlichkeit und Demokratie vom jeweiligen demokratietheoretischen Vorverständnis abhängt,⁵² so herrscht Konsens darüber, dass Demokratie ohne Öffentlichkeit nicht existieren kann.⁵³ Im Folgenden soll dargestellt werden, welche konkreten Funktionen das intermediäre System der Öffentlichkeit im Kontext demokratischer Herrschaftsausübung übernehmen kann. Unterschieden wird dabei zwischen den Funktionen der Integration, der Legitimation, der Partizipation sowie der Kontrolle.⁵⁴

strakter Betrachtung – einer unmittelbaren Bewertung; spezifische Vor- und Nachteile ergeben sich erst aus der konkreten Nutzung durch die Akteure, so die zutreffende Einordnung von Thiel, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Stichworte zur Zeit, S. 197 (200).

⁴⁹ Den Optionenreichtum der Internetkommunikation charakterisiert Holznel, NordÖR 2011, S. 205 (206) durch die folgenden Merkmale: „Partizipation, Interaktivität, Multimedialität, permanente Aktualisierbarkeit, Archivierung, Additivität, externe und interne Vernetzung, globale Verbreitung“. Zum partizipationsfördernden Effekt des Internets siehe etwa Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, S. 35.

⁵⁰ Ein „enormes Anwachsen kommunikativer Komplexität“ erkennt Thiel, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Stichworte zur Zeit, S. 197 (199); ähnlich Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, S. 36. Zu neuen Eskalationspotenzialen Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (515 ff.).

⁵¹ Prägnant Jestaedt, AöR 126 (2001), S. 204 (215): „Öffentlichkeit ist für die freiheitliche Demokratie Voraussetzung und Produkt, Lebenselixier und Erkennungszeichen gleichermaßen.“

⁵² Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 33 f. Einen Überblick zu unterschiedlichen Öffentlichkeitsmodellen und ihren demokratietheoretischen Grundlagen gibt Martinsen, in: Marcinkowski/Pfetsch (Hrsg.), Politik in der Mediendemokratie, S. 37 (45 ff.), die eine Systematisierung in liberale, deliberative und partizipatorische Ansätze vornimmt. Ebenso Donges/Jarren, Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft, S. 77 ff. Mit etwas anderer Nuancierung Ferree u.a., Theory and Society 31 (2002), S. 289 (290 ff.).

⁵³ BVerfGE 123, 267 (358): „Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung.“ Zu einem „allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“ E 70, 324 (358). Siehe außerdem E 97, 350 (369). Aus der Literatur Jestaedt, AöR 126 (2001), S. 204 (215); Holznel, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (384 f.); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Demokratie), Rn. 76 f.; Häberle, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, S. 126 (130); Morlok/Merten, Parteienrecht, S. 144.

⁵⁴ Diese Kategorisierung ist angelehnt an Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 15 ff.

Öffentlichkeit besitzt zunächst eine integrationsstiftende Funktion.⁵⁵ Ein stabiles demokratisches System setzt einen Grundkonsens der Bürger über die wesentlichen Fragen der Staatsordnung und des gesellschaftlichen Zusammenlebens voraus.⁵⁶ Um einen solchen Konsens zu erreichen und vor allem um ihn zu erhalten, müssen individuelle Interessen artikuliert und widerstreitende Positionen ausgeglichen werden. Das Kommunikationssystem der Öffentlichkeit bietet ein Forum für die erforderlichen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse. Es fungiert sowohl zwischen Staat und Gesellschaft als auch innerhalb einer pluralen Gesellschaft als vermittelndes und integrationsförderndes Element.⁵⁷

Der öffentliche Meinungs- und Willensbildungsprozess vermag zwar keine eigenständige demokratische Legitimation zu vermitteln.⁵⁸ Doch er erfüllt im Vorfeld des eigentlichen Legitimationsakts eine wichtige Funktion, indem er die Bürger in die Lage versetzt, bei der Wahl oder Abstimmung eine informierte und selbstbestimmte Entscheidung zu treffen.⁵⁹ Zudem gewinnt die demokratische Ordnung insgesamt an Legitimität, wenn die durch sie erzeugten Entscheidungen nicht nur über das Wahlereignis formal-mittelbar auf den Willen des Wahlvolks zurückzuführen sind, sondern wenn sie das Produkt eines kontinuierlichen „Dialog[s] zwischen dem Parlament und den gesellschaftlichen Kräften“ darstellen.⁶⁰

Komplementär zu der legitimationsstützenden Funktion von Öffentlichkeit steht ihr partizipativer Charakter: Demokratische Legitimation basiert auf der Mitwirkungsmöglichkeit der Bürger, die sich zumindest teilweise im Kommunikationsraum der Öffentlichkeit verwirklicht. Zutreffend formuliert das Bundesverfassungsgericht:

⁵⁵ *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 15; *Meinel*, Kritische Justiz 37 (2004), S. 413 (422). Beide Autoren rekurrieren auf die von *Smend* begründete Integrationslehre, siehe dazu *Smend*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, S. 475 (475 ff.). Siehe außerdem *Jestaedt*, AÖR 126 (2001), S. 204 (216): „Öffentlichkeit als unverzichtbares Medium der Integration der vielen, unverbundenen Individuen zum Gemeinwesen“.

⁵⁶ BVerfGE 44, 125 (147); *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 15.

⁵⁷ Vgl. *Meinel*, Kritische Justiz 37 (2004), S. 413 (423); *Holznapel*, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (384).

⁵⁸ *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 191 f.; *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 31.

⁵⁹ So betont BVerfGE 44, 125 (139), dass Wahlen nur dann demokratische Legitimation stiften können, wenn „die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozeß der Meinungsbildung gewinnen und fällen können“. Die Funktion der Öffentlichkeit als „Voraussetzung für den demokratisch entscheidenden Legitimationsakt“ hebt auch *Jestaedt*, AÖR 126 (2001), S. 204 (217) hervor. Ähnlich *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 31.

⁶⁰ *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Demokratie), Rn. 77. Zur legitimierenden Wirkung von Öffentlichkeit siehe auch *Häberle*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, S. 126 (130).

Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflußnahme auf den ständigen Prozeß der politischen Meinungsbildung, der Bildung der „öffentlichen Meinung“.⁶¹

Die Einwirkung auf die Staatsorgane durch die Artikulation der öffentlichen Meinung ermöglicht somit auch im Modus der repräsentativen Demokratie eine ständige politische Partizipation, oder in den Worten *Smends*: ein „Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt“.⁶² Dem liegt freilich ein weites Begriffsverständnis von Partizipation zugrunde, das nicht nur die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG geregelten Formen der demokratischen Teilhabe einbezieht, sondern sich auch auf die grundrechtsvermittelte kommunikative Beeinflussung des demokratischen Prozesses erstreckt.⁶³ Damit verbunden ist, dass die im Raum der Öffentlichkeit geäußerten Forderungen und Anregungen keine rechtliche Verbindlichkeit begründen: Staatliche Organe sind nicht verpflichtet, ihre Entscheidungen an der öffentlichen Meinung auszurichten.⁶⁴ Gleichwohl ist eine gewisse Offenheit bzw. Responsivität der Repräsentanten gegenüber der Erwartungshaltung der Bürger ein demokratisches Gebot, dem in der Praxis angesichts drohender Stimmverluste zumindest eine faktische Bindungswirkung zukommt.⁶⁵

Schließlich kommt der Öffentlichkeit bei der Kontrolle staatlicher Herrschaft eine wichtige Funktion zu.⁶⁶ In einem demokratischen System stehen Legitimation und Verantwortung in einem engen Korrespondenzverhältnis. Die Bürger stellen die staatlichen Organe im Wahlakt mit demokratischer Legitimation aus; anschließend sind sie darauf angewiesen, dass die gewählten Repräsentanten ihr Amt am Gemeinwohl ausrichten und Verantwortung übernehmen. Doch der „Delegations- und Verantwortungszusammenhang vom Volk zu den Staatsorganen“ ist labil und nicht immer frei von Störungen.⁶⁷ Prägnant formuliert *Brecht* seine Zweifel an der Integrität des Staatshandelns: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. – Aber wo geht sie hin?“⁶⁸ Damit wird ein Wesenselement der (reprä-

⁶¹ BVerfGE 20, 56 (98).

⁶² *Smend*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, S. 119 (136). *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 32 spricht von einem „Stück informell-unmittelbarer Demokratie im Repräsentationssystem“.

⁶³ So auch das Begriffsverständnis von *Pünder*, VVDStRL 72 (2013), S. 191 (203, Fn. 42).

⁶⁴ Für Abgeordnete des Deutschen Bundestags statuiert Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, dass sie „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind. Siehe auch *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 29.

⁶⁵ *Pünder*, VVDStRL 72 (2013), S. 191 (202) spricht von „verfassungsrechtlich fundierten ‚Obliegenheiten‘“. Ähnlich *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Demokratie), Rn. 77. Zur faktischen Bindungswirkung der öffentlichen Meinung *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 29.

⁶⁶ Siehe etwa *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 18 f.; *Jestaedt*, AöR 126 (2001), S. 204 (217 f.); *Häberle*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, S. 126 (137). Eine effektive Kontrolle durch die Öffentlichkeit bezweifelt *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 63.

⁶⁷ Mit dieser Formulierung *Holzner*, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (384).

⁶⁸ So der Beginn des Gedichts „Drei Paragraphen der Weimarer Verfassung“, siehe *Brecht*, Gedichte, S. 209.

sentativen) Demokratie angesprochen: das ständige Hinterfragen und die un-nachgiebige Kontrolle hoheitlicher Gewalt durch die Bürger. Nur ein zuverlässiger Kontrollmechanismus kann demokratische Verantwortung effektiv begründen und staatlicher Willkür vorbeugen. Institutionell verankert ist die Kontrolle staatlicher Entscheidungen zunächst durch das System der Gewaltenteilung.⁶⁹ Darüber hinaus ist es die Öffentlichkeit, die staatliches Handeln überprüfbar macht und Verantwortungszusammenhänge herstellt.⁷⁰ Erst die Transparenz hoheitlicher Entscheidungsvorgänge und die Möglichkeit der öffentlichen Debatte versetzen den Bürger in die Lage, die durch ihn legitimierte staatliche Gewalt kritisch zu hinterfragen, partizipativ Einfluss zu nehmen und gegebenenfalls die eigene politische Präferenz bis zur nächsten Wahl zu verändern.⁷¹ Diese allgegenwärtige Sanktionsdrohung, dass der unzufriedene Bürger den politischen Machthabern bei nächster Gelegenheit die Stimme entziehen könnte, ist ein scharfes Schwert des demokratischen Subjekts und als verantwortungstiftendes Element in der repräsentativen Demokratie unverzichtbar.⁷² Die Öffentlichkeit fungiert damit als die dezentrale, staatsferne und unabhömmliche Kontrollinstanz einer freiheitlich ausgerichteten Demokratie.

II. Demokratische Öffentlichkeit als verfassungsrechtliches Leitbild

Der enge Zusammenhang von Demokratie und Öffentlichkeit ist nicht nur demokratiethoretisches Postulat, sondern entfaltet im Verfassungsrecht normative Geltungskraft. Auf einer hohen Abstraktionsebene lässt sich die demokratische Öffentlichkeit zunächst als verfassungsrechtliches Leitbild einordnen.⁷³ Bei Leitbildern handelt es sich um

normativ-verfestigte Hintergrundvorstellungen zu Begriffen, Sätzen und Prinzipien der Verfassung, die an intuitive oder stärker reflektierte Gerechtigkeits- und Angemessenheitsüberzeugen anknüpfen und je nach ihrem Inhalt spezifische Steuerungsleistungen für die Rechtsanwendung erbringen.⁷⁴

⁶⁹ Siehe etwa *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 18.

⁷⁰ *Schliesky*, in: ders. u.a. (Hrsg.), Demokratie im digitalen Zeitalter, S. 15 (38); *Holznapel*, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (384); *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 42 Rn. 9 f.

⁷¹ *Häberle*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, S. 126 (137) nennt die Öffentlichkeit „das unverzichtbare institutionalisierte *Mißtrauen*“ (Hervorh. im Orig.).

⁷² Vgl. BVerfGE 119, 331 (366): „Der Bürger muss wissen können, wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann.“

⁷³ *Volkman*, AöR 134 (2009), S. 157 (164 f.); *Ingold*, Der Staat 56 (2017), S. 491 (505 f.).

⁷⁴ *Volkman*, AöR 134 (2009), S. 157 (175). Für einen Überblick zu Begriff und Funktionen von Leitbildern im (Verfassungs-)Recht siehe *Peucker*, Verfassungswandel durch Digitalisierung, S. 174 ff.; *Volkman*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, S. 90 ff., 148 ff., 225 ff.; *Braun*, Leitbilder im Recht, S. 11 ff.

Die Charakterisierung als Leitbild erfüllt eine zentrale Funktion für die folgende Untersuchung: Sie schafft einen methodischen Rahmen, durch den die dargestellten Funktionen demokratischer Öffentlichkeit in verfassungsrechtlichen Interpretations- und Abwägungsprozessen berücksichtigt werden können, ohne dabei den tradierten Auslegungskanon zu verwässern. Sie dient damit letztlich auch der Methodenklarheit: Der ausdrückliche Hinweis auf das zugrundeliegende Leitbild demokratischer Öffentlichkeit soll deutlich machen, dass viele der im Rahmen der weiteren Untersuchung getroffenen Schlussfolgerungen auf Wertungen beruhen, die nicht alternativlos sind. Argumentationsmuster wie das Konzept kommunikativer Chancengleichheit⁷⁵ oder die Forderung nach einem „geistigen Meinungskampf“⁷⁶ lassen sich nur bedingt aus dem positiven Verfassungsrecht ableiten und sind stets auch das Produkt normativer Vorannahmen.

III. Normative Leitplanken des Grundgesetzes

Das Leitbild demokratischer Öffentlichkeit verwirklicht sich im Grundgesetz an unterschiedlichen Stellen. Das „Gravitationszentrum aller Demokratie-relevanten Regelungen“ liegt in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG.⁷⁷ Dort wird die demokratische Staatsform nicht nur explizit benannt und in Form eines die gesamte Verfassung prägenden Prinzips rechtlich abgesichert (Abs. 1), sondern auch ihr Kerngedanke – nämlich die Volkssouveränität – prägnant formuliert: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Abs. 2 S. 1). Die zentrale Frage danach, wie die Volkssouveränität konkret realisiert werden soll, wird in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG adressiert: Als Quellen demokratischer Legitimation nennt die Norm „Wahlen und Abstimmungen“ und zeichnet damit bereits den Modus demokratischer Herrschaftsausübung vor.

Das in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG aufgegriffene Prinzip demokratischer Herrschaft wird innerhalb des Grundgesetzes durch eine ganze Reihe an Normen konkretisiert und ergänzt.⁷⁸ Mit Blick auf das Leitbild der Öffentlichkeit kann zwischen dem Staats- und Volkswillensbildungsprozess differenziert werden.⁷⁹ Bei der Staatswillensbildung handelt es sich um einen formalisierten Prozess politischer Entscheidungsfindung, der durch Kompetenz- und Verfahrensvor-

⁷⁵ Siehe dazu ausführlich unter Teil 3.D.II.

⁷⁶ Dazu unter Teil 3.D.III.2.a).

⁷⁷ *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 155.

⁷⁸ *Volkmann*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, S. 241 spricht insofern von „Ausführungsbestimmungen“ des in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG niedergelegten Grundsatzes.

⁷⁹ Diese Unterscheidung ist im Grundgesetz eindeutig angelegt: Während Art. 20 Abs. 2 GG die Bildung und Verwirklichung des Staatswillens betrifft, ist in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ausdrücklich von der „politischen Willensbildung des Volkes“ die Rede – mit diesem systematischen Argument BVerfGE 8, 104 (113); 20, 56 (98). Zur Unterscheidung zwischen Staats- und Volkswillensbildung ausführlich *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 179 ff.

schriften sowie die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse vorstrukturiert ist und sich der unmittelbaren Mitwirkung der Bürger entzieht. Eine Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen findet auf dieser Ebene formal über das Konstrukt der „Legitimationskette“ statt, das einen Bogen zwischen Wahlakt, Parlamentsentscheidung und Machtdelegation auf Exekutive und Judikative spannt.⁸⁰ Bereits der Legitimationsakt der Wahlen als Fundament demokratischer Herrschaft steht unter dem Vorbehalt der Öffentlichkeit.⁸¹ Explizite Erwähnung findet das normative Konzept der Öffentlichkeit sodann in den Verfahrensvorschriften der Legislative: So verhandeln Bundestag und Bundesrat grundsätzlich öffentlich (Art. 42 Abs. 1 S. 1 bzw. Art. 52 Abs. 3 S. 3 GG). Das Gesetz als Ergebnis des Legislativprozesses wird „verkündet“ (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG) und damit der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Und das Grundgesetz selbst, dessen normative Vorgaben staatliches Handeln steuern, kann nur „ausdrücklich“, also unter den Augen der Öffentlichkeit, geändert werden (Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG).⁸² Auch der Gesetzesvollzug durch die Exekutive unterliegt Publizitätsanforderungen, die sich aus der Verfassung ableiten lassen und insbesondere unter dem Stichwort der Öffentlichkeit der Verwaltung firmieren.⁸³ Und schließlich entfaltet die Öffentlichkeit als verfassungsrechtlich determinierter Verfahrensgrundsatz auch für den Bereich der Rechtsprechung Relevanz.⁸⁴ Flankiert und ergänzt werden diese normativen Schlaglichter durch die Strukturprinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie, denen weitere Öffentlichkeitsgehalte zugemessen werden.⁸⁵ Diese positivrechtlichen Ausprägungen illustrieren, dass sich das grundgesetzliche Herrschaftssystem am Leitbild der Öffentlichkeit ausrichtet.

Allerdings erfassen sie nur in unzureichender Weise das normative Konfliktpotenzial, das mit dem Einsatz manipulativer Kommunikationsmittel verbunden ist. Denn Verzerrungseffekte, die von Social Bots und anderen (digitalen) Manipulationsformen ausgehen, berühren nur indirekt die formalisierten Verfahren der Staatswillensbildung. Ihr Störpotenzial entfaltet sich vielmehr auf der Ebene des Volkswillensbildungsprozesses und damit jenseits des staatlich strukturierten Bereichs. Manipulative Manöver wie das Erzeugen künstlicher Mehrheiten, die Disruption von Meinungskanälen und die individualisierte Beeinflussung von Kommunikationsteilnehmern wirken sich unmittelbar auf den kommunikativen

⁸⁰ BVerfGE 47, 253 (275), 83, 60 (73), 93, 37 (67); aus der Literatur prägend *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR II, § 24 Rn. 16 f. Kritisch *Bryde*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), 305 (317 ff.), der von einem „Legitimationskettenfetischismus“ (S. 324) spricht und anderen Formen demokratischer Legitimation offen gegenübersteht.

⁸¹ Zum ungeschriebenen Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl siehe BVerfGE 123, 39 (68 ff.) sowie unter Teil 3.B.IV.

⁸² Zu Parlamentsöffentlichkeit und der Öffentlichkeit des Gesetzes *Meinel*, Kritische Justiz 37 (2004), S. 413 (414 ff.).

⁸³ Eingehend *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 289 ff.

⁸⁴ *Degenhart*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR V, § 115 Rn. 41 ff.

⁸⁵ Vgl. *Meinel*, Kritische Justiz 37 (2004), S. 413 (417 ff.).

Austausch der Bürger aus. Täuschungen über die Identität des Sprechers und die durch Automatisierung ermöglichte Skalierung von kommunikativen Handlungen stellen die Legitimität sozialer Kommunikation in Frage. Um diese Manipulationsfaktoren und ihre Auswirkungen auf das Konzept der Öffentlichkeit verfassungsnormativ zu untersuchen, ist also der nicht-staatliche Komplex von Öffentlichkeit in den Blick zu nehmen.

Dieser beruht auf der individuellen und kollektiven Beteiligung der Bürger am Kommunikationsprozess und ist deshalb in erster Linie „dem Funktionskreis der Grundrechte zuzurechnen“.⁸⁶ Den Kern der grundrechtlich gewährleisteten Öffentlichkeit bilden die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG, die eine kommunikative Partizipation am politischen Prozess ermöglichen und für die demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“ sind.⁸⁷ Daneben entfalten die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bereits im Stadium des Wahlkampfes rechtliche Wirkung und können als normativer Parameter der öffentlichen Meinungsbildung herangezogen werden.

Verfassungsrechtlich bedeutsam sind darüber hinaus die politischen Parteien, denen in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen wird, an der „politischen Willensbildung des Volkes“ mitzuwirken. Die Parteien als politische Organisationseinheiten geben dem informell geführten Diskurs eine Struktur. In ihnen aggregieren sich die Meinungsbeiträge einzelner Personen und formen sich zu einer politisch bedeutsamen Stimme. Die Parteien bündeln gesellschaftlich relevante Themenkomplexe und führen sie der politischen Entscheidungsebene zu. So fungieren sie als „Zwischenglieder“ oder „Mittler“ zwischen Bürger und Staat.⁸⁸ Dadurch sind sie prägende Faktoren politischer Öffentlichkeit und nehmen eine für komplexe Gesellschaften unverzichtbare Position im demokratischen Prozess ein.

Das verfassungsrechtliche Konzept demokratischer Öffentlichkeit gewinnt durch diese normativen Leitplanken Konturen: Das Grundgesetz organisiert politische Herrschaft entlang der Prinzipien von individueller Autonomie und Volkssouveränität. Öffentlichkeit entsteht durch die vielfältigen Interaktionsbeziehungen der verfassungsrechtlich relevanten Akteure, Institutionen und Organe. Das Grundgesetz etabliert einerseits Freiräume für individuelle Kommunikation und Partizipation; andererseits etabliert es feste Strukturen, die eine

⁸⁶ Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 191.

⁸⁷ Für die Meinungsfreiheit BVerfGE 7, 198 (208); bestätigt u.a. durch E 35, 202 (221 f.); 82, 272 (281 f.). Für die Informationsfreiheit E 35, 202 (221); 77, 65 (74). Für die Pressefreiheit E 10, 118 (121); 117, 244 (258). Für die Rundfunkfreiheit E 35, 202 (221); 117, 244 (258). Für die Filmfreiheit E 20, 56 (97). Neben den Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG weisen eine ganze Reihe anderer Grundrechte einen engen Bezug zum Leitbild der Öffentlichkeit auf, insbesondere die Kunst- und die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) sowie das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG).

⁸⁸ BVerfGE 44, 125 (145).

geordnete politische Entscheidungsfindung ermöglichen. Die vielfältigen Verschränkungen und Abhängigkeiten innerhalb des demokratischen Apparats führen dazu, dass normative Konflikte, die durch eine Irritation des Kommunikationssystems hervorgerufen werden, oftmals nicht isoliert betrachtet werden können, sondern eine systemische Relevanz entfalten und sich auf unterschiedliche Normenkomplexe auswirken. Dies trifft auch für die Spannungen zu, die durch das Phänomen der Social Bots ausgelöst werden.

IV. Demokratische Öffentlichkeit zwischen Partizipation und Manipulation

Das skizzierte Interaktionsmodell,⁸⁹ das sich aus den durch das Grundgesetz aufgestellten normativen Leitplanken ergibt, wird durch den Einsatz manipulativer Kommunikationsmittel irritiert. Das demokratische System im Allgemeinen und der Kommunikationsmechanismus der Öffentlichkeit im Besonderen leben von der Partizipation, also der aktiven Teilnahme, des Volkes.⁹⁰ Wenn die Bürger nicht bereit sind, die verfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten der demokratischen Mitgestaltung wahrzunehmen, verkommt das Prinzip der Volkssouveränität zur Fiktion. Damit ist nicht nur die regelmäßige Teilnahme an Wahlen gemeint, sondern auch zivilgesellschaftliches Engagement in Vereinen, politische Interessenwahrnehmung in Parteien und insbesondere die aktive Beteiligung am öffentlichen Diskurs. Doch auch wenn Demokratie ohne Partizipation nur eine leere Hülle ist,⁹¹ ist nicht jede Form der Einflussnahme ein Gewinn. Im Gegenteil: Viele Mittel der politischen Interessenwahrnehmung stehen mit dem Ideal demokratischer Herrschaft in einem Spannungsverhältnis. Als Beispiele für Verhaltensweisen, bei denen sich der Konflikt mit demokratischen Prinzipien förmlich aufdrängt, seien nur die Korruption politischer Entscheidungsträger oder die Nötigung von Wählern genannt.⁹²

In der politischen Praxis sind indessen nicht alle Fälle der Interessenwahrnehmung leicht einzuordnen. Vielmehr verschwimmen die Grenzen zwischen demokratischer Partizipation, problematischer Manipulation und antidemokratischer Systemprovokation. Die Suche nach normativen Kriterien für eine klare Abgrenzung von legitimer und illegitimer Beeinflussung verläuft entlang der Trennlinie zwischen demokratischer Freiheit und Gleichheit: Demokratie setzt einerseits politische Freiheit voraus. Jeder soll die Möglichkeit haben, sich für die

⁸⁹ Zur grundgesetzlichen Demokratie als „Interaktionszusammenhang“ siehe *Volkman*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar GG*, Art. 20 (4. Teil, Demokratieprinzip), Rn. 18 ff.

⁹⁰ *Pänder*, *VVDStRL 72* (2013), S. 191 (202 ff.); *Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Rn. 164.

⁹¹ Zur Bedeutung der Partizipation der Bürger für das demokratische System *Pänder*, *VVDStRL 72* (2013), S. 191 (202 ff.).

⁹² Beide Verhaltensweisen sind durch § 108e StGB (Bestechung von Mandatsträgern) und § 108 StGB (Wählernötigung) strafrechtlich sanktioniert.

eigenen Interessen und Ideale einzusetzen und ihnen im demokratischen Prozess rechtliche Gültigkeit zu verschaffen. Andererseits müssen die Bürger gleichberechtigt sein, sodass jeder grundsätzlich die gleichen Chancen auf Realisierung der eigenen politischen Ziele hat.⁹³ Demokratische Freiheit und Gleichheit bedingen sich zwar, doch sie stehen gleichzeitig in einem ständigen Konkurrenzverhältnis: Übermäßiger Freiheitsgebrauch der einen Person kann das Recht auf gleiche Teilhabe einer anderen einschränken; und umgekehrt kann die eindimensionale Verwirklichung demokratischer Gleichheit dazu führen, dass die politische Freiheitsausübung leidet.⁹⁴

In diesem Spannungsfeld entfaltet sich auch das verfassungsrechtliche Problem manipulativer Kommunikationsmittel. Gezielte Manipulation kann einen Machtfaktor darstellen, der das Kräfteverhältnis des öffentlichen Willens- und Meinungsbildungsprozesses verändert und sich negativ auf das gesamte demokratische Ökosystem auswirkt. Wie weit reicht also die Freiheit selbstbestimmter politischer Beteiligung und unter welchen Voraussetzungen greift der Gleichheitsgedanke als Regulativ missbräuchlicher Freiheitsausübung?⁹⁵

Untersucht man diese Frage am Kommunikationsmedium der Social Bots ergeben sich innerhalb der bereits angedeuteten normativen Leitplanken die folgenden Problemkomplexe: Zunächst stellt sich die Frage, inwiefern die Manipulation des Kommunikationsprozesses die Legitimationskraft demokratischer Wahlen einschränkt. Konkret gilt es zu klären, ob der Einsatz von Social Bots in einem Konflikt mit den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG steht. In einem nächsten Schritt ist zu klären, inwiefern der Einsatz von Social Bots die individuelle Freiheitsausübung einzelner Grundrechtsträger beeinträchtigt; im Raum steht insbesondere eine Beeinträchtigung der Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG. Allerdings stellt diese subjektiv-individuelle Ebene lediglich den Ausgangspunkt der Untersuchung dar. Denn die manipulativen Effekte von Social Bots wirken sich insbesondere auf den demokratischen Willens- bzw. Meinungsbildungsprozess aus, dessen Integrität vom Demokratieprinzip vorausgesetzt und verfassungsrechtlich über die objektivrechtliche Dimension der Kommunikationsgrundrechte garantiert ist. In einem letzten Schritt ist auf zwei spezifische Akteurskonstellationen einzugehen: Einerseits stellt sich die Frage, wie der Einsatz von Social Bots durch staatliche Stellen einzuordnen ist. Andererseits ist zu klären, welche verfassungsrechtlichen Maßstäbe für politische Parteien gelten.

⁹³ Zur demokratischen Freiheit und Gleichheit BVerfGE 144, 20 (2008); *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 8 ff.; *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 68 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Demokratie) Fn. 61; *Volkmann*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, S. 242 f.

⁹⁴ *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 260: „Es kommt [...] zu einem partiellen Gegenlauf von demokratischer Freiheit und demokratischer Gleichheit“.

⁹⁵ Zum Gleichheitsgedanken als Regulativ demokratischer Freiheit *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 260.

B. Auswirkungen auf den demokratischen Legitimationsmodus der Wahlen

Das Prinzip der Volkssouveränität verwirklicht sich in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes in erster Linie durch die Wahl eines Repräsentationsorgans.⁹⁶ Entsprechend seiner grundlegenden Bedeutung für das demokratische System dient das legitimationsstiftende Ereignis der Wahlen als Ausgangspunkt der Untersuchung. Das verfassungsrechtliche Prüfprogramm ergibt sich dabei durch die in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ausgebreiteten Wahlrechtsgrundsätze, wobei der Grundsatz der freien Wahl im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand der Social Bots eine besondere Stellung einnimmt. Da der Einsatz manipulativer Kommunikationsmittel sich nicht unmittelbar auf den Wahlakt auswirkt, sondern den der Wahl vorangehenden Meinungs- und Willensbildungsprozess betrifft, liegt der Fokus der Untersuchung auf der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Beeinflussungsversuche im Vorfeld der Wahl in einem Konflikt mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG stehen.

I. Wahlen als zentraler Modus demokratischer Legitimation

Wahlen sind der zentrale Modus demokratischer Legitimation.⁹⁷ Dies ergibt sich aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG in seinem systematischen Zusammenspiel mit den normativen Konkretisierungen des Demokratieprinzips. Theoretisch stehen dem demokratischen Souverän des Volkes zwar „Wahlen und Abstimmungen“ als Instrumente der Herrschaftsausübung zur Verfügung. Allerdings stellt das Grundgesetz *de lege lata* keine normative Infrastruktur für eine Entscheidungsfindung durch plebiszitäre Elemente bereit. Vielmehr etabliert es ein System repräsentativer Demokratie. Mittelpunkt dieses Systems ist der Bundestag,⁹⁸ dessen Abgeordnete gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vom Volk gewählt werden. Die in regelmäßigen Abständen stattfindenden Parlamentswahlen sind die einzigen Momente im grundgesetzlichen Verfassungsleben, in denen die Volkssouveränität ihren prinzipienhaften Charakter abstreift und sich unmittelbar und rechtsverbindlich Geltung verschafft.⁹⁹

⁹⁶ Nach BVerfGE 1, 14 (33) ist das Wahlrecht „das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“. Zur Bedeutung des Wahlrechts in „modernen Territorialstaaten“ BVerfGE 123, 267 (366).

⁹⁷ Treffend wird in BVerfGE 44, 125 (140) die Wahl der Volksvertretung als „Grundakt demokratischer Legitimation“ beschrieben. Vgl. auch BVerfGE 123, 267 (340f.). Aus der Literatur *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 51.

⁹⁸ Zur Rolle des Bundestags als „zentrale[s] Staatsorgan der Bundesrepublik Deutschland“ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 30.

⁹⁹ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 51; *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 45 Rn. 1; vgl. auch BVerfGE 44, 125 (174).

Damit Wahlen nicht zu einem formalen Akt der Herrschaftsbestätigung verkommen, sondern echte demokratische Legitimation vermitteln können, müssen sie bestimmten Mindestanforderungen genügen. Normiert sind die Minimalbedingungen eines integren Wahlvorgangs in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG für die Wahl zum Bundestag und in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG für Wahlen auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene. Danach müssen die jeweiligen Repräsentationsorgane aus einer „allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen“ Wahl hervorgehen. Ergänzt werden diese im Verfassungstext explizit verankerten Prinzipien durch den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten ungeschriebenen Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl.¹⁰⁰ Bei diesen Wahlrechtsgrundsätzen handelt es sich um direkte Ausprägungen des Prinzips der Volkssouveränität. Sie sind der normative Referenzpunkt, an dem sich das gesamte Wahlgesehen ausrichtet. Zum einen verwirklichen sie sich als objektive Rechtsgrundsätze in den feinen Verästelungen des einfachgesetzlichen Wahlrechts. Zum anderen verleihen sie dem Bürger subjektive und justiziable Rechte, die gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können. In dogmatischer Hinsicht ähneln die Wahlrechtsgrundsätze den Grundrechten. Ihr Gewährleistungsbereich ist zwar zunächst nicht von der Reichweite anderer verfassungsrechtlich geschützter Interessen abhängig, sondern ergibt sich allein aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Allerdings gewähren auch sie in der Regel keinen absoluten Schutz, sondern finden ihre normativen Grenzen dort, wo sie mit anderen Rechtspositionen in Konflikt geraten.

Durch die grundlegende Bedeutung, die die Wahlrechtsgrundsätze für den legitimationsstiftenden Wahlakt und damit für das demokratische System insgesamt haben, ermöglichen sie einen ersten normativen Zugang zum verfassungsrechtlichen Problem der Social Bots. Keine (unmittelbaren) Implikationen hat der Einsatz von Social Bots auf die Grundsätze der Allgemeinheit, der Unmittelbarkeit sowie der Geheimheit der Wahl. Diese rechtlichen Gewährleistungen befassen sich mit dem Zugang zu Wahlen, der Ausgestaltung des Wahlsystems sowie den Anforderungen an den Wahlakt; Manipulationen im Vorfeldstadium liegen dagegen außerhalb ihres sachlichen Anwendungsbereichs. Ein genaueres Hinsehen lohnt sich indessen bei den Prinzipien der Freiheit und der Gleichheit der Wahl sowie bei dem ungeschriebenen Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit.

II. Freiheit der Wahl

Demokratische Wahlen basieren auf individueller Freiheit. Dieser Zusammenhang wird bereits deutlich, wenn man den Begriff der Wahl und seine sprachliche Bedeutung ernst nimmt: Wählen heißt, die Freiheit zu haben, „zwischen mehreren Möglichkeiten entscheiden zu können“.¹⁰¹ Wer auf Grund äußerer Beein-

¹⁰⁰ Zum Grundsatz der Öffentlichkeit siehe insbesondere BVerfGE 123, 39 (68 ff.).

¹⁰¹ Zur begrifflichen Annäherung *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 86.

flussungen unfrei in seiner Entscheidung ist, wählt nicht selbst, sondern setzt eine fremde Präferenz um. Im Kontext des Demokratieprinzips erklärt sich das Abhängigkeitsverhältnis von Wahl und Freiheit außerdem durch das Prinzip der Volkssouveränität. Ein Zustand der Fremdbestimmung ist mit dem normativen Ziel der Volkssouveränität nicht vereinbar. Denn diese basiert auf dem Selbstbestimmungsrecht des Individuums und verwirklicht sich durch die Ausübung dieses Rechts. Deshalb gilt: Nur eine freie Wahl vermittelt demokratische Legitimation.¹⁰²

Der in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG normierte Grundsatz der Wahlfreiheit verlangt, dass „jeder Wähler sein Wahlrecht frei, d.h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann.“¹⁰³ Wann eine unzulässige Beeinflussung vorliegt, ist nicht immer leicht zu entscheiden. Bei der Suche nach normativen Präzisierungen kann danach differenziert werden, ob eine Beeinflussung in einem engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit dem Wahlakt steht oder ob sie im Vorfeld stattfindet. Die Grenzen zulässiger Wahlbeeinflussung werden auch im einfachen Recht nachgezeichnet – etwa durch § 32 BWahlG oder die §§ 108 ff. StGB. Diese Normierungen können dabei helfen, sich dem Grundsatz der Freiheit der Wahl zu nähern. Zwar lassen sich aus dem einfachen Recht keine verbindlichen Schlussfolgerungen für den Inhalt verfassungsrechtlicher Prinzipien ziehen. Allerdings spiegeln sich die verfassungsrechtlichen Wertungen oftmals in den sie konkretisierenden Normen wider, sodass diese jedenfalls als normative Anhaltspunkte dienen können.

1. Absoluter Schutz vor externer Beeinflussung beim Akt der Stimmabgabe

Der entscheidende Moment des Wahlgeschehens ist der Akt der Stimmabgabe.¹⁰⁴ In diesem Moment gilt ein besonderer Schutz vor externen Beeinflussungen. Die Entscheidungsfreiheit des Wählers bei Vornahme der Wahlhandlung wird zunächst durch den Grundsatz der Geheimheit der Wahl geschützt, der damit in einem „funktionellen“ Verhältnis mit der Freiheit der Wahl steht.¹⁰⁵ Das einfachgesetzlich in § 33 Abs. 1 BWahlG normierte Wahlgeheimnis erlaubt es dem Bürger, sich bei seiner Wahlentscheidung allein von den eigenen politischen Präferenzen leiten zu lassen, ohne Repressalien befürchten zu müssen.¹⁰⁶ Doch der verfassungsrechtliche Schutz der Wählerautonomie geht über das Wahlgeheimnis weit hinaus. Die Freiheit der Wahl schützt den Wähler in umfassender Weise vor Beeinflussungen. Besonders strenge Anforderungen gelten bei einem engen

¹⁰² BVerfGE 44, 125 (139); 73, 40 (85); 148, 11 (23).

¹⁰³ BVerfGE 7, 63 (69); 15, 165 (166); 44, 125 (139); 47, 253 (282); 66, 369 (380), 95, 335 (350); 124, 1 (24); 138, 102 (109).

¹⁰⁴ Vgl. BVerfGE 7, 63 (S. 69): „Durch sie [die Wahlfreiheit] soll vor allem die freie Wahlbetätigung geschützt werden.“

¹⁰⁵ So *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 86 unter Bezugnahme auf BVerfGE 5, 85 (232); ebenso *Müller*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 137.

¹⁰⁶ Ähnlich BVerfGE 66, 369 (380).

räumlich-zeitlichen Kontext mit dem Akt der Stimmabgabe. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG etabliert für diese Situation einen hohen Schutzstandard, der dazu führt, dass die Wählerautonomie regelmäßig gegenüber der Meinungsfreiheit anderer überwiegt.¹⁰⁷ Gegen den Grundsatz der freien Wahl verstoßen deshalb nicht nur körperliche und geistige Zwangseinwirkungen, sondern auch penetrante Wahlkampfaktivitäten in der Nähe von Wahllokalen, denen sich der Wähler in der Regel nicht entziehen kann.

Diese dem Grundsatz der Freiheit der Wahl entspringende Wertung wird in § 32 Abs. 1 BWahlG ausbuchstabiert: Danach ist im Wahlraum selbst und unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude „jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten“.¹⁰⁸ Dieser absolute Schutz vor Fremdbeeinflussungen während der Wahlhandlung löst den Interessenkonflikt zwischen Wählerautonomie und Meinungsfreiheit in einer verfassungsrechtlich gebotenen Art und Weise.¹⁰⁹ Hierfür lassen sich zwei Argumente anführen: Erstens findet die Verkürzung der Meinungsfreiheit in engen Grenzen statt.¹¹⁰ Zeitlich beschränkt sie sich auf die „Wahlzeit“ und damit auf einen Zeitraum von lediglich zehn Stunden (zwischen 8 und 18 Uhr, § 47 Abs. 1 BWahlO) alle vier Jahre (Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG). Räumlich gilt die Beschränkung nur im Wahllokal selbst und in der unmittelbaren Umgebung. Damit bleiben äußerungswilligen Personen auch während der Wahlzeit noch ausreichend Möglichkeiten, um ihre politischen Ansichten kundzutun. Zweitens ist der Wähler in der von § 32 Abs. 1 BWahlG erfassten Situation besonders schutzwürdig. Sieht man von der Möglichkeit der Briefwahl ab, ist der Wähler auf den Besuch des Wahlraums angewiesen, wenn er von seinem demokratischen Mitgestaltungsrecht Gebrauch machen möchte. Er ist also Beeinflussungsversuchen, die dort stattfinden, ausgeliefert und kann ihnen nicht aus dem Weg gehen. Auch dieser Aspekt spricht dafür, im unmittelbaren zeitlich-räumlichen Kontext der Wahlhandlung ein hohes Schutzniveau anzulegen. Der Wähler hat das Recht, die Wahlhandlung in einem neutralen Ambiente und ohne störende Fremdeinwirkung vorzunehmen.

Welche Schlüsse lassen sich aus diesen Feststellungen für das Phänomen der Social Bots ziehen? Es spricht viel dafür, dass sich der absolute Schutz vor externen Beeinflussungen nicht auf digitale Manipulationsversuche erstreckt. Ein verfassungsrechtliches Schutzniveau, das nahezu jede Möglichkeit der Fremdbeeinflussung ausschließt, lässt sich nur bei besonderer Nähe zum Akt der Stimmabgabe rechtfertigen. Eine solche besondere Nähe liegt aber nur bei Manipula-

¹⁰⁷ Vgl. VG Göttingen, Beschluss vom 10.6.1999 – 1 B 1282/99, Beck RS 1999, 11706.

¹⁰⁸ Diese Formulierung wird in vielen Landeswahlgesetzen aufgenommen, vgl. exemplarisch § 25 Abs. 2 LWahlG NRW; § 35 Abs. 1 LWahlG BW; Art. 12 LWahlG Bay.

¹⁰⁹ Zur Verfassungsmäßigkeit des § 32 Abs. 1 BWahlG siehe BVerwG NVwZ 1991, S. 681 (682); OVG Lüneburg NVwZ 1994, S. 589 (590); VG Göttingen, Beschluss vom 10.6.1999 – 1 B 1282/99, Beck RS 1999, 11706.

¹¹⁰ Siehe insbesondere OVG Lüneburg NVwZ 1994, S. 589 (590).

tionshandlungen vor, die zeitlich *und* räumlich in einem engen Zusammenhang mit dem Wahlakt stehen. Digitale Manipulationsformen, wie eine Wahlkampfaktion innerhalb eines sozialen Netzwerks, können zwar zeitlich mit der Wahl zusammenfallen, allerdings fehlt es an einer räumlich-unmittelbaren Verbindung zum Wahlgeschehen. Grundsätzlich kann ein Wähler auch im Wahlraum mit digitalen Beeinflussungen in Kontakt kommen, schließlich ist das Mitführen eines technischen Geräts – z.B. eines Mobiltelefons –, mit dem digitale Informationen empfangen werden können, inzwischen eher die Regel als die Ausnahme. Trotzdem unterscheiden sich digitale Beeinflussungsformen von ihren analogen Pendanten in zwei wesentlichen Punkten: Erstens erreichen sie – anders als analoge Ausdrucksformen, wie etwa ein vor dem Wahllokal verteiltes Flugblatt, ein auffälliges Transparent oder einer Lautsprecheransage, die bis in die Wahlkabine hörbar ist – den Wähler nicht unmittelbar, d.h. ohne weiteren Zwischenschritt. Vielmehr ist ihr Empfang an ein aktives Tätigwerden des Wählers gebunden: Er muss die digitale Nachricht erst abrufen, um sie wahrzunehmen. Daraus folgt, dass er sich ihr – zumindest für den Zeitraum der Wahlhandlung – problemlos entziehen kann, indem er auf den Empfang digitaler Kommunikation verzichtet. Damit weist die digitale Beeinflussung in normativer Hinsicht eine andere Qualität auf als aufdringliche Wahlkampfaktionen am Wahlort, die den Wähler unmittelbar erreichen. Die besondere Schutzwürdigkeit des Wählers bei der Stimmabgabe lässt sich folglich nicht ohne Weiteres auch im Hinblick auf digitale Manipulationsformen feststellen.

Der zweite relevante Unterschied ist, dass digitale Kommunikation ubiquitär abrufbar ist. Im Gegensatz zu analogen Ausdrucksformen ist sie also weder örtlich noch zeitlich fixiert. Sie kann in der Wahlkabine abgerufen werden, aber eben auch an jedem anderen Ort und zu jeder beliebigen Zeit. Auf Grund dieser Ubiquität der Informationsverfügbarkeit sollte der Grundsatz der Wahlfreiheit nicht so weit aufgeladen werden, dass er digitale Kommunikationsformen, die den Wähler theoretisch bei der Vornahme des Wahlakts erreichen können, für den Zeitraum der Wahl generell ausschließt. Denn dies würde bedeuten, dass man der Freiheit der Wahl nicht nur im engen situativen Kontext der Wahlhandlung, sondern pauschal während der gesamten Wahlzeit den Vorrang gegenüber der Meinungsfreiheit zuspräche. Grundsätzlich ist jeder digitale Kommunikationsakt auch während oder kurz vor der Stimmabgabe abrufbar. Um potenzielle Beeinflussungsmöglichkeiten im Moment der Wahlhandlung zu unterbinden, müsste man also ein generelles (digitales) Kommunikationsverbot für die Wahlzeit etablieren. Die erheblichen Einschränkungen der Meinungsfreiheit, die mit einer solchen Maßnahme verbunden wären, lassen sich durch den Grundsatz der Wahlfreiheit jedoch nicht rechtfertigen.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl soll die Entscheidungsfreiheit des Wählers sichern. Zu einem absoluten Beeinflussungsschutz, der jede Form des Wahlkampfes unterbindet, verdichtet sich der Wahlrechtsgrundsatz jedoch nur im Ausnahmefall, nämlich bei einem engen räumlich-zeitlichen Zusammenhang mit dem Akt der Stimmabgabe. Bei Kommunikationsakten, denen der Wähler bei

Vornahme seiner Wahlhandlung und damit während eines besonders sensiblen Moments der demokratischen Entscheidungsfindung ausgeliefert ist, besteht eine besondere Schutzwürdigkeit. Diese entfällt bei Beeinflussungsversuchen, die im digitalen Raum stattfinden und damit nicht in unmittelbarer Verbindung mit dem Akt der Stimmabgabe stehen, sodass jedenfalls nicht per se und ohne Berücksichtigung der Intensität der Beeinflussung ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG angenommen werden kann. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch digitale Wahlkampfstrategien geeignet sein können, die Wählerautonomie zu untergraben. Bei ihrer rechtlichen Beurteilung ist aber – wie bei anderen Beeinflussungsversuchen im Vorfeld der Wahl – ein flexiblerer Maßstab anzulegen.

2. Wahlbeeinflussungen im Vorfeldstadium: Zwischen zulässigem Wahlkampf und unzulässiger Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit

Die Freiheit der Wahl schützt die Autonomie des Wählers nicht nur beim Akt der Stimmabgabe. Vielmehr entfaltet sie ihre Wirkung bereits im Vorfeld der Wahl. Sie garantiert, dass „die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozeß der Meinungsbildung gewinnen und fällen können“.¹¹¹ Doch nicht jede Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung steht in einem Konflikt mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, schließlich ist ein lebendiger Wahlkampf ein Wesensmerkmal des demokratischen Prozesses.¹¹² Bei der Unterscheidung von zulässiger Wahlkampfaktivität und unzulässiger Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit bietet sich ein zweischrittiges Vorgehen an: In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die Beeinflussungshandlung überhaupt in einem funktionalen Kontext mit einer Wahl steht. In einem zweiten Schritt ist danach zu fragen, ob die mit der Beeinflussung erreichte Intensität geeignet ist, um den adressierten Wähler in seiner Entscheidungsfreiheit zu beschränken. Auf beiden Ebenen ist fraglich, ob der Einsatz von Social Bots die Voraussetzungen einer unzulässigen Wahlbeeinflussung erfüllt.

a) Mindestanforderung: Funktionaler Kontext zu einer Wahl

Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG schützt nicht abstrakt die Entscheidungsfreiheit des Individuums, sondern einen spezifischen Ausschnitt demokratischer Selbstbestimmung: die Freiheit der *Wahl*. Diese normative Ausrichtung darf bei der Überprüfung, ob eine Verhaltensweise gegen den Wahlrechtsgrundsatz verstößt, nicht außer Acht gelassen werden: Nur wenn eine Beeinflussungshandlung in einem hinreichenden Zusammenhang mit dem Legitimationsereignis der Wahl steht, ist der Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG in sachlicher Hinsicht eröffnet. Doch wann liegt ein solch hinreichender Zusammenhang vor?

¹¹¹ BVerfGE 44, 125 (139); 66, 369 (380); 73, 40 (85); 79, 161 (165 f.); 124, 1 (24); 138, 102 (109); 148, 11 (23).

¹¹² Siehe nur BVerfGE 7, 198 (208), wonach die „geistige Auseinandersetzung“ bzw. der „Kampf der Meinungen“ das „Lebenselement“ einer demokratischen Staatsordnung ist.

Der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ist in dieser Frage wenig aufschlussreich. In ihm wird die freie Wahl nur als allgemeiner Grundsatz niedergelegt, ohne die Grenzen des sachlichen Gewährleistungsbereichs näher abzustecken. Klar ist, dass der verfassungsrechtliche Schutz zumindest den Akt der Stimmabgabe erfasst.¹¹³ Doch es wäre verfehlt, den Schutz auf dieses zentrale Ereignis zu reduzieren. Sinn und Zweck des Grundsatzes der freien Wahl ist es, das politische Selbstbestimmungsrecht des Individuums zu garantieren und dadurch die Legitimationswirkung der Wahl zu sichern.¹¹⁴ Damit dies gelingen kann, reicht es nicht, wenn sich das Schutzkonzept auf die Wahlhandlung konzentriert, vielmehr muss es das gesamte Wahlgesehen abdecken und auch bereits im Vorfeldstadium seine Wirkung entfalten.¹¹⁵ Denn auch Beeinflussungen, die vor der eigentlichen Wahlhandlung stattfinden, sind potenziell geeignet, die Wählerautonomie nachhaltig zu erschüttern. Deshalb sind einerseits auch vorbereitende Verfahrensschritte, wie etwa die Aufstellung von Kandidaten, geschützt.¹¹⁶ Andererseits erstreckt sich der Schutz auch auf den jenseits des formalisierten Verfahrens liegenden Bereich der Meinungs- und Willensbildung der Bürger im Vorfeld der Wahl.¹¹⁷ Der Wähler als Legitimationssubjekt soll die Möglichkeit haben, frei von äußeren Zwängen individuelle politische Präferenzen zu entwickeln und diesen durch die Wahlhandlung innerhalb des demokratischen Systems Geltung zu verschaffen.¹¹⁸ Die Erstreckung des Schutzkonzepts auf den der Wahl vorgelagerten Prozess der politischen Willensbildung führt dazu, dass der Anwendungsbereich des Grundsatzes der Freiheit der Wahl sehr breit wird. Damit die normativen Konturen trotzdem nicht verloren gehen, müssen potenziell autonomieverkürzende Beeinflussungsweisen stets auf ihre Relevanz für eine bevorstehende Wahl überprüft werden.

Nur wenn eine Beeinflussungshandlung in einem funktionalen Kontext mit einer Wahl steht, kommt eine Beeinträchtigung der Wahlfreiheit in Betracht.¹¹⁹

¹¹³ BVerfGE 7, 63 (69). Zum Schutzniveau der Freiheit der Wahl während der Wahlhandlung siehe oben unter Teil 3.B.II.1.

¹¹⁴ BVerfGE 44, 125 (139); 73, 40 (85); 148, 11 (23); aus dem Schrifttum statt vieler *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 86.

¹¹⁵ *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 63.

¹¹⁶ Zur freien Kandidatenaufstellung BVerfGE 47, 253 (282 f.); 89, 243 (251 f.). Zum Schutz des „gesamten Wahlvorbereitungsverfahrens“ *Müller*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 137; *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, Art. 38 Rn. 55; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 89 ff.

¹¹⁷ BVerfGE 44, 125 (139); 66, 369 (380); 73, 40 (85); 79, 161 (165 f.); 124, 1 (24); 138, 102 (109); *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 38 Rn. 111; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 93; *Müller*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 137; *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, Art. 38 Rn. 55 ff.; *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 24 ff.

¹¹⁸ *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, Art. 38 Rn. 57.

¹¹⁹ Ähnlich formuliert *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, Art. 38 Rn. 58, der von einem „funktionalen Zusammenhang“ spricht, damit jedoch lediglich eine Konkretisierung in „zeitlicher Hinsicht“ anstrebt; zustimmend *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 41 Rn. 118 (Fn. 3).

Dieser funktionale Kontext setzt sich aus sämtlichen Faktoren zusammen, die für die Entscheidungsfreiheit des Wählers relevant sein können. Bei der Suche nach geeigneten Kriterien, kommt zunächst eine Orientierung am Zeitpunkt des Beeinflussungsversuchs in Betracht. So könnte man politische Stellungnahmen, die innerhalb einer bestimmten Frist – z.B. drei Monate¹²⁰ – vor der Wahl erfolgen, als potenziell für die Wahl relevant ansehen. Gegen ein solch schematisches Vorgehen spricht hingegen, dass es mit großen Ungenauigkeiten behaftet ist: So können auch Beeinflussungen, die sehr weit im Vorfeld – und damit jenseits einer starren Frist – liegen, durchaus geeignet sein, den Bürger in seiner Wahlentscheidung zu beeinflussen; gleichzeitig untergräbt keineswegs jede Beeinflussungsform, die kurz vor der Wahl stattfindet, die Entscheidungsfreiheit des Wählers.¹²¹ Der Zeitpunkt des Beeinflussungsversuchs kann daher stets nur eine indizielle Wirkung haben. Zudem bietet sich anstatt einer festen Frist ein graduelles Vorgehen an. Einen solchen Ansatz verfolgt auch das Bundesverfassungsgericht. In einem Urteil, das sich mit der Zulässigkeit von Wahlwerbung durch die Bundesregierung auseinandersetzt, stellt das Gericht fest: „Je näher die Veröffentlichungen an den Beginn der ‚heißen Phase‘ des Wahlkampfes heranrücken, desto weniger können ihre Auswirkungen auf das Wahlergebnis ausgeschlossen werden.“¹²² Als „Orientierungspunkt“ für den Beginn der „heißen Phase“ rekurriert das Gericht auf die Wahlankündigung durch den Bundespräsidenten gemäß § 16 BWahlG.¹²³ Damit ist ein erstes Kriterium für die Überprüfung von Beeinflussungsversuchen gewonnen: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Wahlkampfaktion gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verstößt, steigt mit zunehmender zeitlicher Nähe zum Wahltermin.

Für den funktionalen Kontext einer Beeinflussungshandlung ist neben dem Zeitpunkt insbesondere der Inhalt der Wahlkampfaktion von Bedeutung.¹²⁴ Auch hier kann stufenweise vorgegangen werden: Ausgeschlossen ist eine Beeinflussung der Wahlfreiheit bei Äußerungen, die keinerlei Bezug zu politischen Themen haben. Auf einer zweiten Ebene kann zwischen Inhalten allgemeinpolitischer Natur und konkret wahlbezogenen Kommunikationsakten unterschieden werden. Grundsätzlich können alle politisch relevanten Äußerungen die Wahlentscheidung eines Individuums beeinflussen. Allerdings verfestigt sich der funktionale Zusammenhang zwischen Beeinflussungshandlung und Wahl bei

¹²⁰ Einen Zeitraum von drei Monaten hat der SaarlVerfGH angesetzt, um die Vorwahlzeit als „heiße Phase des Wahlkampfes“ zu bestimmen, siehe SaarlVerfGH NVwZ-RR 2010, S. 785 (786).

¹²¹ Meyer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 46 Rn. 24 sympathisiert zumindest hinsichtlich amtlicher Beeinflussungen mit einer strikten Frist von „zwei bis drei Monaten vor der Wahl“.

¹²² BVerfGE 44, 125 (152).

¹²³ BVerfGE 44, 125 (153); 63, 230 (244 f.).

¹²⁴ Zum inhaltlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl vgl. Strelen, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 32.

Stellungnahmen, die einen unmittelbaren Bezug zum Legitimationsereignis aufweisen. Darunter fallen etwa Wahlaufrufe, die zur Stimmabgabe für einen bestimmten Kandidaten oder eine bestimmte Partei animieren wollen. Bei Kommunikationsakten, die sich weder mit den an der Wahl beteiligten Akteuren noch mit den im Wahlkampf dominanten Themen auseinandersetzen, wird es hingegen regelmäßig an dem erforderlichen Sachzusammenhang fehlen.

Die herausgearbeiteten dogmatischen Grundsätze können auch auf das Phänomen der Social Bots angewendet werden. Ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG kommt also nur dann in Betracht, wenn der Einsatz von Social Bots in einem funktionalen Kontext mit einer Wahl steht. Dieser bemisst sich insbesondere nach dem Zeitpunkt und dem Inhalt der jeweiligen Wahlkampfaktivität. Berücksichtigt man beide Kriterien kumulativ, lassen sich die folgenden Leitlinien gewinnen: Wenn Social Bots sehr weit im Vorfeld einer Wahl eingesetzt werden und ihre Kommunikationsaktivität auch inhaltlich keinen konkreten Wahlbezug aufweist, scheidet ein Konflikt mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl von vornherein aus. Problematisch wird eine Kampagne indessen, wenn sie sich zeitlich und thematisch einer Wahl annähert. Spätestens in der „heißen Phase“ des Wahlkampfes gewinnen durch Social Bots vorgenommene Kommunikationsakte eine erhöhte Relevanz für die Wahlentscheidung der Bürger, sodass regelmäßig – zumindest bei der Verbreitung politischer Inhalte – ein ausreichender funktionaler Zusammenhang zur Wahl besteht.

b) Verstoß gegen Freiheit der Wahl nur bei hinreichender Intensität der Beeinflussungshandlung

Die Freiheit der Wahl ist eingeschränkt, wenn ein Wähler nicht seinen eigenen politischen Präferenzen folgt, sondern sich einem fremden Willen unterwirft. Damit deutet sich eine zweite Voraussetzung an, die neben das Kriterium des funktionalen Kontextes tritt: Es reicht nicht aus, dass ein Beeinflussungsversuch in einem zeitlich-inhaltlichen Zusammenhang zu einer Wahl steht. Die Beeinflussung muss auch eine gewisse Intensitätsschwelle überschreiten. Nur dann kann sie die Autonomie des Wählers unterminieren und entfaltet mit Blick auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG normative Relevanz. Abstrakt bedeutet dies, dass nur solche Beeinflussungsversuche die Freiheit der Wahl tangieren, „die objektiv tauglich und konkret wirksam sind, um den Wähler zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen und die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen“.¹²⁵

Eine solche „ernstliche“ Freiheitseinschränkung ist insbesondere dann anzunehmen, wenn ein Individuum zu einem bestimmten Wahlverhalten gezwungen wird. Bei der Ausübung von Zwang reduziert sich seine Freiheit auf ein Minimum. Unberührt bleibt die Freiheit der Wahl dagegen dann, wenn eine Person durch argumentatives Einwirken von einer politischen Position überzeugt wird

¹²⁵ BVerfGE 124, 1 (24); ähnlich bereits E 66, 369 (380).

und an dieser auch sein Wahlverhalten ausrichtet. Kein Bürger lebt in einem kommunikativen Vakuum, in dem er vor jeder Beeinflussung geschützt werden kann. Ein solcher Zustand der vollständigen Isolierung wäre auch normativ nicht wünschenswert, denn das demokratische System des Grundgesetzes lebt von der fortwährenden politischen Interaktion der legitimationsstiftenden Subjekte. Zwischen diesen beiden Polen – Zwang und argumentative Überzeugung – liegt ein Graubereich, in dem auch täuschende sowie manipulierende Kommunikationspraktiken zu verorten sind und sich Freiheitseinschränkungen jedenfalls nicht ausschließen lassen. Diesen Graubereich gilt es mit Blick auf das Phänomen der Social Bots zu durchleuchten.

aa) Inkompatibilität von Freiheit (der Wahl) und Zwang

Wie jede Ausprägung individueller Freiheit steht auch die Freiheit der Wahl mit der Ausübung von Zwang in einem unauflöslichen Spannungsverhältnis. Wer eine Person – mit welchen Mitteln auch immer – zu einer bestimmten Wahlentscheidung zwingt, hindert sie daran, ihren eigenen politischen Präferenzen Geltung zu verschaffen. Ein solches Vorgehen berührt den Kern des demokratischen Selbstbestimmungsrechts des Individuums und damit auch die Legitimationswirkung der Wahl. In verfassungsrechtlicher Hinsicht steht deshalb die Ausübung von Zwang zur Beeinflussung des Wahlverhaltens in einem strengen Widerspruch zu der in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantierten Freiheit der Wahl.¹²⁶

Unter welchen Voraussetzungen ist aber ein beeinflussendes Verhalten als Zwang zu charakterisieren?¹²⁷ Bei der Suche nach dogmatisch handhabbaren Kriterien kann auf das strafrechtliche Verbot der Wählernötigung aus § 108 StGB zurückgegriffen werden.¹²⁸ Danach macht sich strafbar, „wer rechtswidrig mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel, durch Mißbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses oder durch sonstigen wirtschaftlichen Druck“ auf das Wahlverhalten einer anderen Person Einfluss ausübt. Erfasst sind also sowohl physische als auch psychische Zwangseinwirkungen. Für Beeinflussungsversuche im Stadium des Meinungs- und Willensbildungsprozesses sind vor allem die kommunikativen Tatmittel der „Drohung“ und des „wirtschaftlichen Drucks“ von Bedeutung.¹²⁹ Eine solche Beeinflussung

¹²⁶ So die einhellige Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum BVerfGE 7, 63 (69); 15, 165 (166); 44, 125 (139); 47, 253 (282); 66, 369 (380), 95, 335 (350); 124, 1 (24); 138, 102 (109); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 86; *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 38 Rn. 110; *Müller*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 137; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 146.

¹²⁷ Diese Frage stellt sich auch im Rahmen des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit, siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.2.

¹²⁸ BVerfGE 66, 369 (380); *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 26.

¹²⁹ Bei dem in § 108 Abs. 1 normierten Tatmittel des „Mißbrauchs eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses“ handelt es sich um einen Unterfall des „sonstigen wirtschaftlichen Drucks“, beide Verhaltensweisen enthalten Elemente, die der Drohung

erhärtert sich zu einer die Freiheit der Wahl beeinträchtigenden Zwangslage, wenn der erzeugte „Druck für die Wähler als unausweichliche Handlungsanweisung erscheint“.¹³⁰ Dafür reicht es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht aus, wenn ein Unternehmen abstrakt ankündigt, im Fall eines „falschen“ Wahlausgangs Investitionen zurückzufahren oder Mitarbeitern zu kündigen.¹³¹ Anders dürfte jedoch zu entscheiden sein, wenn ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer direkt anspricht und ihm mit der Entlassung droht, sollte er sein Stimmrecht nicht in einer bestimmten Art und Weise ausüben. Dann handelt es sich nicht mehr um einen abstrakten Beitrag im Wahlkampf, sondern um einen zielgerichteten Angriff auf die Entscheidungsfreiheit des Wählers.

Beim Einsatz von Social Bots ist zu differenzieren: Als inhaltlich neutrales Kommunikationsmedium können Social Bots grundsätzlich auch verwendet werden, um Drohungen auszusprechen. Wenn die errichtete Drohkulisse geeignet ist, den Adressaten in eine Zwangslage zu versetzen, ist eine Verletzung der Freiheit der Wahl ohne Weiteres anzunehmen. Die Modalität der Verbreitung hat dann keine rechtliche Bedeutung.¹³² Den für das Medium der Social Bots spezifischen Verzerrungseffekten kann dagegen kein Zwangscharakter zugewiesen werden. Selbst wenn das automatisierte Kommunikationsverhalten dazu führt, dass sich innerhalb der sozialen Netzwerke fiktive Mehrheiten formieren und sich die gesellschaftliche Stimmungslage verändert, wird der einzelne Wähler dadurch nicht in eine Zwangssituation versetzt. Die Wahrnehmung kommunikativer Mehrheitsverhältnisse kann zwar zu Verhaltensänderungen führen.¹³³ Allerdings handelt es sich dabei um eine subtile Form der Verhaltensbeeinflussung, in der sich das Individuum nicht mit einer „unausweichlichen Handlungsanweisung“ konfrontiert sieht. Dies gilt erst recht, wenn Social Bots eingesetzt werden, um politische Stellungnahmen zu verbreiten oder einzelne Adressaten mit bestimmten – möglicherweise sogar personalisierten – Argumenten anzusprechen. Auch dann handelt es sich um eine Teilnahme am Kommunikationsprozess, die zwar manipulativ ist, aber jenseits der Zwangseinwirkung liegt.

zumindest ähneln, sodass sich die Auslegung insgesamt an dem Tatmittel der Drohung orientiert, vgl. *Fischer*, StGB, § 108 Rn. 3; *Valerius*, in: v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.), BeckOK StGB, § 108 Rn. 3 f.

¹³⁰ So BVerfGE 66, 369 (384). Der dort angesetzte Maßstab der „unausweichlichen Handlungsanweisung“ ist im Schrifttum auf Kritik gestoßen, siehe etwa *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 46 Rn. 25, der auf einen „schwerlich ausweichbaren sozialen Druck“ abstellt. Aus der strafrechtlichen Literatur etwa *Kargl*, in: Kindhäuser u.a. (Hrsg.), StGB, § 108 Rn. 3.

¹³¹ BVerfGE 66, 369 (380 ff.).

¹³² Zur parallelen Wertung für den Schutzbereich der Meinungsfreiheit siehe oben unter Teil 2.B.III.2.c).

¹³³ Dazu und insbesondere zum Phänomen der Schweigespirale siehe oben unter Teil 1.B.III.1.b).

bb) Graubereich zwischen Zwang und argumentativer Überzeugung

Unterhalb der Schwelle des Zwangs beginnt ein Graubereich, in dem es wesentlich schwerer fällt, die Maßstäbe relevanter Freiheitsbeeinträchtigungen näher zu bestimmen. Auf einem hohen Abstraktionsniveau lässt sich dieser Bereich normativer Unklarheit anhand eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses strukturieren: Unter Berücksichtigung ihrer grundrechtlichen Freiheiten ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Wahlkampfmanöver privater Akteure die Freiheit der Wahl nicht beeinträchtigen; jenseits von Zwangsmaßnahmen geraten kommunikative Handlungen also nur im Ausnahmefall und unter engen Voraussetzungen in einen Konflikt mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.¹³⁴ Beispiele für solche Beeinflussungen sind die im Wahlstrafrecht verankerten Tatbestände der Wählertäuschung (§ 108a StGB) und der Wählerbestechung (§ 108b StGB).

Das Anliegen, die eigenen Interessen im kommunikativen Prozess der Meinungs- und Willensbildung zu vertreten und dadurch das Ergebnis von Wahlen zu beeinflussen, ist nicht nur vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips legitim, sondern durch die Gewährleistung der Grundrechte explizit geschützt. Dieser grundrechtlichen Freiheitsausübung steht der Grundsatz der Freiheit der Wahl in der Regel nicht entgegen: Die meisten grundrechtlich geschützten Wahlkampfaktionen berühren gar nicht erst den Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Grundrechtsgebrauch und Wählerautonomie treten also nicht in Konkurrenz, sondern lassen sich gleichermaßen verwirklichen. Die wahlbezogene und politisch motivierte Aussage eines Grundrechtsträgers schränkt den Wähler nicht in seiner Entscheidungsfreiheit ein. Sie mag einen Einfluss auf ihn haben und sich – je nach Überzeugungskraft – auch in der Wahlhandlung niederschlagen, aber sie untergräbt nicht seine individuelle Autonomie. Vielmehr versetzt die Vielgestaltigkeit politischer Stellungnahmen mitsamt der Unterschiede in inhaltlicher Ausrichtung und argumentativer Qualität den Wähler erst in die Lage, eine informierte Entscheidung über die demokratische Repräsentation zu treffen. Damit hat die Beteiligung am Wahlkampf in erster Linie keine freiheitslimitierende, sondern eine autonomiestärkende Wirkung.¹³⁵ An dieser Wertung ändert sich selbst dann nichts, wenn eine Wahlkampfaktion nicht von einem einzelnen Bürger, sondern von einem gesellschaftlich mächtigen Akteur ausgeht. So verstoßen weder Wahlempfehlungen von Arbeitgebern oder Gewerkschaften noch die „Hirtenworte“ einer religiösen Organisation gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl.¹³⁶ Zwar kann die jeweilige Machtposition dazu

¹³⁴ Vgl. BVerfGE 103, 111 (132 f.); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 95; *Müller*, in: v. Mangoldt u. a. (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 140; *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, Art. 38 Rn. 58, 61.

¹³⁵ Ähnlich argumentiert *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 28.

¹³⁶ Zu Wahlaufufen von Unternehmern und Arbeitgebern BVerfGE 66, 369 (380 ff.). Zur Teilnahme am Wahlkampf von Gewerkschaften BVerfGE 42, 133 (138 f.). Zur Zulässigkeit von „Hirtenbriefen“ durch die Kirche BVerwG NJW 1964, S. 1385 sowie *Wittreck*, in: FS Hugo J. Hahn, S. 179 (180 ff.).

führen, dass ein politischer Aufruf für den Adressaten an Überzeugungskraft gewinnt. Allerdings reicht dieser Umstand allein nicht aus, um die Autonomie des Wählers ernsthaft in Frage zu stellen. Den mündigen Angehörigen einer demokratischen Gemeinschaft kann zugemutet werden, dass sie gesellschaftliche Machtstrukturen kritisch hinterfragen und sich nicht von einer reflektierten Wahlentscheidung abhalten lassen.

Abseits dieser Grundsätze sind aber dennoch Situationen denkbar, in denen die Freiheit der Wahl durch (aggressive) Wahlkampfstrategien privater Akteure beeinträchtigt wird. Dafür muss eine Maßnahme einerseits geeignet sein, das Wahlverhalten eines Bürgers in eine bestimmte Richtung zu lenken. Andererseits ist erforderlich, dass sie tatsächlich die individuelle Entscheidungsfreiheit verletzt.¹³⁷ Die Verhaltenssteuerung darf sich also nicht auf ein erfolgreiches argumentatives Einwirken beschränken – sie muss eine deutlich gesteigerte Qualität aufweisen. Eine solche Verletzung der Wählerautonomie ist nicht nur bei der Anwendung von Zwangsmitteln zu bejahen,¹³⁸ sondern auch „wenn in ähnlich schwer wiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr, z.B. mit Hilfe der Gerichte oder der Polizei, oder des Ausgleichs, etwa mit Mitteln des Wahlwettbewerbs, bestanden hätte.“¹³⁹

Zwei Verhaltensweisen, die in ihrer Intensität mit der Ausübung von Zwang oder Druck vergleichbar sind, haben sich in den Straftatbeständen der Wählertäuschung (§ 108a StGB) und der Wählerbestechung (§ 108b StGB) einfachgesetzlich niedergeschlagen. § 108b Abs. 1 StGB pönalisiert den Kauf von Wählerstimmen. Hintergrund ist dabei, dass materielle Anreize, einen Wähler dazu verleiten können, sein Stimmrecht zur fremden Disposition zu stellen. Da nicht jeder geringfügige Vorteil geeignet ist, die Autonomie des Wählers in Frage zu stellen, ist jedoch erst ab einer gewissen Bagatellschwelle von einer Verletzung der Freiheit der Wahl auszugehen.¹⁴⁰

Eine weitere Dimension der Wahlbeeinflussung, die für die Entscheidungsfreiheit des Wählers relevant ist, manifestiert sich in § 108a Abs. 1 StGB. Danach wird bestraft, „wer durch Täuschung bewirkt, daß jemand bei der Stimmabgabe über den Inhalt seiner Erklärung irrt oder gegen seinen Willen nicht oder ungültig wählt“. Diese Norm ist für die Verortung manipulativer Kommunikationsmittel in zweierlei Hinsicht interessant: Zum einen liefert der Straftatbestand ein erstes

¹³⁷ BVerfGE 124, 1 (24).

¹³⁸ Dazu oben unter Teil 3.B.II.2.b).aa).

¹³⁹ So BVerfGE 103, 111 (132 f.) zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Wahlfehler i.S.v. Art. 78 Abs. 2 der Hessischen Landesverfassung vorliegt.

¹⁴⁰ Aufmerksamkeiten von geringem Wert (Kugelschreiber, Feuerzeuge usw.) verstoßen nicht gegen die Freiheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 96; vgl. auch BVerfGE 21, 196 (198 ff.) zu Kunststoff-Schneidebrettchen. In der strafrechtlichen Dogmatik wird insbesondere auf das Kriterium der Sozialadäquanz zurückgegriffen, statt vieler *Fischer*, StGB, § 108b Rn. 3, § 331 Rn. 25 ff.

Indiz dafür, dass auch Täuschungen einen freiheitsbeschränkenden Effekt besitzen können und eine im Kontext des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG relevante Beeinflussungsmodalität darstellen. Dabei handelt es sich um eine konsistente Wertung. Denn wer in Folge eines Irrtums nicht in der Lage ist, seinen politischen Präferenzen durch den Wahlakt Ausdruck zu verleihen, befindet sich in einem ähnlichen Zustand der Fremddetermination wie derjenige, der sich einer Zwangsmaßnahme beugen muss. Die Täuschung steht einem beeinflussungsfreien Entscheidungsvorgang entgegen und kann deshalb grundsätzlich als unzulässiges Wahlkampfinstrument angesehen werden. Zum anderen deutet sich in § 108a StGB eine Differenzierung zwischen zwei unterschiedlichen Täuschungsmustern an, die mit Blick auf das Phänomen der Social Bots von Bedeutung ist: Die Vorschrift sanktioniert nur solche Täuschungen, die zu einem Inhalts- oder Erklärungsirrtum beim Wähler führen. So ist der Tatbestand erfüllt, wenn ein Wähler sich seinen politischen Willen zwar bilden konnte, aber auf Grund einer Täuschung davon abgehalten wird, diesen Willen im Wahlakt umzusetzen, etwa weil er sein Kreuz an der falschen Stelle macht oder einen ungültigen Wahlzettel abgibt. Nicht erfasst sind dagegen Irrtümer über die Beweggründe der Entscheidung.¹⁴¹ Die Norm unterscheidet also zwischen zwei Ebenen der Entscheidungsfindung, nämlich der Meinungs- und Willensbildung einerseits und der tatsächlichen Wahlentscheidung sowie ihrer Durchführung andererseits.¹⁴² Während in der Phase der Wahlentscheidung, also wenn die Willensbildung abgeschlossen ist und der Wähler sich eine bestimmte Präferenz gebildet hat, Irrtümer strafrechtliche Relevanz entfalten, sind vorgelagerte Motivirrtümer, die z.B. durch unwahre Wahlpropaganda hervorgerufen werden, unbeachtlich.

Welche Schlüsse lassen sich aus den offengelegten Wertungen ziehen? In den durch die §§ 108a f. StGB erfassten Situationen liegt nicht nur ein strafbares Verhalten vor, sondern auch eine Einschränkung der Freiheit der Wahl. Sowohl die Wählerbestechung als auch das Hervorrufen eines Irrtums, auf Grund dessen ein Bürger in seiner Wahlentscheidung nicht seinen tatsächlichen Willen abbildet, tangieren den Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Diese Grundsätze gelten auch beim Einsatz von Social Bots. So wäre ein Verstoß gegen die Freiheit der Wahl anzunehmen, wenn Social Bots eingesetzt werden, um Fehlinformationen über die Umstände oder den Zeitpunkt der Wahl zu verbreiten und dadurch Wähler zu einer ungültigen Stimmabgabe veranlasst werden oder sie der Wahl ganz fernbleiben. Unklar ist dagegen, welche normativen Auswirkungen der dem Instrument der Social Bots immanente Täuschungscharakter auf die Autonomie der Wähler hat. Die Täuschung auf Modalitätsebene wird von dem speziellen Tatbestand der Wählertäuschung nach § 108a StGB nicht erfasst, sodass für diese Situation kein einfachgesetzlicher Anhaltspunkt zur Verfügung

¹⁴¹ Vgl. BGH NJW 1956, 1485; aus dem Schrifttum siehe etwa Heger, in: Lackner u.a. (Hrsg.), StGB, § 108a Rn. 1.

¹⁴² Ähnlich v. Heintschel-Heinegg, in: ders. (Hrsg.), BeckOK StGB, § 108a Rn. 1, der zwischen „Willensbildungsfreiheit“ und „Entscheidungsfreiheit“ unterscheidet.

steht. Um diese Frage zu beantworten, wird deshalb die verfassungsrechtliche Bedeutung der bereits angesprochenen Motivirrtümer, die sich in Phase der Willensbildung auswirken, weiter auszuloten sein.

c) Manipulation und Täuschung im Kontext der Freiheit der Wahl

Die manipulativen Eigenschaften von Social Bots verwirklichen sich im Vorfeld der Wahl, sodass ihr Einfluss auf die Entscheidungsfreiheit des Wählers zweifelhaft ist. Im Vergleich mit den strafbaren Verhaltensweisen der Nötigung, Bestechung oder Täuschung von Wählern (§§ 108 ff. StGB) lockert sich beim Einsatz von Social Bots der Zusammenhang von Beeinflussungshandlung und Wahlakt. Es handelt sich um Manipulationen des Meinungs- und Willensbildungsprozesses, die sich in der normativen Peripherie des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG abspielen. Im Folgenden wird untersucht, ob der Grundsatz der freien Wahl der richtige Filter ist, um das von Social Bots ausgehende Manipulationspotenzial normativ einzufangen. Dazu wird zunächst ein Blick auf das Verhältnis von manipulativer Kommunikation und dem Grundsatz einer freien Wahl in der Rechtsprechung geworfen. Anschließend werden Argumente präsentiert, die dafür sprechen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG im Hinblick auf manipulative Kommunikationsformen restriktiv anzuwenden. Daran anknüpfend werden Situationen abgesteckt, in denen ausnahmsweise ein Rückgriff auf die Freiheit der Wahl angemessen erscheint. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen schließlich auf das Phänomen der Social Bots und die möglichen Auswirkungen auf die Autonomie des Wählers angewendet werden.

aa) Manipulation und Freiheit der Wahl in der Rechtsprechung

Orientiert man sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, bieten sich zwei Kriterien an, anhand derer sich überprüfen lässt, ob eine Beeinflussungshandlung gegen die Freiheit der Wahl verstößt: Zum einen müssen die Auswirkungen auf die Autonomie des Wählers vergleichbar mit denjenigen einer Zwangseinwirkung sein; zum anderen muss die Möglichkeit, dem Beeinflussungseffekt zu entgehen bzw. ihn abzuwehren, stark erschwert sein.¹⁴³ Während das zweite Kriterium beim Einsatz manipulativer Kommunikationsstrategien regelmäßig erfüllt sein dürfte, besteht hinsichtlich der erforderlichen Intensität zumindest ein erhöhter Begründungsbedarf.

Manipulative und täuschende Beeinflussungsformen sind insbesondere deshalb problematisch, weil sie sich in der Regel einer Abwehr oder Gegenreaktion entziehen. Eine manipulative Kommunikationsstrategie zeichnet sich dadurch aus, dass die Beeinflussung verdeckt, also ohne dass der jeweilige Adressat sich

¹⁴³ BVerfGE 103, 111 (132 f.). Aus dem Schrifttum *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 29. Die Unbestimmtheit dieser Kriterien kritisiert *Volkmann*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 51 (65 f.).

ihr bewusst ist, stattfindet.¹⁴⁴ Wer sich einer Fremdbeeinflussung aber gar nicht bewusst ist, ist ihr in besonderem Maße ausgeliefert und hat ihr nur wenig entgegenzusetzen. Der unterschwellige Effekt manipulativer Wahlkampfstrategien lässt sich deshalb nur schwer neutralisieren. Zwar bleibt nicht jeder Manipulationsversuch unaufgedeckt und durch eine Kombination aus kritischem Medienkonsum und professionellem Vorgehen gegen Täuschung und Desinformation können manipulative Effekte zumindest abgeschwächt werden. Trotzdem lässt sich abstrakt feststellen: So lange ein Beeinflussungsversuch im Verborgenen bleibt, ist eine Abhilfe deutlich erschwert und der Manipulation kann weder durch die Inanspruchnahme rechtsstaatlicher Institutionen noch mit Mitteln des Wahlwettbewerbs begegnet werden.¹⁴⁵ Die Voraussetzung, dass gegen eine Beeinflussung keine hinreichende Möglichkeit der Abwehr besteht, wird daher bei manipulativen Vorgehensweisen in vielen Fällen erfüllt sein.

Unklar ist dagegen, inwieweit manipulative Kommunikationsformen dazu geeignet sind, die Entscheidungsfreiheit des Wählers ernsthaft zu beeinträchtigen, also qualitativ mit der Ausübung von Zwang oder Druck vergleichbar sind. Das normative Konzept der Entscheidungsfreiheit bzw. der Wählerautonomie, das dem Grundsatz der Freiheit der Wahl zugrunde liegt, ist kein absoluter Wert. Freiheit kann unterschiedliche Formen annehmen und nicht jede geringfügige Einschränkung führt dazu, dass ein Zustand der Fremddetermination vorliegt. Vielmehr lässt sich die Freiheit der Wahl in Anlehnung an die grundrechtliche Dogmatik als Optimierungsgebot beschreiben, das unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann.¹⁴⁶ Besonders relevant ist diese Prämisse im Kontext der politischen Willensbildung: In einem Verfassungssystem, in dem das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit ein „konstituierendes“ Element demokratischer Herrschaftsausübung darstellt,¹⁴⁷ ist kein Individuum frei von äußeren Einflüssen, vielmehr ist „die Beeinflussung der Wähler durch die am öffentlichen Meinungsbildungsprozess Beteiligten notwendiger Bestandteil einer freien Wahl“.¹⁴⁸ Deshalb verläuft die Grenze zwischen legitimer und illegitimer Einflussnahme fließend. Mit Blick auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG geht es also letztlich darum, das Intensitätsniveau auszuloten, ab dem eine Beeinflussung die Freiheit der Wahlentscheidung in Frage stellt und der sachliche Gewährleistungsbereich betroffen ist. Oberhalb dieser Minimalschwelle können rechtlich relevante Verkürzungen der Wählerautonomie in unterschiedlichen Abstufungen auftreten; unterhalb der Schwelle ist die Beeinträchtigung dagegen so marginal, dass ein Verstoß gegen die

¹⁴⁴ Zum Begriff der (digitalen) Manipulation siehe oben unter Teil 1.B.II.

¹⁴⁵ BVerwG NVwZ 2003, S. 983 (985) unter Bezugnahme auf BVerfGE 103, 111 (133).

¹⁴⁶ Zu den Grundrechten als Optimierungsgebote *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 75 ff., 84 ff. Übertragen wird die Beschreibung von Rechtsprinzipien als Optimierungsgebote auch auf andere Normenkomplexe wie das Demokratieprinzip, siehe etwa *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 104 ff.

¹⁴⁷ BVerfGE 7, 198 (208).

¹⁴⁸ BVerfGE 124, 1 (24).

Freiheit der Wahl von vornherein ausscheidet. Indem das Bundesverfassungsgericht auf eine „ernstliche“ Freiheitsbeeinträchtigung¹⁴⁹ bzw. eine dem Zwang oder Druck „ähnlich schwer wiegende Art und Weise“ der Beeinflussung¹⁵⁰ abstellt, entscheidet es sich zwar für einen strengen Maßstab, präzisiert aber nicht dessen Konturen. Jenseits des durch das Wahlstrafrecht abgesteckten Bereichs fehlt es also an rechtsdogmatischen Kriterien, anhand derer sich die normative Reichweite der Freiheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG beschreiben lässt. Im Folgenden sollen die abstrakten Voraussetzungen einer Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl durch manipulative und täuschende Beeinflussungsformen geschärft werden, bevor das konkrete Phänomen der Social Bots eingeordnet und bewertet wird.

Erste Anhaltspunkte finden sich in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Wahlen auf kommunaler Ebene. Zu dem Verhältnis von Manipulation und Freiheit der Wahl hat sich das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich geäußert. In einer Entscheidung über die Gültigkeit einer Oberbürgermeisterwahl nach hessischem Kommunalwahlrecht stellte es fest: „Der Grundsatz der Freiheit der Wahl [...] setzt auch voraus, dass sich der Wähler über Ziele und Verhalten der Wahlbewerber frei von Manipulationen informieren kann.“ Auch „Täuschungen und Desinformation“ seien geeignet, die Entscheidungsfreiheit des Wählers ernstlich zu beeinträchtigen.¹⁵¹ Bei seiner Argumentation rückt das Gericht die Bedeutung von Wahrheit und unverfälschter Information für das demokratische System in den Mittelpunkt: Wahrheit sei als Rahmenbedingung „sozialer Kommunikation“ und „individueller Autonomie“ unentbehrlich; deshalb beeinträchte „jede Form des Vorenthalts von Wahrheit [...] die Autonomie des Menschen bei seiner (Wahl-)Entscheidung“.¹⁵² Aus diesen Formulierungen und dem eingeschlagenen Argumentationspfad ließe sich die Schlussfolgerung ableiten, dass manipulative und täuschende Verhaltensweisen im Wahlkampf grundsätzlich gegen das verfassungsrechtliche Prinzip einer freien Wahl verstoßen, weil sie mit dem postulierten Wahrheitsgebot nicht im Einklang stehen.

Ein so weitreichendes Verständnis des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG lässt sich jedoch weder der zitierten Entscheidung noch der sonstigen Rechtspraxis zur Freiheit der Wahl entnehmen. Anlass der Wahlprüfung im zugrundeliegenden Fall waren

¹⁴⁹ BVerfGE 124, 1 (24).

¹⁵⁰ BVerfGE 103, 111 (132 f.).

¹⁵¹ BVerwG NVwZ 2003, S. 983 (984 f.). Diesen Maßstab rezipiert u.a. das OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.1.2009 – 10 LA 316/08, Rn. 11 (juris). Ähnlich BVerwG, Beschluss vom 5.6.2012 – 8 B 24/12, Rn. 11 (juris); VG Dresden BeckRS 2009, 38723. Ob auch unbewusst unrichtige Äußerungen zu beanstanden sind, ergibt sich nicht aus dem Urteil und ist zweifelhaft, siehe BVerwG NVwZ 2012, S. 1117 (1118). Aus der Literatur *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 28.

¹⁵² BVerwG NVwZ 2003, S. 983 (985). Kritische Anmerkungen zu dem Urteil und insbesondere dem argumentativen Rückgriff auf das Wahrheitsgebot zur Begründung eines Verstoßes gegen die Freiheit der Wahl bei *Berghäuser*, NVwZ 2003, S. 1085 (1086); *Rauber*, NJW 2003, S. 3609 (3610).

Aussagen hauptamtlicher Mitglieder der Kommunalverwaltung.¹⁵³ Für amtliche Wahlbeeinflussungen gelten jedoch grundsätzlich strengere Voraussetzungen als für Beeinflussungen von privater Seite.¹⁵⁴ In diesem Lichte sind auch die obigen Formulierungen zum Verhältnis von Manipulation, Wahrheit und dem Grundsatz der Freiheit der Wahl zu sehen. Das Wahrheitspostulat wird ausdrücklich nur für Beeinflussungen von amtlichen Stellen erhoben; für die kommunikative Teilnahme privater Akteure wird dagegen ein deutlich zurückhaltender Maßstab angelegt. Zu Einflussnahmen, die nicht von staatlicher Seite initiiert werden, heißt es in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts: „Wahlmanöver‘ der im Wahlkampf stehenden Parteien oder einzelner Wahlbewerber, einschließlich der Verbreitung von Täuschungen und Lügen, sind [...] grundsätzlich auch dann nicht zu beanstanden, wenn sie sittlich zu missbilligen sind.“¹⁵⁵ Im Gegensatz zu amtlichen Stellen sind also Private bei der Teilnahme am Wahlkampf nicht der Wahrheit verpflichtet. Legt man diese Wertung zugrunde, scheinen manipulative und täuschende Einwirkungen auf den Willensbildungsprozess – so lange sie nicht von einer staatlichen Stelle ausgehen – den Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG regelmäßig nicht zu tangieren.

Der Blick auf die Rechtsprechung ermöglicht, erste Annahmen über das Verhältnis von Freiheit der Wahl und Manipulation als Wahlkampfstrategie zu treffen: Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährt keinen absoluten Schutz vor manipulativen und täuschenden Kommunikationsformen im Wahlkampf.¹⁵⁶ Ein Täuschungsverbot, das auch den Einsatz manipulativer Kommunikationsformen wie Social Bots ausschließen könnte, wird von der Rechtsprechung nur bei amtlichen Beeinflussungsformen angenommen und ist schon in diesem Kontext nicht unproblematisch.¹⁵⁷ Auf die Teilnahme privater Akteure am Kommunikationsprozess lässt sich das Wahrheitspostulat nicht übertragen. Im Gegenteil: Täuschenden Verhaltensweisen wird von der Rechtsprechung grundsätzlich kein Konfliktpotenzial mit der Freiheit der Wahl zugeschrieben. Allerdings fehlt es

¹⁵³ Zum Sachverhalt BVerwG NVwZ 2003, S. 983 (983).

¹⁵⁴ Zur Differenzierung zwischen privater und amtlicher Beeinflussung in der wahlprüfungsrechtlichen Praxis BVerwG NVwZ 2003, S. 983 (985). Aus dem Schrifttum siehe nur *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 94 ff. Zu den Grenzen amtlicher Wahlbeeinflussungen siehe auch unter Teil 3.E.I.

¹⁵⁵ BVerwG NVwZ 2003, S. 983 S. 985; ebenso BVerwG, Beschluss vom 5.6.2012 – 8 B 24/12, Rn. 11 (juris); OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.1.2009 – 10 LA 316/08, Rn. 11 (juris). Die Gerichte übernehmen damit eine Formulierung aus BVerfGE 103, 111 (128), wo auf die historische Rechtsprechung zur Wahlbeeinflussung unter der Verfassung des Deutschen Kaiserreichs vom 16.4.1871 Bezug genommen wird. Eine ähnliche Argumentation – ebenso mit historischem Verweis auf die Rechtspraxis des Reichstags – findet sich in dem Bericht des Wahlprüfungsausschusses zur Wahl zum 6. Deutschen Bundestag, BT-Drs. VI/1311, S. 32.

¹⁵⁶ Ein absoluter Schutz vor Fremdbeeinflussung besteht nur bei unmittelbarem Zusammenhang mit dem Akt der Stimmabgabe, siehe oben unter Teil 3.B.II.1.

¹⁵⁷ Zur Kritik an dem vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Wahrheitsgebot siehe *Berghäuser*, NVwZ 2003, S. 1085 (1086); *Rauber*, NJW 2003, S. 3609 (3610).

diesbezüglich an einer fundierten dogmatischen Begründung. Eine solche soll in einem nächsten Schritt erfolgen.

bb) Grundsatz: Restriktive Anwendung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bei Manipulationen des Willensbildungsprozesses

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist bei Manipulationen des Willensbildungsprozesses restriktiv anzuwenden. Ein Rückgriff auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, um das Konfliktpotenzial kommunikativer Beeinflussungen des Wahlkampfes rechtlich abzubilden, überspannt den normativen Gehalt der Verfassungsbestimmung und verwischt die im Wortlaut angelegten Konturen, ohne dass es dafür – etwa auf Grund einer bestehenden Schutzlücke – ein dogmatisches Bedürfnis gibt. Vielmehr spricht der verfassungsrechtliche Systemzusammenhang dafür, die Integrität des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses grundsätzlich über die objektive Dimension der Kommunikationsgrundrechte zu schützen und nur in Ausnahmefällen und zur Erhöhung des Schutzniveaus auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zurückzugreifen. Eine solche Ausnahme ist anzunehmen, wenn eine manipulative Beeinflussung des Wahlkampfes so gravierend ist, dass sie den individuellen Entscheidungsspielraum marginalisiert.

Es wurde bereits dargelegt, dass schon der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG eine Begrenzung des sachlichen Anwendungsbereichs der Freiheit der Wahl impliziert: Es wird nicht der gesellschaftliche Kommunikationsprozess oder das demokratische System im Allgemeinen geschützt, sondern das spezifische Ereignis der „Wahl“. Diese Fokussierung schließt es nicht aus, den verfassungsrechtlichen Schutz über den Akt der Stimmabgabe auszudehnen und auch das kommunikative Geschehen im Vorfeld der Wahl in die rechtliche Gewährleistung mit einzubeziehen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang stets der im Verfassungstext klar zum Ausdruck gebrachte Zuschnitt der Norm zu beachten.¹⁵⁸ Somit spricht der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zumindest für eine gewisse Zurückhaltung bei der Ausdehnung des normativen Schutzes auf Beeinflussungen die im vorgelagerten Stadium der Willensbildung stattfinden.

Das entscheidende dogmatische Argument dafür, den Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG restriktiv zu interpretieren und nicht auf sämtliche Manipulationen des Willensbildungsprozesses auszudehnen, ergibt sich aus dem verfassungssystematischen Zusammenhang. Die Integrität des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses wird vom grundgesetzlichen Demokratieprinzip vorausgesetzt und durch unterschiedliche normative Ausprägungen verfassungsrechtlich ausgestaltet. Neben den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG spielen in diesem Zusammenhang vor allem die Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG eine zentrale Rolle. Diese verlei-

¹⁵⁸ Mindestvoraussetzung dafür, dass der Schutz des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG greift, ist, dass eine Situation oder ein Verhalten in einem „funktionalen Kontext“ zur Wahl steht, dazu näher oben unter Teil 3.B.II.2.a).

hen nicht nur subjektive Rechte, die jedem Grundrechtsträger spezifische Freiheitssphären eröffnen. Vielmehr besitzen sie auch eine objektive Dimension, durch die sie den Prozess der Meinungsbildung unabhängig von etwaigen Individualrechten schützen.¹⁵⁹ Damit liegen grundsätzlich (mindestens) zwei normative Anknüpfungspunkte vor, auf die zurückgegriffen werden kann, um die potenziell schädlichen Auswirkungen digitaler Manipulationsformen verfassungsrechtlich abzubilden und die Integrität des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses zu schützen. Für die Frage, welcher Anknüpfungspunkt in dogmatischer Hinsicht vorzugswürdig ist, lohnt es sich, das Verhältnis der angesprochenen Verfassungsnormen näher auszuloten: Sowohl die Wahlrechtsgrundsätze als auch die objektive Dimension der Kommunikationsgrundrechte stehen in einer besonderen Nähebeziehung zum Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG. Betrachtet man ihre jeweilige Funktion für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess, zeigt sich, dass die beiden Prinzipien sich in ihrem thematischen Zuschnitt unterscheiden. Während der Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG keinerlei thematische Vorprägung aufweist und die Integrität des Kommunikationsprozesses unabhängig von dem jeweiligen situativen Kontext schützt, bezieht sich Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG explizit auf die Wahl. Sinn und Zweck der Wahlrechtsgrundsätze ist es, die Legitimationsbedingungen einer demokratischen Wahl zu gewährleisten; der Grundsatz der Freiheit der Wahl schützt die Autonomie des Wählers als demokratische Legitimationsvoraussetzung. Im Lichte dieses teleologischen Hintergrundes ist auch die Ausdehnung des Schutzes auf den der Wahl vorgelagerten Meinungs- und Willensbildungsprozess zu beurteilen: Nur Beeinflussungen, die die Entscheidungsfreiheit des Wählers ernstlich in Frage stellen, sollten über Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gelöst werden. Politische Propaganda und manipulative Kommunikationsstrategien, die zunächst lediglich die Willensbildung betreffen und sich nur mittelbar als ein Faktor von vielen in der individuellen Wahlentscheidung niederschlagen, sollten dagegen nicht am Grundsatz der Freiheit der Wahl gemessen werden.¹⁶⁰ Vielmehr greift für solche Beeinflussungsformen die objektive Dimension der Kommunikationsgrundrechte als normative Schutzgewährleistung. Die Möglichkeit, auf dieses allgemeinere Rechtsprinzip zurückzugreifen, erlaubt eine restriktive Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze, ohne in diesem sensiblen Bereich der demokratischen Entscheidungsfindung verfassungsrechtliche Schutzlücken entstehen zu lassen.

Diese zurückhaltende Interpretation des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bei Manipulationen gewinnt noch durch einen weiteren Aspekt an dogmatischer Überzeugungskraft: Die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nehmen eine wichtige Bedeutung im demokratischen System des Grundgesetzes ein. Sie sor-

¹⁵⁹ BVerfGE 57, 297 (319 f.); 74, 297 (323). Siehe dazu unter Teil 3.D.I.

¹⁶⁰ In diese Richtung argumentiert auch *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, Art. 38 Rn. 58 f. Ähnlich restriktiv *Franz*, Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag, S. 204: „Die freie Meinungsbildung in der Gesellschaft ist [...] Voraussetzung für eine freie Wahl; sie kann jedoch nicht selbst von dem Grundsatz der freien Wahl erfasst sein.“

gen dafür, dass die Wahlen als zentraler Modus demokratischer Teilhabe echte Legitimation vermitteln können. Diese zentrale Stellung rechtfertigt ein insgesamt hohes Schutzniveau, durch das die Legitimationskraft des Wahlvorgangs umfassend abgesichert werden kann. Um den hohen Stellenwert der Wahlrechtsgrundsätze innerhalb der grundgesetzlichen Werteordnung zu bewahren, sollte ihr Anwendungsbereich nicht weiter als nötig ausgedehnt werden: Je breiter man das Schutzkonzept fasst, desto stärker fransen die normativen Konturen aus. Aufgabe des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ist es, die Integrität der demokratischen Wahl zu verteidigen. Der Schutz des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses vor wettbewerbsverzerrenden Kommunikationsstrategien gehört dagegen nicht zu seinen Kernanliegen. Auch um die Banalisierung der Wahlrechtsgrundsätze zu vermeiden, sollte das verfassungsrechtliche Konfliktpotenzial manipulativer Kommunikationsmittel nicht primär in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verortet werden.

Das bereits erwähnte Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen legitimen Wahlkampf und illegitimer Beeinflussung der Entscheidungsfreiheit, das sich auch in der zurückhaltenden Anwendung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl durch die Rechtsprechung bestätigt, kann also dogmatisch abgesichert werden: Es sprechen gute Gründe dafür, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG mit Blick auf Manipulationen des der Wahl vorgelagerten Willensbildungsprozesses restriktiv auszulegen und nur in Ausnahmefällen einen Verstoß gegen die Freiheit der Wahl anzunehmen. Unter welchen Voraussetzungen lohnt sich aber eine Durchbrechung dieses Grundsatzes, sodass ein Rückgriff auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zulässig ist?

cc) Ausnahme: Marginalisierung des individuellen Entscheidungsspielraums

Beeinflussungen im Stadium der Willensbildung sind nur ausnahmsweise geeignet, die Autonomie des Wählers ernsthaft zu beeinträchtigen. In ihrer Intensität bleiben manipulative Beeinflussungsformen in aller Regel weit hinter dem vom Bundesverfassungsgericht gewählten normativen Referenzpunkt des Zwangs zurück. Der Grund dafür ist, dass die politische Willensbildung eines Individuums von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren geprägt ist. Einzelne Personen, Inhalte oder Informationsquellen können zwar eine besondere Bedeutung erlangen und die Entscheidung des Wählers maßgeblich beeinflussen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Entscheidungsfindungsprozess des Wählers sich selten auf einen einzelnen Aspekt reduzieren lässt, sondern auf einem Wechselspiel verschiedener intrinsischer und extrinsischer Interessen basiert.¹⁶¹ Manipulative Einwirkungen, die im Stadium der Willensbildung stattfinden, konkurrieren also stets mit anderen Beeinflussungsformen. Innerhalb dieses mehrpoligen Systems politischer Interessenwahrnehmung spricht viel dafür, dass einzelne Wahlkampfmanöver nur im Ausnahmefall ausreichen, um die Entscheidungsfreiheit des Wählers nachhaltig zu erschüttern. Davon ist auszugehen, wenn eine

¹⁶¹ BVerfGE 124, 1 (24).

Beeinflussung so dominant ist, dass sie alle anderen Interessen und Einflussfaktoren überlagert und damit den individuellen Entscheidungsspielraum marginalisiert. Die Wahlentscheidung ist insbesondere dann unfrei, wenn eine externe Beeinflussung den Wähler in eine Lage versetzt, in der er unausweichlich an eine bestimmte Verhaltensweise gebunden ist und nur noch die Marionette eines mächtigen Hintermannes ist. Beispiele, in denen ein solcher Zustand der Fremdbestimmung vorliegt, sind die in den § 108 ff. StGB beschriebenen Einwirkungen auf den Wähler.¹⁶²

Außerhalb des vom Wahlstrafrecht erfassten Bereichs sind indessen nur wenige Situationen denkbar, in denen es zu einer so weitgehenden, mit der Zwangsausübung vergleichbaren Autonomieverkürzung kommen könnte. Bei einer restriktiven Auslegung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG erfasst der sachliche Gewährleistungsbereich lediglich besonders gravierende Manipulationen des Willensbildungsprozesses des Wählers.¹⁶³ Nur bei „groben Wählertäuschungen“, bei denen im jeweiligen Einzelfall feststeht, dass sie erhebliche Auswirkungen auf die Entscheidungsfreiheit des Individuums haben, sollte ein Verstoß gegen die Freiheit der Wahl angenommen werden.¹⁶⁴ Auf einer abstrakten Ebene bedeutet das: Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG begründet weder ein allgemeines Wahrheitsgebot noch ein grundsätzliches Verbot wettbewerbsverzerrender Kommunikationsstrategien. Nicht jeder täuschungsinduzierte Motivirrtum stellt die Autonomie des Wählers in Frage, und nicht jede Manipulation der Wählerwillensbildung verstößt gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Vielmehr sollte ein Verstoß gegen die Freiheit der Wahl bei Einwirkungen im kommunikativen Vorfeld nur ausnahmsweise und unter sorgfältiger Begründung angenommen werden. Im Folgenden sollen drei Szenarien skizziert werden, in denen die Manipulation des Willensbildungsprozesses eine solche Intensität gewinnt, dass von einer Marginalisierung der individuellen Entscheidungsfreiheit gesprochen werden kann.

Eine Einschränkung der Freiheit der Wahl liegt vor, wenn die Manipulation des Meinungs- und Willensbildungsprozesses eine systemische Relevanz gewinnt. Davon kann ausgegangen werden, wenn es innerhalb eines politischen Systems zu einer vollständigen Monopolisierung öffentlicher Meinungsmacht kommt und der gesamte Willensbildungsprozess einseitig durch die Propaganda weniger gesellschaftlicher Akteure bestimmt wird. In einer solchen Situation bliebe nichts mehr von einem „freien, offenen Prozeß der Meinungsbildung“¹⁶⁵ als Basis einer selbstbestimmten Wahlentscheidung übrig. Die Wähler hätten keine realistische Möglichkeit mehr, sich über das politische Meinungsspektrum zu informieren und eine eigene Wahlpräferenz zu entwickeln. Bei einer autoritären Gleichschaltung der gesellschaftlichen Kommunikation kann von einer freien Wahlentscheidung keine Rede mehr sein.

¹⁶² Siehe oben unter Teil 3.B.II.2.b).

¹⁶³ Vgl. *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 29.

¹⁶⁴ *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 29.

¹⁶⁵ BVerfGE 44, 125 (139).

Ein ähnlicher Zustand der Fremddetermination ist denkbar, wenn der durch Manipulation adressierte Wähler besonders schutzwürdig ist. Von einer besonderen Schutzwürdigkeit kann etwa ausgegangen werden, wenn ein Wahlberechtigter trotz eines grundsätzlich funktionierenden Kommunikationssystems nur auf bestimmte Informationsquellen Zugriff hat und von der Pluralität der politischen Landschaft faktisch abgeschnitten ist. Eine solche Situation kann etwa vorliegen, wenn ein Wähler auf Grund geistiger oder körperlicher Beeinträchtigungen auf die Hilfe fremder Personen angewiesen ist, die seinen Medienkonsum und die Interaktion mit der Umwelt einseitig steuern können. Ein vergleichbares Abhängigkeitsverhältnis kann bei Wählern angenommen werden, die sich in einem gesellschaftlich geschlossenen Subsystem befinden und keinen oder nur eingeschränkten Zugang zur öffentlichen Kommunikation haben, z.B. weil sie sich in Haft befinden und ihnen der Zugriff auf externe Medien verweigert wird oder weil sie als Mitglied einer religiösen Sekte keinen Kontakt zur Außenwelt haben. Diesen Situationen ist gemein, dass der Wähler auf Grund seiner Isolation und der Abhängigkeit von Dritten für gezielte Indoktrinationen besonders anfällig ist. Manipulative Einwirkungen können dann unmittelbar auf die Wahlentscheidung durchschlagen, ohne dass die Möglichkeit besteht, dass sie durch andere Faktoren der Meinungsbildung neutralisiert oder zumindest relativiert werden.

Auch jenseits dieser Extremsituationen ist nicht ausgeschlossen, dass Manipulationen im kommunikativen Vorfeld der Wahl eine direkte Relevanz für die Entscheidungsfreiheit des Wählers haben können. Allerdings sind die Anforderungen sehr hoch anzusetzen. Eine Verletzung der Freiheit der Wahl kommt nur bei „gravierenden Einflussnahmen“ auf die Wählerwillensbildung in Betracht.¹⁶⁶ Es müssen also besondere Umstände vorliegen, damit eine manipulative Kommunikationsstrategie in die Nähe einer Zwangsausübung rückt. Dafür wäre einerseits zu fordern, dass die Wählertäuschung eine besondere Perfidität besitzt und sich dadurch qualitativ von üblichen „Wahlmanövern“ absetzt.¹⁶⁷ Andererseits sind erhöhte Anforderungen an den „funktionalen Kontext“ der Wahlkampfstrategie zu stellen.¹⁶⁸ Der Zusammenhang zwischen Beeinflussungshandlung und Wahlakt ist nicht nur Mindestvoraussetzung dafür, dass Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG überhaupt sachlich anwendbar ist, sondern kann auch als Indiz für die Intensität der Einwirkung auf die Wählerwillensbildung herangezogen werden. Von dieser Prämisse ausgehend liegt eine besonders schwerwiegende Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit des Wählers insbesondere dann vor, wenn manipulative Einwirkung und Wahlentscheidung in einem unmittelbaren und finalen Zusammenhang stehen. Davon ist auszugehen, wenn eine Beeinflussungshandlung darauf ausgerichtet ist, die Wahlentscheidung in eine ganz be-

¹⁶⁶ *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 29.

¹⁶⁷ Zum Begriff des „Wahlmanövers“ siehe etwa BVerfGE 103, 111 (128).

¹⁶⁸ Zur Voraussetzung des „funktionalen Kontexts“ siehe bereits oben unter Teil 3.B.II.2.a).

stimmte Richtung zu lenken. An einer solchen Finalität fehlt es dagegen, wenn eine manipulative Einflussnahme lediglich abstrakt auf die öffentliche Meinungsbildung einwirkt. Ein Verstoß gegen die Freiheit der Wahl ist somit nur anzunehmen, wenn sich eine Täuschungs- oder Desinformationsstrategie auf Sachmaterien oder Personen bezieht, die für den Wahlkampf eine besondere Relevanz besitzen.¹⁶⁹ Ergeben die Umstände des Einzelfalls, dass eine manipulative Einflussnahme ausnahmsweise so schwer ins Gewicht fällt, dass der Entscheidungsspielraum des Wählers sich auf ein Minimum reduziert, liegt eine Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl vor.

Damit sind drei Kriterien gewonnen, die eine ausnahmsweise Anwendung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bei Manipulationen im kommunikativen Vorfeld der Wahl rechtfertigen können. Eine Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die Manipulation eine systemische Relevanz gewinnt oder besonders schutzwürdige Wähler adressiert und deren Abhängigkeit ausnutzt. Darüber hinaus kann sich ein Verstoß jenseits dieser abstrakt beschreibbaren Situationen ergeben, wenn besondere Umstände des Einzelfalls dazu führen, dass die Autonomie des Wählers stark beeinträchtigt wird.

dd) Wählerautonomie und digitale Manipulation durch Social Bots

Der Einsatz von Social Bots als Wahlkampfinstrument verstößt in aller Regel nicht gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl. Social Bots täuschen innerhalb der sozialen Netzwerke über ihre personale Identität. Sie treten unter gefälschten Profilen auf und verbergen den Umstand der Kommunikationsautomatisierung. Diese Strategie ermöglicht es, pseudoindividuelle Interaktionsmuster zu simulieren und auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung gezielt Einfluss zu nehmen. Legt man die erarbeiteten dogmatischen Kriterien zugrunde, reicht das dem Medium der Social Bots innewohnende Manipulationspotenzial jedoch nicht aus, um einen Rückgriff auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu rechtfertigen.

Allein der Umstand, dass Social Bots als Manipulationsinstrument verwendet werden, führt nicht dazu, dass eine Beeinflussung des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses eine systemische Relevanz entfaltet. Der Einsatz von Automatisierungstechnologie erlaubt es zwar, kommunikative Handlungen innerhalb der sozialen Netzwerke zu skalieren und dadurch zielgerichtet auf den politischen Meinungskampf einzuwirken.¹⁷⁰ So kann die Präsenz bestimmter politischer Positionen gestärkt und die anderer geschwächt werden. Doch selbst bei einem sehr weitreichenden Einsatz von Social Bots führen diese Wettbewerbsverzerrungen nicht zu einer Monopolisierung öffentlicher Meinungsmacht. Zum einen geht durch das Blockieren einzelner Kommunikationskanäle oder die Verzerrung des Meinungsbildes zugunsten bestimmter Wahlbewerber die Meinungsdiversität innerhalb des sozialen Netzwerks nicht grundsätzlich verloren. Fälle,

¹⁶⁹ Ähnlich *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 29.

¹⁷⁰ Zu den Manipulationsstrategien siehe oben unter Teil I.B.III.

in denen mittels Social Bots ein soziales Netzwerk komplett unterwandert wurde und der freie Meinungsbildungsprozess gänzlich zum Erliegen kam, sind nicht bekannt. Es ist auch davon auszugehen, dass spätestens, wenn es zu einer solchen Extremsituation kommen sollte, in der ein Kommunikationsnetzwerk von automatisierten Profilen dominiert wird und ein menschlicher Meinungs austausch nur noch am Rande stattfindet, die Plattformbetreiber einschreiten würden. Schließlich wäre dann die Attraktivität für menschliche Nutzer stark eingeschränkt und das Geschäftsmodell der Plattform bedroht. Zum anderen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die öffentliche Meinungsbildung nicht ausschließlich digital und erst recht nicht auf einer einzigen Kommunikationsplattform stattfindet. Vielmehr existieren sowohl im digitalen als auch im analogen Bereich eine Vielzahl an Informationsangeboten und Interaktionswegen, die durch den Einsatz von Social Bots nicht gefährdet werden können. Die mit dem Medium der Social Bots erreichbaren Machtungleichgewichte können deshalb nicht zu einer Gleichschaltung der gesamtgesellschaftlichen Kommunikation führen und besitzen daher keine unmittelbare systemische Relevanz. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass der Einsatz von Social Bots als ein Faktor von vielen dazu beitragen kann, dass es zu einer Monopolisierung von Meinungsmacht kommt.

Auch von einer besonderen Schutzwürdigkeit des Adressatenkreises ist nicht auszugehen. Social Bots agieren innerhalb der sozialen Netzwerke. Wer Zugang zu diesen digitalen Kommunikationsforen hat, befindet sich hinsichtlich des eigenen Medienkonsums weder in einem Zustand der Abhängigkeit noch der totalen Isolation. Daran ändern auch kommunikationswissenschaftlich beschriebene Phänomene nichts, nach denen manche Nutzer sich in sehr homogenen digitalen „Filterblasen“ aufhalten.¹⁷¹ Wer sich in der ideologisch aufgeladenen Atmosphäre einer digitalen Parallelwelt aufhält, setzt sich zwar möglicherweise einem besonderen Risiko der Manipulation oder Indoktrination aus, aber er befindet sich nicht in einem per se nach außen verschlossenen gesellschaftlichen Subsystem. Jeder Person, die sich in der digitalen Welt bewegt, stehen grundsätzlich vielfältige Informations- und Austauschmöglichkeiten offen, sodass sie einer Manipulation nicht alternativlos ausgeliefert ist. Im Gegenteil: Wenn man von dem Ideal eines mündigen Wählers ausgeht,¹⁷² lässt sich sogar argumentieren, dass es den Nutzern sozialer Netzwerke durchaus zuzumuten ist, sich die Schwächen digitaler Kommunikationsformen bewusst zu machen und angesichts der Manipulationsanfälligkeiten die Echtheit von Kommunikationspartnern und -inhalten kritisch zu reflektieren.¹⁷³

¹⁷¹ Zum Phänomen der Filterblase siehe oben unter Teil 1.B.IV. 3.

¹⁷² Zu der anspruchsvollen Vorstellung des Verfassungsrechts von einem Bürger mit der „Fähigkeit zu selbstbestimmter, rationaler, von Manipulationen unverzerrter Entscheidung“ siehe *Vollmann*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 51 (63).

¹⁷³ Mit ähnlicher Argumentation *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (220); *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (469).

Ein Verstoß gegen die Freiheit der Wahl kommt also nur in Betracht, wenn der Einsatz von Social Bots im Vergleich mit anderen manipulativen Wahlkampfpraktiken eine deutlich gesteigerte Qualität aufweist und deshalb als schwerwiegender Angriff auf die Autonomie des Wählers zu bewerten wäre. Aus der Kombination von Identitätstäuschung und Automatisierung erwächst ein besonderes Manipulationspotenzial, durch das Social Bots sich durchaus von anderen Wahlkampfinstrumenten abheben. Deshalb wird teilweise argumentiert, dass „die gezielte und massenhafte Täuschung von Nutzern“ qualitativ mit den in den §§ 108 ff. StGB normierten Beeinflussungsformen vergleichbar ist und zumindest „besonders schwerwiegende Formen des Einsatzes von Social Bots [...] als unerlaubte Wahlbeeinflussung“ einzuordnen sind.¹⁷⁴ Diese normative Einstufung ist jedoch mit einer restriktiven Anwendung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nicht vereinbar. Auch bei einem sehr weitreichenden Einsatz von Social Bots ist die Einwirkung auf den Wähler nicht mit den im Wahlstrafrecht verankerten Beeinflussungsformen vergleichbar. Beim Einsatz von Social Bots wird lediglich über die Modalität und die Urheberschaft einer Äußerung, nicht aber über spezifische, das Wahlgesehen betreffende Tatsachen getäuscht. Im Gegensatz zu einer strafbaren Wählernötigung (§ 108 StGB), Wählertäuschung (§ 108a StGB) oder Wählerbestechung (§ 108b StGB) fehlt es bei der Modalitätstäuschung somit an einer unmittelbaren und finalen Verbindung zwischen Beeinflussung und Wahlakt. Die Verwendung falscher Profile und die Verschleierung der Kommunikationsautomatisierung verleiht der Social Bot-Kommunikation eine täuschungsbasierte Authentizität, die sich auf die Wahrnehmung einzelner Kommunikationsakte und auf das öffentliche Meinungsbild insgesamt auswirken kann. Die Modalitätstäuschung als solche ist aber nicht geeignet, den Wählerwillen unmittelbar in eine bestimmte Richtung zu lenken. Die Verzerrung von Meinungstendenzen wird zu einem Faktor von vielen in dem komplexen Prozess der politischen Willensbildung und wirkt sich allenfalls mittelbar auf konkrete Wahlentscheidungen aus. Aus diesem Grund sollte das normative Konfliktpotenzial, das mit den manipulativen Eigenschaften von Social Bots einhergeht, nicht in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG abgebildet werden.¹⁷⁵

III. Gleichheit der Wahl

Das Manipulationsinstrument der Social Bots ermöglicht es, die kommunikative Präsenz einzelner Kommunikationsteilnehmer zu steigern. Es kann sich deshalb

¹⁷⁴ So v. Ungern-Sternberg, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (21 f.); ähnlich *Hostacna*, *Ad Legendum* 2018, S. 1 (3).

¹⁷⁵ Zum gleichen Ergebnis kommen *Milker*, *ZUM* 2017, S. 216 (219 f.); *Steinbach*, *ZRP* 2017, S. 101 (104); *Liesem*, in: *Litschka/Krainer* (Hrsg.), *Der Mensch im digitalen Zeitalter*, S. 183 (190); Bericht der Länderarbeitsgruppe „Social Bots“, September 2017, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023), S. 36 f.

auf den Konkurrenzkampf der Wahlwettbewerber auswirken und das Kräfteverhältnis im Wahlkampf verändern. Trotz der potenziellen Wettbewerbsverzerrungen sollte der Einsatz von Social Bots jedoch nicht am Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gemessen werden. Die Gleichheit der Wahl ist in einem strengen und formalen Sinn zu verstehen und gewährleistet so, dass im Rahmen des Legitimationsvorgangs grundsätzlich jeder Wahlberechtigte die gleiche Chance hat, seinen politischen Präferenzen Geltung zu verschaffen. Ihr Auftrag ist es indessen nicht, jegliche Machtungleichgewichte im Stadium der Willensbildung zu nivellieren.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl garantiert „die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger“.¹⁷⁶ Die Gleichbehandlung aller Bürger im Kontext des Wahlrechts sichert die demokratische Legitimationswirkung der Wahl und ist deshalb „eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung“.¹⁷⁷ Zur Gewährleistung dieser legitimierungssichernden Funktion ist das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit in einem streng formalen Sinn zu verstehen.¹⁷⁸ Das heißt, dass sich der Gleichheitssatz strikt an dem formalen Kriterium der Staatsangehörigkeit ausrichtet;¹⁷⁹ darüber hinausgehende Differenzierungen sind nur in sehr engen Grenzen möglich.¹⁸⁰ Inhaltlich bezieht sich die Wahlrechtsgleichheit zunächst auf die Wertigkeit der abgegebenen Stimmen: Es gilt der Grundsatz, dass „alle Wähler [...] mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis haben“ sollen.¹⁸¹ Allerdings beschränkt sich der Anwendungsbereich der Gleichheit der Wahl nicht auf die Stimmgewichtung, sondern erstreckt sich – ähnlich wie die Freiheit der Wahl – auf das gesamte Wahlgesehen und insbesondere das „Vorfeld der politischen Willensbildung“.¹⁸² Während der Grundsatz der Freiheit der Wahl die Entscheidungsfreiheit der wahlberechtigten Bürger schützt, konzentriert sich die Gleichheit der Wahl auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen den Wahlbewerbern. In ihr verwirklicht sich eine spezifische Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes der politischen Chancengleichheit, die alle am Wahlkampf beteiligten politischen Kräfte vor Ungleichbehandlungen schützt und vorsieht, dass sie in einem freien Wahlwettbewerb gleichberechtigt miteinander konkurrieren.¹⁸³ Hinsichtlich des Phänomens

¹⁷⁶ BVerfGE 99, 1 (13); 120, 82 (102).

¹⁷⁷ BVerfGE 6, 84 (91); 69, 92 (106); 95, 335 (368).

¹⁷⁸ St. Rspr. BVerfGE 11, 266 (272); 34, 81 (98 f.); 82, 322 (337); 95, 335 (353). Aus dem Schrifttum *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 102; *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 38 Rn. 126.

¹⁷⁹ *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 175.

¹⁸⁰ BVerfGE 34, 91 (99).

¹⁸¹ Grundsätzlich muss deshalb jede Stimme den gleichen Zähl- und Erfolgswert haben, BVerfGE 129, 300 (317 f.); 135, 259 (284).

¹⁸² BVerfGE 8, 41 (68); 14, 121 (132); 69, 92 (107); *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 46 Rn. 35; *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 47 ff.

¹⁸³ Überblick bei *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 47 ff. Zu dem Verhältnis zwischen (allgemeiner) politischer Chancengleichheit und dem Grundsatz der freien Wahl siehe *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 83 ff.

der Social Bots stellt sich die Frage, inwiefern der Einsatz manipulativer Kommunikationsmittel durch einzelne Wahlbewerber mit dem Prinzip der Gleichheit der Wahl in Konflikt gerät.

Die Antwort auf diese Frage hängt entscheidend davon ab, wie weit der sachliche Anwendungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gezogen wird. Insofern lassen sich wesentliche Aspekte der Argumentation zur Freiheit der Wahl auch auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit übertragen.¹⁸⁴ Ein Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl käme insbesondere dann in Betracht, wenn man Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG dahingehend interpretiert, dass er den Bereich der Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld der Wahl in umfassender Weise normativ erfasst. Gegen eine solche Auslegung spricht aber der klare Fokus des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auf das Legitimationsereignis der Wahlen. Die Wahlrechtsgrundsätze sind bei einer Anwendung auf Sachverhalte, die sich im kommunikativen Vorfeld der Wahl ereignen, tendenziell restriktiv anzuwenden.¹⁸⁵ Daraus folgt zunächst, dass die jeweilige Konfliktsituation in einem funktionalen Kontext mit dem Wahlergebnis stehen muss.¹⁸⁶ Darüber hinaus ist erforderlich, dass der von dem Wahlrechtsgrundsatz geschützte Verfassungswert tatsächlich beeinträchtigt ist.

Der Einsatz manipulativer Kommunikationspraktiken beeinträchtigt die in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantierte Wahlrechtsgleichheit nicht. Diese schützt alle Wahlbewerber vor Ungleichbehandlungen im Kampf um die Gunst der Wähler. So sind alle am Wahlkampf teilnehmenden Parteien bei der Gewährung wahlrelevanter Vorteile – wie etwa Sendezeiten im Rundfunk, öffentlichen Veranstaltungsräumen oder der finanziellen Wahlkampferrstattung – grundsätzlich gleich zu behandeln.¹⁸⁷ Diesen Situationen liegt die Wertung zugrunde, dass der Staat die „vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen“ darf.¹⁸⁸ Er hat sich aus dem Konkurrenzkampf der Wahlbewerber herauszuhalten und darf durch lenkende Eingriffe weder einzelne Bewerber bevorzugen noch benachteiligen. Diese Feststellung hilft jedoch bei der verfassungsrechtlichen Einordnung von Social Bots nicht weiter, weil bei diesem Phänomen nicht die Zuteilung staatlicher Vorteile im Mittelpunkt steht. Vielmehr geht es in erster Linie um die Frage, inwiefern manipulative Kommunikationsstrategien, die von einem der Wahlbewerber – also einem privaten Akteur – eingesetzt werden, die Wahlrechtsgleichheit der Mitbewerber verletzt.¹⁸⁹ Dass jedoch solche – gewissermaßen wettbewerbsinter-

¹⁸⁴ Zur Freiheit der Wahl siehe oben unter Teil 3.B.II.

¹⁸⁵ Zur restriktiven Auslegung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bei Manipulationen im kommunikativen Vorfeld der Wahl siehe oben unter Teil 3.B.II.2.c).cc).

¹⁸⁶ Zur Voraussetzung des funktionalen Kontexts siehe oben unter Teil 3.B.II.2.a).

¹⁸⁷ *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, Art. 38 Rn. 70, 81; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 38 Rn. 92. Zur Gewährung von Sendezeiten im öffentlichen Rundfunk BVerfGE 14, 121 (134 ff.); 47, 198 (227 ff.). Zur Wahlkampfkostenerstattung E 20, 56 (116); 41, 399 (413 ff.).

¹⁸⁸ BVerfGE 41, 399 (414).

¹⁸⁹ Zu der Situation, dass der Einsatz von Social Bots von staatlichen Stellen ausgeht siehe unten unter Teil 3.E.I.

nen – Verhaltensweisen, vom sachlichen Anwendungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG erfasst sind, erscheint zweifelhaft. Dafür müsste dem Grundsatz der Wahlgleichheit – neben seiner Funktion, staatliche Ungleichbehandlungen zu verhindern – die Aufgabe beigemessen werden, den kommunikativen Wettstreit der Wahlbeteiligten in umfassender Weise rechtlich zu begleiten. Sinn und Zweck der Gleichheit der Wahl ist es, jedem Wähler und jedem Wahlbewerber eine gleichberechtigte Partizipation am demokratischen Legitimationsvorgang zu ermöglichen. Dieses Anliegen ist aus der Perspektive des Demokratieprinzips und seiner Forderung nach Volkssouveränität alternativlos. Allerdings folgt daraus nicht, dass sich die rechtliche Gleichheit eins zu eins in faktische Gleichheit umsetzen muss.¹⁹⁰ Denn es ist nicht die Intention eines rechtsnormativen Gleichbehandlungsgebots, alle tatsächlich bestehenden Ungleichheiten zu beseitigen. Insbesondere ist es nicht Zweck der Wahlgleichheit, sämtliche Unterschiede zwischen den Wahlbewerbern – mögen sie auf individuellem Talent, wohlorganisierter Kampagnenführung oder historisch gewachsener Parteistrukturen beruhen – auszuradieren. Schließlich sind es gerade die Unterschiede zwischen den politischen Kräften, die Ausgangspunkt eines pluralen Diskurses und damit Wesensmerkmal einer lebendigen Demokratie sind. Deshalb ist dem Bundesverfassungsgericht zuzustimmen, wenn es feststellt, dass die Wahlrechtsgleichheit bzw. der ihr entspringende Grundsatz der Chancengleichheit es nicht verlangt, „vorgegebene Unterschiede in den Möglichkeiten der Wahlwerbung auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen“.¹⁹¹

Mit Blick auf das Phänomen der Social Bots drängt sich nun die Frage auf, ob der Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht zumindest dann eingreift, wenn sich einzelne Akteure manipulativer Kommunikationsstrategien bedienen, um einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen. Für einen solchen Ansatz könnte sprechen, dass beim Rückgriff auf Täuschung und Manipulation als Wahlkampfinstrumente der erlangte Vorteil in erster Linie auf dem Missbrauch kommunikativer Möglichkeiten basiert und damit zulasten eines fairen Wettbewerbs geht. Allerdings ist die Wahlrechtsgleichheit nicht der richtige verfassungsdogmatische Anknüpfungspunkt, um über die Legitimität kommunikativer Vorteile zu entscheiden und als regulierendes Element unlautere Methoden im Wahlkampf zu verhindern. Vielmehr sollte der hohe Grad an Formalisierung, der der Wahlrechtsgleichheit innewohnt, auch im Hinblick auf die kommunikative Teilnahme am Wahlkampf beibehalten werden. Bei rein formaler Betrachtung löst jedoch der Einsatz von manipulativen Kommunikationsmitteln wie Social Bots zunächst

¹⁹⁰ *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 60 f.: „Eine [...] Pflicht des Staates zur faktischen Gleichmachung aller Bürger im Bereich des politischen Prozesses ist mit dem ‚absoluten‘ Gleichheitsbegriff des Grundgesetzes keineswegs verbunden.“

¹⁹¹ BVerfGE 41, 399 (414); ähnlich bereits BVerfGE 14, 121 (134). Aus dem Schrifttum *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, § 1 Rn. 52. Vgl. auch *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 46 Rn. 67: „Warum sollte der Staat die Pflicht haben, sich in die privaten Wettbewerbsverhältnisse der politischen Parteien einzumischen?“

kein Gleichheitsproblem aus. Schließlich handelt es sich dabei um eine Form des Wahlkampfs, die zumindest theoretisch jedem zur Verfügung steht. Damit liegt ein fundamentaler Unterschied zu den oben angesprochenen öffentlichen Leistungen vor. Denn Sendezeiten im öffentlichen Rundfunk oder kommunale Veranstaltungsräume sind eben nicht jedem Wahlkampfteilnehmer zugänglich, sodass sich allein durch die ungleiche Aufteilung ein Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit manifestiert. Im Gegensatz zu einer solchen Konstellation bedarf es für die Feststellung, ob eine beeinflussende Handlung eines Wahlkampfteilnehmers die Interessen seiner gleichberechtigten Mitbewerber verletzt, einer diffizilen Unterscheidung zwischen legitimer Beeinflussung und wettbewerbsschädigender Handlung. Dabei handelt es sich aber eben nicht um ein spezifisches Problem der Wahlgleichheit, sondern um eine Frage, die sich allgemein im öffentlichen Meinungskampf stellt. Die Bedingungen eines integren Willensbildungsprozesses und die Frage, wie der Missbrauch kommunikativer Freiräume normativ abzubilden ist, sollte deshalb nicht an dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl entschieden werden.¹⁹²

IV. Öffentlichkeit der Wahl

Die Beeinflussung des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses durch den Einsatz von Social Bots verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl. Dieser dient zwar dazu, im Kontext von Wahlen Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Jedoch entfaltet er seine Wirkung nicht im kommunikativen Vorfeld der Wahl und erfasst somit auch Manipulationen im Wahlkampf nicht.

Die Öffentlichkeit der Wahl ist zwar nicht ausdrücklich im Verfassungstext verankert, wird aber inzwischen von Rechtsprechung und Literatur als ungeschriebener Wahlrechtsgrundsatz anerkannt und aus den „verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für Demokratie, Republik und Rechtsstaat (Art. 38 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG)“ hergeleitet.¹⁹³ Der Öffentlichkeitsgrundsatz verlangt, dass der Legitimationsakt, in dem das Volk seine demokratische Vertretung mit staatlicher Macht betraut, einer „besonderen öffentlichen Kontrolle unterliegt“ und für den Bürger transparent und nachvollziehbar ist.¹⁹⁴ Seine

¹⁹² Zu einem restriktiven Verständnis der Vorfeldwirkung der Gleichheit der Wahl *Kotzur*, Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 120 Rn. 35: „Die Vorfeldwirkung darf aber nicht grenzen- und damit konturlos den gesamten politischen Wettbewerb dirigieren.“ Mit a.A. *Spiecker gen. Döhmman*, VVDStRL 77 (2018), S. 9 (41), die den Einsatz von Social Bots als Beeinträchtigung der Gleichheit des Wählers gemäß Art. 38. Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG einstuft.

¹⁹³ Prägend für die Anerkennung der Öffentlichkeit der Wahl war BVerfGE 123, 39 (68 ff.); ähnlich bereits E 121, 266 (291 ff.). Aus der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung siehe etwa VerfGH NRW NVwZ 1991, S. 1175 (1179 f.); VerfG Hamburg, Urteil vom 23.1.2017 – 8/15, Rn. 152 ff. (juris). Aus dem Schrifttum *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 126; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 38 Rn. 101.

¹⁹⁴ BVerfGE 123, 39 (68 f.); *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 38 Rn. 101.

Funktion ist es, die Integrität des Wahlvorgangs sicherzustellen und dadurch das Vertrauen des Wahlvolks in das demokratische System zu bewahren.¹⁹⁵

Für das Phänomen der Social Bots wäre der Grundsatz der Öffentlichkeit von Bedeutung, wenn die durch ihn etablierten Transparenz- und Nachvollziehbarkeitsgebote auch auf kommunikative Handlungen im Wahlkampf Anwendung fänden. Denkbar wäre etwa, einen wahlrechtlichen Transparenzgrundsatz dahingehend zu verstehen, dass er die Wahlkampfteilnehmer verpflichtet, offen und klar zu kommunizieren und auf manipulative Täuschungen zu verzichten. Mit einem so weitgehenden Transparenzgebot stünde das Instrument der Social Bots im Konflikt, da ihm ein erheblicher Täuschungscharakter innewohnt. Im Gegensatz zu den Grundsätzen der Freiheit und der Gleichheit der Wahl hat das Bundesverfassungsgericht den Öffentlichkeitsgrundsatz jedoch nicht auf das kommunikative Vorfeld der Wahl ausgedehnt. Das Gericht stellt zwar fest, dass die Öffentlichkeit der Wahl für „alle wesentlichen Schritte der Wahl“ gilt.¹⁹⁶ Doch hat es bei dieser interpretationsoffenen Formulierung nicht den politischen Meinungskampf während der Phase der Willensbildung im Sinn. Vielmehr wird der sachliche Anwendungsbereich an anderer Stelle präzisiert: „Die grundsätzlich gebotene Öffentlichkeit im Wahlverfahren umfasst das Wahlvorschlagsverfahren, die Wahlhandlung [...] und die Ermittlung des Wahlergebnisses.“¹⁹⁷ Damit spricht das Gericht eindeutig das Wahlverfahren im engeren Sinn an und klammert den informellen Prozess der vorher stattfindenden Meinungs- und Willensbildung aus.

Dieses Ergebnis lässt sich durch teleologische Erwägungen bestätigen: Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgrundsatzes ist es, das Vertrauen der Bürger in den staatlich organisierten Vorgang der Wahl zu festigen.¹⁹⁸ Indem der gesamte Wahlvorgang öffentlich und damit überprüfbar ist, sollen Zweifel an der Richtigkeit des Wahlergebnisses im Keim erstickt und die Legitimität der gewählten Volksvertreter gestärkt werden. Bei dem der Wahl vorgelagerten Kommunikationsprozess liegt eine gänzlich andere Situation vor: Dort steht nicht das Vertrauen in staatliche Institutionen im Vordergrund, sondern das Vertrauen gegenüber anderen am politischen Meinungskampf beteiligten Personen bzw. den jeweiligen Kommunikationspartnern. Damit geht einher, dass im informellen Prozess der Meinungsbildung ein anderer Integritätsmaßstab als im Bereich des formalisierten Wahlverfahrens gelten muss: Während Beeinflussungs- und Manipulationsversuche im Bereich der gesellschaftlichen Kommunikation nicht nur vorhersehbar sind, sondern schlicht zum politischen Prozess dazugehören, sind Manipulationen des formellen Wahlgeschehens, insbesondere der Stimmauszählung, nicht tolerierbar. Die strengen Anforderungen des wahlrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatzes können daher nicht ohne Weiteres auf das kommunikative Vor-

¹⁹⁵ BVerfGE 123, 39 (68 f.); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 126.

¹⁹⁶ BVerfGE 123, 39 (70).

¹⁹⁷ BVerfGE 123, 39 (68 ff.); 121, 266 (291 f.).

¹⁹⁸ BVerfGE 123, 39 (68 f.); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 126.

feld übertragen werden. Aus der Öffentlichkeit der Wahl lässt sich somit kein allgemeiner Transparenzgrundsatz ableiten, der den am Wahlkampf Beteiligten den Einsatz manipulativer Kommunikationsmittel verbietet.

V. Zwischenergebnis

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG eignen sich nicht, um das von Social Bots ausgehende Konfliktpotenzial verfassungsrechtlich abzubilden. Insbesondere der Grundsatz der Freiheit der Wahl entfaltet seine normative Wirkung zwar auch im kommunikativen Vorfeld der Wahl und fordert einen freien Meinungsbildungsprozess als Basis einer selbstbestimmten Wahlentscheidung. Jedoch ist Zurückhaltung geboten: Die Freiheit der Wahl ist nur verletzt, wenn eine Beeinflussungshandlung eine Intensität erreicht, die mit der einer Zwangseinwirkung vergleichbar ist. Subtile Manipulationen des Kommunikationsprozesses verletzen die Wählerautonomie nicht und sollten nicht an Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gemessen werden.

C. Beeinträchtigung subjektiv-individueller Kommunikationsinteressen

Social Bots beeinflussen den kommunikativen Austausch innerhalb der sozialen Netzwerke. Je nach Einsatzstrategie können sie dabei nicht nur eine Verzerrung des öffentlichen Meinungsbilds bewirken, sondern auch die individuelle Freiheitsausübung anderer Grundrechtsträger beeinträchtigen. Einen unmittelbaren Effekt kann der Einsatz von Social Bots insbesondere auf die Kommunikationsgrundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG haben. Beide Grundrechte bilden die Grundlage politischer Öffentlichkeit und sind damit für eine freiheitliche Demokratie „schlechthin konstituierend“.¹⁹⁹ Damit erhält die Beeinträchtigung der individuellen Freiheitsausübung gleichzeitig eine unmittelbare Relevanz für das demokratische System.

I. Meinungsfreiheit

Die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG schützt das Individuum in seiner kommunikativen Entfaltung. Sie garantiert jeder Person die individuelle Freiheit, die eigene Gedankenwelt kommunikativ zu verarbeiten und sich mit anderen auszutauschen. Das subjektive Recht der Meinungsfreiheit stellt nicht nur die Entscheidung über Inhalt und Modalität der Äußerung in das Ermessen

¹⁹⁹ Für die Meinungsfreiheit BVerfGE 7, 198 (208); bestätigt u.a. durch E 35, 202 (221 f.); 82, 272 (281 f.). Für die Informationsfreiheit E 35, 202 (221); 77, 65 (74).

des Kommunikators,²⁰⁰ sondern schützt grundsätzlich auch die Möglichkeit, „den Rezipienten mit dem Kommunikationsinhalt ungehindert zu erreichen“.²⁰¹ Die Freiheitssphäre einer äußerungswilligen Person kann dabei sowohl durch staatliche Maßnahmen als auch durch das Verhalten nicht-hoheitlicher Akteure verkürzt werden.²⁰² Eine relevante Beeinträchtigung liegt etwa dann vor, wenn eine Person durch den Einsatz physischer Gewalt oder durch „Übertönen“ mit Störgeräuschen daran gehindert wird, eine öffentliche Rede zu halten, oder wenn eine Nachricht abgefangen wird, bevor sie ihren Empfänger erreicht.²⁰³ Solche Handlungen Dritter können die Ausübung der Redefreiheit erschweren oder sogar verhindern. Untersucht man das Phänomen der Social Bots auf seine negativen Implikationen für die kommunikative Freiheit anderer, ist danach zu differenzieren, ob die automatisierten Profile eingesetzt werden, um die eigene kommunikative Präsenz zu erhöhen, oder ob es dem Initiator der Social Bot-Kampagne (zumindest auch) darauf ankommt, eine andere Person an der Kommunikation zu hindern.

Keine relevante Freiheitsverkürzung liegt vor, wenn der Einsatz von Social Bots sich darauf beschränkt, bestimmten Inhalten oder Personen eine stärkere Präsenz zu verleihen – etwa durch die massenhafte Streuung vorformulierter Nachrichten oder die passgenaue Ansprache einzelner Individuen.²⁰⁴ Aus der Perspektive anderer Kommunikationsteilnehmer kann ein solches Verhalten zwar dazu führen, dass den eigenen Botschaften eine geringere Aufmerksamkeit entgegengebracht wird. Denn die künstliche Amplifikation bestimmter Nachrichten wirkt sich negativ auf die Reichweite anderer Kommunikationsteilnehmer aus. Allerdings verbürgt Art. 5 Abs. 1 Var. 1 GG auf individualrechtlicher Ebene lediglich das Recht, sich überhaupt am Kommunikationsprozess zu beteiligen, also grundsätzlich die Möglichkeit zu haben, auf andere geistig einzuwirken.²⁰⁵ Ein Anspruch, von einem bestimmten Publikum auch tatsächlich wahrgenommen zu werden, lässt sich indessen aus dem Grundrecht nicht ableiten.²⁰⁶ Und es besteht auch kein subjektives Recht auf Waffengleichheit, dass sich etwa in Unterlassungsansprüchen gegenüber anderen Kommunikationsteilnehmern niederschlagen könnte. Die „quantitative Marginalisierung“ einzelner Positionen durch den Einsatz technischer Skalierungsmöglichkeiten führt deshalb

²⁰⁰ Siehe dazu bereits oben unter Teil 2.B.II.1.

²⁰¹ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 97.

²⁰² In diesem Sinne lässt sich die Meinungsfreiheit als „Rundumfreiheit“ verstehen, die grundsätzlich sowohl vor staatlichen als auch gesellschaftlichen Freiheitsbeschränkungen schützt, vgl. *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 101; *ders.*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 16.

²⁰³ Vgl. *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 97.

²⁰⁴ Zu möglichen Manipulationsstrategien siehe oben unter Teil 1.B.III.

²⁰⁵ *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VII, § 162 Rn. 28.

²⁰⁶ BVerfGE 104, 92 (117); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 111; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 243; *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VII, § 162 Rn. 28.

grundsätzlich nicht zu einer Verletzung der Meinungsfreiheit als individuellem Recht.²⁰⁷

Eine andere Bewertung ist jedoch angezeigt, wenn Social Bots verwendet werden, um den kommunikativen Austausch anderer Personen zielgerichtet zu stören oder zu unterbinden. Von einer solchen Verhinderungsstrategie kann etwa dann gesprochen werden, wenn automatisierte Profile bestimmte Kommunikationskanäle massenweise mit Posts überfluten und dadurch fremde Interaktionen ersticken.²⁰⁸ Die mögliche Konsequenz eines solchen Verhaltens ist, dass einzelne Meinungskundgaben vollkommen untergehen und der jeweilige Kommunikationskanal sich nicht mehr sinnvoll benutzen lässt. Qualitativ unterscheidet sich diese aggressive, gegen andere Kommunikationsteilnehmer gerichtete Vorgehensweise von der Stärkung der eigenen Präsenz. Verfassungsrechtlich äußert sich dieser Unterschied in zweifacher Hinsicht: Erstens ist die Ausübung „digitalen Zwangs“ nicht vom Grundrecht auf Meinungsfreiheit geschützt, sodass die Rechtsposition des Urhebers der Störkampagne geschwächt ist.²⁰⁹ Und zweitens ist in einer solchen Situation die Schwelle zu einer relevanten Freiheitsverkürzung anderer Grundrechtsträger überschritten.²¹⁰ Die Lahmlegung präferierter Meinungskanäle beeinträchtigt den Kommunikationswilligen in seiner kommunikativen Entfaltung. Dies gilt auch dann, wenn er theoretisch auf andere Kanäle oder Formen der Meinungskundgabe ausweichen kann. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG überlässt die Entscheidung über die Modalität der Äußerung dem jeweiligen Grundrechtsträger. Mit diesem Recht auf Selbstbestimmung korrespondiert zwar kein Anspruch auf Zugang zu ansonsten nicht frei verfügbaren Kommunikationsforen.²¹¹ Innerhalb des öffentlich zugänglichen Interaktionsrahmens kann eine äußerungsbereite Person sich jedoch grundsätzlich von den eigenen Vorlieben leiten lassen. Wird sie davon abgehalten, ihre Meinung an dem anvisierten Ort oder durch den bevorzugten Kanal zu verbreiten, reduziert sich ihr kommunikativer Entscheidungsspielraum. Ein solcher Zustand, in dem eine partizipationswillige Person dazu genötigt ist, sich externen Zwängen anzupassen und auf die eigentlich präferierten Mittel der Meinungskundgabe zu verzichten, widerspricht dem durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützten Gebot einer umfassenden Redefreiheit. Überschreitet die durch Social Bots ausgelöste Störung fremder Kommunikationsaktivität eine Bagatellschwelle, ist deshalb eine

²⁰⁷ *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (103).

²⁰⁸ Siehe dazu oben unter Teil 1.B.III.2.

²⁰⁹ Siehe dazu bereits oben unter Teil 2.B.III.2.c).

²¹⁰ So auch *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (203); *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (92 f.). Wohl a.A. ist *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (103), der eine Grenze erst dort ziehen will, „wo eine Meinungsbildung durch die Marginalisierung individueller Meinungsbeiträge schlichtweg unmöglich gemacht wird“, was etwa dann der Fall sein soll, wenn es zu einer Situation „faktischer Knappheit“ kommen sollte, in der unterrepräsentierte Meinungen gar nicht mehr dargestellt werden.

²¹¹ BVerfGE 128, 226 (265); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 243.

verfassungsrechtlich relevante Freiheitseinschränkung anzunehmen. Voraussetzung ist, dass die Interaktion anderer Grundrechtsträger erschwert oder gänzlich unmöglich gemacht wird. Eine solche Situation liegt jedenfalls dann vor, wenn massenweise verbreiteter Spam einzelne Kommunikationskanäle unbenutzbar werden lässt und ein sinnvoller Gedankenaustausch nicht mehr stattfinden kann.

II. Informationsfreiheit

Ein ähnliches Bild formt sich, wenn man die Perspektive wechselt und das Phänomen der Social Bots nicht aus Kommunikator-, sondern aus Rezipientensicht betrachtet. Die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG verleiht jedem Grundrechtsträger das Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“; damit bildet sie das Gegenstück zur Äußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG und schützt den „Prozess des Sich-Informierens“ in umfassender Weise.²¹² Diese grundrechtliche Freiheit wird durch den Einsatz von Social Bots nur ausnahmsweise berührt, nämlich dann wenn dem Rezipienten bestimmte Informationen gegen seinen Willen aufgedrängt werden.

1. Kein subjektives Recht auf wahrheitsgemäße Information

Feststellen lässt sich zunächst, dass die Informationsfreiheit keinen absoluten Schutz davor gewährleistet, mit manipulativen Inhalten oder Verhaltensweisen konfrontiert zu werden. Im Gegenteil: Der Staat soll und darf die den Bürgern zugänglichen Quellen nicht filtern oder zensieren (Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG). Der Kommunikationsprozess ist grundsätzlich frei und inhaltlich nur sehr geringen Einschränkungen unterworfen.²¹³ Daraus folgt, dass eine Person, die sich aus einer öffentlichen Quelle informiert, nicht einfach auf deren inhaltliche Qualität oder Wahrheit vertrauen kann. Dies gilt insbesondere für den Bereich der digitalen Kommunikation, der einerseits besonders anfällig für Desinformationskampagnen ist und andererseits im Vergleich mit den herkömmlichen Medien bislang nur in geringem Maße staatlicher Regulierung unterliegt.²¹⁴ Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG setzt einen mündigen Bürger voraus, der dem ihm zur Verfügung stehenden Informationsfundus die relevanten und überzeugenden Aspekte entnehmen kann, um sich ein zutreffendes Bild über die ihn betreffenden gesellschaftlichen Entwicklungen zu bilden.²¹⁵ Ein subjektives Recht darauf, nicht ma-

²¹² Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 83.

²¹³ Zu den inhaltlichen Grenzen der Meinungsfreiheit und insbesondere der Schutzbereichsausnahme für bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen siehe oben unter Teil 2.B.II.2.

²¹⁴ So unterliegen einzelne Medien der Massenkommunikation durchaus gewissen inhaltlichen Anforderungen: Rundfunkveranstalter sind etwa zu „sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet“, BVerfGE 57, 295 (326); ähnlich E 12, 205 (263); 73, 118 (153).

²¹⁵ Ähnlich Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (469). Zu dem anspruchsvollen verfassungsrecht-

nipuliert zu werden, gewährleistet er indessen grundsätzlich nicht.²¹⁶ Daraus folgt: Wenn Social Bots eingesetzt werden, um die demokratische Öffentlichkeit zu beeinflussen – etwa indem sie das öffentliche Stimmungsbild verzerren – tangiert dies nicht das Grundrecht der Informationsfreiheit in seiner subjektiv-individuellen Dimension.

2. Negative Dimension der Informationsfreiheit: Schutz vor aufgedrängter Information und das Recht auf selbstbestimmte Rezeption

Wie andere Grundrechte auch gewährt Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG nicht nur ein Recht auf positives Tun, sondern schützt auch die negative Ausprägung dieser Freiheit. Für die Informationsfreiheit heißt dies konkret, dass eine Person das Recht hat, bestimmte Informationen nicht zu rezipieren.²¹⁷ Im folgenden Abschnitt wird untersucht, in welchen Situationen der Einsatz von Social Bots in dieses Recht eingreift. Eine Beeinträchtigung der negativen Informationsfreiheit liegt vor, wenn einem Grundrechtsträger Kommunikation gegen seinen Willen aufgedrängt wird. Dabei besitzt jedoch nicht jede alltägliche Konfrontation mit fremden Inhalten eine unmittelbare Grundrechtsrelevanz. Voraussetzung ist vielmehr, dass eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschritten wird.²¹⁸ Davon ist dann auszugehen, wenn keine „realisierbare[n] und zumutbare[n] Alternativen“ existieren, um der aufgedrängten Information zu entgehen.²¹⁹ Bei der Prüfung, ob für den Rezipienten eine solche Ausweichmöglichkeit besteht, kann auf zwei Kriterien zurückgegriffen werden: den Ort und die Modalität der aufgedrängten Kommunikation. Beide Kriterien können kumulativ angewendet werden, um die Grundrechtserheblichkeit eines Informationshandelns zu analysieren.

Ein wichtiger Aspekt ist zunächst, an welchem Ort die Konfrontation mit der unerwünschten Kommunikation stattfindet. Als erster normativer Zugriff bietet es sich an, nach dem „Grad der Öffentlichkeit bzw. Privatheit eines sozialen Feldes“ zu differenzieren.²²⁰ Dem liegt folgende Überlegung zugrunde: Je privater der situative Kontext, desto unwahrscheinlicher ist es, dass ein Individuum einer kommunikativen Konfrontation entgehen kann. Dabei sollte der Begriff

lichen Konzept des mündigen Bürgers siehe auch *Volkman*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 51 (63).

²¹⁶ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 1022 scheint dagegen aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 eine staatliche Schutzpflicht abzuleiten, um digitalen Beeinflussungen im Vorfeld von Wahlen zu begegnen.

²¹⁷ Siehe *Fikentscher/Möllers*, NJW 1998, S. 1337 (1340 f.); *Fenchel*, *Negative Informationsfreiheit*, S. 71 ff.; *Hoffmann-Riem*, *Kommunikationsfreiheiten*, S. 154 f.; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 1018 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 84.

²¹⁸ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 1019.

²¹⁹ *Hoffmann-Riem*, *Kommunikationsfreiheiten*, S. 154; ähnlich *Fikentscher/Möllers*, NJW 1998, S. 1337 (1340 f.).

²²⁰ *Hoffmann-Riem*, *Kommunikationsfreiheiten*, S. 154.

der Privatheit jedoch nicht zu eng verstanden werden. Entscheidend ist, dass an Orten, die für die persönliche Lebensgestaltung des Rezipienten existenziell sind, ein höherer normativer Schutzstandard gelten muss als in Räumen, die er ohne größere Unannehmlichkeiten meiden kann.²²¹ Dementsprechend ist eine Ausweichmöglichkeit etwa in der Privatwohnung, aber auch am Arbeitsplatz oder in einem öffentlichen Verkehrsmittel regelmäßig zu verneinen.²²² Diese Wertungen lassen sich auch auf den Kontext digitaler Kommunikation übertragen. So ist eine Verletzung der negativen Informationsfreiheit etwa bei der Zusendung unerwünschter Email-Werbung anzunehmen.²²³ Im Hintergrund steht dabei, dass die Email ein wesentliches Medium digitaler Individualkommunikation darstellt und der Empfänger deshalb nicht ohne Weiteres auf das Abrufen seines Postfachs verzichten kann. Ähnliches muss für die sozialen Netzwerke gelten: Diese dienen vielen Menschen nicht nur als Kommunikationsmedium, über das sie mit ihrem sozialen Umfeld in Kontakt treten und sich austauschen, sondern auch als zentrale Informationsplattform. Es handelt sich somit um (digitale) Räume mit wichtiger Funktion für die individuelle Lebensgestaltung. Deshalb kann nicht pauschal argumentiert werden, eine Person könne den sozialen Netzwerken fernbleiben, um unerwünschter Information zu entgehen.

Gleichzeitig tangiert jedoch nicht jeder Kontakt mit fremder Kommunikation den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG. Schließlich ist es geradezu das Wesensmerkmal sozialer Netzwerke, die Nutzer mit Inhalten unterschiedlicher Art zu versorgen und sie über ihr gesellschaftliches Umfeld zu informieren. Die Grenze zwischen aufgedrängter und zu tolerierender Kommunikation ist deshalb innerhalb der sozialen Netzwerke nicht immer leicht zu bestimmen. Um Klarheit zu gewinnen, lohnt sich eine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Kommunikationsfunktionen: So kann sich ein Nutzer einer Information nur schwer entziehen, wenn sie ihn als private Nachricht erreicht. Oftmals lässt sich die Relevanz einer solchen Direktnachricht erst nach Kenntnisnahme des Inhalts einordnen; insofern ist sie funktionell mit einer Email vergleichbar. Anders einzuordnen sind dagegen öffentliche Nachrichten, die an einen unbestimmten Adressatenkreis gerichtet sind und einzelnen Nutzern – abhängig von ihrer Relevanz und der Funktionslogik des Plattformalgorithmus – in ihren Newsfeeds angezeigt werden. Solche Informationen können von den Nutzern in der Regel ignoriert werden, ohne dass sie sie separat aufrufen oder sich vertieft mit ihnen beschäftigen müssen. Insofern ähnelt diese öffentliche Kommunikation den alltäglichen Eindrücken, denen sich ein Mensch im gesellschaftlichen Leben zwar nicht gänzlich entziehen, die er aber durchaus bis zu einem gewissen Grad aus-

²²¹ Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, S. 154 f.

²²² Zu diesen und weiteren räumlichen Situationen siehe Fikentscher/Möllers, NJW 1998, S. 1337 (1339 f.), die sich insbesondere auf die US-amerikanische Rechtsprechung zur *captive audience* beziehen.

²²³ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 223. Aus der Rspr. siehe etwa LG Frankenthal, Urteil vom 26.9.2017 – 6 O 25/17, BeckRS 2017, 149774.

blenden kann, etwa indem er wegsieht, weghört oder – im digitalen Raum – weiterscrollt. Eine Grundrechtserheblichkeit kommt in diesen Bereich allenfalls bei einer besonderen Intensität der Informationsaufdrängung in Betracht.

Neben dem Ort, an dem die Kommunikation wahrgenommen wird, ist die Art und Weise ihrer Verbreitung ein wichtiger Parameter, um festzustellen, ob eine Beeinträchtigung der negativen Informationsfreiheit vorliegt. Die entscheidende Frage ist auch in diesem Kontext, welche Möglichkeiten die Verbreitungsmodalität dem Rezipienten lässt, der Information auszuweichen oder sie auszublenken. Problematisch sind zunächst besonders aggressive Verhaltensweisen, durch die einem Adressaten bestimmte Inhalte gewissermaßen aufgezwungen werden.²²⁴ Darunter können etwa lärmende Lautsprecheransagen oder das penetrante Ansprechen eines Passanten fallen. Und auch im digitalen Bereich eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten für besonders aufdringliche Informationsverbreitungsstrategien, denen die jeweiligen Rezipienten kaum entkommen können. Zum einen können einzelne Nutzer gezielt im Wege der Direktnachricht angesprochen werden, um sie mit bestimmten Informationen zu konfrontieren. In diesen Kanälen privater Kommunikation ist die Schwelle der Grundrechtsbeeinträchtigung schnell überschritten, da sich die Adressaten der Wahrnehmung nur schwer entziehen können. Schon eine einzelne Nachricht kann deshalb eine Beeinträchtigung der negativen Informationsfreiheit darstellen. Eine Grundrechtsverletzung liegt aber jedenfalls dann vor, wenn einzelne Nutzer zum Opfer einer systematischen Kommunikationskampagne werden – etwa wenn sie von unterschiedlichen Profilen mit unerwünschten Inhalten belästigt werden. Gerade für die aggressive Verbreitung von Informationen eignen sich automatisierte Profile gut, da sie in hoher Frequenz Nachrichten an eine Vielzahl von Nutzern versenden können. Darüber hinaus können von Social Bots ausgelöste Quantitätssteigerungen theoretisch dazu führen, dass auch jenseits von privaten Kommunikationskanälen eine Informationsaufdrängung realisiert wird. Nicht ausgeschlossen ist etwa, dass mit Hilfe von automatisierten Profilen öffentliche Kommentarspalten oder gar die personalisierten Newsfeeds anderer Nutzer mit unerwünschten Inhalten geradezu überschwemmt werden.²²⁵ Sollte die Kommunikation eine solche quantitative Wucht entfalten, dass sie zu einem dominierenden Teil der Netzwerköffentlichkeit wird, führt dies dazu, dass die Nutzer die Rezeption kaum vermeiden können – jedenfalls nicht, ohne das soziale Netzwerk als Interaktionsplattform aufzugeben. In einer derartigen Extremsituation wäre eine Einschränkung der Informationsfreiheit somit zu bejahen.²²⁶ Gleichwohl bleibt

²²⁴ Ähnlich *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 154, der danach fragt, „ob die Kommunikation ihrerseits in aufdringlicher Weise erfolgt oder ob es möglich ist, sie weitgehend unbeachtet zu lassen“.

²²⁵ Diese Möglichkeit thematisieren *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (75); dem zustimmend *Semizoglu*, in: *Hetmank/Rechenberg* (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (94).

²²⁶ Vgl. *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (75); *Semizoglu*, in: *Hetmank/Rechenberg* (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (94).

ein solches Szenario unwahrscheinlich. Denn ob allein durch den Einsatz von Social Bots die von den Plattformalgorithmen nach Relevanzkriterien sortierten Newsfeeds dahingehend manipuliert werden können, dass einem Nutzer hauptsächlich durch Social Bots automatisiert veröffentlichte Inhalte angezeigt werden, ist fraglich.

Doch nicht nur besonders aufdringliche Verhaltensweisen können den Schutzbereich der negativen Informationsfreiheit tangieren, vielmehr besitzen gerade weniger offensichtliche Kommunikationspraktiken oftmals das Potenzial einer freiheitsverkürzenden Wirkung. Denn wenn eine Person sich gar nicht bewusst ist, dass sie Adressatin eines strategischen Informationshandelns ist, sind ihre Ausweichmöglichkeiten auf ein Minimum reduziert.²²⁷ Deshalb besitzen manipulative – also verdeckte – Formen der Beeinflussung²²⁸ für die negative Dimension der Informationsfreiheit eine besondere Bedeutung. Zwar gewährt die Informationsfreiheit keinen absoluten Schutz vor subtiler Beeinflussung und insbesondere solche Manipulationseffekte, die sich nur mittelbar auf ein Individuum auswirken, berühren den subjektiv-rechtlichen Gehalt des Grundrechts nicht.²²⁹ Eine andere rechtliche Bewertung ist jedoch angezeigt, sobald eine Kommunikationsaktivität nicht lediglich darauf abzielt, die demokratische Öffentlichkeit zu beeinflussen, sondern auf ein konkretes Individuum ausgerichtet ist und sich unmittelbar auf dessen Meinungsbildung auswirkt. Zu einer solchen Situation kann es wiederum vor allem in privaten Kommunikationskanälen oder eng umgrenzten öffentlichen Interaktionsräumen kommen, wo einzelne Nutzer direkt angesprochen werden können. Eine manipulative Note bekommt das Kommunikationsgeschehen dann, wenn es weniger darauf ausgelegt ist, möglichst viele Nachrichten mit identischem Inhalt zu versenden, sondern zum Ziel hat, die Information auf subtile Weise zu positionieren. Insbesondere wenn die Kommunikationsstrategie durch die vorherige Auswertung von personenbezogenen Daten im Wege des sogenannten Mikrotargetings präzise auf die adressierte Person zugeschnitten ist,²³⁰ wird sich diese den manipulativen Effekten oft nicht entziehen können. Führt ein solches Verhalten dazu, dass eine Person gegen ihren Willen bestimmten Informationen ausgesetzt wird, beschränkt es deren negative Informationsfreiheit. Dabei kann es nicht darauf ankommen, ob die Infiltration dem Adressaten positiv bewusst ist. Entscheidend ist vielmehr, dass ihm die Möglichkeit genommen wird, frei über die individuell rezipierte Information zu entscheiden. Diese „Freiheit der selbstbestimmten Rezeption“²³¹

²²⁷ Das besondere Problem unterschwelliger Beeinflussung erkennt auch *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 155, der vor „subliminalen Werbeformen“ warnt.

²²⁸ Siehe zu dem in dieser Arbeit zugrundegelegten Verständnis des Manipulationsbegriffs oben unter Teil 1.B.II.

²²⁹ Siehe dazu bereits oben unter Teil 3.C.II.1.

²³⁰ Zur Kommunikationsstrategie des Mikrotargetings siehe oben unter Teil 1.B.III.3.

²³¹ Mit diesem Begriff *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 222 sowie *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 150.

wird in besonderem Maße beschnitten, wenn personalisierte Inhalte auch noch durch ein manipulatives Kommunikationsinstrument verbreitet werden und wesentliche Elemente des Interaktionsgeschehens verschleiert werden. So wird ein Adressat, der von einem täuschend echt ausgestalteten Social Bot in ein pseudo-privates Gespräch verwickelt wird, sich manipulativer Kommunikation eher ausliefern, als wenn er mit ihr auf anderem Wege in Kontakt käme.

III. Zwischenergebnis

Der Einsatz von Social Bots beeinträchtigt nur in Ausnahmefällen subjektiv-individuelle Freiheitsansprüche. Grundsätzlich gewähren die Kommunikationsgrundrechte weder ein subjektives Recht auf Waffengleichheit noch schützen sie vor Beeinflussungen durch andere Kommunikationsteilnehmer. Zu einer Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit kommt es jedoch dann, wenn automatisierte Profile eingesetzt werden, um fremde Interaktionsformen zu unterbinden oder zu stören. Die negative Dimension der Informationsfreiheit wird tangiert, wenn Social Bots als Mittel dienen, um anderen Personen bestimmte Inhalte gegen ihren Willen aufzudrängen. Grundrechtsrelevanz haben solche Kommunikationspraktiken, die entweder auf eine besonders aggressive oder aber auf eine besonders manipulative Weise Informationen verbreiten und dem Adressaten die Möglichkeit nehmen, selbstbestimmt über die Rezeption zu entscheiden.

D. Verzerrung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses

Im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Konfliktlagen, die durch das Phänomen der Social Bots ausgelöst werden, stehen seine Auswirkungen auf die demokratische Öffentlichkeit. Öffentlichkeit ist eine tragende Säule demokratischer Herrschaft.²³² Sie verwirklicht sich im normativen System des Grundgesetzes auf unterschiedliche Weise, insbesondere in Form des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses, der durch die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG geschützt ist.²³³ Dieser grundrechtsvermittelte Kommunikationsraum ist wichtiger Modus politischer Partizipation und zugleich Resonanzkörper gesellschaftlicher Stimmungslagen.

Untersucht man die Implikationen manipulativer Kommunikationsmittel auf den Prozess der Meinungsbildung verändert sich im Vergleich mit den bisher behandelten Themenkomplexen die normative Perspektive: Bei der Analyse der

²³² *Jestaedt*, AöR 126 (2001), S. 204 (215): „Öffentlichkeit ist für die freiheitliche Demokratie Voraussetzung und Produkt, Lebenselixier und Erkennungszeichen gleichermaßen.“ Siehe auch *Holznagel*, VVDStRL 68 (2009), S. 381 (384 f.).

²³³ Zu den normativen Leitplanken demokratischer Öffentlichkeit siehe auch oben unter Teil 3.A.III.

Freiheit der Wahl und der Kommunikationsgrundrechte in ihrer subjektiven Dimension standen Freiheit und Autonomie des Einzelnen im Vordergrund. Nun richtet sich der Fokus auf die Funktionsbedingungen des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses und damit einen Bereich, der zwar auf individueller Freiheitsausübung beruht, aber in normativer Hinsicht einer anderen Logik folgt. Um einen Maßstab für die Beurteilung manipulativer Kommunikationsweisen zu entwickeln, bietet es sich an, den Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung aus der Perspektive des Wettbewerbs zu betrachten. Alle Akteure, die an der gesellschaftlichen Kommunikation teilnehmen und damit demokratische Öffentlichkeit konstituieren, konkurrieren auf einem „Marktplatz der Ideen“ um Zustimmung zu ihren politischen Positionen und Gestaltungsangeboten.²³⁴

Jeder Wettbewerb ist an bestimmte Rahmenbedingungen gebunden, die seine Funktionsfähigkeit garantieren. Die normativen Grundvoraussetzungen des demokratischen Wettbewerbs sind die Freiheit und Gleichheit der am politischen Prozess beteiligten Akteure. Eine wettbewerbssichernde Funktion übernimmt insbesondere das Prinzip der Chancengleichheit. Es sorgt dafür, dass grundsätzlich jeder partizipationswillige Akteur, die gleichen Möglichkeiten hat, die eigenen politischen Vorstellungen zu realisieren. Für die Einordnung manipulativer Kommunikationsinstrumente gewinnt das Prinzip in seiner Ausprägung als *kommunikative* Chancengleichheit an Bedeutung: Als privilegienkritisches Rechtsprinzip hinterfragt es kommunikative Vorteile und fordert eine Rechtfertigung.²³⁵ Damit ist es in der Lage, den Missbrauch kommunikativer Freiheiten normativ zu erfassen und den potenziellen Risiken von Täuschung und Manipulation ein verfassungsrechtliches Gewicht zu verleihen.

Im Folgenden wird das Verhältnis von demokratischer Öffentlichkeit, politischem Wettbewerb und kommunikativer Chancengleichheit näher beleuchtet. Die Untersuchung wird zeigen, dass der Einsatz von Social Bots kommunikative Vorteile begründet, die sich vor dem Hintergrund eines am Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit ausgerichteten Verständnisses von Öffentlichkeit nicht rechtfertigen lassen.

²³⁴ Die Metapher des „Marktplatzes der Ideen“ wird dem ehemaligen Richter des US Supreme Courts *Holmes* zugeschrieben, siehe *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919), 630 (dissenting opinion): „But when men have realized that time has upset many fighting faiths, they may come to believe even more than they believe the very foundations of their own conduct that the ultimate good desired is better reached by free trade in ideas — that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market, and that truth is the only ground upon which their wishes safely can be carried out.“

²³⁵ Siehe nur *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12.

*I. Verfassungsrechtlicher Maßstab:
Die objektive Dimension von Art. 5 Abs. 1 GG*

Den Kern der grundrechtlich gewährleisteten Öffentlichkeit bilden die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG, wobei für das Phänomen der Social Bots insbesondere Meinungs- und Informationsfreiheit Relevanz entfalten.²³⁶ Indes decken diese Kommunikationsgrundrechte in ihrer subjektiv-individuellen Dimension die erzeugten normativen Spannungen nur teilweise ab.²³⁷ Grund dafür ist, dass Social Bots nicht nur die kommunikative Entfaltung des Einzelnen stören, sondern den Prozess der Meinungsbildung insgesamt verzerren. Entscheidend ist daher, ob der Kommunikationsprozess über die subjektive Freiheitsgewähr der einzelnen Teilnehmer hinaus verfassungsrechtlichen Schutz erfährt. Maßstab der weiteren verfassungsrechtlichen Untersuchung ist somit die objektiv-rechtliche Dimension des Art. 5 Abs. 1 GG.

1. Objektive Dimension und überindividueller Inhalt der Grundrechte

Der Normgehalt der Grundrechte setzt sich aus einer subjektiven und einer objektiven Dimension zusammen. Dieser Doppelcharakter ist eine der wesentlichen Weichenstellungen der Grundrechtsdogmatik und seit der Lüth-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts weitgehend anerkannt.²³⁸ An der Gegenüberstellung von subjektiver und objektiver Grundrechtsdimension entzündet sich eine Vielzahl dogmatischer Einzelfragen, auf deren Details an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden soll. Anliegen dieses Abschnitts ist es vielmehr, eine strukturelle Unterteilung vorzunehmen. Denn mit der Anerkennung der objektiven Dimension der Grundrechte vergrößert sich deren Reichweite in zweierlei Hinsicht: Einerseits erweitert sich ihr abstrakter Geltungsbereich; andererseits entwickeln sich in inhaltlicher Hinsicht neue Normgehalte.

Durch die objektive Dimension der Grundrechte vergrößert sich zunächst das Spektrum der rechtlichen Zusammenhänge, in denen die Grundrechte normative Geltungskraft beanspruchen. Angesprochen ist damit die Frage nach der dogmatischen Stoßrichtung grundrechtlicher Gewährleistungen. Nach traditionell-

²³⁶ Neben den Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG weisen eine ganze Reihe anderer Grundrechte einen engen Bezug zum Leitbild der Öffentlichkeit auf, insbesondere die Kunst- und die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) sowie das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG).

²³⁷ Siehe zu den Auswirkungen von Social Bot-Manipulationen auf die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit in ihrer subjektiv-rechtlichen Dimension oben unter Teil 3.C.

²³⁸ BVerfGE 7, 198 (204). Aus der Literatur siehe etwa *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 279 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 82 ff.; *Jarass*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 38 Rn. 5 ff. Die grundlegende Bedeutung der objektiven Gehalte betont *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, S. 221 ff.

liberalem Verständnis handelt es sich bei den Grundrechten um Abwehrrechte gegen den Staat: Ihre primäre Funktion ist es, den Bürger vor Eingriffen durch die öffentliche Gewalt zu schützen.²³⁹ Deshalb gewähren sie subjektive Rechte, die es dem Individuum ermöglichen, gegen hoheitliche Freiheitsverkürzungen vorzugehen. Diese abwehrrechtliche Funktion wird durch die Anerkennung einer objektiven Dimension nicht in Frage gestellt, sondern ergänzt: Die in Form der Grundrechte normierten Wertentscheidungen sind objektives Recht, das unabhängig von konkreten Eingriffssituationen und der subjektiven Durchsetzung rechtliche Wirkungen entfaltet.²⁴⁰ Die Grundrechte sind ständiger Maßstab öffentlicher Gewalt und erschöpfen sich nicht in ihrer Funktion als subjektive Abwehrrechte.²⁴¹ Aus rechtsdogmatischer Perspektive verwirklicht sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs einerseits dadurch, dass die Grundrechte auch bei der Anwendung des einfachen Rechts Berücksichtigung finden und über den Hebel der (mittelbaren) Drittwirkung sogar Privatrechtsbeziehungen beeinflussen.²⁴² Andererseits erwachsen aus den Grundrechten staatliche Schutzpflichten: Der Staat soll also nicht nur eigene Eingriffe in die Freiheitsphäre der Bürger unterlassen, sondern sich auch „schützend und fördernd“ vor die Grundrechte stellen und staatsfremde – insbesondere von anderen Individuen ausgehende – Freiheitsbedrohungen zurückdrängen.²⁴³

In engem Zusammenhang mit der Ausweitung ihres abstrakten Geltungsbereichs steht die Anreicherung der inhaltlichen Substanz der Grundrechte. Denn die Anerkennung einer objektiv-rechtlichen Schutzdimension befördert auch die materiell-rechtliche Entfaltung einzelner Grundrechtsnormen. Mit dem dogmatischen Verständnis der Grundrechte als subjektive Abwehrrechte korrespondiert zunächst ein starker Fokus auf eine individualrechtliche Ausrichtung der Grundrechtsinhalte. Das Bundesverfassungsgericht versteht die Grundrechte in erster Linie als „individuelle Rechte, Menschenrechte und Bürgerrechte, die den

²³⁹ BVerfGE 7, 198 (204); 61, 82 (101). Die starke Fokussierung auf den Abwehrcharakter kritisiert *Dreier*, Dimensionen der Grundrechte, S. 27 ff. mit einer verfassungshistorischen Argumentation, im Ergebnis stimmt er der Linie der Rechtsprechung gleichwohl zu (S. 33 ff.). Auch *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 164 sieht die abwehrrechtliche Dimension nur als sekundäre Funktion der Grundrechte an.

²⁴⁰ *Grimm*, NJW 1995, S. 1697 (1697).

²⁴¹ Vgl. BVerfGE 7, 198 (205 f.); *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 290 ff.

²⁴² Zur Ausstrahlungs- bzw. mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte siehe nur *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 96 ff.

²⁴³ Grundlegend zum Recht auf Leben aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG siehe BVerfGE 39, 1 (42); bestätigt u.a. durch E 56, 54 (73). Allgemein zur dogmatischen Kategorie der Schutzpflichten *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 101 ff. Als weitere dogmatische Anwendungsfelder der objektiven Grundrechtsdimension nennt *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, S. 221 Leistungsansprüche des Einzelnen gegen den Staat, Verfahrensgarantien für staatliche Entscheidungsprozesse und Organisationsprinzipien für öffentliche und private Einrichtungen.

Schutz konkreter, besonders gefährdeter Bereiche menschlicher Freiheit zum Gegenstand haben“.²⁴⁴ Die individuelle Freiheit der Person bildet also die „Sinnmitte“ des grundrechtlichen Schutzkonzepts.²⁴⁵ Doch der inhaltliche Gewährleistungsumfang der Grundrechte erschöpft sich nicht in einem streng-individuell verstandenem Freiheitsverständnis. Vielmehr setzt er sich aus individuellen und überindividuellen Komponenten zusammen.²⁴⁶ Erst durch ihr Zusammenspiel lässt sich der umfassende Freiheitsanspruch der Grundrechte einlösen: Sie schützen auf der einen Seite die Freiheitsausübung der einzelnen Person. Auf der anderen Seite garantieren sie die der individuellen Entfaltung zugrundeliegenden Strukturen und Prozesse.²⁴⁷ Objektive bzw. überindividuelle Grundrechtsgehalte charakterisieren sich somit durch ihre „Unabhängigkeit von der konkreten Freiheitsausübung“.²⁴⁸ Häberle spricht in diesem Kontext auch von der „sozialen Funktion“ der Grundrechte, die es ermöglicht, die Grundrechte in ein breiteres „Bezugssystem“ einzuordnen.²⁴⁹ Durch die Emanzipierung von einem streng individualistischen Grundrechtsverständnis erweitert sich die normative Perspektive, insbesondere erlaubt sie es, weitere der Verfassung innewohnende Wertungen – wie das Demokratie- oder das Sozialstaatsprinzip – in die Norminterpretation einzubeziehen. Der grundrechtliche Normgehalt erfährt eine verfassungsrechtliche Kontextualisierung. Das heißt jedoch nicht, dass durch die Anerkennung überindividueller Schutzaspekte der Subjektbezug der Grundrechte aufgegeben wird.²⁵⁰ Vielmehr richten auch sie sich am normativen Fluchtpunkt der Menschenwürde und am Schutz des Einzelnen aus.²⁵¹ Überindividuelle Strukturen oder Prozesse genießen deshalb nur dann den Schutz der Grundrechte, wenn an ihnen „jedes Subjekt als solches teilhat“.²⁵²

Damit lässt sich festhalten: Der Begriff der objektiven Dimension beschreibt sowohl die abstrakt-dogmatische als auch die inhaltliche Ausdehnung der Grundrechte. Beide Aspekte beeinflussen sich gegenseitig, sodass eine strenge

²⁴⁴ BVerfGE 50, 290 (337).

²⁴⁵ Vgl. BVerfGE 61, 82 (101).

²⁴⁶ Zum Nebeneinander individueller und überindividueller Schutzaspekte siehe *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 197 ff. *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 43 grenzt in diesem Zusammenhang „individuelle“ von „kollektiven“ bzw. „sozialen“ Gütern ab; er knüpft dabei an *Alexy*, Der Staat 29 (1990), S. 49 (59 ff.) an.

²⁴⁷ BVerfGE 61, 82 (101): Die Grundrechte sichern die „Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine freie Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen“.

²⁴⁸ *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 165.

²⁴⁹ *Häberle*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, S. 8 ff.

²⁵⁰ Auch *Häberle*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, S. 11 konstatiert: „Ein ‚funktionelles‘ Verständnis der Grundrechte darf sich nicht auf Kosten ihrer individuellen Bedeutung auswirken.“

²⁵¹ Zu diesem Argument des Grundrechtsindividualismus siehe *Alexy*, Der Staat 29 (1990), S. 49 (61).

²⁵² So *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 164 ff., der die Anerkennung überindividueller Grundrechtsgehalte mit einem dezidiert subjektorientierten Grundrechtsverständnis verbindet.

Trennung nicht immer zielführend ist. Auf der inhaltlichen Ebene kommt es zu einer Ergänzung des subjektiv-individuellen Kerns der Grundrechtsgarantien um überindividuelle Elemente. Überindividuelle Normgehalte zählen als eigenständige materiell-rechtliche Verbürgungen zur inhaltlichen Substanz der Grundrechte; ihre Funktion ist es, die individuelle Freiheitsausübung prinzipiell zu verstärken.²⁵³ Im Folgenden wird untersucht, inwiefern der Einsatz manipulativer Kommunikationsmittel mit solchen Grundrechtsgehalten konfligiert. Dafür gilt es die überindividuelle Substanz der Kommunikationsfreiheiten näher zu betrachten.

2. Objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte im System der Kommunikationsfreiheiten

Das Epizentrum der Debatte um die objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalte liegt in Art. 5 Abs. 1 GG.²⁵⁴ In den dort garantierten Kommunikationsfreiheiten zeigt sich die objektive Dimension der Grundrechte so deutlich wie in kaum einem anderen Bereich. Die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Kommunikationsgrundrechte gehen über den Schutz von Individualinteressen hinaus und erstrecken sich auch auf den Prozess der Kommunikation als solchen. Gleichwohl bestehen mit Blick auf die objektiv-rechtlichen Gehalte erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Grundrechten. Diese Unterschiede sollen anhand der internen Systematik des Art. 5 Abs. 1 GG dargestellt werden. Ziel ist es, diejenigen Normaspekte herauszuarbeiten, die durch den Einsatz von Social Bots potenziell beeinträchtigt werden.

a) Gemeinsames Ziel: Freiheit individueller und öffentlicher Meinungsbildung

Art. 5 Abs. 1 GG beinhaltet ein System aus insgesamt fünf Grundrechten mit Kommunikationsbezug: Während Satz 1 die Meinungs- und Informationsfreiheit schützt, gewährleistet Satz 2 die sogenannten Mediengrundrechte (Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie weiten Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur verfolgen alle fünf Teilgewährleistungen ein gemeinsames Ziel, nämlich die umfassende Gewährleistung „freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“.²⁵⁵ Während der Begriff der individuellen Meinungsbildung den Fokus auf den einzelnen Kommunikationsteilnehmer und dessen subjektives Vorstellungsbild richtet (Mikroebene), nimmt die öffentliche Meinungsbildung die Kommunikation als

²⁵³ BVerfGE 50, 290 (337); vgl. auch *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 44, 52; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 98.

²⁵⁴ Siehe nur *Stern*, Staatsrecht IV/1, S. 1419, der Art. 5 Abs. 1 GG als „Paradebeispiel für die Entwicklung der heute multifunktional verstandenen Grundrechtswirkungen“ bezeichnet.

²⁵⁵ BVerfGE 57, 295 (319); 74, 297 (323); 97, 391 (399). Siehe auch *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 25 ff.; *Leopoldt*, Navigatoren, S. 38 f.

kollektives Unterfangen der Gesellschaft in den Blick (Makroebene).²⁵⁶ Im Kontext der objektiven Dimension des Art. 5 Abs. 1 GG sind individuelle und öffentliche Meinungsbildung jedoch nicht als eigenständige verfassungsrechtliche Zielwerte anzusehen. Vielmehr handelt es sich um zwei voneinander abhängige Teilelemente, die in einem ständigen Wechselspiel stehen und sich im gemeinsamen Zielwert der freien Meinungsbildung verbinden.²⁵⁷ Es lässt sich also bereits die folgende Prämisse aufstellen: Der Kommunikationsprozess und dessen Funktionsfähigkeit werden nicht nur als Produkt individueller Grundrechtsausübung geschützt, sondern grundsätzlich als eigenständiger objektiv-rechtlicher Gehalt des Art. 5 Abs. 1 GG anerkannt.²⁵⁸ Damit scheint zunächst ein überindividuelles Schutzgut gefunden zu sein, in dem sich das durch Social Bots ausgelöste Störgefühl verfassungsrechtlich abbilden lässt. Doch bevor die Merkmale und Voraussetzungen eines freien Meinungsbildungsprozesses im Wege der Konkretisierung herausgearbeitet werden, bietet es sich an, den normativen Ausgangspunkt noch weiter zu präzisieren.

Durch ihre inhaltliche Nähe und den gemeinsamen übergeordneten Schutzzweck stehen die Kommunikationsgrundrechte in einem engen normativen Zusammenhang. Teilweise wird aus ihnen sogar das übergeordnete Konzept einer „Kommunikationsverfassung“ abgeleitet und von einer „übergreifenden Kommunikationsfreiheit“ gesprochen.²⁵⁹ Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um fünf eigenständige Grundrechte handelt, die sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung deutlich unterscheiden und auch in dogmatischer Hinsicht jeweils eigene Logiken verfolgen.²⁶⁰ Deshalb sollten manipulative Kommunikationsmittel und deren negative Implikationen für den Meinungsbildungsprozess nicht an einem abstrakt in Art. 5 Abs. 1 GG verorteten Zielwert gemessen werden. Vielmehr bedarf es einer präziseren Zuordnung innerhalb des normativen Systems der Kommunikationsgrundrechte.

²⁵⁶ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 26 f., 29; *Neuberger*, AfP 2009, S. 537 (540); *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 37.

²⁵⁷ *Rossen*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 97 f.; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 30. Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive *Neuberger*, UFITA 82 (2018), S. 53 (57).

²⁵⁸ BVerfGE 57, 295 (319 f.); 114, 339 (350). Aus der Literatur siehe nur *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 40, 214.

²⁵⁹ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 73, 89; ähnlich *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 17; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 23. Kritisch dazu *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 18 ff.

²⁶⁰ Zur Eigenständigkeit der Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 87.

b) Unterschiede in inhaltlicher und dogmatischer Ausrichtung

Selbst wenn man von der Prämisse ausgeht, dass alle Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG dem übergeordneten Ziel eines freien Kommunikationsprozesses dienen, folgt daraus nicht, dass ihr materiell-rechtlicher Schutzgehalt deckungsgleich ist. Im Gegenteil: Sie nähern sich dem gemeinsamen Ziel aus unterschiedlichen Richtungen und steuern jeweils eigene Schutzaspekte bei. Zwei Funktionskreise lassen sich dabei identifizieren, nämlich der Bereich der Individualkommunikation (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) und der Bereich der Massenkommunikation (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG).

Die Mediengrundrechte fokussieren sich auf Funktion und Wirkung massenmedialer Kommunikationsweisen. Einerseits werden die Massenmedien als „Wesenselement des freiheitlichen Staates“ gewährleistet.²⁶¹ Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Medienordnung gewährleisten die Medienfreiheiten in ihrer objektiv-rechtlichen Dimension also das „Institut“ der Presse bzw. des Rundfunks.²⁶² Andererseits schützen sie den Kommunikationsprozess vor den spezifischen Risiken der Massenkommunikation, insbesondere den mit ihnen verbundenen Machtungleichgewichten.²⁶³ Der Einsatz massenmedialer Verbreitungsformen ermöglicht es, die Reichweite und Resonanz kommunikativer Inhalte zielgerichtet zu steigern und so kommunikative Macht auszuüben.²⁶⁴ Das gilt vor allem für den Rundfunk, dem durch seine „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ in diesem Kontext eine besondere Bedeutung zukommt.²⁶⁵ Gleichzeitig stehen die Massenkommunikationsmittel nur einem eingeschränkten Personenkreis zur Verfügung, denn ihr Einsatz ist an bestimmte finanzielle, organisatorische und technische Voraussetzungen gebunden.²⁶⁶ Diese Kombination aus gesteigerter Wirkintensität und hohen Zugangshürden führt zu einem strukturellen Machtgefälle im Bereich der Massenkommunikation. Das normative Ziel, auf das die Medienfreiheiten in ihrer überindividuellen Dimension ausgerichtet sind, ist deshalb eine Kommunikationsordnung, in der massenmediale Informationsformen trotz der strukturell bedingten Machtungleichgewichte einen freien und offenen Diskurs nicht bedrohen, sondern ihn fördern.

Während die Medienfreiheiten sich auf die Meinungsbildung durch und mit den Werkzeugen der Massenkommunikation konzentrieren, bilden die Meinungs- und Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG das normative Fundament für den Bereich der Individualkommunikation. Damit sind solche Interaktionsmuster angesprochen, die von Einzelpersonen ausgehen und sich gerade

²⁶¹ BVerfGE 20, 162 (174 f.).

²⁶² Zur Pressefreiheit BVerfGE 20, 162 (175 f.); zur Rundfunkfreiheit BVerfGE 12, 205 (260 f.); *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 315 f.

²⁶³ Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 87.

²⁶⁴ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 177 ff.; *ders.*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 30.

²⁶⁵ BVerfGE 90, 60 (87); 136, S. 9 (28).

²⁶⁶ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 178.

nicht der angesprochenen massenmedialen Verbreitung durch Presse oder Rundfunk bedienen. Der Bereich der Individualkommunikation zeichnet sich im Gegensatz zur Massenkommunikation dadurch aus, dass er jedenfalls in struktureller Hinsicht auf einem System der Gleichordnung beruht: Jeder kann seine Meinung äußern, ohne dafür besondere Voraussetzungen erfüllen zu müssen.²⁶⁷

Dieser strukturelle Unterschied zwischen Individual- und Massenkommunikation äußert sich auch in dogmatischer Hinsicht. Die objektive Grundrechtsdimension ist bei den Kommunikationsfreiheiten unterschiedlich stark ausgeprägt: Das Gewicht objektiv-überindividueller Grundrechtsgehalte nimmt – jedenfalls nach bisheriger Auffassung – von der Meinungs- und Informationsfreiheit über die Presse- bis hin zur Rundfunkfreiheit zu.²⁶⁸ Im Hintergrund steht dabei die Erwägung, dass im Bereich der Massenmedien mehr staatliche Steuerung erforderlich ist, um Machtungleichgewichten entgegenzuwirken und einen freien Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten. Dogmatisch äußert sich dies besonders deutlich in der für die Rundfunkfreiheit entwickelten Ausgestaltungsdoktrin, nach der die Realisierung des Grundrechts auf die rechtliche Ausgestaltung durch den Staat geradezu angewiesen sein soll.²⁶⁹

Durch mediale Konvergenzprozesse verflüchtigen sich die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Funktionskreisen allerdings zunehmend. Eine Triebfeder dieser Entwicklung ist der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit: Die Relevanz klassischer Massenmedien schwindet; gleichzeitig entwickeln sich neue Formen der Individualkommunikation, mit denen eigene Missbrauchspotenziale und Machtstellungen einhergehen.²⁷⁰ Diese faktischen Veränderungen der Kommunikationsordnung gilt es auch aus normativer Perspektive genau zu beobachten.²⁷¹ Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass es einer Neukonzeption oder zumindest einer schrittweisen Anpassung der verfassungsdogmatischen Strukturen bedarf. Konkret: Wenn digitale Phänomene wie Many-to-many-Kommunikation, Netzwerkeffekte oder die Möglichkeit der Kommunikationsautomatisierung neue Manipulationspotenziale und damit kommunikative Machtstel-

²⁶⁷ Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, S. 177 f.; ders., in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 29. Ähnlich Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 179.

²⁶⁸ Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 200; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 389; Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 52; Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (501).

²⁶⁹ St. Rspr. BVerfGE 57, 295 (319 f.); 73, 118 (166); 136, 9 (28). Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 215 f.; Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 55 f.

²⁷⁰ Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, S. 88. Siehe außerdem oben unter Teil 3.A.I.3.

²⁷¹ Zum Zusammenhang von „faktischen Rahmenbedingungen“ und den „normativen Konstruktionen“ von Öffentlichkeit siehe Ingold, Der Staat 56 (2017), S. 491 (521 ff.). Vgl. auch Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, S. 17 f., die dafür plädieren, den medienrechtlichen Fokus zu erweitern und „sämtliche Kommunikatoren und Anbieter in der öffentlichen Kommunikation in den Blick zu nehmen“.

lungen hervorrufen, könnten die überindividuellen Grundrechtsgehalte der Individualfreiheiten an Bedeutung gewinnen.

c) Präzisierung des normativen Anknüpfungspunkts

Das Phänomen der Social Bots ist dem Funktionskreis der Individualkommunikation zuzuordnen. Denn das Manipulationspotenzial von Social Bots basiert gerade auf der Simulation individualtypischer Äußerungsformen. Zwar wohnt ihnen durch die Möglichkeit der Kommunikationsautomatisierung durchaus ein starkes quantitatives Element inne. Allein durch das Potenzial, eine große Anzahl an Inhalten zu verbreiten, gewinnt ein Kommunikationswerkzeug jedoch nicht die Qualität eines Massenmediums i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Vielmehr handelt es sich bei der Automatisierung kommunikativer Handlungen durch eine entsprechende Software um ein technisches Hilfsmittel, das als solches vom Grundrecht der Meinungsfreiheit geschützt ist.²⁷² Auch hinsichtlich seiner potenziell schädlichen Auswirkungen ist das Phänomen der Social Bots nicht der massenmedialen Dimension des Kommunikationsprozesses zuzuordnen. Vielmehr betrifft die Manipulation digitaler Diskursräume das kommunikative Miteinander der Bürger: Social Bots gerieren sich als einfache Kommunikationsteilnehmer und partizipieren unmittelbar an den Prozessen der Individualkommunikation in den sozialen Netzwerken. In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind sie daher am objektiv-rechtlichen Inhalt der Meinungs- und Informationsfreiheit zu messen. Beachtlich ist jedoch, dass mit dem Medium der Social Bots ein Machtfaktor auftaucht, der geeignet ist, den Prozess der Meinungsbildung erheblich zu irritieren, und für den es im Bereich der Individualkommunikation kein Vorbild zu geben scheint. Welche normativen Konsequenzen sich daraus ergeben, wird sich in der weiteren Untersuchung zeigen.

*3. Der Kommunikationsprozess als
objektiv-rechtliches Schutzgut der Meinungsfreiheit*

Das Störpotenzial, das mit dem manipulativen Einsatz von Social Bots einhergeht, trifft den Funktionskreis der Individualkommunikation. Normativ ist damit der objektiv-rechtliche Gehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG und insbesondere der Meinungsfreiheit angesprochen, durch den der Kommunikationsprozess jenseits massenmedialer Berichterstattung verfassungsrechtlichen Schutz erfährt. Der folgende Abschnitt beleuchtet in diesem Zusammenhang zwei Aspekte: Zum einen wird nachgezeichnet, warum der Kommunikationsprozess überhaupt als eigenständiges Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG anerkannt wird. Das zentrale Begründungsmuster dabei ist die demokratiekonstituierende Funktion der Meinungsfreiheit. Zum anderen soll ein erster Blick auf die Frage geworfen werden,

²⁷² Zum Schutz von Automatisierungstechnologie durch die Meinungsfreiheit siehe oben unter Teil 2.B.III.3. Siehe auch *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 176.

wie sich das Prinzip des freien Kommunikationsprozesses konkretisieren lässt. Dabei zeigt sich eine beachtliche Diskrepanz zwischen dem normativen Anspruch, der mit dem Schutzgut verbunden ist, und seiner bisherigen verfassungsdogmatischen Operationalisierung.

a) Die demokratiekonstituierende Funktion der Meinungsfreiheit als Basis eines überindividuellen Freiheitsschutzes

Die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG entfaltet ihren Schutz in zwei Richtungen. Sie zeichnet sich zunächst durch einen starken Subjektbezug aus. *Smend* beschreibt die Meinungsfreiheit treffend als die „Lebensluft des Einzelnen“.²⁷³ Denn mit der Gewährleistung der Meinungsfreiheit wird der Mensch als selbstständig denkendes und zugleich soziales Wesen anerkannt. Sie öffnet einen Raum der sozialen Interaktion, in dem das Individuum sein Inneres nach außen kehren kann. Damit stillt sie nicht nur das menschliche Bedürfnis danach, sich der eigenen Gedanken zu entäußern und sich kommunikativ zu verwirklichen, sondern schafft die Grundbedingung für geistigen Austausch und gegenseitige Inspiration.²⁷⁴ Die Meinungsfreiheit kann daher als „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“ und als „eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“ angesehen werden.²⁷⁵ Aus dieser auf das Subjekt und seine individuelle Entfaltung konzentrierten Dimension der Meinungsfreiheit lässt sich das Schutzgut der kommunikativen Selbstbestimmung destillieren.²⁷⁶

Doch die Meinungsfreiheit besitzt einen Doppelcharakter: Sie ist nicht nur für das Individuum und dessen persönliche Entfaltung von fundamentaler Bedeutung, sondern ihr wohnt eine darüber hinausgehende „soziale Funktion“ als tragende Säule des demokratischen Gemeinwesens inne.²⁷⁷ Das Bundesverfassungsgericht attestiert der Meinungsfreiheit eine „schlechthin konstituierende“ Bedeutung für eine freiheitliche Demokratie.²⁷⁸ Dabei vollzieht es zwei argumentative Schritte: Erstens stellt es fest, dass erst das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung die „ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen“

²⁷³ *Smend*, VVDStRL 4 (1928), S. 44 (50).

²⁷⁴ Ähnlich *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 7.

²⁷⁵ BVerfGE 7, 198 (208); nüchtern E 82, 272 (281).

²⁷⁶ *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 7.

²⁷⁷ Zum Doppelcharakter der Meinungsfreiheit BVerfGE 7, 198 (208); 82, 272 (281); 85, 1 (16). Aus der Literatur *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 387; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 40; *Grimm*, NJW 1995, S. 1697 (1703). Zu Art. 118 der Weimarer Reichsverfassung *Smend*, VVDStRL 4 (1928), S. 44 (50).

Zur sozialen Funktion der Meinungsfreiheit *Häberle*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, S. 10.

²⁷⁸ BVerfGE 7, 198 (208). Prägnant auch BVerwG NJW 1986, S. 949 (950): „Die Freiheit der Meinungsäußerung ist [...] die Lebensluft eines freiheitlich-demokratischen Staates.“

ermöglicht; zweitens hält es die geistige Auseinandersetzung für das „Lebens-
element“ des demokratischen Systems.²⁷⁹ Es postuliert also einen normativen
Zusammenhang zwischen Kommunikationsprozess und der im Grundgesetz
vorgesehenen demokratischen Staatsordnung. Dieser Zusammenhang lässt sich
durch einen Rückgriff auf die oben bereits ausgebreiteten Funktionen von Öff-
entlichkeit erhärten.²⁸⁰ Der Kommunikationsprozess als Teilelement der Öffent-
lichkeit ermöglicht und stabilisiert demokratische Herrschaft: Er wirkt integra-
tionsstiftend und fördert die Kompromissfindung in einer pluralen Gesellschaft.
Zugleich ist er Voraussetzung einer freien Wahl und besitzt deshalb eine legiti-
mationsstützende Funktion. Aber auch unabhängig vom Legitimationsmodus
der Wahlen eröffnet der Kommunikationsprozess ein Forum demokratischer
Partizipation. Und nicht zuletzt fungiert er als dezentrale Kontrollinstanz staat-
lichen Handelns, die den demokratischen Verantwortungszusammenhang zwi-
schen Wahlvolk und dessen Repräsentanten stärkt. Angesichts dieser engen Ver-
flechtung besteht kein Zweifel daran, dass der Kommunikationsprozess als Pro-
dukt kollektiver Grundrechtsausübung integraler Bestandteil der grundgesetz-
lichen Demokratie ist. In einem nächsten Schritt stellt sich nun die Frage, welche
rechtsdogmatischen Schlüsse sich aus diesem funktionalen Zusammenhang zie-
hen lassen.

Das Bundesverfassungsgericht und der überwiegende Teil der Literatur er-
kennen den Kommunikationsprozess als eigenständiges Schutzgut der Mei-
nungsfreiheit an.²⁸¹ Der Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG
wird also um eine überindividuelle Komponente ergänzt: Er schützt die kom-
munikative Selbstbestimmung der einzelnen Person, aber auch den Prozess der
Meinungsbildung als Wesenselement demokratischer Öffentlichkeit. Metho-
disch handelt es sich dabei um eine funktionale Interpretation der Meinungs-
freiheit,²⁸² durch die der enge Zusammenhang von Kommunikationsprozess und
demokratischem Prinzip eine dogmatisch konsequente Umsetzung erfährt. Ins-
besondere wird der Kommunikationsprozess unabhängig von der individuellen
Grundrechtsausübung als verfassungsrechtlich geschütztes Gut und Abwägungs-

²⁷⁹ BVerfGE 7, 198 (208).

²⁸⁰ Siehe dazu oben unter Teil 3.A.I.4.

²⁸¹ BVerfGE 8, 104 (112); 57, 295, (319 f.); 74, 297 (323); 83, 238 (295 f.); 85, 23 (31); 97, 391
(399); 114, 339 (350). *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 40, 42, 214;
Schmidt-Jortzig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VII, § 162 Rn. 9; *Bethge*, in: Sachs
(Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 18; *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 22;
Ridder, in: Neumann u.a. (Hrsg.), Die Grundrechte II, S. 243 (265, 269); *Vesting*, JZ 2020,
S. 975 (979); *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 144 ff. Kritisch dagegen *Jes-
taedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 19 ff., der ein „subjektloses Schutzgut“
vermeiden und zwischen „Schutzzweck und Schutzgut“ unterscheiden will, im Ergebnis „die
politisch-demokratische Komponente der Meinungsfreiheit“ aber durchaus anerkennt und
ihr auch dogmatisches Gewicht beimisst.

²⁸² *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 48. Zum Begriff und der
Methode der Funktionalisierung im Bereich der Kommunikationsfreiheiten siehe *Flitsch*,
Die Funktionalisierung der Kommunikationsgrundrechte, S. 24 ff.

parameter anerkannt. Damit ist eine Analysefolie gefunden, auf der sich Störungen der demokratischen Öffentlichkeit, die dem Funktionskreis der Individualkommunikation zuzuordnen sind, abbilden lassen. Diese verfassungsrechtliche Weichenstellung und der mit ihr aufgezeigte Demokratiebezug führt dagegen nicht zu einer pauschalen Privilegierung einer „öffentlichen“ Meinungsfreiheit, in der politische Äußerungen stärker als andere Inhalte gewichtet werden.²⁸³ Vielmehr soll an dieser Stelle lediglich festgestellt werden, dass der Schutz des Kommunikationsprozesses mehr als nur ein Reflex auf individuelle Freiheitsgewährleistungen darstellt. Der Prozess der Meinungsbildung genießt als kollektives Unterfangen der demokratischen Gemeinschaft eigenständigen Schutz.

b) (*Unzureichende*) verfassungsdogmatische Konkretisierung des Schutzguts

Versteht man Verfassungsdogmatik als einen kontinuierlichen Prozess der Konkretisierung, bei dem aus abstrakten Prinzipien rechtlich greifbare Regeln gewonnen werden, so befindet sich das identifizierte Schutzgut noch in einem Anfangsstadium. Zunächst konnte lediglich festgestellt werden, dass Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG nicht nur die individuelle Entfaltung der Person unter verfassungsrechtlichen Schutz stellt, sondern auch den Prozess der Kommunikation als überindividuellen Normgehalt anerkennt. Im Dunkeln bleibt jedoch, welche rechtlichen Konsequenzen sich daraus für konkrete Lebenssachverhalte ableiten lassen. Für die präzise Einordnung des Phänomens der Social Bots fehlt es derzeit somit an einem verfassungsdogmatischen Konkretisierungsansatz.

Das Bundesverfassungsgericht lobt den Zielwert der „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ aus und formuliert damit den übergeordneten normativen Anspruch des Art. 5 Abs. 1 GG, an dem sich die Funktionskreise der Individual- und der Massenkommunikation ausrichten sollen.²⁸⁴ Wann der Idealzustand eines freien Kommunikationsprozesses erreicht ist, hat das Gericht bislang jedoch nicht auf eine allgemeingültige Formel gebracht.²⁸⁵ Es spricht lediglich vom Schutz der „Voraussetzungen für die Herstellung und Aufrechterhaltung des Kommunikationsprozesses“ oder von der „Funktionsfähigkeit des Meinungsbildungsprozesses“.²⁸⁶ Eine für alle Teilgewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG anwendbare Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe erfolgt nicht.

²⁸³ Dieser Vorwurf ist immer wieder Ausgangspunkt für Kritik an einer Funktionalisierung der Kommunikationsgrundrechte, siehe *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG I, Art. 5 Rn. 9; *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 48 f.; *Flitsch*, Die Funktionalisierung der Kommunikationsgrundrechte, S. 100 ff. Mit einer vermittelnden Ansicht *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 45.

²⁸⁴ Vgl. BVerfGE 57, 295 (319). Siehe außerdem oben unter Teil 3.D.I.2.a).

²⁸⁵ *Schulz* u.a., Machtverschiebung in der öffentlichen Kommunikation, S. 9. Siehe auch Dreizehnter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, BT-Drs. 17/12542, S. 24; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 25.

²⁸⁶ BVerfGE 97, 391 (399); 114, 339 (350).

Deutlicher wird das Bundesverfassungsgericht lediglich im Kontext der Mediengrundrechte. Insbesondere für die Rundfunkfreiheit hat es mit dem Gebot der Vielfaltssicherung einen dogmatischen Maßstab entwickelt, mit dem sich die normativen Konturen des überindividuellen Grundrechtsgehalts näher bestimmen lassen.²⁸⁷ Voraussetzung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch den Rundfunk sei „eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird“.²⁸⁸ Das Vielfaltsgebot lässt sich in eine positive und eine negative Komponente aufteilen: Erforderlich ist zum einen „die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen – auch diejenigen von Minderheiten –, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen“; zum anderen ist das Vielfaltsgebot auf „die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht“ ausgerichtet.²⁸⁹

Ähnliche Konkretisierungsansätze können für den Funktionskreis der Individualkommunikation nicht festgestellt werden. Hier bleibt es bei den bereits erwähnten allgemeinen Aussagen zum Schutzgut, ohne dass die Funktionsbedingungen des Kommunikationsprozesses durch das Bundesverfassungsgericht näher bestimmt werden. Auch die Rechtswissenschaft steuert keine präzisen Kriterien bei, sondern beschreibt das Schutzgut meist auf hohem Abstraktionsniveau.²⁹⁰ Es lässt sich deshalb konstatieren, dass es sich bei der Freiheit des Kommunikationsprozesses um ein verfassungsrechtliches Schutzgut handelt, dem der dogmatische Unterbau fehlt. Denn komplexe Kommunikationsphänomene wie der Einsatz von Social Bots lassen sich ohne einen dogmatischen Konkretisierungsmechanismus nicht an abstrakten Schutzgütern messen. Zu pauschal wäre es etwa, den Täuschungscharakter von Social Bots als Verstoß gegen die „Integrität des freien, demokratischen Willensbildungsprozesses“ zu werten, ohne sich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen eines integren Kommunikationsprozesses näher auseinanderzusetzen.²⁹¹ Vielmehr bedarf es sensiblerer Indika-

²⁸⁷ Weitere Beispiele für Konkretisierungen der objektiv-rechtlichen Gehalte der Mediengrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bei *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 226 ff., 232 ff.

²⁸⁸ BVerfGE 57, 295 (320). Zum Gebot der Vielfaltssicherung *Zentara*, Medienordnung und Öffentlicher Diskurs, S. 113 ff.

²⁸⁹ BVerfGE 73, 118 (160); 136, 9 (28). Zur Differenzierung in positive und negative Vielfaltssicherung siehe *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 44; *Schulz* u.a., ZUM 2001, S. 621 (625).

²⁹⁰ Bezeichnend *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 102: „Anzustreben ist die Ermöglichung eines Optimums an Freiheitlichkeit der Kommunikation, und zwar insbesondere der Kommunikation als Prozeß.“ Mit weiteren Beispielen *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 27, insbesondere Fn. 122.

²⁹¹ In diese Richtung aber *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023); *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (93 f.). Für eingehende verfassungs-

toren, um das Konfliktpotenzial präzise abzubilden. Anliegen der weiteren Untersuchung wird es daher sein, eine Argumentationslinie aufzubauen, mit der sich der überindividuelle Normgehalt der Meinungsfreiheit konkretisieren lässt. Es muss geklärt werden, unter welchen Voraussetzungen individualkommunikative Beeinflussungsformen die Freiheit des Meinungsbildungsprozesses in Frage stellen.

4. Zwischenergebnis

Mit der Anerkennung der objektiven Dimension vergrößert sich die Reichweite der Grundrechte in zweierlei Hinsicht. Auf der einen Seite erweitert sich das Spektrum der rechtlichen Zusammenhänge, in denen die Grundrechte normative Geltungskraft beanspruchen. Auf der anderen Seite befördert die objektive Dimension die materiell-rechtliche Entfaltung einzelner Grundrechtsnormen: Es kommt zu einer Ergänzung des subjektiv-individuellen Kerns der Grundrechtsgarantien um überindividuelle Normgehalte. Dies trifft auch für die Kommunikationsgrundrechte zu. Sie beinhalten nicht nur individuelle Freiheitsansprüche, sondern sind auch auf den Schutz des Kommunikationsprozesses als kollektives Unterfangen der demokratischen Gemeinschaft ausgerichtet. Der Grund für diese normative Anreicherung liegt in der demokratiekonstituierenden Funktion des Art. 5 Abs. 1 GG. Unklar ist jedoch, wie sich das überindividuelle Schutzgut operationalisieren und auf konkrete Lebenssachverhalte anwenden lässt. Insbesondere für den Funktionskreis der Individualkommunikation, dem auch das Phänomen der Social Bots zuzurechnen ist, fehlt es an einem dogmatischen Konkretisierungsmechanismus.

II. Das Konzept kommunikativer Chancengleichheit als Konkretisierungsansatz

Der überindividuelle Normgehalt der Meinungsfreiheit lässt sich anhand des Prinzips der kommunikativen Chancengleichheit konkretisieren. Dieser normative Grundsatz eröffnet einen Maßstab, mit dem die Funktionsbedingungen eines freien Kommunikationsprozesses näher bestimmt werden können. Insbesondere erlaubt er es, kommunikative Machtstellungen zu identifizieren und verfassungsrechtlich einzuordnen. Damit handelt es sich bei dem Konzept der kommunikativen Chancengleichheit um einen dogmatischen Ansatz, anhand dessen sich auch das Manipulationspotenzial von Social Bots normativ abbilden lässt.

Im Folgenden soll auf die normativen Grundlagen kommunikativer Chancengleichheit eingegangen werden, um eine spätere Anwendung des Konzepts auf das Phänomen der Social Bots vorzubereiten. Zunächst wird der übergeordnete Kontext dargestellt und das Prinzip der Chancengleichheit als Funktions-

rechtliche Untersuchung der „diskursiven Integrität“ siehe *Schimmele*, Staatliche Verantwortung für diskursive Integrität in öffentlichen Räumen, S. 52 ff.

element eines demokratischen Wettbewerbs eingeordnet. Daraufhin wird auf die verfassungsrechtliche Verankerung eingegangen und die normative Kernaussage des Konzepts herausgearbeitet. Schließlich werden zwei Anwendungsfelder beleuchtet, in denen die Wertungen kommunikativer Chancengleichheit zum Tragen kommen.

1. Übergeordneter Kontext: Demokratischer Wettbewerb und das Prinzip der Chancengleichheit

Die verfassungsrechtliche Funktion kommunikativer Chancengleichheit erschließt sich, wenn man sie in einen übergeordneten Kontext einordnet, nämlich als Grundvoraussetzung eines funktionierenden demokratischen Wettbewerbs. Das demokratische System folgt in vielerlei Hinsicht der Logik des Wettbewerbs.²⁹² Gegenstand des demokratischen Konkurrenzkampfs ist politische Macht.²⁹³ Um dieses knappe Gut wird in unterschiedlichen Arenen gerungen: Bei der Wahl konkurrieren die Parteien um die Stimmen der Bürger und die Erteilung eines demokratischen Mandats. Im Parlament streiten die Abgeordneten und Fraktionen um politische Gestaltungsoptionen; dabei stehen sie im ständigen Wettbewerb um Mehrheiten im legislativen Prozess. Und auch der nichtstaatliche Komplex der Öffentlichkeit ist durch Konkurrenz geprägt: Im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung stehen sich diverse Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft im kommunikativen Wettstreit gegenüber. Ihr Anliegen ist es, ein möglichst breites Publikum zu erreichen und von den eigenen Standpunkten zu überzeugen. Dabei kämpfen sie auf dem „Marktplatz der Ideen“ um Aufmerksamkeit und Meinungshoheit.

Der Wettbewerbsgedanke besitzt auch eine verfassungsrechtliche Dimension. Obwohl der Zusammenhang zwischen demokratischer Ordnung und Wettbewerbsparadigma im Verfassungstext keine explizite Erwähnung findet, steht fest: Die im Grundgesetz geregelten demokratischen Prozesse sind auf einen funktionierenden Wettbewerb angewiesen.²⁹⁴ Dem Wettbewerbsprinzip kommt zwar kein normativer Selbststand zu und doch kann auf ihn im demokratischen Verfassungsgefüge nicht verzichtet werden. Denn kompetitive Elemente erfüllen wichtige Funktionen: Sie sind zugleich Ausprägung und Voraussetzung individueller Freiheit und verringern die Abhängigkeiten von einzelnen politischen Akteuren. Sie stimulieren Denk- und Entwicklungsprozesse und erhöhen so die Innovationskraft demokratischer Verfahren; dadurch steigern sie auch die Anpassungsfähigkeit des sozialen Systems insgesamt. Und schließlich verhindert

²⁹² Siehe die umfangreichen Studien von *Hatje*, VVDStRL 69 (2010), S. 135 (139 ff.) und *Kotzur*, VVDStRL 69 (2010), S. 173 (175 ff.). Außerdem *Morlok/Merten*, Parteienrecht, S. 97: „Der Wettbewerb ist [...] das zentrale Element zur Entfaltung der Demokratie.“; *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 63 ff.

²⁹³ *Kotzur*, VVDStRL 69 (2010), S. 173 (190).

²⁹⁴ Vgl. *Kotzur*, VVDStRL 69 (2010), S. 173 (194 ff.).

ständiger Wettbewerb, dass Machtstrukturen verkrusten, denn aus dem Konkurrenzkampf gehen immer wieder neue Personen und ihre politischen Programme als „Gewinner“ hervor.²⁹⁵ Auf die Bedeutung des Wettbewerbs weist auch das Bundesverfassungsgericht – insbesondere im Kontext der Kommunikationsfreiheiten – immer wieder hin.²⁹⁶ So identifiziert es den „geistigen Kampf“, die „freie Auseinandersetzung der Ideen“ und den „Kampf der Meinungen“ als Kernelemente des demokratischen Systems.²⁹⁷ Und den „Wettbewerb der Meinungen“ hält es für ein kommunikationsgrundrechtlich geschütztes Gut.²⁹⁸

Aus rechtsdogmatischer Sicht kann die Wettbewerbsperspektive gerade bei der Konkretisierung überindividueller Grundrechtsgehalte von Nutzen sein. Sie hilft dabei, den normativen Fokus zu erweitern und an Stelle des einzelnen Kommunikationsteilnehmers den gesamten Prozess der Kommunikation und dessen Funktionsbedingungen in den Blick zu nehmen. Nur wenn ein fairer Wettbewerb garantiert ist, an dem jeder gleichberechtigt partizipieren kann, kann von einer freien demokratischen Meinungsbildung gesprochen werden.

Welche normativen Konsequenzen lassen sich aus dem postulierten Wettbewerbsbezug der demokratischen Ordnung ziehen? Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass das Grundgesetz keine detaillierten Wettbewerbsvorschriften enthält, die etwa mit dem einfachgesetzlichen Kartell- und Lauterkeitsrecht vergleichbar wären.²⁹⁹ Allerdings lassen sich ihm durchaus Strukturprinzipien mit wettbewerbsrechtlichem Einschlag entnehmen. Im Mittelpunkt steht dabei das Prinzip der Chancengleichheit, das als „gerechtigkeitsorientierte Funktionsbedingung“ des demokratischen Wettbewerbs in unterschiedlichen Kontexten Bedeutung gewinnt.³⁰⁰ Demokratische Gleichheit heißt Chancengleichheit im Streben nach politischer Macht.³⁰¹ Sie bezieht sich auf alle politischen Mitwirkungsrechte und wirkt sich auf das Wahl-, das Parlaments- und das Parteienrecht aus.³⁰² Darüber hinaus prägt das Prinzip der Chancengleichheit auch den grundrecht-

²⁹⁵ Zu den skizzierten Funktionen des demokratischen Wettbewerbs siehe *Hatje*, VVDStRL 69 (2010), S. 135 (145 ff.).

²⁹⁶ Mit den hier genannten und weiteren Beispielen aus der Rechtsprechung *Klein*, Konkurrenz auf dem Markt der geistigen Freiheiten, S. 19 f. Vgl. auch *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 28, der den politischen Willensbildungsprozess als „Jedermann-Wettbewerb“ bezeichnet.

²⁹⁷ BVerfGE 7, 198 (208); 12, 113 (115).

²⁹⁸ BVerfGE 25, 256 (268).

²⁹⁹ *Hatje*, VVDStRL 69 (2010), S. 135 (147).

³⁰⁰ *Kotzur*, VVDStRL 69 (2010), S. 173 (191 ff.). Vgl. auch *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 66. Zur Einordnung der Chancengleichheit als Wettbewerbsgleichheit siehe *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 14 ff.

³⁰¹ *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR II, § 24 Rn. 41. Siehe auch *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 133, 157.

³⁰² *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR II, § 24 Rn. 41; *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 62 ff.; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 (Demokratie), Rn. 35 ff.; *Volkman*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar GG, Art. 20 (4. Teil, Demokratieprinzip), Rn. 15.

lich geschützten Bereich der kommunikativen Partizipation.³⁰³ Diese Facette kann als kommunikative Chancengleichheit bezeichnet werden.³⁰⁴ Sie gilt es, in einem nächsten Schritt näher zu beleuchten.

2. Verfassungsrechtliche Verankerung und Funktion

Das maßgeblich von *Hoffmann-Riem* und *Schulz* geprägte Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit ist ein zentraler Baustein im normativen System der Kommunikationsfreiheiten.³⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich zwar nicht explizit auf das Konzept, allerdings schimmern seine Wertungen in der Rechtsprechung immer wieder durch.³⁰⁶ Das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit eröffnet einen normativ gehaltvollen Maßstab, anhand dessen sich die Funktionsbedingungen eines demokratischen Meinungskampfs formulieren lassen. Es knüpft damit an das Ideal der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung an und verleiht diesem abstrakten Zielwert normative Substanz.³⁰⁷

Insofern verfolgt das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit einen ähnlichen Zweck wie das vom Bundesverfassungsgericht etablierte Gebot der Vielfaltssicherung, das ebenfalls die Bedingungen eines freien Kommunikationsprozesses zu konkretisieren sucht.³⁰⁸ Beide Konzepte stehen aber nur scheinbar in Konkurrenz zueinander. Vielfalt und Chancengleichheit sind jeweils wichtige Aspekte eines demokratischen Diskurses. Richtigerweise sollten beide Zielgrößen deshalb nicht als dogmatische Alternativen, sondern als aufeinander aufbauende Funktionselemente verstanden werden.³⁰⁹ Meinungsvielfalt ist das „ge-

³⁰³ *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR II, § 24 Rn. 41.

³⁰⁴ Siehe nur *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12.

³⁰⁵ Siehe *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 74, 99, 177, der die Begriffe der kommunikativen Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit synonym verwendet; *ders.*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12 ff.; *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 168. Im Kontext digitaler Kommunikation *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 127 ff.; *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 44 ff.; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 31 ff.; *Bortnikov*, Netzneutralität und Bedingungen kommunikativer Selbstbestimmung, S. 47 f., 50 f.; *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 267 ff.

³⁰⁶ Siehe etwa BVerfGE 25, 256 (265), in der Entscheidung stellt das Gericht ausdrücklich auf die Verletzung der „Gleichheit der Chancen beim Prozeß der Meinungsbildung“ ab. Vgl. auch E 44, 125 (142); 57, 295 (329); 69, 315 (346).

³⁰⁷ *Schulz* u.a., ZUM 2001, S. 621 (625) bezeichnen die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung als „Primärziel“, von dem das Gebot der kommunikativen Chancengleichheit abgeleitet wird. Ähnlich *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (74).

³⁰⁸ *Schulz* u.a., ZUM 2001, S. 621 (625). Als weitere Ansätze, die auf das Primärziel der freien Meinungsbildung ausgerichtet sind, nennt *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 48 ff. das Konzept der „Offenhaltung des Kommunikationsprozesses“ sowie die „Integrationsfunktion“.

³⁰⁹ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 35 spricht von einer „Synthese“ beider Ansätze. Ähnlich *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 46.

dachte Ergebnis“ eines chancengleichen Wettbewerbs.³¹⁰ Im Kontext des Untersuchungsgegenstands der Social Bots ist das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit der vorzugswürdige Konkretisierungsmaßstab. Dafür spricht zum einen, dass es sich bei dem Gebot der kommunikativen Chancengleichheit um das allgemeinere bzw. tieferliegende Prinzip handelt. Normative Präzisierungen, die erforderlich sind, um neue Kommunikationsphänomene verfassungsrechtlich einzuordnen, sollten deshalb hier ihren Ausgangspunkt haben. Zum anderen weist das Gebot der Vielfaltssicherung – jedenfalls in der Lesart des Bundesverfassungsgerichts – bereits in seiner Konzeption eine deutliche Ausrichtung auf den Bereich der Massenkommunikation und insbesondere den Rundfunk auf. Ein Transfer des dogmatischen Ansatzes auf den Funktionskreis der Individualkommunikation ist – im Gegensatz zum Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit – nicht ohne Weiteres möglich.

Die verfassungsrechtliche Funktion der kommunikativen Chancengleichheit ist es, einen freien und offenen Kommunikationsprozess zu gewährleisten.³¹¹ Das normative Fundament des Prinzips liegt damit in Art. 5 Abs. 1 GG oder genauer: im überindividuellen Normgehalt der Kommunikationsfreiheiten.³¹² Relevant wird das Konzept kommunikativer Chancengleichheit bislang vor allem im Kontext massenmedialer Kommunikationsformen.³¹³ Der Grund dafür ist, dass in diesem Bereich Machtungleichgewichte strukturell vorprogrammiert sind, während im Feld der Individualkommunikation – zunächst – „eine Chancengleichheit der Kommunikationspartner unterstellt werden“ kann.³¹⁴ Es wäre allerdings verfehlt, die normative Reichweite auf die Presse- und Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu beschränken.³¹⁵ Denn auch der Funktionskreis der Individualkommunikation kann nur dann als frei bezeichnet werden, wenn in ihm ein chancengleicher Wettbewerb möglich ist und seine Teilnehmer sich auf Augenhöhe gegenüberstehen.³¹⁶ Eine Gefährdung der kommunikativen Chancen-

³¹⁰ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 170. Ebenso Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 35; Leopoldt, Navigatoren, S. 41.

³¹¹ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 178; Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 16; Schmitt Glaeser, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 28; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 157.

³¹² Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, S. 99. Zu den überindividuellen Gehalten des Art. 5 Abs. 1 GG siehe oben unter Teil 3.D.I.

³¹³ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 169, 179. Siehe auch Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, S. 177 f.; Held, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 44 ff.

³¹⁴ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 179.

³¹⁵ Mit einem restriktiven Ansatz dagegen Gersdorf, AfP 2011, S. 209 (214); ders., K&R 2015, Beiheft zu Heft 2, S. 17.

³¹⁶ Hoffmann-Riem/Schulz, in: Jarren u.a. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, S. 154 (158); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 214.

gleichheit mag zwar jenseits massenmedialer Kommunikationsformen seltener sein, ausgeschlossen ist sie aber keineswegs.³¹⁷ Dies wird sich am Beispiel der Social Bots illustrieren lassen.

3. Normativer Gehalt: Kommunikative Chancengleichheit als privilegienkritischer Analysemaßstab

Das Gebot der kommunikativen Chancengleichheit sichert den fairen Wettbewerb in der Arena des geistigen Meinungskampfs. Damit gehört es zu den Grundvoraussetzungen eines freien und offenen Kommunikationsprozesses. Das Konzept geht von der Prämisse aus, dass die kommunikative Entfaltung des Bürgers im demokratischen System auf bestimmte „Rahmenbedingungen angewiesen ist“.³¹⁸ Kommunikative Teilhabe wird also nicht als schlichte Konsequenz individueller Freiheitssphären verstanden, sondern als Produkt aus individuellem Freiheitsschutz und der Gewährleistung chancengleicher Kommunikationsbedingungen. Das Prinzip der Chancengleichheit ist das normative Korrektiv eines ungebremsten Wettbewerbs im Bereich der öffentlichen Kommunikation. Sein Ziel ist, dass jede Person die tatsächliche Möglichkeit hat, „situationsadäquat als Kommunikator oder Rezipient am Kommunikationsprozess teilzunehmen, um so im Ergebnis gleichberechtigt zum Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beizutragen“.³¹⁹ Damit sind Funktion und konkreter Anspruch des Prinzips formuliert. In einem nächsten Schritt ist nun der normative Gehalt näher zu bestimmen.

Das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit nimmt eine grundsätzlich privilegienkritische Perspektive ein.³²⁰ Es basiert auf der Annahme, dass Machtungleichgewichte dem Ideal eines freien kommunikativen Wettstreits zuwiderlaufen.³²¹ Diese normative Grundaussage des Konzepts lässt sich durch einen Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stützen. Das Gericht geht zum einen davon aus, dass „sich im Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung im allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultante

³¹⁷ Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 179.

³¹⁸ Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, S. 74; ders., in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 18; ähnlich Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 42.

³¹⁹ Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 32. Hoffmann-Riem, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 14 rekurriert auf die „reale[n] Möglichkeiten subjektiver Entfaltung“ sowie die „Sicherung der Fähigkeit des Kommunikators und Rezipienten, sich im Rahmen der selbst gesetzten Präferenzordnung situationsadäquat zu verhalten“. Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 178 fordert, „dass jedes Subjekt die reale Chance hat, aktiv und passiv am Kommunikationsprozess zu partizipieren“.

³²⁰ Hoffmann-Riem, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12; Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 32; Leopoldt, Navigatoren, S. 41. Vgl. auch Kriele, VVDStRL 29 (1971), S. 46 (61), der demokratische Gleichheit als „Gegenprinzip [...] zu Privilegien“ versteht.

³²¹ Siehe auch Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR II, § 24 Rn. 40.

herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind“.³²² Es legt also ein Verständnis von Öffentlichkeit zugrunde, in dem ein ausgewogenes Verhältnis kommunikativer Machtstellungen anzustreben ist. Zum anderen formuliert es ein Idealbild des geistigen Meinungskampfs, das mit Machtungleichgewichten nicht kompatibel ist: Die kommunikative Auseinandersetzung lebt von „geistigen Argumenten“ und der „Überzeugungskraft von Darlegungen, Erklärungen und Erwägungen“.³²³ Solche können aber nur dann zum Tragen kommen, wenn der Konkurrenzkampf nicht durch sonstige Machtstrukturen überschattet und verzerrt wird. Diese Wertungen verdichten sich im Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit zu einem verfassungsrechtlichen Analysemaßstab, dessen Zweck es ist, kommunikative Machtstellungen kritisch zu hinterfragen und so die Freiheit des Meinungsbildungsprozesses zu schützen.

Das Konzept kommunikativer Chancengleichheit steht Machtungleichgewichten zwar kritisch gegenüber, lehnt sie jedoch nicht grundsätzlich ab. Rechtstechnisch lässt es sich als Verfassungsprinzip im Sinne eines Optimierungsgebots verstehen,³²⁴ dessen Aufgabe es ist, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den normativen Bezugspunkten der Freiheit und Gleichheit herzustellen. Es geht also darum, chancengleiche Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen, ohne „subjektive Entfaltungsinteressen zu nivellieren“.³²⁵ Ein Zustand, in dem jeder Wettbewerbsvorteil und jede kommunikative Überlegenheit getilgt wird, ist mit dem Ideal eines freien Diskurses nicht vereinbar. Ein demokratisches System lebt von der Pluralität der ihm angehörenden Subjekte: Dazu gehört auch, dass manche Individuen auf Grund ihrer persönlichen Eigenschaften oder ihres besonderen Einsatzes einen größeren Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess nehmen können als andere.³²⁶ Denn Tatsache ist, dass kommunikative Macht nicht selten „ein Ausdruck intensiver und engagierter Freiheitsbetätigung“ ist.³²⁷ Solche Unterschiede auszuradieren, hieße, die Freiheit des Einzelnen auf ein Minimum zu reduzieren und damit letztlich auch dem demokratischen Wettbewerb zu schaden. Aus diesem Grund ist das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit gerade nicht als „egalitäres, auf ‚Gleichmacherei‘ zielendes Konzept“ zu verstehen.³²⁸ Es lässt Raum für kommunikative Privilegien, hält sie aber für „legitimierungsbedürftig“ und etabliert damit ein Begründungs- bzw. Rechtfertigungserfordernis.³²⁹

³²² BVerfGE 69, 315 (345).

³²³ BVerfGE 25, 256 (265). Im Kontext der kommunikativen Chancengleichheit rezipiert von *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12.

³²⁴ Zum Verständnis von (grundrechtlichen) Prinzipien als Optimierungsgebote siehe *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 75 ff.

³²⁵ *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 14.

³²⁶ Siehe dazu *Dworkin*, Sovereign virtue, S. 364.

³²⁷ *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR II, § 24 Rn. 40.

³²⁸ *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 14.

³²⁹ *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12; *ders.*, Kommunikationsfreiheiten, S. 177; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 32. Aus der

Damit lässt sich festhalten: Das Konzept kommunikativer Chancengleichheit verlangt, dass jedes Individuum die reale Möglichkeit besitzt, gleichberechtigt am Kommunikationsprozess zu partizipieren. Es identifiziert kommunikative Machtungleichgewichte als potenzielle Hindernisse chancengleicher Teilhabe. Gleichwohl steht es kommunikativer Macht und den mit ihr einhergehenden Vorteilen im Meinungskampf nicht prinzipiell im Weg, sondern – und hierin liegt die zentrale normative Aussage – fordert für sie eine Rechtfertigung.

4. Bisherige Anwendungsfelder

Im Folgenden soll der Blick auf die Anwendungsfelder gerichtet werden, in denen die Wertungen der kommunikativen Chancengleichheit zur Geltung kommen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Gewährleistung gleicher Zugangschancen sowie die Verhinderung von Machtkonzentrationen im Mediensektor. Es wird sich zeigen, dass das Konzept der kommunikativen Chancengleichheit in seiner bisherigen Operationalisierung das Phänomen der Social Bots nur unzureichend erfasst.

a) Chancengleicher Zugang zum Kommunikationsprozess

Die wohl bedeutsamste Ausprägung kommunikativer Chancengleichheit betrifft den Zugang zum Kommunikationsprozess. Der chancengleiche Zugang zum Raum der Öffentlichkeit ist die Grundbedingung kommunikativer Partizipation. Die negativen Auswirkungen ungleicher Zugangsmöglichkeiten perpetuieren sich in allen darauffolgenden Stadien kommunikativer Teilhabe. Deshalb überrascht es nicht, dass der Aspekt der Zugangsgleichheit bei der Operationalisierung des Konzepts eine zentrale Position einnimmt.³³⁰ Das Gebot der Zugangschancengleichheit besitzt zwei Dimensionen: Einerseits müssen Kommunikatoren einen freien Zugang zu Publikationsformaten und Verbreitungsnetzwerken haben, sodass sie sich aktiv am Kommunikationsgeschehen beteiligen können; andererseits sind auch auf Rezipientenseite diejenigen Rahmenbedingungen zu garantieren, die für eine selbstbestimmte Nutzung des Informationsangebots erforderlich sind.³³¹

Die verfassungsrechtlichen Konsequenzen, die mit der Forderung nach Zugangschancengleichheit einhergehen, sind vielfältig. So wird aus dem Gebot ein staatlicher Bildungsauftrag abgeleitet, dessen Anliegen es ist, die kommunikative

Rechtsprechung siehe BVerfGE 20, 162 (176) – in der Entscheidung hält das Bundesverfassungsgericht die Privilegien von Pressevertretern für rechtfertigungsbedürftig.

³³⁰ Siehe etwa *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 101; *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 46; *Leopoldt*, Navigatoren, S. 43.

³³¹ Zu beiden Dimensionen *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 32; *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 46; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 101; *Leopoldt*, Navigatoren, S. 43 ff.; *Schulz* u.a., ZUM 2001, S. 621 (625).

Kompetenz bzw. Selbstständigkeit der Bürger zu fördern.³³² Darüber hinaus spielt es etwa bei der Zulassung (privater) Rundfunkveranstalter eine wichtige Rolle und verpflichtet den Gesetzgeber, Regeln aufzustellen, durch die „eine gleiche Chance der Bewerber gewährleistet“ wird.³³³ Und auch im Kontext digitaler Kommunikationsmöglichkeiten gewinnt der Aspekt der Zugangschancengleichheit zunehmend an Bedeutung. Er ist das normative Fundament eines auf dem Prinzip der Netzneutralität aufbauenden Internets.³³⁴ Der Begriff der Netzneutralität bezeichnet die diskriminierungsfreie Datenübertragung im Internet.³³⁵ Die grundsätzliche Gleichbehandlung von Datenpaketen lässt sich umgehen, indem die Netzbetreiber bestimmte Anbieter, Anwendungen oder Inhalte priorisieren bzw. drosseln.³³⁶ Solche Vorgehensweisen verzerren die Zugangschancen sowohl auf Kommunikatoren- als auch auf Rezipientenebene. Abweichungen vom Grundsatz der Netzneutralität sind mit Blick auf das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit deshalb problematisch und nur ausnahmsweise gerechtfertigt.³³⁷

Ein weiteres Beispiel für die Relevanz der Zugangschancengleichheit bilden die digitalen Plattformen. Im digitalen Raum nehmen Plattformen als intermediäre Instanzen eine zentrale Stellung ein; sie kanalisieren die Informationsflut und stellen die Infrastruktur für digitale Interaktionsformen zur Verfügung. Für den Bereich der Kommunikation sind insbesondere die Suchmaschinen als informationsmittelnde und die sozialen Netzwerke als interaktionsmittelnde Schnittstellen von Bedeutung.³³⁸ Ohne Zugang zu den Plattformen, ist eine selbstbestimmte kommunikative Entfaltung im digitalen Raum nicht möglich. Konsequenterweise wird deshalb aus dem Prinzip kommunikativer Chancengleichheit das Gebot der Suchmaschinenneutralität abgeleitet.³³⁹ Darunter ist die „Neu-

³³² Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 168 f.; Hoffmann-Riem, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 13.

³³³ BVerfGE 57, 295 (329). Zu den Anforderungen an das Zulassungsverfahren und ihrer Übertragbarkeit auf die Bereiche des Kabelfernsehens und des digitalen Fernsehens Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 255 ff.

³³⁴ Vgl. Holznel, AfP 2011, S. 532 (535).

³³⁵ Bortnikov, Netzneutralität und Bedingungen kommunikativer Selbstbestimmung, S. 34.

³³⁶ Zu Netzwerkmanagementtechniken Bortnikov, Netzneutralität und Bedingungen kommunikativer Selbstbestimmung, S. 6 ff.; Holznel, AfP 2011, S. 532 (532).

³³⁷ Zu den verfassungsrechtlichen Spannungen bei einer Durchbrechung der Netzneutralität siehe Bortnikov, Netzneutralität und Bedingungen kommunikativer Selbstbestimmung, S. 44 ff.; Holznel, AfP 2011, S. 532 (535). Für eine restriktivere Anwendung des Prinzips kommunikativer Chancengleichheit plädiert Gersdorf, K&R 2015, Beiheft zu Heft 2, S. 18 ff., der vor „Gleichmacherei“ und der „Gleichstellung sämtlicher Medienanbieter“ warnt.

³³⁸ Für eine Systematisierung der Plattformfunktionen siehe etwa Specht-Riemenschneider u.a., Grundlegung einer verbrauchergerechten Regulierung interaktionsmittelnder Plattformfunktionalitäten, S. 20 f.

³³⁹ Dörr/Schuster, in: Stark u.a. (Hrsg.), Die Googleisierung der Informationssuche, S. 262 (311 f.); Hartl, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 198; ähnlich Grabenwarter, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 1028.

tralität bei Indexierung und Positionierung der Informationen und Meinungen“ als Voraussetzung für einen „chancengleichen Zugang zu einem aussichtsreichen Suchmaschinenranking“ zu verstehen.³⁴⁰ Das Gebot gleicher Zugangschancen gilt jedoch nicht nur für die Suchmaschinen, sondern lässt sich auf alle kommunikationsrelevanten Plattformen – insbesondere die sozialen Netzwerke – übertragen.³⁴¹ Das Gebot der kommunikativen Chancengleichheit ist etwa verletzt, wenn der Betreiber eines sozialen Netzwerks einzelnen Kommunikationsteilnehmern den Zugang zu seiner Plattform ohne triftigen Grund verwehrt oder wenn er die Verbreitungswege bestimmter Nutzer beschneidet.³⁴²

Aus dem Gebot der Zugangschancengleichheit lässt sich jedoch für eine verfassungsrechtliche Einordnung von Social Bots nichts gewinnen. Denn mit den erwähnten Anwendungsbeispielen ist das Einflusspotenzial von Social Bots strukturell nicht vergleichbar: Das Konzept der kommunikativen Chancengleichheit wird vor allem dann aufgegriffen, wenn Infrastrukturbetreiber – wie die Rundfunkaufsicht, die Netzbetreiber oder die Plattformbetreiber – einseitig über den Zugang oder die Reichweite der Kommunikationsteilnehmer entscheiden können. Es geht dabei also um Situationen, in denen einzelne Akteure kraft ihrer Organisationsstellung über die Zugänglichkeit kommunikativer Prozesse bestimmen. Wer aber Social Bots einsetzt, befindet sich nicht in einer Machtposition, die es ihm ermöglicht, einzelne Kommunikationsteilnehmer vom Kommunikationsgeschehen auszuschließen. Während zwischen Infrastrukturbetreiber und den auf die Kommunikationsinfrastruktur angewiesenen Nutzern ein vertikales Machtungleichgewicht herrscht, stehen sich der Initiator einer Social Bot-Kampagne und alle sonstigen Kommunikationsteilnehmer grundsätzlich auf derselben Ebene als Wettbewerber in der Arena des Meinungskampfs gegenüber. In diesem Verhältnis besitzt der Aspekt der Zugangschancengleichheit allenfalls eine untergeordnete Bedeutung.

b) Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im Bereich der Massenmedien

Das zweite Anwendungsfeld, in dem das Konzept der kommunikativen Chancengleichheit praktische Bedeutung erlangt, ist das Medienkonzentrationsrecht. Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Rechtsprechung immer wieder, dass der Meinungsbildungsprozess vor Machtkonzentrationen im Bereich der Massenmedien zu schützen ist. So hat es etwa festgestellt, dass sich aus der ob-

³⁴⁰ Dörr/Schuster, in: Stark u.a. (Hrsg.), Die Googleisierung der Informationssuche, S. 262 (312).

³⁴¹ Für journalistische Inhalte wird dies nunmehr durch das in §94 MStV etablierte Diskriminierungsverbot einfachgesetzlich anerkannt.

³⁴² Angesichts der strukturellen Überlegenheit der Plattformbetreiber entfalten die Kommunikationsgrundrechte in diesem Kontext Drittwirkung und können herangezogen werden, um einen Anspruch der Nutzer auf Zulassung zur Kommunikationsplattform zu begründen, ohne dass eine einfachgesetzliche Anspruchsgrundlage erforderlich ist, siehe dazu Jobst, NJW 2020, S. 11 (15 f.).

jektiven Dimension der Pressefreiheit die Pflicht ableiten lässt, das freie Pressewesen vor den Gefahren schädlicher Meinungsmonopole zu bewahren.³⁴³ Noch deutlicher wird das Gericht im Kontext der Rundfunkfreiheit. Es fordert den „Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht“.³⁴⁴ Damit etabliert es Kriterien, mit denen mediale Machtstrukturen verfassungsrechtlich eingeordnet werden können. Die Forderung nach einer „präventiven Konzentrationskontrolle“³⁴⁵ schlägt sich auch im einfachgesetzlichen Recht nieder: Für das besonders relevante Medium des Fernsehens regeln die §§ 60 ff. MStV, unter welchen Voraussetzungen der Tatbestand der vorherrschenden Meinungsmacht erfüllt ist und welche Dekonzentrationsmaßnahmen die Landesmedienanstalten als zuständige Aufsichtsbehörden ergreifen können.³⁴⁶ Neben diesen spezialgesetzlichen Regelungen findet das allgemeine Kartellrecht Anwendung, um (wirtschaftlichen) Vermachtungen im Mediensektor entgegenzuwirken.³⁴⁷

In den Leitprinzipien des Medienkonzentrationsrechts spiegelt sich die zentrale Wertung kommunikativer Chancengleichheit wider.³⁴⁸ Denn das Grundanliegen des Konzepts ist es, Machtungleichgewichten im kommunikativen Raum entgegenzuwirken. Die Vermeidung massenmedialer Konzentrationstendenzen ist ein weiterer wichtiger Aspekt eines chancengerechten Meinungskampfs. Anders als im Kontext der Zugangsgleichheit geht es hier um Gefahren für den freien Kommunikationsprozess, die auf der Ebene der Kommunikationsteilnehmer entstehen. Während Zugangsbeschränkungen in der Regel von dem Betreiber der kommunikativen Infrastruktur ausgehen, handelt es sich bei Konzentrationstendenzen um ein wettbewerbsinternes Phänomen, das entsteht, wenn sich mehrere Konkurrenten zusammenschließen oder einzelne Wettbewerber durch Wachstum ihre Position stärken können.³⁴⁹

³⁴³ BVerfGE 20, 162 (176).

³⁴⁴ BVerfGE 73, 118 (160); vgl. auch E 57, 295 (323); 95, 163 (172).

³⁴⁵ BVerfGE 95, 163 (172).

³⁴⁶ Gemäß § 60 Abs. 2 S. 1 MStV wird ab einem Zuschaueranteil von 30% vermutet, dass eine vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist; die einzelnen Dekartellierungsmaßnahmen ergeben sich aus § 60 Abs. 4 sowie den §§ 64 ff. MStV.

³⁴⁷ Vgl. v. *Lewinski*, Medienrecht, § 24 Rn. 120 ff.; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 222; *Schulz* u.a., Machtverschiebung in der öffentlichen Kommunikation, S. 10. Das Kartellrecht leistet durch die Verhinderung ökonomischer Machtkonzentrationen einen wichtigen Beitrag bei der Gewährleistung eines funktionierenden publizistischen Wettbewerbs, siehe etwa *Paal*, in: *Eifert/Gostomzyk* (Hrsg.), Medienföderalismus, S. 87 (98 f.).

³⁴⁸ Auf den Zusammenhang von kommunikativer Chancengleichheit und Medienkonzentrationsrecht weisen *Schulz* u.a., *Machtverschiebung in der öffentlichen Kommunikation*, S. 9 f. hin. Vgl. auch *Leopoldt*, *Navigatoren*, S. 43, die die Verhinderung „eines vorherrschenden, nicht kommunikativ gerechtfertigten Einflusses“ als Teilziel der kommunikativen Chancengerechtigkeit einordnet.

³⁴⁹ *Hoffmann-Riem*, *Kommunikationsfreiheiten*, S. 224.

Bei dem Einsatz von Social Bots handelt es sich um eine Kommunikationsstrategie, durch die ein Wettbewerber sich einen Vorteil im Meinungskampf sichern kann. Somit lässt sich die Frage aufwerfen, ob die Wertungen des Medienkonzentrationsrechts bei der verfassungsrechtlichen Einordnung des Phänomens als normativer Maßstab herangezogen werden können. Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass sich sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das einfache Recht ausschließlich auf Machtkonzentrationen im Mediensektor beziehen. Eine unmittelbare Anwendung der zugrundeliegenden Prinzipien auf den Funktionskreis der Individualkommunikation kommt deshalb von vornherein nicht in Betracht. Es kann höchstens darum gehen, den Gedanken, dass vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern ist, zu abstrahieren und als dogmatischen Ansatz auf den Bereich der Individualkommunikation zu übertragen.

Zwar entfaltet das Konzept der kommunikativen Chancengleichheit seine normative Wirkung auch jenseits massenmedialer Verbreitungsformen.³⁵⁰ Die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht ist jedoch kein Zielwert, der im Kontext der Individualkommunikation greift. Denn er ist darauf ausgerichtet, absoluten Machtstellungen zu begegnen. Paradigmatisch ist die Regelung des § 60 Abs. 2 S. 1 MStV, die für den Bereich des Fernsehens bestimmt, dass ab einem Zuschaueranteil von 30 % die Schwelle zur vorherrschenden Meinungsmacht überschritten ist. Solche absoluten Machtstellungen mögen im Bereich der klassischen Massenmedien und insbesondere des Fernsehens realistisch sein, da sich der mediale Meinungswettbewerb trotz der fortschreitenden Konvergenz- und Pluralisierungsprozesse durch eine relativ kleine Zahl an aktiven Teilnehmern zusammensetzt.³⁵¹ Eine vergleichbare Situation liegt im Feld der Individualkommunikation jedoch nicht vor. Die Ausübung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ist ohne besondere finanzielle, technische oder organisatorische Kapazitäten möglich. Entsprechend groß ist der Kreis der aktiven Kommunikationsteilnehmer. Dass es zu einem „einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einfluss“ einzelner Kommunikatoren kommt, wie es das Bundesverfassungsgericht fordert,³⁵² scheint im Kontext der Individualkommunikation ausgeschlossen. Eine Person kann durch strategische Kommunikation, die eigene Sichtbarkeit steigern; eine vorherrschende Meinungsmacht im Sinne einer absoluten kommunikativen Machtstellung, die mit den in § 60 Abs. 2 S. 1 MStV niedergelegten Quoten vergleichbar ist, wird sie jedoch angesichts der Vielfalt sozialer Interaktionsformen nicht erreichen. Auch aus dem Anwendungsfeld des Medienkonzentrationsrechts lassen sich damit keine Kriterien ableiten, die bei der verfassungsrechtlichen Einordnung von Social Bots unmittelbar weiterhelfen.

³⁵⁰ Siehe dazu bereits oben unter Teil 3.D.II.2.

³⁵¹ Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) führt in ihrer Mediendatenbank derzeit 480 Fernsehsender auf, die Datenbank ist abrufbar unter: <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediendatenbank> (4.11.2023).

³⁵² BVerfGE 73, 118 (160).

5. Zwischenergebnis

Mit dem Konzept der kommunikativen Chancengleichheit konnte ein normativer Maßstab identifiziert werden, anhand dessen sich Machtungleichgewichte im Kommunikationsprozess verfassungsrechtlich bewerten lassen. Der Blick auf die bisherigen Anwendungsfelder hat zwei wesentliche Elemente des Konzepts freigelegt: Es schützt zum einen den chancengleichen Zugang von Kommunikatoren und Rezipienten zum Prozess der öffentlichen Meinungsbildung; zum anderen verhindert es das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht. Beide Aspekte kommen vor allem im Bereich der Massenmedien zum Tragen. Machtungleichgewichte im Funktionskreis der Individualkommunikation erfassen sie dagegen nur bedingt. Das impliziert jedoch nicht, dass der Analysemaßstab der kommunikativen Chancengleichheit grundsätzlich ungeeignet ist, um das Phänomen der Social Bots einzuordnen. Vielmehr konnte bereits abstrakt festgestellt werden, dass das Konzept auch im Kontext der Individualkommunikation seine Wirkung entfalten kann. Es fehlt für diesen Bereich lediglich an einem Ansatz, der den normativen Gehalt kommunikativer Chancengleichheit dogmatisch umsetzt.

III. Social Bots im Kontext kommunikativer Chancengleichheit

In einem nächsten Schritt soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern der Einsatz von Social Bots mit dem Prinzip kommunikativer Chancengleichheit in Konflikt gerät. Die Analyse setzt bei der Kernaussage kommunikativer Chancengleichheit an. Danach ist ein freier Kommunikationsprozess grundsätzlich privilegienfeindlich konzipiert. Kommunikative Machtungleichgewichte sind zwar nicht ausgeschlossen, aber für sie besteht ein Rechtfertigungsbedürfnis.³⁵³ Aus dieser Kernaussage lässt sich ein zweistufiger dogmatischer Ansatz entwickeln, mit dem sich eine strukturierte Operationalisierung des Konzepts kommunikativer Chancengleichheit jenseits der bereits etablierten Anwendungsfelder sicherstellen lässt. Es bietet sich dabei an, zwischen einem deskriptiven und einem normativen Begründungsschritt zu differenzieren: Zunächst ist festzustellen, ob ein kommunikatives Phänomen überhaupt zu einem Machtungleichgewicht und damit zu einer potenziellen Verzerrung der Chancengleichheit führt. Anschließend ist das identifizierte Machtungleichgewicht wertend einzuordnen und auf seine Legitimierung zu überprüfen. An diesen Begründungsschritten orientiert sich die folgende Untersuchung. Beide Aspekte gilt es durch weitere Kriterien zu konkretisieren, um das Phänomen der Social Bots auf einer möglichst präzisen dogmatischen Grundlage analysieren zu können.

³⁵³ Zum normativen Gehalt des Prinzips kommunikativer Chancengleichheit siehe oben unter Teil 3.D.II.3.

1. Der Einsatz von Social Bots als Machtfaktor im Meinungsbildungsprozess

Zunächst ist also zu klären, ob der Einsatz von Social Bots zu einem relevanten Machtungleichgewicht führt. Macht ist ein vielschichtiges gesellschaftliches Phänomen, das sich vereinfacht als Fähigkeit zur Einflussnahme auf andere Akteure und deren Entscheidungen beschreiben lässt.³⁵⁴ Im Kontext politischer Öffentlichkeit und des normativen Grundsatzes kommunikativer Chancengleichheit kann dieses Verständnis weiter spezifiziert werden – es geht um die Analyse von kommunikativer Macht bzw. „Meinungsmacht“.³⁵⁵ Diese kann definiert werden als die Fähigkeit, auf Prozesse der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung Einfluss zu nehmen.³⁵⁶ Damit ist zunächst ein anschlussfähiger Begriff identifiziert, den es im Folgenden weiter zu konkretisieren gilt.

Es bietet sich an, kommunikative Macht als relative Größe zu verstehen.³⁵⁷ Das heißt: Es geht zunächst nicht darum, das absolute Kommunikationspotenzial eines Akteurs anhand fester Kriterien zu ermitteln, etwa durch die Analyse der Marktmacht, des erreichten Publikums oder der Einschaltquoten. Relevant ist vielmehr, ob ein Kommunikationsteilnehmer im Vergleich mit seinen Konkurrenten im Wettkampf der Meinungen über „gesteigerte Kommunikationschancen“ und damit ein höheres Einflusspotenzial verfügt.³⁵⁸ Versteht man Meinungsmacht als eine relative Größe, liegt es nahe, von „kommunikativen ‚Privilegien‘“ bzw. Vorteilen zu sprechen.³⁵⁹ Im Kontext kommunikativer Chancengleichheit ist entscheidend, ob Machtunterschiede zwischen den Kommunikationsteilnehmern bestehen, die es möglicherweise auszutarieren gilt. Diese Machtunterschiede lassen sich nicht in abstrakten Schwellenwerten ausdrücken, sondern können nur durch einen unmittelbaren Vergleich der beteiligten Akteure und ihrer Einflusspotenziale ermittelt werden. Auch wer bei Betrachtung des gesamten Kommunikationssystems nur über ein geringes Einflusspotenzial verfügt, kann Macht ausüben, wenn er im Vergleich mit anderen Akteuren einen kommunikativen Vorteil besitzt. Bereits kleine Machtungleichgewichte sind bei der Verwirklichung eines chancengleichen Kommunikationsprozesses deshalb potenziell relevant.

Kommunikative Macht kann vielfältige Formen annehmen und auf den unterschiedlichsten Faktoren beruhen: Sie kann sich aus der „Breitenwirkung, Ak-

³⁵⁴ *Castells*, Communication Power, S. 31; m.w.N. *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet, S. 19.

³⁵⁵ Diesen Begriff hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rundfunkrechtsprechung geprägt, vgl. BVerfGE 73, 118 (160). Er wird aber auch von den Medienwissenschaften als Maßstab herangezogen, siehe *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet, S. 25.

³⁵⁶ *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet, S. 25.

³⁵⁷ Vgl. *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet, S. 56, die Macht als „ein relationales Konstrukt“ verstehen, „bei dem das Verhältnis zwischen Akteuren betrachtet werden muss“.

³⁵⁸ Vgl. *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12.

³⁵⁹ *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12.

tualität und Suggestivkraft“ des Rundfunks oder aus der Filter- und Selektionshoheit der digitalen Plattformen ergeben.³⁶⁰ Aber auch individuumkommunikative Interaktionsformen führen zunehmend zu Störungen des kommunikativen Kräftegleichgewichts. Insbesondere im digitalen Raum setzen „Techniken der strategischen Kommunikation“ erhebliche Machtpotenziale frei, mit denen einzelne Akteure ihre Einflusschancen steigern können.³⁶¹ Paradigmatisch für diese Tendenz steht das Phänomen der Social Bots: Ihr Manipulationspotenzial erlaubt es, künstliche Mehrheiten innerhalb der sozialen Netzwerke zu kreieren. Durch ihren Einsatz lassen sich Inhalte breit streuen und die Zustimmungsp Parameter des digitalen Raums (Likes, Follower, Retweets usw.) gezielt beeinflussen. Bei Social Bots handelt es sich damit um ein vielseitig einsetzbares Instrument, das es einzelnen Kommunikatoren erlaubt, ihre kommunikative Präsenz strategisch zu steigern.³⁶² Legt man einen relativen Begriff kommunikativer Macht zugrunde, wird deutlich, dass der Einsatz von Social Bots zum Wettbewerbsvorteil und damit zum Machtfaktor im Meinungsbildungsprozess werden kann. Denn im Vergleich mit herkömmlichen Kommunikationsmethoden steigert der Einsatz von Social Bots die Einflusschancen eines Kommunikators in zweierlei Hinsicht: Einerseits ermöglicht der Einsatz pseudonymisierter und authentisch ausgestalteter Nutzerprofile, eine große Anzahl an Kommunikationsteilnehmern zu kontrollieren. Anstatt mit einer Stimme zu sprechen, simuliert der Initiator einer Social Bot-Kampagne einen Chor digitaler Gefolgschaft. Andererseits gehen mit der Automatisierung der kommunikativen Abläufe erhebliche Skalierungspotenziale einher. Wer auf das Medium der Social Bots zurückgreift, kann nicht nur eine größere Anzahl an Profilen gleichzeitig steuern, sondern auch die Quantität des kommunikativen Outputs signifikant steigern.³⁶³

Durch diese beiden Effekte und insbesondere ihre Kombination verfügt der Verwender von Social Bots über ein höheres Einflusspotenzial als eine Person, die auf die digitale Amplifikation ihres Kommunikationsvermögens verzichtet. Social Bots sind damit ein Machtfaktor im Meinungsbildungsprozess, der im Kontext kommunikativer Chancengleichheit relevant ist und deshalb einer Rechtfertigung bedarf.

³⁶⁰ BVerfGE 90, 60 (87); 136, 9 (28). Zur Meinungsmacht der digitalen Plattformen *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet, S. 68 ff.

³⁶¹ *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet, S. 58 ff. nennen u.a. die Phänomene „fake news“, „gefälschte Videos“, „social bots“, „micro targeting“ und „dark ads“.

³⁶² Zu den einzelnen Manipulationsstrategien siehe oben unter Teil I.B.III.

³⁶³ Sofern die Verwender von Social Bots im Rahmen ihrer Kommunikationsstrategie auf die psychometrische Methode des Mikrotargetings zurückgreifen, gewinnt das Machtpotenzial sogar noch eine dritte Dimension, siehe dazu oben unter Teil I.B.III.3.

2. Zur Legitimierung kommunikativer Machtungleichgewichte

Der Einsatz von Social Bots verstößt nur dann gegen das Gebot der kommunikativen Chancengleichheit, wenn die durch ihn erzeugte Meinungsmacht sich nicht rechtfertigen bzw. legitimieren lässt. Die Frage, wann eine Machtstellung im Kommunikationsprozess legitim und wann sie illegitim ist, ist komplex und nicht immer lässt sich dem Grundgesetz eine zweifelsfreie Antwort entnehmen.³⁶⁴ Auch im Kontext der kommunikativen Chancengleichheit wurden bislang keine eindeutigen Abgrenzungskriterien entwickelt. Eine Festlegung konkreter Rechtfertigungsparameter verspricht angesichts der Vielgestaltigkeit kommunikativer Machtstellungen auch nur begrenzte Rationalitätsgewinne. Insbesondere bei neuartigen Kommunikationsphänomenen gilt es eine gewisse normative Flexibilität zu bewahren, um die jeweiligen Spezifika des hervorgerufenen Machtungleichgewichts angemessen berücksichtigen zu können.

Gleichwohl lassen sich zwei Leitsätze formulieren, an denen sich die Untersuchung orientieren kann: Erstens richten sich die Rechtfertigungsanforderungen nach dem Maß der identifizierten Ungleichheit. Das heißt: Je ausgeprägter das kommunikative Machtungleichgewicht ist, desto höher sind die Anforderungen an seine Legitimierung. Mit den Anwendungsfällen der Zugangsgleichheit und der vorherrschenden Meinungsmacht im Mediensektor wurden bereits zwei Bereiche angesprochen, in denen die Machtunterschiede so gravierend sind, dass eine Rechtfertigung in der Regel schon von vornherein ausscheidet. Für Machtfaktoren aus dem Funktionskreis der Individualkommunikation ist dagegen ein differenzierteres Vorgehen erforderlich.

Zweitens lässt sich der normative Referenzpunkt der Rechtfertigung bestimmen. Das Konzept der kommunikativen Chancengleichheit entspringt der objektiven Dimension der Kommunikationsfreiheiten. Sein Ziel ist die Verwirklichung eines freien Kommunikationsprozesses als Basis einer demokratischen Öffentlichkeit. An diesem Zielwert müssen sich Machtstellungen messen lassen: Im Kontext kommunikativer Chancengleichheit ist ein Vorteil im Meinungskampf also legitim, wenn er mit den von Art. 5 Abs. 1 GG vorausgesetzten Schutzzwecken vereinbar ist.³⁶⁵ Nicht gerechtfertigt sind dagegen Machtungleichgewichte, die der (sozialen) Funktion der Kommunikationsfreiheiten zuwiderlaufen und deren Ausübung deshalb als missbräuchlich einzustufen ist.³⁶⁶

³⁶⁴ Siehe nur die Einschätzung von *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (29): „Denn die Abgrenzung zwischen legitimer und den Prozeß freier Willensbildung störender Einflußnahme wie die Formen und Mittel illegitimer Ingerenz entziehen sich der rechtlichen Erfassung.“

³⁶⁵ In diese Richtung argumentiert auch *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 13, wenn er hinsichtlich kommunikativer Privilegien von Medienangehörigen darauf hinweist, dass „die privilegierte Stellung sich an der kommunikativen Aufgabe rechtfertigen müsse“.

³⁶⁶ Zum Zusammenhang zwischen funktionswidrigem Freiheitsgebrauch und der Figur des Rechtsmissbrauchs siehe *Häberle*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grund-

Insofern handelt es sich bei den im Kontext der kommunikativen Chancengleichheit anfallenden Rechtfertigungserwägungen um einen norminternen Vorgang, der etwa mit der allgemeinen verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht vergleichbar ist.³⁶⁷

Welche normativen Konsequenzen diese allgemeinen Leitsätze für das Phänomen der Social Bots besitzen, soll im Laufe der weiteren Untersuchung geklärt werden. Ähnlich wie bereits im Kontext der Wahlfreiheit nähert sich die Untersuchung dem Problem aus zwei Richtungen. Zunächst wird der verfassungsrechtliche Idealzustand eines geistigen Meinungskampfs als positives Rechtfertigungselement aufgegriffen: Danach sind insbesondere solche Vorteile gerechtfertigt, die sich kommunikativ begründen lassen. Anschließend erfolgt eine Negativabgrenzung: Es wird also auf Machtstellungen eingegangen, bei denen eine Rechtfertigung scheitern muss und der Grundsatz kommunikativer Chancengleichheit verletzt ist. Dabei wird sich zeigen, dass das Manipulationspotenzial von Social Bots zwischen den Polen eindeutig legitimer und illegitimer Meinungsmacht zu verorten ist.

a) Verfassungsrechtliches Ideal: Geistiger Meinungskampf und kommunikativ begründete Machtstellungen

Machtstellungen im Meinungskampf sind gerechtfertigt, wenn sie kommunikativ begründet sind.³⁶⁸ Mit diesem normativen Postulat knüpft das Konzept kommunikativer Chancengleichheit an das vom Bundesverfassungsgericht formulierte Idealbild eines „geistigen Meinungskampfs“ an.³⁶⁹ Im kommunikativen Wettstreit soll derjenige die Oberhand haben, der die besseren Argumente präsentiert. In der demokratischen Öffentlichkeit sollen also nicht die wirtschaftliche Potenz, die soziale Stellung oder sonstige Machtfaktoren den Ausschlag geben, sondern einzig und allein „die Überzeugungskraft von Darlegungen, Erklärungen und Erwägungen“ über den Erfolg einer Meinung entscheiden.³⁷⁰ „Das Grundgesetz vertraut auf die Kraft der freien Auseinandersetzung“.³⁷¹ Die in ihm

gesetz, S. 9 f. Zur Übertragung des Missbrauchsgedankens auf die Grundrechte siehe *Gallwas*, Der Mißbrauch von Grundrechten, S. 17 ff.

³⁶⁷ Verfassungsrechtlich geschützte Interessen, die jenseits von Art. 5 Abs. 1 GG anzusiedeln sind, wie etwa das Recht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) oder das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), finden auf dieser dogmatischen Ebene deshalb keine Berücksichtigung.

³⁶⁸ So *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 32; *Habel*, Roboterjournalismus, S. 92; *Leopoldt*, Navigatoren, S. 41; *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 131; *ders.*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (162).

³⁶⁹ BVerfGE 25, 256 (264 f.). Mit ausdrücklichem Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 12.

³⁷⁰ BVerfGE 25, 256 (265). Siehe auch *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 208: „Der Meinungskampf dient der Demokratie [...] nur dann, wenn auch die Möglichkeit der argumentativen Durchsetzung besteht.“

³⁷¹ BVerfGE 124, 300 (320).

verwirklichte Kommunikationsordnung ist von der Erwartung geprägt, „dass sich im politischen Meinungskampf bei den mündigen Bürgern das rationale demokratische Argument gegen irrationale Demagogie durchsetzt“. ³⁷² Mit dieser Idealvorstellung eines „herrschaftsfreien Diskurses“ bezieht sich das Bundesverfassungsgericht auf ein normativ anspruchsvolles Modell demokratischer Öffentlichkeit. ³⁷³ Es beschreibt damit nicht die gesellschaftliche Realität alltäglicher Kommunikationsroutinen. Vielmehr etabliert es einen normativen Fixpunkt, den es anzustreben gilt und an dem sich verfassungsrechtliche Begründungsmuster ausrichten können.

Im Kontext der kommunikativen Chancengleichheit kann das skizzierte Ideal eines geistigen Meinungswettbewerbs dabei helfen, Machtstellungen auf ihre Legitimität zu überprüfen. Zunächst kann festgestellt werden: Meinungsmacht, die ausschließlich auf dem „zwanglosen Zwang des besseren [...] Arguments“ ³⁷⁴ beruht, besitzt eine kommunikative Rechtfertigung und verstößt daher nicht gegen das Gebot der Chancengleichheit. Rein argumentative Überzeugungsleistungen sind also unproblematisch und lösen keine verfassungsrechtlich relevante Konfliktsituation aus.

Doch der Rechtfertigungsgrund der kommunikativen Begründung sollte sich nicht auf Wettbewerbsvorteile beschränken, die allein auf der analytischen Qualität des vorgebrachten Arguments aufbauen. Vielmehr gilt es den gesamten Kommunikationsvorgang in den Blick zu nehmen. Es sollten auch solche Machtstellungen einbezogen werden, die unmittelbar auf dem Engagement oder dem persönlichen Talent des Kommunikators beruhen. Machtpotenziale, die entstehen, weil sich eine Person besonders intensiv für die eigene Position einsetzt, entsprechen dem Ideal geistiger Meinungsbildung. Wer mehr Zeit als andere Kommunikatoren investiert oder sich besonders vehement für die eigenen Interessen ausspricht, verschafft sich einen legitimen Vorsprung im kommunikativen Wettstreit. Und auch der zielgerichtete Einsatz rhetorischer Fähigkeiten und sonstiger intellektueller Begabungen ist als kommunikativ begründeter Vorteil anzusehen. Solche intrinsischen Faktoren entscheiden zwar maßgeblich über das kommunikative Potenzial eines Kommunikationsteilnehmers und können durchaus der Grund für erhebliche Machtunterschiede sein. Sie sind jedoch Ausdruck wünschenswerter Partizipationsbemühungen und stehen im Einklang mit dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs.

³⁷² Hillgruber, JZ 2016, S. 495 (496 f.).

³⁷³ Das Paradigma des „herrschaftsfreien Diskurses“ ist ein wesentlicher Argumentationsbestandteil der deliberativen Demokratietheorie, siehe Schmidt, Demokratietheorien, S. 233 f. Zu dem „anspruchsvollen“ und teilweise auf deliberativen Elementen basierenden Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts sowie dem daraus folgenden Leitbild der Öffentlichkeit siehe Volkmann, AöR 134 (2009), S. 157 (163 ff.).

³⁷⁴ Mit dieser Formulierung Habermas, in: ders. (Hrsg.), Philosophische Texte I, S. 29 (144).

Mit dem Rechtfertigungsgrund der kommunikativen Begründung liegt ein Kriterium vor, durch das positiv festgestellt werden kann, wann ein Machtungleichgewicht mit dem Gebot kommunikativer Chancengleichheit vereinbar ist. Für das Phänomen der Social Bots greift diese Legitimierungsoption jedoch nicht. Bei Social Bots handelt es sich um ein Verbreitungsmedium, das inhaltlich neutral ist. Welche argumentative Qualität die verbreiteten Aussagen haben, kann also nicht pauschal festgestellt werden. Unmittelbare Meinungsbildungsrelevanz besitzen Social Bots vielmehr, weil sie als strategisches Kommunikationsinstrument eingesetzt werden können: Mit ihrer Hilfe lässt sich die kommunikative Präsenz unabhängig von der Überzeugungskraft der vorgebrachten Argumente steigern. Auch die rhetorischen Fähigkeiten des Kommunikators oder dessen (zeitliches) Engagement spielen für die Effektivität eines Social Bot-Einsatzes nur eine untergeordnete Rolle. Das von Social Bots ausgehende Machtpotenzial basiert auf der Automatisierung der kommunikativen Vorgänge sowie der Täuschung anderer Kommunikationsteilnehmer und damit auf zwei Faktoren, die zumindest in einer gewissen Diskrepanz zu dem Ideal einer geistigen Auseinandersetzung stehen.

Damit lässt sich festhalten: Meinungsmacht, die auf dem Einsatz von Social Bots zurückgeht, ist nicht kommunikativ begründet. Die Frage, ob damit zugleich ein Verstoß gegen das Gebot kommunikativer Chancengleichheit indiziert ist, bedarf jedoch noch weiterer Untersuchung. Denn nicht alle Kommunikationsmittel, die sich dem verfassungsrechtlichen Ideal eines geistigen Meinungskampfs entfernen, sind zwangsläufig illegitim.

b) Die Ausübung von Zwang als Inbegriff illegitimer Meinungsmacht

Während zuvor das verfassungsrechtliche Ideal eines geistigen Meinungskampfs als positive Rechtfertigungsoption dargestellt wurde, soll nun ein Blick auf den Inbegriff illegitimer Meinungsmacht geworfen werden: Die Rechtfertigung eines kommunikativen Vorteils ist per se ausgeschlossen, wenn dieser auf der Ausübung von Zwang beruht. Damit sind Beeinflussungsformen gemeint, durch die eine Person in eine Lage gebracht wird, in der sie nicht mehr zwischen unterschiedlichen Handlungsalternativen wählen bzw. ihre „Entscheidung in voller innerer Freiheit [...] treffen“ kann.³⁷⁵ Der Zwang ist die intensivste Form von Macht. Wer sich eines Zwangsmittels bedient, übt Kontrolle über eine andere Person aus und negiert deren individuelle Freiheit. Dadurch schadet er auch dem Kommunikationsprozess als solchem.

Auf Grund seiner besonderen Wirkintensität schlägt sich der Einsatz von Zwang an unterschiedlichen Stellen im Kommunikationssystem des Grundgesetzes nieder: Wer physische Gewalt oder psychischen Zwang durch Drohung

³⁷⁵ BVerfGE 25, 256 (265). Zur Definition des Zwangsbegriffs und einer Abgrenzung zur Beeinflussungsform der Manipulation siehe oben unter Teil 1.B.II.

ausübt, kann sich nicht auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen.³⁷⁶ Gleichzeitig kann der Einsatz von Zwangsmitteln die subjektiven Rechte anderer Personen verletzen, etwa die kommunikativen Freiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG oder den in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verbürgten Grundsatz der Wahlfreiheit.³⁷⁷ Und auch der Kommunikationsprozess als überindividuelles Schutzgut der Meinungsfreiheit nimmt Schaden, wenn einzelne Kommunikationsteilnehmer ihre Position mit Zwangsmitteln durchsetzen. Wer den Entscheidungsspielraum anderer Personen so weit beschneidet, dass diese sich seinem Willen unterwerfen, missachtet nicht nur den individualrechtlichen Freiheitsanspruch, sondern untergräbt auch die Grundprinzipien demokratischer Öffentlichkeit. Denn der Einsatz von Zwangsmitteln im Meinungskampf befördert einen Zustand, in dem die argumentative Auseinandersetzung an Bedeutung verliert und die Öffentlichkeit als intermediäres System sozialer Kommunikation ihrem partizipativen und legitimationsstützenden Anspruch nicht mehr gerecht werden kann.³⁷⁸ Aus der Perspektive kommunikativer Chancengleichheit ist der Zwang deshalb eine Kategorie kommunikativer Macht, für die es keine Legitimierung geben kann.

Der Einsatz von Social Bots ruft nur in Ausnahmefällen eine Zwangslage hervor. Von einem digitalen Zwang kann etwa gesprochen werden, wenn mittels automatisierter Profile ganze Kommunikationskanäle mit belanglosen Spam-Nachrichten geflutet werden.³⁷⁹ Ein solches Vorgehen kann dazu führen, dass bestimmte Interaktionsformen zumindest vorübergehend unterbunden und die Kommunikationsteilnehmer faktisch aus den von ihnen genutzten Kommunikationskanälen herausgedrängt werden. Abgesehen von diesem speziellen Einsatzszenario lösen Social Bots jedoch in der Regel keine Zwangswirkung aus. Dies gilt insbesondere dann, wenn ihre manipulativen Eigenschaften ausgespielt werden, um künstliche Mehrheiten zu kreieren und den öffentlichen Diskurs zu verzerren. Solche Beeinflussungsformen führen zwar zu problematischen Machtpotenzialen im kommunikativen Wettstreit. Ein absoluter Rechtfertigungsausschluss, wie er beim Einsatz von Zwangsmitteln anzunehmen ist, gilt jedoch nicht. Die Frage, wie mit manipulativen Einwirkungen jenseits der Zwangswirkung normativ umzugehen ist, bedarf weiterer Erörterung.

³⁷⁶ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.2.

³⁷⁷ Zur Beeinträchtigung der Pressefreiheit BVerfGE 25, 256 (268). Zu den Kommunikationsgrundrechten der Meinungs- und Informationsfreiheit siehe oben unter Teil 3.C. Zum Grundsatz der Wahlfreiheit siehe oben unter Teil 3.B.II.2.

³⁷⁸ Zu den Funktionen von Öffentlichkeit im demokratischen System siehe oben unter Teil 3.A.I.4.

³⁷⁹ Zum Einsatz von Social Bots als digitales Zwangsmittel siehe oben unter Teil 2.B.III.2.c).

3. Verortung digitaler Manipulation durch Social Bots

In der bisherigen Untersuchung konnten zwei normative Extrempositionen markiert werden, die bei der Einordnung kommunikativer Machtstellungen als Maßstäbe herangezogen werden können: Auf der einen Seite steht das Ideal eines geistigen Meinungskampfs, nach dem kommunikative Vorteile legitimiert sind, wenn sie entweder auf der Qualität des vorgebrachten Arguments oder unmittelbar auf den persönlichen Eigenschaften bzw. dem Engagement des Kommunikators beruhen. Auf der anderen Seite steht die Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses durch den Einsatz von Zwangsmitteln, bei der eine Rechtfertigung von vornherein ausscheidet. In einem nächsten Schritt wendet sich die Untersuchung dem Phänomen der Social Bots zu. Ihr Machtpotenzial soll vor dem Hintergrund der aufgezeigten Rechtfertigungsmaßstäbe normativ eingeordnet werden. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt: Erstens wird zu klären sein, wie der Einsatz von technischen Hilfsmitteln – und konkret: Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung – im Kontext kommunikativer Chancengleichheit zu bewerten ist. Zweitens gilt es das für Social Bots charakteristische Täuschungselement einzuordnen. Auf der Kombination dieser beiden Aspekte – Kommunikationsautomatisierung und (Identitäts-)Täuschung – fußt das dem Medium der Social Bots immanente Machtpotenzial.³⁸⁰

a) Automatisierung als technisch vermittelte Macht

Die von Social Bots ausgeführten kommunikativen Handlungen laufen automatisiert ab. Das heißt: Die einzelnen Interaktionen werden nicht manuell von einem menschlichen Kommunikationspartner, sondern von einer Steuerungssoftware ausgelöst. Social Bots sind also ein technikbasiertes Verbreitungsmedium. Und die von ihnen ausgehende Meinungsmacht ist technisch vermittelte Macht. Von dieser Prämisse ausgehend stellt sich die Frage, wie sich der Einsatz von technischen Hilfsmitteln zu den normativen Zielwerten des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG und dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs verhält. Im Kontext der kommunikativen Chancengleichheit wird immer wieder lapidar festgestellt, dass es technisch begründeter Macht im Gegensatz zu kommunikativ begründeter Macht an der nötigen Legitimierung fehle.³⁸¹ Damit scheint ein Differenzierungskriterium vorzuliegen, das auch bei der Einordnung von Social Bots herangezogen werden kann. Die These, dass technisch vermittelte Meinungsmacht in einem privilegienfeindlich konzipierten Kommunikationssystem grundsätzlich problematisch ist, verdient Zustimmung. Dies sollte jedoch nicht zu der pau-

³⁸⁰ Zu beiden Aspekten und den mit ihnen verbundenen Spannungspotenzialen siehe auch die Ausführungen auf Schutzbereichsebene oben unter Teil 2.B.III.5.

³⁸¹ *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, S. 32; *Habel*, Roboterjournalismus, S. 92 f.; *Bortnikov*, K&R 2015, S. 703 (704); *Laude*, Automatisierte Meinungsbeflussung, S. 268. Im Kontext von Social Bots *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (162).

schalen Annahme führen, dass jeder Technikeinsatz automatisch gegen das Gebot kommunikativer Chancengleichheit verstößt. Vielmehr bedarf es eines differenzierteren Vorgehens.

Dabei lohnt sich zunächst ein erneuter Blick auf den Schutzbereich der Meinungsfreiheit.³⁸² Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG beschränkt sich nicht auf die geäußerten Inhalte, sondern bezieht sich auch auf die Modalitäten der Meinungskundgabe: Der sich Äußernde soll frei darüber entscheiden können, wann, wo und auf welche Art und Weise er sich kommunikativ betätigen will. Er ist also nicht dazu angehalten, sich allein auf die Überzeugungskraft seiner Argumente zu verlassen und auf andere wirkungssteigernde Faktoren zu verzichten. Vielmehr hat er das Recht, diejenigen Rahmenbedingungen zu wählen, von denen er sich die größte Wirkintensität verspricht.³⁸³ Insbesondere ist der kommunikative Freiraum nicht auf einen festgelegten Kanon zulässiger Äußerungsmedien beschränkt: Die Meinungsfreiheit ist ein technikoffenes Grundrecht – sie erlaubt den Einsatz technischer Hilfsmittel bei der Äußerung und Verbreitung von Kommunikationsinhalten.³⁸⁴

Die Tatsache, dass der Einsatz technischer Hilfsmitteln vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst ist, bedeutet zwar nicht, dass die damit einhergehenden Risiken verfassungsrechtlich zu vernachlässigen sind. Schließlich wirken grundrechtlich verbürgte Freiheiten nicht absolut, sondern sie finden ihre Grenzen dort, wo sie mit den rechtlichen Interessen anderer oder der Allgemeinheit kollidieren. Es wäre jedoch widersprüchlich, die Modalitätsfreiheit und die technische Offenheit der Meinungsfreiheit auf Schutzbereichsebene explizit zu betonen, um anschließend über den Hebel der kommunikativen Chancengleichheit jedwedem Technikgebrauch die Legitimierung abzuspochen. Dieses dogmatische Störgefühl lässt sich normativ absichern. Denn die Technikneutralität der Meinungsfreiheit dient unmittelbar den Schutzgütern des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG: Sie ist Ausprägung und Voraussetzung kommunikativer Selbstbestimmung. In vielen Fällen ist es der Einsatz technischer Hilfsmittel, der die kommunikative Partizipation einer Person überhaupt erst ermöglicht. Diese partizipationsfördernde Funktion ist nicht nur für die individuelle Entfaltung, sondern auch für den Kommunikationsprozess als kollektives Unterfangen der Bürger von wichtiger Bedeutung. Deshalb wäre es nicht überzeugend, jedes technisch vermittelte Machtungleichgewicht im Meinungsbildungsprozess als Verstoß gegen das Gebot kommunikativer Chancengleichheit zu stilisieren. Vielmehr gilt es missbräuchliche – also gegen das Normziel des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG verstoßende – Einsatzmöglichkeiten herauszufiltern.

³⁸² Zum Folgenden siehe auch oben unter Teil 2.B.II. und III.

³⁸³ BVerfGE 93, 266 (289).

³⁸⁴ *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (102 f.).

aa) *Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung
als nicht-exklusive Hilfsmittel*

Ob technisch vermittelte Machtstellungen im Kontext kommunikativer Chancengleichheit gerechtfertigt sind, hängt maßgeblich von zwei Faktoren ab, nämlich der Exklusivität und der kommunikativen Relevanz des eingesetzten Instruments. Je exklusiver ein technisches Hilfsmittel ist, desto eher trägt es zu einer Verzerrung der Kommunikationschancen bei. Denn wenn ein einflusssteigerndes Instrument nur wenigen vorbehalten ist, sind kommunikative Machtungleichgewichte die logische Konsequenz. Die Automatisierung digitaler Kommunikationsabläufe durch das Medium der Social Bots ist grundsätzlich ein Vorgang, der jedem offensteht. Absolute Zugangshürden, wie sie etwa durch die Frequenzknappheit im Rundfunk zu beobachten sind, liegen nicht vor. Es kommt also nicht zu einem privilegierten Zugriff bestimmter Akteure.³⁸⁵ Grundsätzlich kann jeder, der über das notwendige technische Know-how verfügt, Social Bots einsetzen.³⁸⁶ Die Tatsache, dass das Kommunikationswerkzeug theoretisch von jedem genutzt werden kann, ändert freilich nichts an den bestehenden faktischen Ungleichheiten. Denn komplexe Social Bot-Kampagnen sind ohne technischen Sachverstand bzw. finanzielle Mittel nicht durchführbar.³⁸⁷ Wer mehr Ressourcen zur Verfügung hat, wird also auch das Medium der Social Bots erfolgreicher einsetzen können. Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und kommunikativer Macht ist hingegen kein Spezifikum des Social Bot-Phänomens, sondern ein grundsätzliches Problem einer freiheitlichen Kommunikationsordnung, das in dieser Arbeit nicht adressiert werden kann.³⁸⁸ Es lässt sich also festhalten, dass es sich bei Social Bots zumindest nicht per se um ein exklusives technisches Hilfsmittel handelt.³⁸⁹

³⁸⁵ *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (81).

³⁸⁶ Teilweise wird dem Medium der Social Bots sogar zugeschrieben, es könne eine Demokratisierung politischer Kampagnenführung befördern, indem es jedes Individuum in die Lage versetzt, die eigene Meinung flächendeckend zu verbreiten, siehe etwa *Woolley/Guilbeault*, *Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online*, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Comprop-USA.pdf> (4.11.2023), S. 8.

³⁸⁷ Zum technischen Hintergrund und den Voraussetzungen eines Social Bot-Einsatzes siehe oben unter Teil I.A.II.

³⁸⁸ Ähnlich *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (81). Zu der Frage, wie faktische Ungleichheiten im Meinungswettbewerb verfassungsrechtlich einzuordnen sind, siehe etwa *Klein*, *Konkurrenz auf dem Markt der geistigen Freiheiten*, S. 220 ff.

³⁸⁹ *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (468) weist zutreffend darauf hin, dass allein aus dieser Feststellung nicht folgt, dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit ausgeschlossen ist. Denn insbesondere bei missbräuchlich erlangten Machtpotenzialen entfällt das (verfassungs-)rechtliche Konfliktpotenzial nicht durch die Tatsache, dass theoretisch jeder so handeln könnte. Ähnlich argumentieren auch *Gasser/Kraatz*, *Social Bots: Wegbereiter der Maschinokratie*, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie> (4.11.2023).

bb) Zur kommunikativen Relevanz von Automatisierungsanwendungen

Der zweite Faktor, der bei der Einordnung technischer Hilfsmittel von Bedeutung ist, ist deren kommunikative Relevanz. Vor dem Hintergrund kommunikativer Chancengleichheit besitzt der Einsatz von Technik jedenfalls dann eine Rechtfertigung, wenn er der geistigen Entfaltung des Kommunikators dient und sich partizipationsfördernd auswirkt. Davon ist auszugehen, wenn ohne die technische Unterstützung eine Beteiligung am Meinungsbildungsprozess nicht möglich ist. Doch auch wenn das technische Hilfsmittel einem kommunikativen Akt eine größere Reichweite verleiht, ist eine Legitimierung nicht ausgeschlossen. Entscheidend ist, dass es dem Verwender darum geht, am geistigen Wettstreit teilzunehmen und das technische Hilfsmittel im Dienst seiner argumentativen Stellungnahme steht. Wer sich also eines Lautsprechers bedient, um sich in einer Menschenmenge Gehör zu verschaffen, missachtet nicht das Gebot kommunikativer Chancengleichheit. Sein kommunikativer Einfluss steigt zwar durch die akustische Verstärkung der Äußerung, aber der Erfolg der Stellungnahme hängt trotzdem von der Überzeugungskraft seines Arguments ab. Ein solches Vorgehen mag sich von der Reinform eines geistigen Meinungskampfs entfernen, aber es steht mit den normativen Zielwerten des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG durchaus im Einklang. Denn der Einsatz von Technik zur Verstärkung einer Meinungsäußerung ist Ausprägung des individuellen Rechts auf kommunikative Selbstbestimmung und durch seinen partizipationsfördernden Charakter auch im Sinne eines offenen und freien Kommunikationsprozesses. Die Missbrauchsschwelle ist allerdings dann überschritten, wenn eine Machtstellung im Meinungskampf ausschließlich oder überwiegend auf dem Einsatz von Technik beruht und dessen kommunikative Relevanz gänzlich in den Hintergrund rückt. Insbesondere wenn technische Hilfsmittel verwendet werden, um die Verbreitungschancen anderer zu schmälern oder den Diskurs zu sabotieren, ohne dass eine eigene Beteiligung am geistigen Wettstreit angestrebt wird, scheidet eine Rechtfertigung aus.³⁹⁰

Misst man Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung an diesen Leitlinien, ergibt sich ein differenziertes Bild: Auf der einen Seite existieren Anwendungsbeispiele, bei denen ein Konflikt mit dem Gebot kommunikativer Chancengleichheit ausgeschlossen ist. Eine solche Situation liegt etwa vor, wenn die Kommunikationsinhalte von der sich äuernden Person manuell erstellt werden und lediglich der Kundgabeakt automatisiert wird, etwa um eine digitale Nachricht zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verschicken. Aus Kommunikatorperspektive sind legitime Gründe für ein solches Vorgehen denkbar: So kann eine äuerungswillige Person (vorformulierte) Nachrichten während eines politisch brisanten Ereignisses veröffentlichen, wenn absehbar ist, dass sie zu diesem Zeitpunkt – z.B. auf Grund schlechten Internetempfangs auf einer Großdemonstration – keinen Zugriff auf digitale Kommunikationsnetzwerke haben wird. Die

³⁹⁰ Ähnlich argumentiert *Bortnikov*, K&R 2015, S. 703 (704) im Kontext der Netzneutralität.

Automatisierungsanwendung besitzt dann eine kommunikationsfördernde Funktion, ohne dass größere Machtungleichgewichte entstehen.

Auf der anderen Seite sind Automatisierungsanwendungen als illegitimer Machtfaktor einzuordnen, wenn ihr einziger Zweck darin besteht, fremde Kommunikationsaktivität zu blockieren oder zu stören. Dies gilt nicht erst, wenn durch Spamming-Strategien ganze Kommunikationskanäle lahmgelegt werden und damit die Schwelle zum (digitalen) Zwang überschritten wird.³⁹¹ Auch wenn die bewusste Verbreitung belangloser Nachrichten „nur“ dazu führt, dass andere Personen in ihrer kommunikativen Entfaltung gestört werden, entfällt die Rechtfertigung und die erlangten Vorteile verstoßen gegen das Prinzip der Chancengleichheit.

Weniger eindeutig sind Fälle zu beurteilen, bei denen Automatisierungsanwendungen zur Quantitätssteigerung eingesetzt werden, ohne dass es dem Verwender darum geht, die kommunikative Entfaltung anderer Personen einzuschränken. Durch den Einsatz automatisierter Profile in sozialen Netzwerken lassen sich Inhalte in sehr hoher Frequenz verbreiten und die Zustimmungsparemeter digitaler Kommunikationssysteme beeinflussen. Im Gegensatz zu rein destruktiven Vorgehensweisen dient das technische Hilfsmittel in diesem Kontext zwar den eigenen Partizipationsbemühungen. Doch je stärker die künstliche Multiplizierung einzelner Interaktionsmuster in den Vordergrund rückt, desto mehr schwindet die kommunikative Relevanz des Hilfsmittels. Eine Kommunikationsstrategie, bei der es ausschließlich darum geht, mittels einer Automatisierungssoftware immer wieder die gleichen Nachrichten zu veröffentlichen und Like- bzw. Followerzahlen künstlich zu vermehren, lässt sich weder durch das individuelle Recht auf kommunikative Selbstbestimmung noch durch das überindividuelle Interesse an einem funktionierenden Meinungsbildungsprozess rechtfertigen. Vielmehr widerspricht ein solches Vorgehen dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs. Denn das erreichte kommunikative Machtpotenzial basiert dann hauptsächlich auf den Skalierungseffekten des technischen Hilfsmittels. Die Überzeugungskraft der vorgebrachten Argumente oder das individuelle Talent des Kommunikators spielen dagegen für den angestrebten Erfolg eine höchstens untergeordnete Rolle. Damit lässt sich festhalten: Wer Automatisierungstechnologie einsetzt, um digitale Zustimmungswerte zu manipulieren und dadurch die eigene kommunikative Präsenz steigert, ohne am Austausch inhaltlicher Argumente interessiert zu sein, verschafft sich einen Vorteil, der vor dem Hintergrund kommunikativer Chancengleichheit nicht gerechtfertigt ist.³⁹² Von einer solchen Situation ist etwa dann auszugehen, wenn Social Bots als reine Amplifizierungsautomaten eingesetzt werden, deren einziges Ziel es ist, durch

³⁹¹ Siehe dazu bereits oben unter Teil 2.B.III.2.c).

³⁹² Zurückhaltender argumentiert *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Social Bots als Identitätstäuschung, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017> (4.11.2023): „Nur weil der technische Prozess die reichweitenstarke Meinungsäußerung erleichtert hat, ist es meiner Ansicht nach nicht haltbar, direkt hieraus einen negativen Abwägungsfaktor abzuleiten.“

hochfrequente Kommunikationsaktivität den kommunikativen Output zu maximieren.

b) Das Täuschungselement und die Macht digitaler Claqueure

Bereits bei isolierter Betrachtung steht der (missbräuchliche) Einsatz von Automatisierungstechnologie mit dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs in einem Spannungsverhältnis. Das tatsächliche Machtpotenzial von Social Bots erschließt sich jedoch erst, wenn man noch einen weiteren Faktor einbezieht. Social Bots schöpfen ihr manipulatives Talent aus einem komplexen Täuschungsvorgang: Die Verwendung pseudonymisierter Profile und die Verschleierung des Automatisierungsumstands ermöglichen es den Initiatoren einer Social Bot-Kampagne, über das Kommunikationsverhalten einer großen Anzahl digitaler Claqueure³⁹³ zu bestimmen und dadurch den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung gezielt zu beeinflussen.

Im Folgenden wird argumentiert, dass die bewusste Verzerrung demokratischer Öffentlichkeit durch den Einsatz pseudomenschlicher Stimmungsmacher im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen Zielwert eines freien Kommunikationsprozesses steht und das Gebot kommunikativer Chancengleichheit verletzt. Dafür werden zunächst die drei Täuschungsdimensionen dargestellt, auf denen das Manipulationspotenzial von Social Bots aufbaut. Anschließend wird durch einen Vergleich mit anderen Kommunikationsphänomenen die besondere Qualität der erzeugten Meinungsmacht dargestellt. In einem letzten Schritt werden diese kommunikativen Vorteile normativ eingeordnet und auf ihre Legitimierung überprüft.

aa) Drei Täuschungsdimensionen

Das für das Medium der Social Bots charakteristische Täuschungselement besitzt mehrere Dimensionen: Erstens kommunizieren die Initiatoren einer Social Bot-Kampagne nicht unter ihren Klarnamen, sondern verwenden pseudonymisierte Profile. Kommunikationsteilnehmer, die mit einem Social Bot interagieren, werden also über die Identität ihres Gegenübers getäuscht.³⁹⁴ Ein kommunikativer Vorteil kann aus der einfachen Pseudonymisierung insbesondere dann erwachsen, wenn der Kommunikator sich der Identität einer prominenten Person bedient und dadurch eine gesteigerte Aufmerksamkeit für seine Äußerungen kreiert. Ein solches Vorgehen ist jedoch beim Einsatz von Social Bots nicht üblich; um eine schnelle Enttarnung durch die Plattformbetreiber zu vermeiden, werden eher unauffällige Profilnamen verwendet.³⁹⁵

³⁹³ Diesen Begriff verwendet auch *Dankert*, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Big Data – Regulative Herausforderungen*, S. 157 (158).

³⁹⁴ *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (102).

³⁹⁵ *Löberl/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496); *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (75).

Zweitens zeichnen sich Social Bots dadurch aus, dass sie die Automatisierungsmodalität verschleiern. Sie operieren unter authentisch ausgestalteten Profilen und simulieren menschliche Verhaltensmuster. Damit entsteht der Eindruck, dass ein echter Nutzer hinter den kommunikativen Handlungen steht, obwohl diese automatisiert ausgelöst werden und nur mittelbar einem Menschen zugerechnet werden können.³⁹⁶ Auch dieser Täuschungsaspekt löst zunächst kein relevantes Machtungleichgewicht aus. Eine allgemeine Transparenzpflicht, die besagt, dass der Einsatz eines technischen Hilfsmittels offenzulegen ist, lässt sich aus dem Gebot kommunikativer Chancengleichheit nicht ableiten.

Weder die Identitätstäuschung noch die Verschleierung des Automatisierungsumstands verstoßen von vornherein gegen den Grundsatz kommunikativer Chancengleichheit. Allerdings sind beide Aspekte Voraussetzung für das manipulative Potenzial von Social Bots, das sich erst im Rahmen konkreter Einsatzstrategien in einer dritten Täuschungsdimension manifestiert: Das Instrument der Social Bots versetzt einen Kommunikationsteilnehmer in die Lage, künstliche Mehrheiten zu erzeugen und gesellschaftlichen Rückhalt nach Belieben zu simulieren. Er kann also über die „quantitative Legitimität“ seiner Position täuschen und dadurch seinen Einfluss auf den Prozess der Meinungsbildung steigern.³⁹⁷ In der Simulation pseudoindividueller Kommunikationsaktivität und den dadurch erreichten Effekten auf die demokratische Öffentlichkeit liegt die verfassungsrechtliche „Sprengkraft“ des Social Bot-Phänomens.³⁹⁸

bb) Zur besonderen Qualität der erzeugten Meinungsmacht

Für die Frage, ob ein Vorteil im Meinungskampf legitimiert ist, kommt es auf das Ausmaß des Machtungleichgewichts an: Je größer das Einflusspotenzial eines Akteurs ist, desto strenger sind im Kontext kommunikativer Chancengleichheit auch die Anforderungen an die Rechtfertigung des Wettbewerbsvorteils.³⁹⁹ Durch ihren täuschenden Charakter und die Fähigkeit, virtuelle Stimmungsbilder zu formen, besitzen Social Bots eine spezifische manipulative Qualität, die sich von anderen Kommunikationsphänomenen deutlich abhebt.

Das besondere manipulative Talent von Social Bots veranschaulicht ein Vergleich mit dem Einflusspotenzial der Massenmedien. Der gesellschaftliche Kommunikationsprozess wird maßgeblich durch die klassischen Massenmedien des Rundfunks und der Presse geprägt.⁴⁰⁰ Diese sind nicht nur neutrale Informations-

³⁹⁶ Steinbach, ZRP 2017, S. 101 (102).

³⁹⁷ Mit diesem Begriff *Brings-Wiesen*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023); Klaas, MMR 2019, S. 84 (88). Ähnlich Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (82), der von der Erhöhung des „demographischen Impact-Faktors“ spricht.

³⁹⁸ Vgl. Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (74).

³⁹⁹ Siehe dazu oben unter Teil 3.D.2.

⁴⁰⁰ Zu Funktion und Einflusspotenzial der Massenmedien siehe oben unter Teil 3.A.I.2.

mittler, sondern eigenständige „Faktor[en]“ der öffentlichen Meinungsbildung.“⁴⁰¹ Ausgeübt wird die mediale Meinungsmacht durch einen relativ kleinen Personenkreis, der sich aus Anteilseignern, Verlegern und Journalisten zusammensetzt. Diese Personen entscheiden über die redaktionelle Themenauswahl, die inhaltliche Ausrichtung und insbesondere die politische Färbung des Mediums. Sie können durch tendenziöse Berichterstattung auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen und ihren subjektiven Interessen über den Hebel der publizistischen Macht Geltung verschaffen. Dabei wird nicht immer transparent, wer diese Macht tatsächlich ausübt: Die wirtschaftlichen Abhängigkeiten, politischen Verflechtungen und internen Hierarchien, die den Mediensektor prägen, sind komplex und für den Rezipienten nicht ohne Weiteres zu durchschauen.⁴⁰² Dazu kommt, dass auch in den klassischen Medien, pseudonyme Äußerungen getätigt werden können, bei denen die Identität des Autors im Verborgenen bleibt. Insofern lassen sich zwischen medialer Macht und dem Einflusspotenzial von Social Bots durchaus gewisse Ähnlichkeiten erkennen: Sowohl die klassischen Massenmedien als auch das Phänomen der Social Bots können als Propagandawerkzeuge eingesetzt werden und einzelne Personen in die Lage versetzen, auf manipulative Art und Weise den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Diese Parallele wird von einigen Autoren aufgegriffen, um die Risiken beider Phänomene gleichzusetzen und das spezifische Manipulationspotenzial von Social Bots zu relativieren.⁴⁰³ Eine solche Argumentation verkennt jedoch einen wesentlichen Unterschied: Während bei den klassischen Medien zumindest deutlich wird, dass die jeweiligen Inhalte das Ergebnis eines redaktionellen Vorgangs sind und einem bestimmten institutionalisierten Akteur bzw. dem ihm zugehörigen Personenkreis zuzurechnen sind, wird bei dem Einsatz von Social Bots suggeriert, dass die geäußerten Meinungen aus der „Mitte der Gesellschaft“ kommen.⁴⁰⁴ Social Bots eignen sich also nicht nur, um Inhalte zu verbreiten und Verantwortlichkeiten zu verschleiern. Vielmehr gewinnen die politischen Positionen durch den Einsatz pseudoindividueller Kommunikationsteilnehmer eine künstliche Legitimität. Denn der Rezipient nimmt sie nicht als die Aussage *eines* Akteurs, sondern als Meinung *vieler* voneinander unabhängiger Einzelpersonen

⁴⁰¹ BVerfGE 12, 205 (260) – zum Rundfunk; E 50, 234 (239) – zur Presse.

⁴⁰² Diese Intransparenzen und Abhängigkeiten werden (nur) teilweise durch gesetzliche Regelungen abgeschwächt: So sind private Rundfunkveranstalter etwa verpflichtet, eine Veränderung der Beteiligungsverhältnisse anzumelden (§ 63 MStV). Außerdem ist gemäß § 8 Abs. 3 MStV Werbung im Rundfunk zu kennzeichnen und politische Werbung ist – abgesehen von der Ausnahme für Parteien im Wahlkampf (§ 68 Abs. 2 MStV) – sogar grundsätzlich unzulässig (§ 8 Abs. 9 MStV).

⁴⁰³ So etwa *Zumkeller-Quast*, Die Nutzung von Social Bots als Identitätstäuschung, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017> (4.11.2023); zurückhaltender *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (468).

⁴⁰⁴ *Gasser/Kraatz*, Social Bots: Wegbereiter der Maschinokratie, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie> (4.11.2023).

wahr.⁴⁰⁵ Die durch den Einsatz von Social Bots orchestrierten Kommunikationsvorgänge umgibt der Legitimitätsstiftende Schein breiter gesellschaftlicher Partizipation. Diese Eigenschaft markiert den zentralen Unterschied zu massenmedialen Beeinflussungsmöglichkeiten. Aus ihr resultiert das besondere Manipulationspotenzial, das dem Medium der Social Bots innewohnt und dessen Implikationen für den demokratischen Meinungsbildungsprozess normativ eingeordnet werden müssen.

Bei dem Versuch, die öffentliche Meinung durch simulierte Unterstützung an der Basis zu beeinflussen, handelt es sich nicht um ein neues Rezept politischer Propaganda. Auch im analogen Kontext lässt sich gesellschaftliche Zustimmung manipulieren: Bereits im späten 18. Jahrhundert wurden in französischen Theatern professionelle Claqueure eingesetzt, um nach einer Vorstellung Beifall zu klatschen.⁴⁰⁶ Und auch im Kontext politischer Kampagnenführung wird auf vergleichbare Stimmungsmacher zurückgegriffen, um gesellschaftlichen Rückhalt zu suggerieren. So können etwa bezahlte Demonstrationsteilnehmer, die auch als „Jubelperser“ bezeichnet werden,⁴⁰⁷ dafür sorgen, dass eine politische Kampagne an scheinbarer Volksnähe und damit an Authentizität gewinnt.⁴⁰⁸ Strategisch ausgeführte Kommunikationsmanöver erscheinen so im Licht einer spontanen Graswurzelbewegung. Solche Beispiele zeigen: Das künstliche Erzeugen massenhafter Zustimmung ist kein digitalspezifisches Phänomen. Propagandisten sind auch in den herkömmlichen Arenen des Meinungskampfs in der Lage, individuelle Partizipationsmuster zu simulieren und die Öffentlichkeit zu verzerren. Gleichwohl gewinnen solche Manipulationsformen in digitalen Kommunikationsräumen und insbesondere durch den Einsatz von Social Bots eine besondere Qualität. Denn erstens kann eine Person in den sozialen Netzwerken eine große Anzahl authentisch wirkender Profile erstellen und kontrollieren. Schließlich lassen sich die fiktiven Identitäten, derer sich ein Kommunikator im virtuellen Raum bedienen kann, nach Belieben multiplizieren.⁴⁰⁹ Zweitens erlaubt der Einsatz von Automatisierungsanwendungen, die fiktiven Massen weitgehend vom personellen Aufwand zu entkoppeln und erhebliche Skalierungseffekte zu erzie-

⁴⁰⁵ So argumentiert auch Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (468).

⁴⁰⁶ Zum Aufkommen dieser Praxis Dickinson, French Studies 1998, S. 305 ff. Heine, in: ders. (Hrsg.), Lutetia, S. 236 (240) berichtet in einem Konzertbericht aus Paris aus dem Jahr 1844 von „Mietenthusiasten“ und „Ovationskosten“.

⁴⁰⁷ Der Begriff geht auf eine Gruppe an Aktivisten zurück, die während eines Besuchs des iranischen Schahs im Jahr 1967 für diesen Stimmung machten und – teilweise gewalttätig – gegen kritische Demonstranten vorgingen, siehe nur Behrendes, in: Mecking (Hrsg.), Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland, S. 185 (190 ff.).

⁴⁰⁸ Mit Beispielen aus jüngerer Zeit Lobe, Bedeutung auf Bestellung, in: FAS vom 28.8.2016, S. 45; Schneider, 1-800-Hire-A-Crowd. The business of generating fake enthusiasm, from flash mobs to campaign trail, abrufbar unter: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/07/crowd-hiring-politics-campaign-2016/399002> (4.11.2023). Aus rechtlicher Perspektive v. Lewinski, Medienrecht, § 12 Rn. 108 ff.

⁴⁰⁹ Steinbach, ZRP 2017, S. 101 (103) spricht von einer „multiplen Identitätskreierung“.

len.⁴¹⁰ Während menschliche Meinungsmacher zunächst mobilisiert und von der politischen Position überzeugt werden müssen, folgen digitale Claqueure einfach den vorprogrammierten Handlungsanweisungen.

Die Gegenüberstellung mit anderen Beeinflussungsinstrumenten bestätigt: Social Bots verfügen über ein hohes Manipulationspotenzial. Durch die Kombination von Täuschung und Automatisierung verschafft sich der Initiator einer Social Bot-Kampagne Vorteile, die sich mit herkömmlichen Beeinflussungsformen nicht erreichen lassen und die geeignet sind, den Wettbewerb der Meinungen zu verzerren. Dementsprechend streng müssen die Anforderungen an die Legitimierung des Machtfaktors ausfallen.

cc) Normative Einordnung: Social Bots im Spannungsverhältnis mit den Zielwerten des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG

Betrachtet man das Phänomen der Social Bots aus einer verfassungsnormativen Perspektive, zeichnet sich ab, dass für das täuschungsbasierte Machtpotenzial keine Rechtfertigung vorliegt. Der normative Maßstab, an dem Machtungleichgewichte im Meinungskampf zu messen sind, ergibt sich für das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG: Ein kommunikativer Vorteil ist legitim, wenn er mit den Zielwerten der Meinungsfreiheit kompatibel ist.⁴¹¹ Als Rechtfertigungspositionen kommen also das Recht auf kommunikative Selbstbestimmung als individualrechtlicher Kern und die Freiheit des demokratischen Meinungsbildungsprozesses als überindividueller Gehalt von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG in Betracht.⁴¹² Im Folgenden wird argumentiert, dass sich der manipulative und täuschende Einsatz von Social Bots durch keinen der beiden Schutzzwecke legitimieren lässt und dem verfassungsrechtlichen Ideal eines geistigen Meinungskampfs zuwiderläuft.

(1) Kommunikative Selbstbestimmung

Die kommunikativen Vorteile, die sich eine Person anmaßt, wenn sie das manipulative Instrument der Social Bots einsetzt, finden in dem Recht auf kommunikative Selbstbestimmung keine ausreichende Legitimierungsgrundlage. Zwar umfasst das individuelle Freiheitsversprechen auch das Recht auf Wirkungsmaximierung.⁴¹³ Das Ziel, die eigenen politischen (oder privaten) Positionen einerseits weit zu verbreiten und sie andererseits mit einer größtmöglichen Legitimität auszustatten, ist also grundsätzlich durchaus anerkanntswert.⁴¹⁴ Allerdings sind nicht alle wirkungssteigernden Faktoren in gleichem Maße von dem Recht auf

⁴¹⁰ Vgl. *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (202), der auf den qualitativen Unterschied zur manuellen Nutzung mehrerer Profile hinweist.

⁴¹¹ Zu diesem Maßstab siehe oben unter Teil 3.D.III.2.

⁴¹² Zu den beiden Schutzgütern der Meinungsfreiheit siehe oben unter Teil 3.D.I.3.a).

⁴¹³ Vgl. BVerfGE 93, 266 (289).

⁴¹⁴ Im Kontext von Social Bots *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (468).

kommunikative Selbstbestimmung gedeckt. Dies zeigt sich auch bei Täuschungen über die Identität der sich äussernden Person. Es konnte bereits festgestellt werden, dass der Schutz der Meinungsfreiheit nicht davon abhängt, ob eine Person unter ihrem echten Namen auftritt: Aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG folgt vielmehr das Recht, sich anonym oder pseudonym zu äussern.⁴¹⁵ Während Einschränkungen dieser Freiheit auf Schutzbereichsebene aus dogmatischen Gründen abzulehnen sind,⁴¹⁶ ist im Kontext der kommunikativen Chancengleichheit ein differenzierteres Vorgehen möglich und sogar angezeigt.

Der von der Meinungsfreiheit gewährte Anonymitätsschutz ist im Verfassungswortlaut nicht explizit angelegt, sondern beruht auf einer teleologischen Interpretation des Grundrechts. Sein Zweck ist es, jedes Individuum in eine Lage zu versetzen, in der es die ihm rechtlich zustehenden kommunikativen Freiheiten auch tatsächlich ausüben kann, ohne durch die Angst vor staatlicher oder privater Repression gehemmt zu sein. Normativer Hintergrund des Rechts auf Anonymität ist also der Schutz vor Selbstzensur. Damit dient es grundsätzlich sowohl der kommunikativen Entfaltung des Individuums als auch dem Kommunikationsprozess als kollektivem Unterfangen, das auf größtmögliche Partizipation angewiesen ist.

Dieser Zweck entfällt jedoch beim Einsatz von Social Bots.⁴¹⁷ Wer nicht nur eine neue Identität fingiert, sondern auch über den Einsatz der Automatisierungstechnologie täuscht, verleiht seinem Kommunikationsverhalten einen manipulativen Charakter, der für die Sicherstellung kommunikativer Autonomie nicht erforderlich ist. Überspannt wird das Recht auf Anonymität spätestens dann, wenn es ausgenutzt wird, um eine systematische Vervielfältigung der kommunikativ verwendbaren Scheinidentitäten zu erreichen. Kommunikationsteilnehmer, die auf pseudomenschliche Profile zurückgreifen, um künstliche Zustimmung zu simulieren und ihren Positionen eine besondere Legitimität zu verschaffen, nutzen die Möglichkeiten der Pseudonymisierung nicht, um sich vor politischer Repression zu schützen. Vielmehr geht es ihnen darum, das eigene kommunikative Potenzial auf manipulative Weise zu steigern. Das teleologische Argument für den Schutz anonymer Kommunikation verliert in diesem Kontext damit seine Überzeugungskraft und kann nicht herangezogen werden, um den manipulativen Einsatz von Social Bots zu legitimieren.

⁴¹⁵ Zum Recht auf Anonymität und seiner dogmatischen Herleitung aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG siehe oben unter Teil 2.B.III.4.b).

⁴¹⁶ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.5.

⁴¹⁷ Ähnlich argumentieren v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (18 f.); *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (91); *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (166). Gegen eine Relativierung des Anonymitätsschutzes spricht sich *Zumkeller-Quast*, *Die Nutzung von Social Bots als Identitätstäuschung*, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017> (4.11.2023) aus.

Zudem lockert sich beim Einsatz von Social Bots der Zusammenhang zwischen Äußerungssubjekt und kommunikativem Verhalten. Das Recht auf kommunikative Selbstbestimmung als individualrechtliches Zentrum der Meinungsfreiheit basiert auf einem starken Subjektbezug: Bei der Ausübung der Meinungsfreiheit verknüpft der Grundrechtsträger „seine Person in mehr oder minder existentieller Weise mit [...] einer Aussage“ bzw. „er legt der Aussage mit dem Gewicht seiner Person in einem bestimmten sozialen Kontext einen Wert bei“. ⁴¹⁸ Diese Subjektbindung wird bei der Verwendung von Social Bots brüchig. Denn der Einsatz von Automatisierungstechnologie führt zu einer Medialisierung des Kommunikationsverhaltens. ⁴¹⁹ Obwohl die automatisierten Äußerungen in der Regel einem menschlichen Grundrechtsträger zurechenbar sind, kommt es doch zu einer zunehmenden Entkopplung von geistigem Impuls und Kommunikationsakt. ⁴²⁰

Dieser Entkopplungsbefund wird durch die von einer manipulativen Intention getragenen Identitätsmultiplizierung noch verstärkt: Je stärker der Einfluss einer Meinungskundgabe auf der künstlichen Vervielfältigung der kommunikativen Kapazität beruht, desto mehr rückt der subjektive Beitrag des Grundrechtsträgers in den Hintergrund. Es geht dem Kommunikator gerade nicht darum, seine Meinungskundgabe durch die eigene Individualität und das Gewicht seiner Person zu untermauern. Vielmehr setzt er sein Vertrauen in die Überzeugungskraft fingierter Massen und entsubjektiviert damit das Kommunikationsverhalten. Die Aufweichung des Subjektbezugs führt zwar nicht dazu, dass der verfassungsrechtliche Schutz durch die Meinungsfreiheit grundsätzlich in Frage zu stellen ist. Doch sie hat zur Konsequenz, dass das Recht auf kommunikative Selbstbestimmung beim Einsatz von Social Bots an normativer Strahlkraft verliert und die täuschungsbasierten Machtungleichgewichte nicht rechtfertigen kann.

(2) Demokratische Öffentlichkeit und das Prinzip „one man, one voice“

Auch die von der objektiven Dimension der Meinungsfreiheit geschützten Interessen vermögen das mit dem Medium der Social Bots verbundene Manipulationspotenzial nicht zu legitimieren. Im Gegenteil: Eine Kommunikationsstrategie, die darauf ausgelegt ist, öffentliche Stimmungsbilder zu verfälschen und dadurch einen subtilen Einfluss auf die Meinungsbildung der Bevölkerung zu gewinnen, steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Idealvorstellung einer demokratischen Öffentlichkeit. Konkret betroffen ist beim Phänomen der

⁴¹⁸ Jestaedt, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 8.

⁴¹⁹ Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (72 ff.).

⁴²⁰ Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (74 f.).

Social Bots das normative Ziel der „partizipativen Gleichheit“, das durch den Einsatz pseudomenschlicher Profile untergraben wird.⁴²¹

Der gesamte demokratische Prozess richtet sich an den Grundwerten der Freiheit und Gleichheit aus. Das Prinzip der demokratischen Gleichheit bezieht sich dabei auf die Ausübung aller politischen Mitwirkungsrechte.⁴²² Im Verfassungstext hat es sich insbesondere in dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG niedergeschlagen. Doch auch im Funktionskreis der demokratiekonstitutiven Kommunikationsgrundrechte entfaltet es seine Wirkung.⁴²³ Das heißt, dass sich die am Meinungsbildungsprozess beteiligten Akteure auf Augenhöhe gegenüber treten müssen. Der geistige Wettstreit verdient das Prädikat des demokratischen Meinungskampfes nur, wenn alle Beteiligten sich gegenseitig als „Freie“ und „Gleiche“ anerkennen.⁴²⁴ Das setzt einerseits voraus, dass die Kommunikationsteilnehmer sich ein Mindestmaß an Toleranz entgegenbringen und auf absolute Wahrheitsansprüche verzichten.⁴²⁵ Andererseits lassen sich aus dem demokratischen Gleichheitsparadigma gewisse Einschränkungen der kommunikativen Mitwirkungsmöglichkeiten ableiten. Es fungiert also als Regulativ missbräuchlicher Freiheitsausübung.⁴²⁶

Der Einsatz von Social Bots verstößt gegen den demokratischen Gleichheitsgedanken. Denn wer unter mehreren Identitäten in der Arena des Meinungskampfes auftritt, missachtet den egalitären Grundzug des demokratischen Systems. In einem demokratisch geführten Diskurs kann jeder Kommunikationsteilnehmer nur eine Stimme besitzen. Der wahlrechtliche Grundsatz „one man, one vote“ kann in diesem Kontext vorsichtig in ein grundrechtliches Prinzip „one man, one voice“ übersetzt werden.⁴²⁷ Dieses Prinzip verhindert nicht, dass manche Personen einen stärkeren Einfluss auf die Öffentlichkeit gewinnen als andere. Sein Ziel ist es auch nicht, faktische Ungleichheiten zu nivellieren. Vielmehr stellt es eine Analysefolie zur Verfügung, auf der sich dezidiert undemokratische Kommunikationspraktiken verfassungsrechtlich abbilden lassen. Diese Schwelle ist bei der Verwendung von Social Bots überschritten.⁴²⁸ Denn eine Person, die auf

⁴²¹ Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (74 f.); ähnlich Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (468), der sich allgemeiner auf die „Idee der demokratischen Gleichheit“ bezieht.

⁴²² Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR II, § 24 Rn. 41; Volkmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar GG*, Art. 20 (4. Teil, Demokratieprinzip), Rn. 15.

⁴²³ Volkmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar GG*, Art. 20 (4. Teil, Demokratieprinzip), Rn. 15.

⁴²⁴ Zur „Demokratie als Anerkennungszusammenhang“ siehe Volkmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar GG*, Art. 20 (4. Teil, Demokratieprinzip), Rn. 14.

⁴²⁵ Volkmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar GG*, Art. 20 (4. Teil, Demokratieprinzip), Rn. 17.

⁴²⁶ Zum Gleichheitsgedanken als Regulativ demokratischer Freiheit Unger, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, S. 260.

⁴²⁷ Mit diesem Ansatz Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (468); aufgegriffen von Löber/Roßnagel, MMR 2019, S. 493 (496).

⁴²⁸ Löber/Roßnagel, MMR 2019, S. 493 (496). Siehe auch Spiecker gen. Döhmman,

pseudomenschliche Profile zurückgreift, um individuelle Partizipationsmuster zu simulieren, verschafft sich nicht nur einen kommunikativen Vorteil. Und sie handelt nicht nur konträr zu dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs, nach dem argumentative Qualität und nicht manipulative Finesse den Ausschlag geben soll.⁴²⁹ Indem sie sich und ihren Positionen eine gesteigerte Legitimität anmaßt, setzt sie sich vielmehr bewusst über das demokratische Gleichheitsparadigma hinweg: Demokratische Partizipation wird zur Farce, wenn einzelne Teilnehmer sie mit den Instrumenten der Täuschung und Automatisierung künstlich erzeugen. Dies gilt nicht nur bei der Beeinflussung von Wahlen als legitimationsstiftendem Ereignis, sondern auch bei der Konstituierung einer politischen Öffentlichkeit, die ein tragendes Element des demokratischen Systems darstellt.

Kommunikative Vorteile, die auf dem Einsatz von Social Bots beruhen, lassen sich also auch nicht durch den überindividuellen Gehalt der Meinungsfreiheit legitimieren. Es konnte sogar festgestellt werden, dass die Verwendung der digitalen Claqueure in einem deutlichen Konflikt mit dem Ideal eines demokratischen Meinungsbildungsprozesses steht. Ihr charakteristisches Täuschungselement ist mit dem Prinzip „one man, one voice“ als Ausprägung des demokratischen Gleichheitsparadigmas nicht vereinbar.

4. Zwischenergebnis

Es lassen sich zwei wesentliche Erkenntnisse festhalten. Erstens ist es gelungen, das Konzept der kommunikativen Chancengleichheit auch für den Funktionskreis der Individualkommunikation nutzbar zu machen. Am Beispiel der Social Bots konnte gezeigt werden, dass es sich für die Operationalisierung des Konzepts anbietet, zwischen einem deskriptiven (Identifikation eines kommunikativen Machtungleichgewichts) und einem normativen Begründungsschritt (Legitimierung des Machtungleichgewichts) zu unterscheiden. Damit konnte ein dogmatischer Analysemaßstab entwickelt werden, mit dem sich potenzielle Störungen des Meinungsbildungsprozesses strukturiert einordnen lassen und der auch in anderen Kontexten Rationalitätsgewinne verspricht.

Zweitens hat die Untersuchung ergeben, dass der Einsatz von Social Bots gegen das Gebot kommunikativer Chancengleichheit verstößt.⁴³⁰ Aus der Verbindung von Täuschung und Automatisierung erwächst ein erhebliches Macht-

VVDStRL 77 (2018), S. 9 (41), die auf die Gleichheit des Wählers abstellt. Zurückhaltender Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (468); Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (81 f.).

⁴²⁹ Siehe dazu oben unter Teil 3.D.III.2.a).

⁴³⁰ Den Konflikt zwischen dem Einsatz von Social Bots und dem Gebot kommunikativer Chancengleichheit erkennt auch Iben, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 131 ff.; ders., in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (162). Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (81) stellt auf „anspruchsvolle Vorstellungen von partizipativer Gleichheit“ ab. Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (468) postuliert eine Gefährdung der „Idee demokratischer Gleichheit“.

potenzial, das in den Schutzgütern des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG keine ausreichende Legitimierung findet, sondern ihnen sogar entgegenläuft. Die Manipulation des öffentlichen Meinungsbilds durch den Einsatz pseudomenschlicher Kommunikationsteilnehmer steht im Widerspruch zu dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs und dem demokratischen Gleichheitsgedanken.

Auf der Folie der kommunikativen Chancengleichheit lässt sich also das normative Störpotenzial des Social Bot-Phänomens abbilden. Dadurch kann es auch auf einer höheren Abstraktionsebene eingeordnet werden: Die Verzerrung der Kommunikationschancen führt dazu, dass die Freiheit individueller und öffentlicher Meinungsbildung als Zielwert des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG beeinträchtigt ist. Der in dieser Arbeit gewählte Argumentationsansatz legt einen starken Fokus auf die Wettbewerbsperspektive und versteht den manipulativen Einsatz von Social Bots in erster Linie als missbräuchliches – oder im Jargon des Wettbewerbsrechts: unlauteres⁴³¹ – Verhalten, durch das ein fairer Konkurrenzkampf zwischen den Kommunikationsteilnehmern behindert wird. Damit sollen andere Risiken für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung, die von dem Phänomen der Social Bots ausgehen, jedoch nicht ausgeblendet werden. So kann der Einsatz digitaler Claqueure etwa dazu führen, dass die politische Debattenkultur leidet⁴³² und das gesellschaftliche Vertrauen der Bürger in die Integrität des Kommunikationsprozesses beschädigt wird.⁴³³ Allerdings lassen sich diese Implikationen als mehr oder weniger unmittelbare Folge eines defizitären demokratischen Meinungskampfs verstehen, sodass beide Perspektiven sich nicht ausschließen, sondern aufeinander aufbauen und sich ergänzen.

E. Besondere Restriktionen für staatliche Stellen und Parteien

Die Konstituierung der politischen Öffentlichkeit ist ein vielschichtiger Prozess, an dem unterschiedliche Akteure und Akteursgruppen mitwirken.⁴³⁴ Eine besondere Brisanz gewinnt der Einsatz von Social Bots, wenn er durch den Staat oder politische Parteien erfolgt. Der Staat nimmt in der Kommunikationsordnung des Grundgesetzes eine Sonderstellung ein. Er ist das Objekt demokratischer Legitimationsprozesse und nicht Subjekt politischer Partizipation. Dem Staat und seinen Organen ist es zwar nicht grundsätzlich verwehrt, sich kommunikativ zu betätigen. Doch sein Handlungsspielraum ist in diesem Kontext durch verfas-

⁴³¹ Zur Übertragung des Begriffs auf die demokratische Wettbewerbsordnung siehe *Magen*, VVDStRL 77 (2018), S. 67 (98 f.), der „ein Recht des unlauteren politischen Wettbewerbs“ vorschlägt, durch das auch der Einsatz von Social Bots eingeschränkt werden soll.

⁴³² *Kind* u.a., Social Bots, S. 40.

⁴³³ Zu diesem Aspekt *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (93, 96); *Klaas*, MMR 2019, S. 84 (89); *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (166).

⁴³⁴ Zur Struktur demokratischer Öffentlichkeit siehe oben unter Teil 3.A.I.2.

sungsrechtliche Restriktionen limitiert. Dieser Befund könnte – in abgeschwächter Form – auch für die politischen Parteien gelten. Denn sie tragen in ihrer Funktion als „Transmissionsriemen“ zwischen Gesellschaft und Staat⁴³⁵ eine besondere Verantwortung für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung und sind daher an gewisse Einschränkungen gebunden. Im Folgenden werden beide Akteurskonstellationen aufgegriffen. Es soll geklärt werden, welche normativen Rahmenbedingungen für staatliche Stellen und Parteien gelten, wenn sie sich kommunikativ betätigen. Vor allem aber soll untersucht werden, wie der Einsatz von Social Bots vor dem Hintergrund dieser Restriktionen einzuordnen ist.

I. Social Bots als Instrument staatlicher Kommunikationstätigkeit

Die Verwendung von Social Bots als Medium staatlicher Kommunikationstätigkeit ist mit den normativen Vorgaben des Grundgesetzes nicht vereinbar. Die verfassungsrechtlichen Grenzen öffentlicher Informationsarbeit ergeben sich aus den Grundrechten sowie dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip. Insbesondere kann aus ihnen das Gebot der Kommunikatorklarheit abgeleitet werden. Danach sind an staatlich initiierte Äußerungen besondere Transparenzanforderungen zu stellen. Diese verbieten nicht nur anonyme oder pseudonyme Kommunikationsformen, sondern verlangen auch, dass automatisierte Äußerungen als solche erkennbar sind.

1. Der Staat als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung

Mit der Frage, ob – und vor allem wie – sich der Staat am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen kann, betritt man ein außerordentlich komplexes Feld, das sowohl von der Rechtsprechung als auch der Rechtswissenschaft intensiv bearbeitet wird.⁴³⁶ Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf einige zentrale Weichenstellungen des Diskurses. Ziel ist es dabei, die verfassungsrechtliche Rolle des Staates als aktiver Kommunikator näher zu bestimmen.

Den gedanklichen Ausgangspunkt bildet ein verfassungsrechtliches Öffentlichkeitsverständnis, das zwischen der staatlichen und der gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung eine klare Trennung vollzieht.⁴³⁷ Auf der einen Seite

⁴³⁵ Grimm, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 14 Rn. 16.

⁴³⁶ Aus der Rechtsprechung wegweisend BVerfGE 44, 125 (139 ff.); siehe außerdem E 63, 230 (243 f.); 105, 252 (268 ff.); 105, 279 (301 ff.); 113, 63 (76 ff.); 136, 323 (332 ff.); 138, 102 (110 ff.); 148, 11 (25 ff.); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2097 ff.). Aus der Literatur siehe etwa Mast, Staatsinformationsqualität, S. 141 ff.; Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, S. 45 ff.; Kempen, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 106 ff.; Payandeh, Der Staat 55 (2016), S. 519 (520 ff.); Kuch, AöR 142 (2017), S. 491 (505 ff.); Barczak, NVwZ 2015, S. 1014 (1015 ff.); Möstl, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, S. 49 (59 ff.).

⁴³⁷ Zum Dualismus von Staat und Gesellschaft siehe Jestaedt, Demokratieprinzip und

steht der Staatswillensbildungsprozess, in dem demokratisch legitimierte Organe in institutionalisierten Verfahren hoheitliche Entscheidungen herbeiführen. Auf der anderen Seite steht der Volkswillensbildungsprozess als grundrechtsvermitteltes Kommunikationsforum der Bürger, das sich durch spontane Äußerungen und informelle Interaktionen auszeichnet.⁴³⁸ Die kategorische Trennung beider Sphären kommt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich zum Ausdruck. Danach hat die demokratische Meinungsbildung eine klare Flussrichtung, nämlich von „unten nach oben“: Sie muss sich „vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen.“⁴³⁹ Daraus folgt: Grundsätzlich soll die Willensbildung des Volkes „staatsfrei“ bleiben.⁴⁴⁰ Diese Prämisse ist die Basis für eine verfassungsrechtliche Charakterisierung staatlicher Kommunikations- und Informationstätigkeit.

Auch wenn das Paradigma eines staatsfreien Diskurses einen wichtigen normativen Orientierungspunkt darstellt, bedarf es einer Relativierung. Denn die Dichotomie von Staat und Gesellschaft wird sowohl durch die normativen Vorgaben des Grundgesetzes als auch die Verfassungswirklichkeit immer wieder durchbrochen.⁴⁴¹ Dies erkennt auch das Bundesverfassungsgericht an, wenn es ausdrücklich feststellt, dass die Volks- und Staatswillensbildung „auf vielfältige Weise miteinander verschränkt“ sind.⁴⁴² Beide Funktionssysteme mögen also ihren eigenen normativen Rationalitäten folgen, doch sie stehen nicht unabhängig nebeneinander. Und auch die Maxime der Willensbildung „von unten nach oben“ lässt sich nicht verabsolutieren. Sie gilt uneingeschränkt für den Legitimationsmodus der Wahlen und verbietet jede gezielte staatliche Einflussnahme auf die Freiheit des Wählers (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG).⁴⁴³ Mit Blick auf das Gesamtsystem der Öffentlichkeit ist jedoch das Bild der „Einbahnkommunikation“,⁴⁴⁴ bei dem jedem staatlichen Interventionsversuch der Makel des Verfassungsbruchs anhaftet, mit dem grundgesetzlichen Repräsentativsystem nicht ver-

Kondominalverwaltung, S. 180 ff. Für den Kontext staatlichen Informationshandelns *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 49 ff.

⁴³⁸ Zu der Differenzierung zwischen Staats- und Volkswillensbildung siehe *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 184 ff. sowie oben unter Teil 3.A.III.

⁴³⁹ BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (141).

⁴⁴⁰ BVerfGE 20, 56 (99). *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 34, 37; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 187. Kritisch *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 55 f., der den Begriff der Staatsfreiheit für „gänzlich ungeeignet“ hält, „um den Gesamtprozess öffentlicher Meinungs- und Willensbildung zu beschreiben“.

⁴⁴¹ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 55 ff.

⁴⁴² BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (139 f.). Siehe auch BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2097): „Die Willensbildung des Volkes und die Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich [...] in vielfältiger und tagtäglicher Wechselwirkung.“

⁴⁴³ Vgl. BVerfGE 44, 125 (140 f.).

⁴⁴⁴ Mit diesem Begriff *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 36.

einbar. So wichtig ein normativer „Schutzwall gegen willensbildungsbeeinflussende Übergriffe des Staates“ ist,⁴⁴⁵ so hinderlich wäre es, wenn ein solcher dazu führt, dass der geistige Austausch zwischen Staat und Gesellschaft zum Erliegen kommt. Denn eine demokratische Ordnung zeichnet sich gerade „durch ein vielseitiges und komplexes Wechselspiel zwischen Wählern und Gewählten, Bürgern und staatlichen Instanzen mit entsprechenden Rückkopplungseffekten“ aus.⁴⁴⁶ Deshalb ist staatliche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit „nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig“.⁴⁴⁷ Sie gibt dem Staat die Möglichkeit, politische Zielvorstellungen zu artikulieren und die mit ihnen einhergehenden Probleme offenzulegen.⁴⁴⁸ Indem Staatsorgane am öffentlichen Meinungsbildungsprozess aktiv teilnehmen, versetzen sie die Bürger in die Lage, das politische Geschehen einzuordnen, zu bewerten und zu kritisieren. Damit stellt staatliche Informationstätigkeit einen bedeutenden Aspekt demokratischer Öffentlichkeit dar: Sie kann Integration stiften, Diskurse anregen und Kontrolle erleichtern.⁴⁴⁹

Vor dem Hintergrund der wichtigen Funktionen, die staatliches Kommunikationshandeln im Kontext gesellschaftlicher Willensbildung erfüllt, ruft das Paradigma des staatsfreien Diskurses zumindest gewisse Irritationen hervor. Vielmehr scheint ein Perspektivwechsel angezeigt: Der Staat ist ein Faktor der öffentlichen Meinungsbildung.⁴⁵⁰ Eine verfassungsrechtliche Bewertung sollte sich also nicht darauf fokussieren, kommunikative Einwirkungen des Staates grundsätzlich zu unterbinden. Vielmehr muss es darum gehen, negative Effekte für den gesellschaftlichen Kommunikationsprozess auszuschließen und staatliche Kommunikationsaktivität in „Umfang, Inhalt und Gestalt“ zu disziplinieren.⁴⁵¹

2. Zurechnungskriterien: Inanspruchnahme amtlicher Autorität oder staatlicher Ressourcen

Für die verfassungsrechtliche Einordnung eines Kommunikationsgeschehens ist es von entscheidender Bedeutung, zwischen staatlicher Informationstätigkeit und privater Teilnahme am Meinungsbildungsprozess zu unterscheiden.⁴⁵² Gerade diese Abgrenzung bereitet jedoch in der Praxis erhebliche Probleme. Das verdeutlichen die immer häufiger auftretenden Konflikte bei Äußerungen von

⁴⁴⁵ *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 188.

⁴⁴⁶ *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Demokratie), Rn. 77.

⁴⁴⁷ BVerfGE 44, 125 (147).

⁴⁴⁸ BVerfGE 44, 125 (147).

⁴⁴⁹ Zum integrationsstiftenden Charakter staatlicher Öffentlichkeitsarbeit siehe BVerfGE 44, 125 (147). *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 118 f. hebt den Aspekt der „Diskursaktivierung“ hervor. Allgemein zu den Funktionen demokratischer Öffentlichkeit siehe oben unter Teil 3.A.I.4.

⁴⁵⁰ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 61.

⁴⁵¹ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 61.

⁴⁵² Zu diesem Abgrenzungserfordernis *Barczak*, NVwZ 2015, S. 1014 (1015 f.).

Regierungsmitgliedern: Das Bundesverfassungsgerichts muss in diesem Kontext regelmäßig feststellen, dass „eine strikte Trennung der Sphären des ‚Bundesministers‘, des ‚Parteipolitikers‘ und der politisch handelnden ‚Privatperson‘ nicht möglich ist“. ⁴⁵³ Doch trotz der faktischen Zuordnungsprobleme im politischen Alltag und den damit einhergehenden dogmatischen Unschärfen lassen sich Kriterien entwickeln, die bei der verfassungsrechtlich erforderlichen Differenzierung helfen können. Dem Staat ist ein Kommunikationsverhalten insbesondere dann zuzurechnen, wenn ein Amtsträger kommunikative Vorteile in Anspruch nimmt, die in spezifischer Weise mit seiner Amtsstellung verbunden sind und auf die politische Widersacher keinen Zugriff haben. ⁴⁵⁴

Davon ist zunächst immer dann auszugehen, wenn der staatliche Ursprung einer Äußerung nach außen klar erkennbar ist und die Autorität des Amtes ausgespielt wird, um dem Kommunikationsakt eine besondere Überzeugungskraft zu verleihen. ⁴⁵⁵ Eine solche Situation liegt etwa vor, wenn eine Äußerung einen behördlichen Briefkopf trägt, in einer amtlichen Pressemitteilung erscheint oder über eine offizielle Internetseite verbreitet wird. ⁴⁵⁶ Diese Grundsätze lassen sich auch auf das Kommunikationsgeschehen in den sozialen Netzwerken übertragen. ⁴⁵⁷ Wenn ein Staatsorgan offizielle Behörden- oder Regierungs-Accounts verwendet, um auf den Prozess der politischen Meinungsbildung einzuwirken, liegt eine staatliche Beeinflussungshandlung vor. Diese Zurechnungsoption dürfte jedoch für das Phänomen der Social Bots nur eine geringe Bedeutung entfalten: Das Manipulationspotenzial von Social Bots basiert auf der verdeckten Beeinflussung des Kommunikationsprozesses durch eine große Anzahl pseudoindividueller Profile. Sollte tatsächlich ein deutsches Staatsorgan auf das Instrument der Social Bots zurückgreifen, ⁴⁵⁸ um die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen, ist davon auszugehen, dass es die staatliche Urheberschaft gerade nicht offenkundig macht. ⁴⁵⁹ Schließlich verspricht der massenhafte Einsatz

⁴⁵³ BVerfGE 138, 102 (118); 148, 11 (32); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2099).

⁴⁵⁴ BVerfGE 138, 102 (118); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2099); *Studenroth*, AöR 125 (2000), S. 257 (273).

⁴⁵⁵ BVerfGE 138, 102 (118); 148, 11 (33); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2099).

⁴⁵⁶ Zur Veröffentlichung eines Interviews auf der Internetseite eines Bundesministeriums BVerfGE 148, 11 (35 f.); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2102). Zum Zurechnungszusammenhang bei der Verwendung offizieller Zeichen und amtlicher Publikationen siehe *Studenroth*, AöR 125 (2000), S. 257 (273 f.).

⁴⁵⁷ Aus der Rechtsprechung siehe etwa ThürVerfGH NVwZ 2016, 1408 (1411). Zuordnungskriterien für staatliche Social Media-Accounts entwickelt *Harding*, NJW 2019, 1910 (1912 ff.). Grundsätzlich zur Übertragbarkeit der von der Rechtsprechung etablierten Leitsätze auf das Feld der digitalen Kommunikation *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, S. 81 (88 ff.).

⁴⁵⁸ *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (104) weist darauf hin, dass der Einsatz von Social Bots durch deutsche Staatsorgane derzeit kein realistisches Szenario darstellt.

⁴⁵⁹ v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (21) zieht eine „amtliche Aufmachung der Social Bot-Nachricht“ dagegen zumindest in Betracht.

staatlicher Profile keine Legitimitätsgewinne. Wenn der Staat aber vortäuscht, dass seine Kommunikationsbeiträge einen individuellen Ursprung haben und aus der Mitte der Gesellschaft kommen, nimmt er gerade keine amtsspezifische Autorität in Anspruch.⁴⁶⁰

Doch auch wenn der Staatsbezug nicht explizit gemacht wird, kommt eine Zurechnung durchaus in Betracht. Als staatlich sind nämlich auch solche Kommunikationstätigkeiten zu qualifizieren, die von einem Amtsträger unter Verwendung staatlicher Mittel ausgeübt oder initiiert werden.⁴⁶¹ Zurechnungsbe gründend wirkt insbesondere der Einsatz von finanziellen, personellen, technischen oder medialen Ressourcen des Staates.⁴⁶² Denkbar ist etwa, dass eine öffentliche Stelle mit Haushaltsmitteln Zeitungsanzeigen oder Flugblätter finanziert, ohne dabei auf die staatliche Urheberschaft hinzuweisen.⁴⁶³ Ein weiteres Beispiel für eine verdeckte Einflussnahme wäre etwa die Rekrutierung bezahlter Demonstrationsteilnehmer, die im Interesse der Regierung Stimmung machen. In beiden Situationen beruht der Beeinflussungseffekt maßgeblich auf dem Einsatz öffentlicher Mittel und ist daher dem Staat zuzurechnen. Diese Maßstäbe können auch im Kontext von Social Bots herangezogen werden.⁴⁶⁴ Eine Zurechnung ist insbesondere zu bejahen, wenn Social Bots unmittelbar von einem Amtsträger programmiert und eingesetzt werden.⁴⁶⁵ Doch auch wenn finanzielle Mittel genutzt werden, um digitale Manipulationsmanöver zu beauftragen, ist von einer staatlich initiierten Kommunikationskampagne auszugehen.⁴⁶⁶ Und schließlich kann auch der Rückgriff auf spezifisch staatliche Informationsressourcen einen Zurechnungszusammenhang begründen, etwa wenn staatliche Stellen personenbezogene Daten bereitstellen, die eine zielgenaue Programmierung von Social Bots ermöglichen.⁴⁶⁷

Es lässt sich also festhalten, dass allein die Tatsache, dass der Staat beim Einsatz von Social Bots regelmäßig nicht als Kommunikator erkennbar wird, die Zurechnung nicht ausschließt. Vielmehr ist auf die handelnde Person und die eingesetzten Mittel abzustellen. Wenn ein Amtsträger unter Verwendung öffentlicher Ressourcen eine Social Bot-Kampagne initiiert, handelt es sich um eine staatliche Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung.

⁴⁶⁰ So auch *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (104).

⁴⁶¹ Vgl. BVerfGE 138, 102 (118); 148, 11 (32 f.); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2099).

⁴⁶² Vgl. BVerfGE 138, 102 (115).

⁴⁶³ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 336; *Studenroth*, AöR 125 (2000), S. 257 (273).

⁴⁶⁴ v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (21). Mit a.A. *Steinbach*, ZRP 2017, S. 101 (104), der eine Anwendung der für staatliche Stellen geltenden Restriktionen mangels ausdrücklichem Bezug auf die amtsspezifische Autorität ablehnt.

⁴⁶⁵ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 326. Vgl. auch *Gusy*, NVwZ 2015, S. 700 (702), der den Umstand, dass eine Person ein staatliches Amt bekleidet, als „wesentlichen Indikator“ für eine Zurechnung ansieht.

⁴⁶⁶ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 326.

⁴⁶⁷ In diese Richtung auch v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (21).

3. Verfassungsrechtlicher Kontext staatlicher Kommunikationstätigkeit

Der verfassungsrechtliche Kontext staatlicher Kommunikationstätigkeit setzt sich aus zwei Ebenen zusammen. Einerseits fragt sich, welche Normen des Grundgesetzes die staatliche Einflussnahme auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung legitimieren. Diesbezüglich kann festgestellt werden, dass ein Rückgriff auf die Kommunikationsgrundrechte ausscheidet. Staatliche Organe können sich weder auf Art. 5 Abs. 1 GG noch auf andere grundrechtliche Freiheiten berufen.⁴⁶⁸ Stattdessen folgt die Äußerungsberechtigung unmittelbar aus dem grundgesetzlichen Kompetenzgefüge: Staatskommunikation ist grundsätzlich zulässig, so lange sich der Amtsträger innerhalb des ihm zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs bewegt.⁴⁶⁹ So kann sich etwa der Bundespräsident auf seine Repräsentations- und Integrationsfunktion berufen.⁴⁷⁰ Und für die Bundesregierung folgt die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit aus der ihr obliegenden Aufgabe der Staatsleitung.⁴⁷¹

Andererseits unterliegt die Kommunikationsbefugnis des Staates verfassungsrechtlichen Grenzen. Während über die grundsätzliche Existenz solcher normativen Grenzen keine Zweifel bestehen, ist eine präzise verfassungsdogmatische Herleitung mit methodischen Schwierigkeiten verbunden. So konstatiert *Volkmann*, dass sich „die Begrenzung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit [...] aus keinem einzigen geschriebenen Satz der Verfassung“ ergibt; vielmehr seien diese Restriktionen ausschließlich auf verfassungsrechtliche Leitbilder zurückzuführen, die dem positiven Recht vorgelagert sind und sich dem „klassischen Methodenprogramm“ entziehen.⁴⁷² Diesem Befund ist zunächst zuzustimmen: Dem Grundgesetz lassen sich keine ausdrücklichen Aussagen über die Reichweite der hoheitlichen Kommunikations- und Informationsbefugnis entnehmen. Dementsprechend bewegen sich auch die normativen Erwägungen

⁴⁶⁸ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 119; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 14; *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR VII, § 162 Rn. 18; *Jestaedt*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR IV, § 102 Rn. 44; *Kempfen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 104; *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 193 f.

⁴⁶⁹ BVerfGE 44, 125 (149); *Gusy*, NVwZ 2015, S. 700 (701): „Staatliche Öffentlichkeitsarbeit ist eine Annexaufgabe zur Erfüllung von Staatsaufgaben“. Siehe auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 119; *Mörtl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, S. 49 (67). Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass neben der allgemeinen Kompetenzzuweisung eine einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht erforderlich ist, BVerfGE 148, 11 (27). Kritisch dazu *Barczak*, NVwZ 2015, S. 1014 (1018).

⁴⁷⁰ BVerfGE 136, 323 (332); *Mörtl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, S. 49 (67); *Barczak*, NVwZ 2015, S. 1014 (1017).

⁴⁷¹ BVerfGE 105, 252 (270) 138, 102 (113 f.); 148, 11 (27); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2098). Tiefgreifend *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 125 ff.

⁴⁷² *Volkmann*, AöR 134 (2009), S. 157 (176 f.); ähnlich *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), S. 519 (521 f.); *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 43.

des Bundesverfassungsgerichts auf einem hohen Abstraktionsniveau und greifen auf leitbildartige Hintergrundvorstellungen zurück.⁴⁷³

Nichtsdestotrotz hält das Grundgesetz durchaus normative Anknüpfungspunkte bereit, aus denen sich operationalisierbare Restriktionsansätze ableiten lassen. Dazu gehören das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG sowie die ihm zugehörigen verfassungsrechtlichen Konkretisierungen, allen voran die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 GG und die Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG.⁴⁷⁴ Daneben sind es insbesondere die Grundrechte, die staatlichem Informationshandeln Grenzen setzen.⁴⁷⁵ Und schließlich lassen sich auch aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG normative Gehalte entnehmen, die geeignet sind, die Kommunikationstätigkeit des Staates zu disziplinieren.⁴⁷⁶ Damit steht ein Konglomerat verfassungsrechtlicher Normen zur Verfügung, das als Grundlage für weitere Präzisierungen dienen kann. So lassen sich konkrete Verhaltensgebote herleiten, anhand derer sich staatliche Kommunikationsstrategien auf ihre Verfassungskonformität überprüfen lassen.⁴⁷⁷ Bei diesen Geboten handelt es sich nicht etwa um „diffus steuernde Prinzipienormen“, die vor allem in Abwägungsprozessen Geltung erlangen; vielmehr können sie als unmittelbar anwendbare „Regeln mit a priori feststehender Rechtsfolge“ verstanden werden.⁴⁷⁸ Auch der Einsatz von Social Bots durch hoheitliche Stellen lässt sich auf diese Weise verfassungsrechtlich einordnen.

4. Richtigkeit, Sachlichkeit und Neutralität als etablierte, aber unzureichende Maßstäbe

Von den Verhaltensgeboten, die vorgeschlagen werden, um die staatliche Kommunikations- und Informationstätigkeit in verfassungskonforme Bahnen zu lenken, kommen für das Phänomen der Social Bots insbesondere das Richtigkeits-,

⁴⁷³ Siehe nur BVerfGE 44, 125 (138 ff.). *Mörtl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, S. 49 (59) bescheinigt dem Bundesverfassungsgericht „eine gewisse Tendenz, die einschlägigen Maßstäbe gleichsam freischwebend und aufsatzmäßig, d. h. ohne klares Aufbauschema, aus den Prinzipien der freiheitlichen Demokratie und des Art. 21 GG abzuleiten“. Zum Begriff des verfassungsrechtlichen Leitbilds als „normativ-verfestigte Hintergrundvorstellung“ *Volkman*, AöR 134 (2009), S. 157 (175).

⁴⁷⁴ BVerfGE 44, 125 (138 ff.); 138, 102 (109 ff.); 148, 11 (23 ff.).

⁴⁷⁵ Zur Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG BVerfGE 105, 252 (265 ff.); zur Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG E 105, 279 (293); zur Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG E 113, 63 (75 ff.); zur Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG *Hillgruber*, JZ 2016, S. 495 (498 ff.).

⁴⁷⁶ Siehe nur *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 200, 241 ff., 299, 330 ff.

⁴⁷⁷ Einen umfangreichen Überblick über die verfassungsrechtlichen Gebote, an denen sich staatliches Informationshandeln auszurichten hat, gibt *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 192 ff.

⁴⁷⁸ Siehe *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 145.

das Sachlichkeits- und das Neutralitätsgebot in Betracht.⁴⁷⁹ Auf alle drei Gebote greift das Bundesverfassungsgericht regelmäßig zurück, wenn es mit hoheitlicher Öffentlichkeitsarbeit konfrontiert wird.⁴⁸⁰ Im Folgenden wird sich jedoch zeigen, dass sie das manipulative Potenzial von Social Bots nur unzureichend erfassen.

a) Richtigkeitsgebot

Im Kontext staatlicher Desinformationstätigkeit spielt zunächst das Richtigkeitsgebot eine zentrale Rolle. Das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot verlangt, dass öffentliche Äußerungen des Staates grundsätzlich inhaltlich zutreffend sind.⁴⁸¹ Insbesondere untersagt es staatlichen Stellen, bewusst falsche Informationen zu verbreiten und den jeweiligen Adressaten zu täuschen.⁴⁸² Zwar wohnt auch dem Phänomen der Social Bots eine starke Täuschungskomponente inne, allerdings bezieht sich diese nicht auf den Inhalt der vermittelten Information, sondern lediglich auf die Modalität der Äußerung. Das spezifische Manipulationspotenzial von Social Bots wird durch das Richtigkeitsgebot deshalb nicht erfasst. Normative Relevanz entfaltet es jedoch, wenn Social Bots im Rahmen einer Desinformationskampagne eingesetzt werden, um unwahre Informationen zu verbreiten.

b) Sachlichkeitsgebot

Auch das dem Rechtsstaatsprinzip entspringende Gebot der Sachlichkeit bildet nur Teilaspekte des Konfliktpotenzials ab.⁴⁸³ Es verpflichtet alle Staatsorgane zu einem Mindestmaß an „Zurückhaltung in Inhalt und Ausdruck“, wenn sie sich in der Öffentlichkeit äußern.⁴⁸⁴ Im Gegensatz zum Richtigkeitsgebot erstreckt sich die normative Wirkung des Sachlichkeitsgebots also nicht nur auf den Inhalt,

⁴⁷⁹ Siehe nur v. Ungern-Sternberg, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (20 f.), die die Gebote der Sachlichkeit und Neutralität heranzieht, um den „Einsatz von Social Bots durch staatliche Stellen als unerlaubte Wahlbeeinflussung zu qualifizieren“.

⁴⁸⁰ Zum Richtigkeitsgebot siehe BVerfGE 57, 1 (8); 105, 252 (272). Zum Sachlichkeitsgebot siehe etwa E 105, 252 (272); 148, 11 (30); BVerfG NJW 2020, 2096 (2098). Zum Neutralitätsgebot siehe etwa E 44, 125 (144); 138, 102 (109).

⁴⁸¹ *Gramm*, NJW 1989, S. 2917 (2920 f.); *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 241 f.; *Ingold*, Desinformationsrecht, S. 53 ff., der jedoch für eine Ableitung aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz plädiert.

⁴⁸² *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 260 ff., der allerdings in absoluten Ausnahmesituationen ein „Recht zur Lüge“ bejaht.

⁴⁸³ Zu Herleitung und Inhalt des Sachlichkeitsgebots eingehend *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 198 ff. Die verfassungsdogmatische Verortung wird unterschiedlich beurteilt: Für einen Rückgriff auf das Willkürprinzip siehe BVerfGE 57, 1 (8); für eine Anknüpfung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz *Ingold*, Desinformationsrecht, S. 55; neuerdings wird auch das Demokratieprinzip herangezogen, siehe BVerwG NVwZ 2018, 433 (435 f.).

⁴⁸⁴ *Ferreau*, NVwZ 2017, S. 1259 (1262). Vgl. auch *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 205 f., der dem Sachlichkeitsgebot ein Element der „Mäßigung“ zuschreibt.

sondern auch auf die Art und Weise der Kommunikation. So wertet das Bundesverfassungsgericht den Umstand, dass „der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung“ zurücktritt, als Indiz für das Vorliegen einer unzulässigen Wahlwerbung.⁴⁸⁵ Damit die Vertrauenswürdigkeit und Professionalität des Staates nicht in Frage gestellt wird, sind gewisse Mindeststandards an die äußere Form hoheitlicher Informations-tätigkeit zu stellen.

Diese Mindeststandards werden in besonderer Weise auf die Probe gestellt, wenn staatliche Akteure die tradierten Formen der Amtskommunikation hinter sich lassen und sich den digitalen Diskursräumen der sozialen Netzwerke zuwenden: In einem kommunikativen Ökosystem, das sich durch informelle Interaktionen auszeichnet und in dem sich die Nutzer immer neuer Darstellungsmöglichkeiten bedienen, um die Sensationslust ihrer Follower zu befriedigen und Aufmerksamkeit für die eigene Person zu generieren, geraten der Wunsch nach Bürgernähe und das verfassungsrechtliche Gebot der Sachlichkeit nicht selten in ein Spannungsverhältnis. Gegen die Präsenz staatlicher Stellen in den sozialen Medien bestehen zwar keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken,⁴⁸⁶ allerdings ist dabei auf eine „amtsangemessene Sprache und Darstellung“ zu achten.⁴⁸⁷ Diese Anforderungen des Sachlichkeitsgebots gelten sowohl für einzelne Äußerungen als auch für das äußere Erscheinungsbild insgesamt. Insbesondere bei der Ausgestaltung des jeweiligen Nutzerprofils ist Zurückhaltung angezeigt.

Diese Limitierung ist auch für das Phänomen der Social Bots potenziell von Bedeutung: Eine reißerische Aufmachung des Kommunikationsprofils oder die Verwendung besonders aufmerksamkeitsregender Bilder ist mit der Forderung nach sachlicher Distanz und kommunikativer Zurückhaltung nicht vereinbar. Wenn beim Einsatz von Social Bots auf Accounts zurückgegriffen wird, deren äußeres Erscheinungsbild einem verständigen Bürger als unpassend erscheinen muss, liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Sachlichkeit vor.⁴⁸⁸ Wie die für Social Bots charakteristischen Manipulationselemente – Identitätstäuschung und Automatisierung – einzuordnen sind, lässt sich dem Sachlichkeitsgebot dagegen nicht entnehmen.

⁴⁸⁵ BVerfGE 44, 125 (151).

⁴⁸⁶ *Milker*, NVwZ 2018, S. 1751 (1753).

⁴⁸⁷ Siehe dazu der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.7.2014 zur Nutzung sozialer Netzwerke im Internet durch die Polizeibehörden des Landes NRW, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/erlass-zum-dutzen-auf-facebookseiten-von-landesbehorden/23783/anhang/141210NutzungsozialerNetzwerkeDurchdiePBNRW.pdf> (4.11.2023).

⁴⁸⁸ Zum Erwartungshorizont eines verständigen Bürgers als relevanten Maßstab *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 206.

c) Neutralitätsgebot

Die größte Aussagekraft für die verfassungsrechtliche Einordnung einer staatlich initiierten Social Bot-Kampagne besitzt das Neutralitätsgebot. Im Folgenden wird skizziert, aus welchen verfassungsrechtlichen Normen es sich ableitet und welche inhaltlichen Maßstäbe sich ihm entnehmen lassen. Anschließend wird aufgezeigt, bei welchen Einsatzszenarien das Phänomen der Social Bots mit dem Neutralitätsgebot in Konflikt gerät.

aa) Verfassungsrechtliche Verankerung

Das Neutralitätsgebot ist eine Ausprägung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG).⁴⁸⁹ Besondere Bedeutung erlangt es, wenn politische Parteien involviert sind: Die Parteien nehmen eine zentrale Stellung in der grundgesetzlichen Demokratiekonzeption ein. Damit sie gleichberechtigt um politische Macht konkurrieren können, genießen sie ein aus Art. 21 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 GG ableitbares Recht auf Chancengleichheit, das gemeinsam mit dem Demokratieprinzip als normative Basis des Neutralitätsgebots fungiert.⁴⁹⁰ Doch bei dem Neutralitätsgebot handelt es sich nicht um eine parteispezifische Verfassungsgewährleistung.⁴⁹¹ Vielmehr greift es auch zugunsten von politischen Akteuren, die sich nicht auf das Parteienprivileg aus Art. 21 GG berufen können; ein allgemeines Neutralitätsgebot des Staates lässt sich dann aus dem Demokratieprinzip und den Grundrechten – insbesondere Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GG – ableiten.⁴⁹²

bb) Normativer Gehalt: Verbot zielgerichteter Wettbewerbsverzerrungen

Das Neutralitätsgebot verbietet dem Staat, parteiübergreifend auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken und dadurch den politischen Wettbewerb zu verzerren.⁴⁹³ Es besitzt eine doppelte Stoßrichtung: Der Staat darf durch ihm zurechenbare Kommunikationstätigkeiten weder zugunsten noch zulasten einer bestimmten politischen Strömung Einfluss ausüben.⁴⁹⁴ Dies bedeutet jedoch nicht,

⁴⁸⁹ BVerfGE 44, 125 (138 ff.).

⁴⁹⁰ BVerfGE 44, 125 (144 ff.); 138, 102 (107 ff.); 148, 11 (23 ff.); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2097 f.). Hinsichtlich der genauen verfassungsrechtlichen Verortung der Chancengleichheit der Parteien besteht keine Einigkeit, zur Kontroverse siehe *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 21; *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 59.

⁴⁹¹ So jedoch BVerwG NVwZ 2018, S. 433 (435).

⁴⁹² *Wahnschaffe*, NVwZ 2016, S. 1767 (1770 f.); *Kuch*, AöR 142 (2017), S. 491 (496 ff., 523 f.); *Hillgruber*, JZ 2016, S. 495 (498 f.); *Barczak*, NVwZ 2015, S. 1014 (1019). Zurückhaltender dagegen *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), S. 519 (544 ff.); *Möstl*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, S. 49 (64 ff.).

⁴⁹³ BVerfGE 44, 125 (144); 138, 102 (110 f.). Zum Wettbewerbsbezug des Neutralitätsgebots siehe *Gusy*, NVwZ 2015, S. 700 (703).

⁴⁹⁴ BVerfGE 44, 125 (143, 144, 146); 138, 102 (111).

dass staatliche Organe zu politischer Indifferenz verpflichtet sind: Solange sie sich innerhalb ihres Kompetenzrahmens bewegen, steht es ihnen grundsätzlich zu, sich auch mit wertenden Stellungnahmen am öffentlichen Diskurs zu beteiligen.⁴⁹⁵ Insbesondere ist es ihnen gestattet, vor potenziellen Gefahren zu warnen, für die eigene Politik zu werben oder unpopuläre Maßnahmen gegen Kritik zu verteidigen.⁴⁹⁶

Zwischen legitimer Informationstätigkeit und unzulässiger Beeinflussung des politischen Konkurrenzkampfs liegt ein schmaler Grat. Nach dem Bundesverfassungsgericht findet zulässige Öffentlichkeitsarbeit „dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt“.⁴⁹⁷ Da nach dieser allgemeinen Formel eine Abgrenzung im Einzelfall schwierig bleibt,⁴⁹⁸ bedarf es weiterer Kriterien, die eine präzisere Differenzierung ermöglichen. Dabei spielt einerseits der Äußerungszeitpunkt eine Rolle: Je näher die Wahl rückt, desto strenger sind die Anforderungen an das Neutralitätsgebot.⁴⁹⁹ Andererseits kann nach dem jeweiligen Äußerungssubjekt unterschieden werden. Während Abgeordnete keinerlei Neutralitätspflichten unterliegen, gilt für Berufsbeamte ein strikter und für politische Amtsträger ein herabgesetzter Neutralitätsmaßstab.⁵⁰⁰ Unabhängig von diesen Differenzierungsmöglichkeiten liegt eine unzulässige Beeinflussung des öffentlichen Diskurses jedenfalls dann vor, wenn eine staatliche Stelle „zielgerichtet“ in den politischen Wettbewerb eingreift, etwa um „Regierungsparteien zu unterstützen oder Oppositionsparteien zu bekämpfen“.⁵⁰¹ Wenn sich ein Amtsträger unter Einsatz staatlicher Ressourcen mit bestimmten politischen Kräften solidarisiert oder den politischen Gegner diskreditiert, unterläuft er den Grundgedanken einer Willensbildung „von unten nach oben“ und missachtet das Neutralitätsgebot.

⁴⁹⁵ *Barczak*, NVwZ 2015, S. 1014 (1019): „Neutralität bedeutet indes keine Apolitizität.“ Siehe auch *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 356 f., der ein „allgemeines Wertungsverbot“ verneint. *Studenroth*, AöR 125 (2000), S. 257 (266).

⁴⁹⁶ Zur Zulässigkeit staatlicher Warnungen siehe BVerfGE 105, 252 (271); 105, 279 (306 f.). Zur Legitimität, die eigene Politik zu erläutern und zu bewerben siehe BVerfGE 20, 56 (100); 44, 125 (147 f.) – siehe auch die abweichende Meinung von *Rottmann* (S. 184); E 148, 11 (29).

⁴⁹⁷ BVerfGE 44, 125 (150); 63, 230 (243).

⁴⁹⁸ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 94.

⁴⁹⁹ BVerfGE 44, 125 (152); *Kliegel*, in: Wolter/Scheffczyk (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts IV, S. 413 (436); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 38 Rn. 94; *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 38 Rn. 37.

⁵⁰⁰ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 369 f.; *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, S. 81 (102); vgl. auch *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), S. 519 (537 ff.).

⁵⁰¹ BVerfGE 148, 11 (28 f.); BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2098). Siehe auch *Studenroth*, AöR 125 (2000), S. 257 (267): „Öffentlichkeitsarbeit stellt Wahlwerbung [...] dar, wenn die inhaltliche Aussage einem Wahlbewerber zum Vorteil gereicht.“

cc) Digitaler Kontext und Konfliktpotenzial beim Einsatz von Social Bots

Das Neutralitätsgebot findet auch im digitalen Kontext Anwendung. Vereinzelt wird zwar argumentiert, dass die digitalen Kommunikationsmöglichkeiten grundsätzlich allen politischen Akteuren gleichermaßen zu Verfügung stehen und deshalb ihr Einsatz durch staatliche Stellen keine Gefahr für den politischen Wettbewerb darstellt.⁵⁰² Dieser Einwand geht jedoch fehl. Denn die allgemeine Verfügbarkeit eines Kommunikationsmediums sagt nichts über die tatsächliche Chancengleichheit der einzelnen Wettbewerber aus. Ein zentraler Faktor für den Erfolg einer Kommunikationsstrategie sind die einsetzbaren finanziellen und personellen Mittel – dieser Grundsatz verliert auch im digitalen Raum nicht seine Gültigkeit.⁵⁰³ Wenn auf staatliche Ressourcen zurückgegriffen wird, um eine professionelle Social-Media-Kampagne anzustoßen und so die Meinungsbildung in den sozialen Netzwerken zu verzerren, schadet dies dem demokratischen Prozess und untergräbt die Chancengleichheit der politischen Kontrahenten. Eine generelle Absenkung der Neutralitätsanforderungen für digitale Kommunikationstätigkeiten kann daher nicht überzeugen.⁵⁰⁴

Ob der Einsatz von Social Bots gegen das Gebot politischer Neutralität verstößt, lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern ist von der konkreten Einsatzstrategie abhängig. Maßgeblich ist letztlich, ob die Kommunikationstätigkeit geeignet ist, den politischen Meinungskampf zu verzerren. Dies ist bei vielen Einsatzszenarien zu bejahen.⁵⁰⁵ So liegt ein Neutralitätsverstoß vor, wenn staatliche Stellen auf Social Bots zurückgreifen, um die Kommunikation von bestimmten politischen Parteien oder Gruppierungen gezielt zu stören, z.B. durch das Fluten von Kommentarspalten oder Hashtags mit massenweise Spam-Nachrichten.

Darüber hinaus ist es nicht mit dem Neutralitätsgebot vereinbar, wenn der Staat Social Bots einsetzt, um die Zustimmungssparameter in den sozialen Netzwerken zugunsten einer Partei oder eines politischen Bewerbers zu manipulieren. Durch die Betätigung der „Like“- oder der „Folgen“-Funktion verleiht ein Nutzer seiner persönlichen Präferenz für einen bestimmten Inhalt oder eine Person

⁵⁰² So *Wieland*, in: FS Martin Morlok, S. 534 (548).

⁵⁰³ Siehe *Friehe*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, S. 81 (89 f.). Die Bundesregierung ließ sich den Entwurf einer Social Media-Strategie im Jahr 2015 insgesamt 196.350 Euro kosten und die Social Media-Redaktion des Bundespresseamtes beschäftigte acht Mitarbeiter – bereits diese Zahlen verdeutlichen, dass eine professionelle Kommunikationsstrategie im digitalen Raum durchaus mit erheblichen finanziellen und personellen Ressourcen verbunden ist, siehe Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/6609, S. 2, 4.

⁵⁰⁴ BVerfG NJW 2020, S. 2096 (2100).

⁵⁰⁵ Einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot durch den Einsatz von Social Bots erkennt v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (20 f.) – ohne jedoch zwischen unterschiedlichen Einsatzszenarien zu differenzieren.

Ausdruck. Er fällt ein positives und für alle anderen Plattformnutzer erkennbares Werturteil. Wenn staatliche Stellen sich dieser Funktionen bedienen, um sich politisch zu positionieren, geraten sie in einen Konflikt mit dem Neutralitätsgebot.⁵⁰⁶ Dies gilt erst recht, wenn es nicht bei einzelnen Zustimmungsbekundungen bleibt, sondern diese im Rahmen eines orchestrierten Vorgehens massenhaft erzeugt werden. Denn Like- und Followerzahlen sind die zentralen Popularitätsindikatoren der digitalen Öffentlichkeit; Quantitätssteigerungen stiften Legitimität und Sichtbarkeit und sind damit ein unmittelbarer politischer Vorteil. Eine staatlich initiierte Social Bot-Kampagne, die darauf ausgerichtet ist, mittels pseudoindividueller Kommunikationsaktivität künstliche Popularität für bestimmte politische Strömungen zu generieren, greift zielgerichtet in den demokratischen Meinungskampf ein und steht im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebot.

Ein differenzierteres Vorgehen ist angezeigt, wenn sich die Social Bot-Aktivität nicht darauf beschränkt, anderen Nutzern zu folgen und deren Äußerungen mit der „Like“-Funktion zu markieren, sondern bestimmte Informationen oder Äußerungen verbreitet werden. Ob ein Neutralitätsverstoß vorliegt, bemisst sich dann nach den konkreten Inhalten und den oben dargestellten Abgrenzungsmaßstäben: Das Neutralitätsgebot ist verletzt, wenn über eine dem Staat zurechenbare Social Bot-Kampagne, Äußerungen veröffentlicht werden, die parteiergreifend auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung einwirken. Dies wird etwa dann der Fall sein, wenn die inhaltlichen Positionen einer politischen Partei übernommen und durch das Medium der Social Bots vervielfältigt werden; aber auch die massenhafte Verbreitung kritischer oder diskreditierender Äußerungen ist als Neutralitätsverstoß zu werten. Das Neutralitätsgebot bleibt dagegen unberührt, wenn staatliche Stellen lediglich informierend auf die Öffentlichkeit einwirken. So lange die verbreiteten Inhalte nicht als parteiisch einzuordnen sind, führt auch der Einsatz von Social Bots nicht zu einem Verstoß gegen die demokratische Neutralitätspflicht.

Damit lässt sich festhalten: Das Manipulationspotenzial von Social Bots steht durchaus in einem Spannungsverhältnis mit dem Neutralitätsgebot. Allerdings manifestiert sich diese Spannung nur bei bestimmten Einsatzszenarien zu einem verfassungsrechtlich relevanten Konflikt, nämlich immer dann, wenn die staatlich veranlasste Kommunikationstätigkeit sich auf den politischen Wettbewerb

⁵⁰⁶ So im Kontext von Social Media-Auftritten der Polizei *Milker*, NVwZ 2018, S. 1751 (1754 f.). Siehe exemplarisch auch die restriktiven Vorgaben in dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30.9.2016 zur Nutzung sozialer Netzwerke im Internet durch die Polizeibehörden des Landes NRW, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/dokumente/5097-microsoft-word-dokument2> (4.11.2023), S. 6: „Von den eigenen, durch die Polizeibehörde zu verantwortenden Inhalten, sind darüber hinaus Querverweise („Links“) unter ‚Gefällt mir-Angaben‘ grundsätzlich nur auf Seiten unmittelbar angrenzender Kreispolizeibehörden, auf die nach § 2 bzw. § 4 KHSt-VO zuständige Behörde bzw. auf die Seite des eigenen Landrates sowie auf zentrale Social-Media-Angebote der Polizei NRW (z.B. ‚Polizei NRW Karriere‘) zu setzen.“

auswirkt. Wenn jedoch eine einseitige Verzerrung des Wettbewerbs zu verneinen ist, verstößt der Einsatz von Social Bots – trotz möglicher Manipulationseffekte – nicht gegen das Neutralitätsgebot.

5. Keine Unsichtbarkeit des Staates: Social Bots als Verstoß gegen das Gebot der Kommunikatorklarheit

Die etablierten Gebote staatlicher Informationstätigkeit erfassen das Phänomen der Social Bots nur in Teilaspekten: Insbesondere das Neutralitätsgebot steht zwar bestimmten Beeinflussungsstrategien entgegen, verbietet aber die Verwendung von Social Bots als Instrument staatlicher Kommunikationstätigkeit nicht grundsätzlich. Angesichts des manipulativen Charakters des Kommunikationsinstruments erstaunt dieser Zwischenbefund. Denn ein Szenario, in dem hoheitliche Akteure auf digitale Scheinidentitäten zurückgreifen, um sich am Kommunikationsprozess in den sozialen Netzwerken zu beteiligen, scheint mit dem Ideal einer demokratischen und staatsfreien Meinungsbildung nur schwer vereinbar zu sein. Im Folgenden wird aufgezeigt, dass sich dieses Störgefühl auch verfassungsrechtlich verorten lässt. Als dogmatischer Hebel bietet sich dabei das von *Mast* vorgeschlagene Gebot der Kommunikatorklarheit an, das dem Staat Transparenzpflichten auferlegt, die über die bisherigen Verhaltensvorgaben hinausgehen und auch das für Social Bots charakteristische Täuschungselement erfassen.⁵⁰⁷

a) Verfassungsrechtliche Verankerung

Das Gebot der Kommunikatorklarheit beschreibt ein qualifiziertes Transparenzfordernis, das eingreift, wenn der Staat sich kommunikativ betätigt und damit Einfluss auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung nimmt: Danach muss einerseits deutlich erkennbar sein, dass der Staat – und nicht etwa eine Privatperson – hinter dem Kommunikationsgeschehen steht; andererseits fordert es, dass öffentliche Äußerungen auch einer bestimmten staatlichen Stelle zugeordnet werden können.⁵⁰⁸ Diese Transparenzanforderungen finden ihr verfassungsrechtliches Fundament in der objektiven Dimension der Kommunikationsgrundrechte sowie im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.⁵⁰⁹

Die eindeutige Identifizierbarkeit staatlich initiierten Kommunikationsakte dient zunächst dem Prozess der öffentlichen Meinungsbildung, der als überindividuellem Gehalt des Art. 5 Abs. 1 GG verfassungsrechtlichen Schutz genießt.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 324 ff.; *ders.*, Zur Reichweite der Äußerungsbezugnis von Regierungsgliedern, in: K&R 2016, S. 542 (543). Zur Anwendung auf das Phänomen der Social Bots *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (76); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (203).

⁵⁰⁸ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 336 f.

⁵⁰⁹ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 330 ff.

⁵¹⁰ *Hoffmann-Riem/Schulz*, in: Jarren u.a. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der de-

Im kommunikativen Austausch besitzt die Identität des Gegenübers eine wichtige Bedeutung: Sie entscheidet maßgeblich über die Rezeption einer Äußerung. Dies gilt in besonderem Maße für staatliche Äußerungen, denen eine besondere Autorität und Glaubwürdigkeit zugeschrieben wird.⁵¹¹ Doch die klare Erkennbarkeit des Kommunikators erleichtert es nicht nur dem Adressaten, öffentliche Äußerungen besser einzuordnen, sie beugt auch Missbrauchsrisiken vor. Unter dem Deckmantel der Anonymität gedeihen aggressive Kommunikationspraktiken und diskurschädigende Manipulationsstrategien; zudem kann ein fehlender Subjektbezug zum Hemmnis für eine reziproke Interaktion werden.⁵¹² Diese Schattenseiten fehlender Kommunikatorklarheit werden verfassungsrechtlich lediglich in Kauf genommen, um das kommunikative Selbstbestimmungsrecht einzelner Diskursteilnehmer zu schützen: Das durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützte Recht auf Anonymität soll jedem Grundrechtsträger die Angst vor Repression nehmen und so den Meinungsbildungsprozess vor einer Selbstzensur der Bürger bewahren.⁵¹³ Dieses Argument greift jedoch nicht für staatliche Stellen. Vielmehr ist die uneingeschränkte Erkennbarkeit staatlicher Informations-tätigkeit Voraussetzung und Impuls für eine kritische Auseinandersetzung im Rahmen der gesellschaftlichen Meinungsbildung.

Damit ist ein Aspekt angesprochen, der das Gebot der Kommunikatorklarheit auch als Ausprägung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips ausweist: Die Möglichkeit, staatliches Kommunikationshandeln als solches zu identifizieren, ist die Grundbedingung für demokratische und rechtsstaatliche Verantwortlichkeit.⁵¹⁴ Denn Verantwortlichkeit setzt Überprüfbarkeit und damit vor allem Sichtbarkeit voraus.⁵¹⁵ Aus der Perspektive des Demokratieprinzips ist damit die Kontrollfunktion von Öffentlichkeit angesprochen.⁵¹⁶ Diese besitzt zunächst eine inhaltliche Dimension: Nur wenn staatliche Entscheidungen öffentlich sind, kann sich der Bürger über sie informieren und sie kritisch hinterfragen.⁵¹⁷ Dem entsprechend lässt sich dem Demokratieprinzip ein „Grundsatz der Zugänglichkeit von Informationen zur öffentlichen Meinungsbildung“ entnehmen, der in

mokratischen Gesellschaft, S. 154 (164); *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 333. Zum verfassungsrechtlichen Schutz des Meinungsbildungsprozesses siehe oben unter Teil 3.D.I.

⁵¹¹ Vgl. BVerfGE 44, 125 (174 f.).

⁵¹² Zu den negativen Implikationen anonymer Kommunikation siehe auch oben unter Teil 2.B.III.4.b).cc).(1).

⁵¹³ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.4.b).cc).(2).

⁵¹⁴ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 330 ff.

⁵¹⁵ Siehe *Möllers*, Demokratie, S. 93: „Wo unsichtbar geherrscht wird, bleiben die Verantwortlichkeiten unklar.“ Zum Zusammenhang zwischen demokratisch-rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit und der Öffentlichkeit des Staatshandelns *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (42).

⁵¹⁶ Siehe dazu oben unter Teil 3.A.I.4.

⁵¹⁷ Siehe nur BVerfGE 97, 350 (369): Demokratie setzt voraus, dass „die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind“.

den Informationsfreiheitsgesetzen seine einfachgesetzliche Ausprägung gefunden hat.⁵¹⁸ Doch um eine effektive Kontrolle des Staatshandelns zu gewährleisten, reicht inhaltliche Information allein nicht aus. Vielmehr ist darüber hinaus erforderlich, dass der staatliche Ursprung erkennbar ist und Entscheidungen konkreten Organen oder Amtsträgern zugeordnet werden können.⁵¹⁹ Erst durch diese Zuordnungsmöglichkeit weiß der Bürger, „wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann“.⁵²⁰

Auch für die rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen spielt die Identifizierbarkeit staatlicher Stellen eine zentrale Rolle: Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG binden den Staat zwar formal an Gesetz und Recht; damit diese Bindung jedoch auch faktisch eingehalten wird, ist eine effektive Kontrolle durch das wache Auge der Öffentlichkeit eine wichtige Voraussetzung.⁵²¹ Gleichzeitig lässt sich die Rechtmäßigkeit staatlicher Informationstätigkeit nur überprüfen, wenn sie als solche erkennbar ist. Die Bedeutung der Kommunikatorklarheit für das rechtsstaatliche System zeigt sich besonders deutlich, wenn es um die konkrete Feststellung und Sanktionierung eines identifizierten Fehlverhaltens geht. Denn für eine Person, die sich durch einen Kommunikationsakt in ihren individuellen Rechten verletzt fühlt und sich dagegen gerichtlich zur Wehr setzen möchte, ist es von entscheidender Bedeutung, ob die vermeintliche Verletzungshandlung einer Privatperson oder dem Staat zuzurechnen ist. Und um schließlich einen Rechtsbehelf einlegen zu können, muss sie auch wissen, gegen welches konkrete Staatsorgan sie vorgehen muss. Das Gebot der Kommunikatorklarheit basiert damit nicht nur auf einer abstrakten Forderung nach rechtsstaatlicher Transparenz und Kontrolle, sie ist unmittelbare Voraussetzung für den durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten effektiven Rechtsschutz des Individuums.⁵²²

b) Normativer Gehalt und Anwendung auf das Phänomen der Social Bots

Aus den genannten verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkten lassen sich mehrere Transparenzerfordernisse ableiten, die gemeinsam den normativen Gehalt des Gebots der Kommunikatorklarheit darstellen. Auch das für das Phänomen der Social Bots spezifische Manipulationspotenzial wird so erfasst: Sowohl die Identitätstäuschung als auch der verdeckte Einsatz von Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung widersprechen dem Gebot der Kommunikatorklarheit.

⁵¹⁸ BVerfGE 103, 44 (65). Zum Demokratieprinzip als (ein) Grund für die einfachgesetzliche Absicherung der Informationszugangsfreiheit *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einleitung Rn. 83.

⁵¹⁹ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 331 f.; *Hoffmann-Riem/Schulz*, in: Jarren u.a. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, S. 154 (164).

⁵²⁰ BVerfGE 119, 331 (366).

⁵²¹ *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 331.

⁵²² *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 330 f.

aa) *Mindestvorgabe: Erkennbarkeit des Staates und Ausschluss von Identitätstäuschungen*

Das Gebot der Kommunikatorklarheit fordert zunächst, dass staatliches Kommunikationshandeln als solches deutlich erkennbar ist.⁵²³ Nicht vereinbar mit dieser Forderung ist es, wenn staatliche Stellen verdeckt auf den Prozess der Meinungsbildung einwirken, z.B. indem sie Plakate und Broschüren verteilen, Inhalte in einer Zeitung platzieren oder Online-Werbung schalten, ohne jeweils den hoheitlichen Ursprung der Information offenzulegen.⁵²⁴ Diese Grundsätze gelten auch bei Informationstätigkeiten innerhalb der sozialen Netzwerke: Staatlich betriebene Accounts müssen von privaten Kommunikationsprofilen klar unterscheidbar sein. Dies kann etwa durch die Verwendung hoheitlicher Zeichen oder Wappen sowie einen ausdrücklichen Hinweis in den öffentlich einsehbaren Profilinformatoren geschehen.⁵²⁵

Doch allein durch den abstrakten Hinweis, dass eine Äußerung staatlichen Ursprungs ist, wird dem Gebot der Kommunikatorklarheit nicht Genüge getan. Vielmehr muss darüber hinaus deutlich werden, welche staatliche Stelle für das konkrete Kommunikationshandeln verantwortlich ist.⁵²⁶ Erst diese eindeutige Zuordnungsmöglichkeit ermöglicht eine effektive Kontrolle der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit. Außerdem hilft sie den Rezipienten, ein Kommunikationsgeschehen kontextbasiert einzuordnen. Schließlich macht es für die Wahrnehmung einer Äußerung einen bedeutenden Unterschied, ob sie von einer lokalen Fachbehörde, einem politischen Amtsträger oder etwa dem Bundespräsidenten stammt. Und nicht zuletzt verhindert die klare Identifizierbarkeit des verantwortlichen Akteurs subtile und manipulierende Kommunikationspraktiken. Denn mit der Verpflichtung, über die kommunizierende Stelle aufzuklären, geht gleichzeitig das Verbot von Identitätstäuschungen einher. Insbesondere verbietet das Gebot der Kommunikatorklarheit dem Staat und seinen Organen, anonym oder pseudonym auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess einzuwirken.⁵²⁷

⁵²³ Mast, Staatsinformationsqualität, S. 336. Diese Forderung wird in der Rechtswissenschaft immer wieder formuliert – jedoch ohne sie an ein bestimmtes Kommunikationsgebot zu binden, siehe etwa Hoffmann-Riem/Schulz, in: Jarren u.a. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, S. 154 (164); Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 42 Rn. 22; Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 311.

⁵²⁴ Vgl. Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 311; Mast, Staatsinformationsqualität, S. 336 f.;

⁵²⁵ So bietet es sich etwa für eine Behörde an, als Profilbild das Behördenlogo zu verwenden, in den Profilinformatoren den Hinweis „Offizieller Account der Behörde xy“ aufzunehmen und darüber hinaus für weitere Informationen und ein vollständiges Impressum auf eine externe Seite zu verlinken, siehe exemplarisch das Twitterprofil der Polizei München, abrufbar unter: <https://twitter.com/PolizeiMuenchen> (4.11.2023).

⁵²⁶ Mast, Staatsinformationsqualität, S. 336 f.

⁵²⁷ Siehe Mast, Staatsinformationsqualität, S. 337, der konsequenterweise lediglich in absoluten Ausnahmefällen – „zur Abwendung erheblicher Gefahren für Menschenwürde und/oder Leben“ – ein Recht zu verdeckter Informationstätigkeit anerkennt (S. 346 f.).

Diese Transparenzpflichten besitzen für das Phänomen der Social Bots eine fundamentale Bedeutung. Die Simulation pseudoindividueller Kommunikationspraktiken und die dadurch erreichbaren Manipulationswirkungen stehen in klarem Widerspruch zum Gebot der Kommunikatorklarheit: Der Staat darf sich weder als Privatperson gerieren noch die Herkunft einer Äußerung auf sonstige Art und Weise verschleiern.⁵²⁸ Unzulässig sind damit insbesondere Manipulationsstrategien, bei denen staatliche Stellen gefälschte Profile einsetzen, um bestimmten Themen den Schein breiter gesellschaftlicher Zustimmung zu verleihen und die Meinungsbildung in den sozialen Netzwerken zu verzerren. Der Versuch, staatliche Propagandaaktivität unter dem Deckmantel künstlich erzeugter Partizipationsmuster zu verbergen, schadet dem durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Prozess der öffentlichen Meinungsbildung und unterwandert die Transparenzerwartungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips.

bb) Erweiterung: Transparenz bei Kommunikationsautomatisierung

Mit dem grundsätzlichen Ausschluss von Identitätstäuschungen erfasst das Gebot der Kommunikatorklarheit einen Aspekt, der für das manipulative Talent des Social Bot-Phänomens wesentlich ist und dessen Einsatzspektrum stark limitiert. Nicht geklärt ist damit jedoch die Frage, wie sich die Täuschung über den Automatisierungsumstand auf die Zulässigkeit des Kommunikationshandelns auswirkt: Dürfen staatliche Stellen Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung einsetzen, ohne dies kenntlich zu machen? Im Folgenden wird argumentiert, dass diese Frage zu verneinen ist und den Staat auch hinsichtlich des Automatisierungsumstands eine strikte Transparenzpflicht trifft. Das Gebot der Kommunikatorklarheit ist in diesem Kontext vorsichtig zu erweitern.⁵²⁹

Die Frage, ob der Einsatz von Automatisierungsanwendungen transparent zu machen ist, stellt sich nicht nur im Kontext digitaler Kommunikationsbeziehungen, sondern wird – angesichts der rapiden Fortschritte im Bereich der Informationstechnologie und der zunehmenden Nutzung von Algorithmen – in unterschiedlichen Kontexten relevant. Explizit geregelt ist eine Informationspflicht im Datenschutzrecht: Art. 13 Abs. 2 lit. f) und Art. 14 Abs. 2 lit. g) DSGVO⁵³⁰ sehen vor, dass eine betroffene Person über das „Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung“ (i.S.v. Art. 22 DSGVO) zu informieren ist, um eine „faire und transparente“ Datenverarbeitung zu gewährleisten. Diese Regelungen wei-

⁵²⁸ Einen Verstoß gegen das Gebot der Kommunikatorklarheit beim staatlichen Einsatz von Social Bots bejahen auch *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 224 f.; *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (76); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (203).

⁵²⁹ Siehe auch *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (76), die aus dem Gebot der Kommunikatorklarheit eine Pflicht zur Offenlegung des Automatisierungsumstands ableiten.

⁵³⁰ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

sen bereits auf ein grundsätzliches Aufklärungsinteresse von Personen hin, die mit automatisierten Entscheidungssystemen konfrontiert werden. Es kann einen erheblichen Unterschied machen, ob eine Entscheidung durch einen Menschen gefällt wird oder ob sie ausschließlich automatisiert erfolgt. Deshalb hat der Betroffene in vielen Situationen ein legitimes Interesse daran, über den Automatisierungsumstand zumindest in Kenntnis gesetzt zu werden.⁵³¹

Auch im Verwaltungsrecht gewinnt die Frage nach einer Kennzeichnung von automatisierten Entscheidungsprozessen an Bedeutung. Verwaltungsakte können „elektronisch“ (§ 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG), „mit Hilfe automatischer Einrichtungen“ (§ 37 Abs. 5 VwVfG) und sogar „vollständig durch automatische Einrichtungen“ (§ 35a VwVfG) erlassen werden. In der Praxis ist der Hinweis, dass ein Bescheid maschinell bzw. „mit Hilfe einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage“ erstellt wurde, zwar üblich;⁵³² gesetzlich vorgeschrieben ist ein solches Transparenzerfordernis jedoch nicht.⁵³³ Bei fortschreitender Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist eine allgemeine Kennzeichnungspflicht für teilweise und vollständig automatisierte Verwaltungsakte jedoch durchaus geboten: Sie kann dabei helfen, die Bürger für die Risiken algorithmisierter Entscheidungen zu sensibilisieren und eine kritische Debatte über Zulässigkeit und Grenzen solcher Systeme anzustoßen.⁵³⁴ Darüber hinaus ist die Transparenz des Einsatzes von Automatisierungsanwendungen Voraussetzung für die Wahrnehmung und gerichtliche Durchsetzung individueller Rechte; nur wer weiß, dass ein belastender Verwaltungsakt das Ergebnis eines automatisierten Prozesses ist, kann sich gegen potenziell diskriminierende Entscheidungsfaktoren wehren.⁵³⁵ Verfassungsrechtlich ließe sich eine solche Kennzeichnungspflicht insbesondere durch die dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip entspringende Forderung nach Nachvollziehbarkeit und effektiver Kontrolle hoheitlicher Entscheidungen begründen.

Wenn die Kennzeichnung von Automatisierungsanwendungen bereits im Kontext des förmlichen Verwaltungshandelns geboten ist, so muss dies für informelle staatliche Kommunikationstätigkeiten erst recht gelten. Denn hier streiten nicht nur die skizzierten Aspekte des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips für Transparenz, sondern auch das Interesse an einem öffentlichen Meinungsbildungsprozess, der frei von Manipulationen ist. Dogmatisch lässt sich eine entsprechende Transparenzpflicht als Erweiterung des Gebots der Kommunikatorklarheit verstehen. Dabei bietet sich zunächst eine Parallele zu Situationen an, in denen ein Account nach seinem äußeren Erscheinungsbild zwar einem

⁵³¹ Eine allgemeine Kennzeichnungspflicht für „algorithmienbasierte Verfahren in persönlichkeitsensiblen Feldern“ fordert etwa *Martini*, JZ 2017, S. 1017 (1020).

⁵³² BVerwG NJW 1993, S. 1667 (1668).

⁵³³ *Tiedemann*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, § 37 Rn. 51.

⁵³⁴ *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, S. 430.

⁵³⁵ *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, S. 430; *Martini*, JZ 2017, S. 1017 (1020).

bestimmten Amtsträger zuzuordnen ist, die Kommunikation jedoch nicht ausschließlich von dieser Person, sondern auch von Mitarbeitern seines Social Media-Stabs ausgeht. In einem solchen Fall gebietet es die verfassungsrechtliche Forderung nach Kommunikatorklarheit, die Mehrfachnutzung kenntlich zu machen.⁵³⁶ Sowohl für die öffentliche Wahrnehmung als auch für die normative Einordnung einer Äußerung macht es einen Unterschied, ob sie unmittelbar von einem bestimmten – möglicherweise prominenten – Amtsträger ausgeht oder ob sie einem professionellen Kommunikationsapparat zuzurechnen ist. In der Praxis lässt sich das Transparenzbedürfnis stillen, indem Inhalte, die nicht von dem offiziellen Accountinhaber, sondern einer im Hintergrund agierenden Arbeitseinheit veröffentlicht werden, mit einem entsprechenden Kürzel versehen werden.⁵³⁷

Eine ähnliche Interessenlage besteht beim Einsatz einer Kommunikationssoftware, die in der Lage ist, das Interaktionsgeschehen eines Social Media-Accounts ganz oder teilweise zu automatisieren: Wenn die verantwortliche Stelle den Automatisierungsumstand nicht offenlegt, täuscht sie die Rezipienten über die Herkunft des Kommunikationsakts und missachtet das Gebot der Kommunikatorklarheit. Diese Täuschung besitzt gerade in den informellen Diskursräumen der sozialen Netzwerke eine besondere Relevanz. Staatliches Kommunikationshandeln in den sozialen Netzwerken zeichnet sich im Vergleich zu herkömmlichen Informationsangeboten dadurch aus, dass es besonders „bürgernah und dialogorientiert“ ist.⁵³⁸ Der Staat suggeriert, dass er mit den Bürgern auf Augenhöhe kommuniziert und weckt damit gleichzeitig besondere Erwartungen an die Authentizität seines Handelns. Diese Authentizitätserwartung wird enttäuscht, wenn die Kommunikationsaktivität eines Social Media-Accounts nicht unmittelbar vom offiziellen Accountinhaber ausgeübt wird, sondern entweder auf eine andere Person zurückzuführen oder maschinellen Ursprungs ist.

Die Täuschung über den Automatisierungsumstand besitzt dabei eine spezifische Qualität, die es mit Blick auf das Ideal eines staats- und manipulationsfreien Meinungsbildungsprozesses zu beachten gilt. Für die Wahrnehmung einer Äußerung macht es einen erheblichen Unterschied, ob sie eigenhändig und unter Berücksichtigung des kommunikativen Kontextes von einem menschlichen Gegenüber eingeleitet wird oder ob sie das Ergebnis eines Automatisierungsvorgangs ist. Wenn der Staat einerseits Nähe und Dialogbereitschaft suggeriert und andererseits interaktionswillige Bürger mit Hilfe eines Kommunikationsalgo-

⁵³⁶ Mast, Staatsinformationsqualität, S. 337.

⁵³⁷ So wurden etwa Tweets, die von dem Account des ehemaligen Regierungssprechers *Steffen Seibert* ausgingen („@RegSprecher“), tatsächlich aber von Mitarbeitern des Bundespresseamts verfasst werden, mit dem Kürzel „(BPA)“ gekennzeichnet, siehe die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in BT-Drs. 18/6609, S. 3.

⁵³⁸ Siehe die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in BT-Drs. 18/6609, S. 1.

rithmus abfertigt, wirkt er in täuschender Weise auf den Meinungsbildungsprozess ein. Problematisch ist dabei nicht nur die Illusion echter Kommunikationsbereitschaft, sondern auch die Verschleierung eines wirkungsmächtigen Kommunikationsinstruments.⁵³⁹ Der Einsatz von Automatisierungsanwendungen ermöglicht zum einen Quantitätssteigerungen, zum anderen führen moderne Methoden der Datenverarbeitung und die mit ihnen einhergehende Kommunikationsstrategien zu neuen Manipulationspotenzialen.⁵⁴⁰

Das Gebot der Kommunikatorklarheit fordert deshalb, dass der Ursprung eines staatlichen Kommunikationsakts transparent und nachvollziehbar ist. Insofern verbietet es zwar nicht grundsätzlich den Einsatz von Automatisierungsanwendungen. Allerdings lässt sich ihm durchaus das Erfordernis entnehmen, den Umstand der Automatisierung kenntlich zu machen. Denn die Täuschung über die Verwendung einer Kommunikationssoftware bewirkt, dass die Illusion einer unmittelbar durch den Accountinhaber vorgenommenen Interaktion geweckt wird. Dem Rezipienten wird eine Meta-Information vorenthalten, die für die Einordnung des Kommunikationsgeschehens wesentlich ist. Im Sinne eines am Gebot der Kommunikatorklarheit ausgerichteten Staatshandelns ist solchen Fehlvorstellungen entgegenzuwirken: Wenn das Kommunikationshandeln einer staatlichen Stelle automatisiert abläuft, ist „dieser technische Hintergrund“ offenzulegen.⁵⁴¹

6. Zwischenergebnis

Staatliche Informations- und Kommunikationstätigkeit ist ein wichtiges Element eines demokratischen Repräsentativsystems: Sie kann Integration stiften, Diskurse anregen und Kontrolle erleichtern. Das Paradigma des „staatsfreien Willensbildungsprozesses“ bedarf daher einer Relativierung – der Staat ist als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung anzuerkennen. Gleichwohl gelten für den Einfluss, den staatliche Stellen auf den Kommunikationsprozess nehmen können, klare verfassungsrechtliche Restriktionen. Insbesondere die Grundrechte sowie das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip entfalten in diesem Kontext eine disziplinierende Wirkung. Die normativen Grenzen lassen sich in spezifischen Verhaltensgeboten zusammenfassen. Dabei handelt es sich nicht lediglich um abstrakte Rechtsprinzipien und Abwägungsparameter, sondern um konkrete Regeln, die auch ohne einfachgesetzliche Normierung unmittelbar anwendbar sind.

⁵³⁹ Vgl. *Hoffmann-Riem/Schulz*, in: Jarren u.a. (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, S. 154 (164), die im Sinne einer „hinreichenden Transparenz“ staatlichen Informationshandelns nicht nur die „Kenntlichkeit des Urhebers“ fordern, sondern es auch für erforderlich halten, dass die „eingesetzten Mittel diskutierbar“ sind.

⁵⁴⁰ Man denke nur an die psychometrische Methode des Mikrotargetings, siehe dazu oben unter Teil 1.B.III.3.

⁵⁴¹ So im Kontext des Social Bot-Phänomens *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (76); *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 223 f.

Im Kontext des Social Bot-Phänomens ist zunächst das Neutralitätsgebot von Bedeutung, das dem Staat verbietet, parteiübergreifend auf den politischen Wettbewerb einzuwirken. Ein Verstoß liegt vor, wenn Social Bots von staatlichen Stellen eingesetzt werden, um zugunsten oder zulasten bestimmter Akteure auf den Meinungsbildungsprozess Einfluss zu nehmen, etwa indem sie die Zustimmungparameter in den sozialen Netzwerken manipulieren. Unabhängig von konkreten Einsatzszenarien verbietet das Gebot der Kommunikatorklarheit den staatlichen Einsatz von Social Bots. Es verlangt, dass der Staat als Kommunikator identifizierbar ist und eine öffentliche Äußerung einer konkreten Stelle zugeordnet werden kann. Mit diesem Erfordernis sind Identitätstäuschungen allgemein – vor allem aber die Simulation pseudoindividueller Kommunikationsmuster – nicht vereinbar. Darüber hinaus erfasst die Transparenzpflicht auch die Täuschung über den Automatisierungsstand. Zwar muss der Staat nicht grundsätzlich auf Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung verzichten; das Gebot der Kommunikatorklarheit fordert jedoch, dass er diesen Umstand offenlegt und automatisierte Social Media-Profile kennzeichnet.

II. Social Bots und die verfassungsrechtliche Sonderstellung politischer Parteien

Der verfassungsrechtliche Status der politischen Parteien ist komplex. Er basiert auf einem diffusen Geflecht aus Rechten und Pflichten, deren Inhalt und normative Verankerung nicht immer eindeutig ist. Diese Komplexität zeigt sich auch bei der Frage, ob Parteien beim Einsatz manipulativer Kommunikationsinstrumente besonderen Restriktionen unterworfen sind. Für eine verfassungsrechtliche Untersuchung dieses Problemkreises gilt es zunächst, auf die besondere Stellung der Parteien im demokratischen System des Grundgesetzes einzugehen. Diese Positionsbestimmung eröffnet drei normative Perspektiven, die der verfassungsrechtlichen Rolle der Parteien Struktur verleihen und die mit *Hesse* als „Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit“ bezeichnet werden können.⁵⁴²

Diese drei Perspektiven werden im Folgenden herangezogen, um das Phänomen der Social Bots im Kontext politischer Parteien einzuordnen: Der Status der Freiheit spricht dafür, dass Parteien über einen großen Gestaltungsspielraum verfügen, wenn sie sich kommunikativ betätigen. Ihm lässt sich insbesondere entnehmen, dass die für den Staat geltenden Verhaltensgebote sich nicht ohne Weiteres auf Parteien übertragen lassen. Der Status der Gleichheit ermöglicht einen Blick auf das Wettbewerbsverhältnis, in dem die Parteien stehen und auf das der Einsatz von Social Bots negative Auswirkungen haben kann. Schließlich offenbart sich in dem Status der Öffentlichkeit die besondere Verantwortung, die

⁵⁴² Siehe *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 172 ff.; *ders.*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (27 ff.).

Parteien für den politischen Willensbildungsprozess tragen; aus ihr folgt eine verfassungsrechtliche Transparenzerwartung, mit der der Einsatz manipulativer Kommunikationsinstrumente im Konflikt steht.

1. Zwischen Staat und Gesellschaft: Zur Rolle der Parteien in der Kommunikationsordnung des Grundgesetzes

Die Parteien nehmen im demokratischen System des Grundgesetzes eine zentrale Position ein. Als normativer Bezugspunkt dient Art. 21 GG, durch den die Parteien „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben“ werden.⁵⁴³ Zugleich formuliert er ihre Aufgabe im verfassungsrechtlichen Gesamtgefüge. In Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG heißt es: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ Diese Funktionszuweisung und die damit einhergehende Stellung der Parteien als Verbindungselement zwischen Staat und Gesellschaft bilden den Referenzpunkt, an dem sich sämtliche Rechte und Pflichten der Parteien orientieren.⁵⁴⁴ Sie gilt es deshalb im Folgenden zu präzisieren.

Die verfassungsrechtliche Funktion politischer Parteien erschließt sich durch einen Blick auf den ihr übergeordneten Kontext. Die Möglichkeit, sich mit anderen in einer Partei zusammenzuschließen und damit in organisierter Form am politischen Prozess zu partizipieren, ist Ausprägung des Gedankens der Volkssouveränität.⁵⁴⁵ Systematisch handelt es sich bei Art. 21 GG deshalb um eine Konkretisierung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG.⁵⁴⁶ Ein demokratisches Repräsentativsystem, in dem die Staatsgewalt zwar einerseits vom Volk ausgehen soll (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG), sie andererseits aber nicht unmittelbar von diesem ausgeübt wird (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), ist auf „Zwischenglieder“ angewiesen, die den „Willen der Bürger“ aufnehmen und in die Sphäre staatlicher Machtausübung transportieren.⁵⁴⁷ Diese „Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft“ nehmen die politischen Parteien wahr.⁵⁴⁸ Sie aggregieren gleichgerichtete Interessen und formulieren gemeinsame Ziele.⁵⁴⁹ Dabei reduzieren sie die Komplexität eines ungefilterten Meinungsbildes und verdich-

⁵⁴³ BVerfGE 41, 399 (416); 44, 125 (145).

⁵⁴⁴ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 255, nach dem Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG für die Parteien „sowohl eine Gewährleistungs- wie eine Beschränkungsfunktion“ besitzt.

⁵⁴⁵ Vgl. *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 19.

⁵⁴⁶ BVerfGE 91, 262 (267); *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 7; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 19.

⁵⁴⁷ Vgl. BVerfGE 44, 125 (145); *Grimm*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 14 Rn. 12.

⁵⁴⁸ BVerfGE 121, 30 (53); 148, 11 (24); *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (22 f.); *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 85 ff. Siehe auch die einfachgesetzlich formulierte Funktionserwartung in § 1 Abs. 2 PartG, nach der die Parteien „für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen“ sollen.

⁵⁴⁹ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 21; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 151.

ten individuelle Ideale zu politisch durchsetzbaren Forderungen.⁵⁵⁰ Vor allem aber sind sie das Vehikel, mit dem die politischen Vorstellungen der Bevölkerung in den staatlich strukturierten Bereich getragen werden können, um sie dort in verbindliche Entscheidungen umzusetzen.⁵⁵¹ Letztlich fungieren die Parteien als die „politischen Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen“.⁵⁵²

Schwierigkeiten ergeben sich bei der verfassungsrechtlichen Einordnung politischer Parteien vor allem deshalb, weil sie sich einer strikten Unterscheidung von Staat und Gesellschaft entziehen. Als Scharnier, das beide Sphären miteinander verbindet, nehmen die Parteien vielmehr eine „Zwischenstellung“ ein.⁵⁵³ Auf der einen Seite handelt es sich bei Parteien um Zusammenschlüsse von Bürgern, deren Wurzeln eindeutig im gesellschaftlichen Bereich liegen; sie wirken auf den „Bereich institutionalisierter Staatlichkeit“ ein, ohne jedoch selbst zu diesem Bereich zu gehören.⁵⁵⁴ Auf der anderen Seite weisen die Parteien im Vergleich mit anderen gesellschaftlichen Kräften durchaus eine gewisse Staatsnähe auf.⁵⁵⁵

Diese Nähe offenbart sich zunächst durch den faktischen Einfluss, den sie auf hoheitliche Organe und deren Entscheidungsprozesse haben: Parteien sind „ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus“; dass es zu „personellen Überschneidungen zwischen politischer Partei und Staatsorgan“ kommt, ist deshalb in der politischen Praxis zumindest bei der Besetzung von Führungspositionen eher die Regel als die Ausnahme.⁵⁵⁶ Auch in rechtlich-normativer Hinsicht lässt sich nachweisen, dass Parteien trotz ihrer Verankerung im

⁵⁵⁰ Vgl. *Grimm*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 14 Rn. 12. Zu den Problemen, die mit einer übermäßigen Komplexitätsreduzierung einhergehen, *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 112 f.

⁵⁵¹ Prägnant *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 19, der von „Spezialweckorganisationen zur Nutzung demokratischer Inputstrukturen“ spricht.

⁵⁵² BVerfGE 148, 11 (24) unter Bezugnahme auf E 11, 266 (273); 69, 92 (110); 73, 40 (85); 107, 339 (358 f.); 121, 30 (53 f.).

⁵⁵³ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 22; *Hillgruber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 118 Rn. 8.

⁵⁵⁴ BVerfGE 20, 56 (101); 85, 264 (287); 121, 30 (53). Die Konzeption eines „Parteienstaats“, wie sie insbesondere von *Leibholz*, Strukturprobleme in der modernen Demokratie, S. 71 ff. postuliert und etwa in BVerfGE 1, 208 (224) und E 4, 27 (28) auch von der (frühen) verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung rezipiert wurde, ist dagegen zurückzuweisen. Vielmehr gilt mit *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (33) „das Verbot jeder staatlich-institutionellen Verfestigung der Parteien, insbesondere das Verbot einer Einfügung der politischen Parteien in die organisierte Staatlichkeit“. Siehe auch *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 25 sowie *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 1, der die wesentlichen Entwicklungslinien nachzeichnet.

⁵⁵⁵ So BVerfGE 121, 30 (53 ff.); vgl. auch E 136, 9 (41).

⁵⁵⁶ BVerfGE 121, 30 (54 f.). Zum Problem der Ämterpatronage siehe *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 132 ff.

gesellschaftlichen Bereich in einer besonderen Nähebeziehung zum Staat stehen. Als Indiz dafür kann zunächst die einfachgesetzliche Regelung des § 1 Abs. 1 S. 2 PartG herangezogen werden: Danach erfüllen die Parteien durch die „Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes“ eine „öffentliche Aufgabe“. Und durch ihre spezifische Funktion im Verfassungsleben aber auch auf Grund der staatlichen Teilfinanzierung handelt es sich bei Parteien nicht um einfache Privatorganisationen,⁵⁵⁷ vielmehr lassen sie sich als „öffentliche Güter“ charakterisieren.⁵⁵⁸ In verfassungsrechtlicher Hinsicht wird das Kriterium der „Staatsnähe“ insbesondere im Rundfunkverfassungsrecht aufgegriffen, um den massenmedialen Einfluss der Parteien zu beschränken; in diesem Kontext wird parteipolitischer und staatlicher Einfluss auf eine normative Stufe gestellt.⁵⁵⁹ Darüber hinaus äußert sich die Sonderstellung der Parteien auch prozessrechtlich: Im Gegensatz zu anderen gesellschaftlichen Kräften steht ihnen nicht nur das prozessuale Instrument der Verfassungsbeschwerde zur Verfügung, sondern sie können ihre spezifischen Statusrechte auch im Wege des Organstreits geltend machen.⁵⁶⁰ Besondere Beachtung verdienen schließlich die verfassungsimmanenten Pflichten, denen Parteien unterworfen sind und die auch Rückschlüsse auf ihre Ausnahmestellung im Verfassungsgefüge zulassen: So statuiert Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ein parteispezifisches Homogenitätsgebot, nach dem die innere Ordnung der Partei „demokratischen Grundsätzen“ entsprechen muss. Und aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG folgt eine Transparenz- und Offenlegungspflicht hinsichtlich der Parteifinancen als Ausprägung eines allgemeinen Öffentlichkeitsgebots.

Bereits dieser kursorische Blick verdeutlicht die Sonderrolle der politischen Parteien in der grundgesetzlichen Verfassungsordnung. Sie sind nicht Teil des Staates, sondern wurzeln im gesellschaftlichen Bereich und dienen den Bürgern als Instrument der politischen Einflussnahme. Und doch unterscheiden sie sich in ihrem Auftrag und dem damit verbundenen Pflichtenprogramm von allen anderen nicht-staatlichen Institutionen.⁵⁶¹ Deshalb lässt sich bereits an dieser Stelle postulieren: Angesichts ihrer Staatsnähe und der zentralen Funktion, die sie im demokratischen Prozess ausfüllen, scheint einiges dafür zu sprechen, dass Parteien auch bei der kommunikativen Beteiligung an der öffentlichen Meinungs-

⁵⁵⁷ Siehe *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 177.

⁵⁵⁸ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 23.

⁵⁵⁹ Zum Ausschluss politischer Parteien als Rundfunkveranstalter BVerfGE 73, 118 (165, 190). Zur Einschränkung von Beteiligungen an Rundfunkunternehmen E 121, 30 (53 ff.). Zur Besetzung der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten E 136, 9, (36, 41, 48).

⁵⁶⁰ St. Rspr. BVerfGE 4, 27 (30 f.); 73, 40 (65); 85, 264 (284); 148, 11 (19 f.). Zustimmend *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 48; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 4; *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 67. Zur Kritik siehe etwa *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 12. Aufl. 2021, Rn. 92; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 40 Rn. 127.

⁵⁶¹ *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (39).

bildung an gewisse Restriktionen gebunden sind. Ob diese Vermutung zutrifft und inwiefern sie sich auf das Phänomen der Social Bots auswirkt, wird ein Blick auf die spezifische Rechtsstellung der Parteien im Kommunikationssystem zeigen. Diese entfaltet sich in drei normativen Dimensionen: der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit der Parteien.

2. Status der Freiheit: Keine Übertragbarkeit der für den Staat geltenden Kommunikationsgebote

Ansichts der Zwischenstellung, die Parteien in der grundgesetzlichen Verfassungsordnung einnehmen, stellt sich zunächst eine grundsätzliche Frage: Können die für den Staat geltenden Kommunikationsgebote als Orientierungspunkt herangezogen werden, um den Handlungsspielraum der Parteien beim Einsatz manipulativer Kommunikationspraktiken zu eruieren?⁵⁶² Oder gelten für Parteien grundsätzlich andere verfassungsrechtliche Maßstäbe? Für diese zentrale Weichenstellung kann der Status der Freiheit als normative Analysefolie herangezogen werden. Er offenbart den fundamentalen Unterschied, der zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und der Kommunikationstätigkeit der Parteien besteht und auf Grund dessen sich rechtliche Parallelisierungen verbieten.

Das Grundgesetz stattet die Parteien mit umfangreichen Freiheitsgewährleistungen aus. Der Status der Freiheit stellt sicher, dass die Parteien frei von äußeren Beschränkungen und Einflüssen an der politischen Willensbildung mitwirken und damit ihrer verfassungsrechtlichen Funktion gerecht werden können.⁵⁶³ Er schützt in erster Linie vor staatlichen Übergriffen und „enthält das Gebot der fortdauernden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und ihrer darauf beruhenden Staatsferne“.⁵⁶⁴ Bereits diese normative Stoßrichtung weist darauf hin, dass eine Übertragung der für den Staat geltenden Kommunikationsgebote nicht überzeugen kann. Diese These lässt sich anhand konkreter Rechtspositionen belegen. Die Freiheit der Parteien setzt sich aus zwei normativen Komplexen zusammen: Zum einen besitzt sie eine statusrechtliche Dimension und ist unmittelbar in Art. 21 Abs. 1 GG angelegt. Mit dem expliziten Auftrag, an der politischen Willensbildung mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG), ist die Freiheit verbunden, die hierfür erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.⁵⁶⁵ Dazu gehört auch die „parteitypische Betätigung im kommunikativen Bereich“.⁵⁶⁶ Darüber

⁵⁶² Zu den für den Staat geltenden Kommunikationsgeboten siehe oben unter Teil 3.E.I.

⁵⁶³ Vgl. Hesse, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (28); Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 53; Hillgruber, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 118 Rn. 52.

⁵⁶⁴ BVerfGE 85, 264 (283). Siehe auch Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 47: „Die Freiheit der Partei ist also in erster Linie staatsgerichtet.“ Hesse, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (28 f.) weist darauf hin, dass die Freiheit der Parteien grundsätzlich auch vor Einflüssen nicht-staatlicher Akteure schützt.

⁵⁶⁵ Zu dieser statusrechtlichen Ableitung der Mitwirkungsfreiheit siehe Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 55.

⁵⁶⁶ BVerfGE 148, 11 (20).

hinaus schützt Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG die Gründungsfreiheit als wesentlichen Aspekt eines umfassenden Freiheitsstatus. Flankiert wird der statusrechtliche Freiheitsschutz durch das sogenannte Parteienprivileg, das ein Parteiverbot und den Ausschluss von der staatlichen Finanzierung an strenge Voraussetzungen knüpft und in die Hände des Bundesverfassungsgerichts legt (Art. 21 Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4 GG).⁵⁶⁷ Zum anderen besitzt die Freiheit der Parteien eine grundrechtliche Dimension. Parteien können sich über Art. 19 Abs. 3 GG auf alle Grundrechte berufen, die „ihrem Wesen nach“ auf sie anwendbar sind.⁵⁶⁸ Dazu gehören vor allem die Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GG, aber auch die Wirtschaftsfreiheiten (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG), die Prozessgrundrechte (Art. 101, Art. 103 GG) sowie die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG).⁵⁶⁹ Insgesamt erfahren die Parteien damit einen weitreichenden Freiheitsschutz, wobei die grund- und statusrechtlichen Aspekte nicht getrennt nebeneinander stehen, sondern sich gegenseitig beeinflussen.⁵⁷⁰ Insbesondere kann sich die in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG formulierte Funktionserwartung freiheitserweiternd auf das grundrechtliche Schutzniveau auswirken.⁵⁷¹

Die Frage, ob Parteien bei der Teilnahme am öffentlichen Meinungsbildungsprozess an bestimmte verfassungsrechtliche Restriktionen gebunden sind, spricht ein Wesenselement des ausgebreiteten Freiheitsstatus an. Denn ihre kommunikative Betätigung wird nicht nur durch das Grundrecht der Meinungsfreiheit geschützt, sondern von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG vorausgesetzt.⁵⁷² Die Beeinflussung der Öffentlichkeit ist ihrer verfassungsrechtlichen Stellung geradezu immanent. Im Kontext öffentlicher Kommunikation unterscheiden sich die Parteien von staatlichen Stellen also substantziell. Ihr kommunikativer Handlungsspielraum folgt einer grundsätzlich anderen normativen Logik: Während der demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozess seiner Konzeption nach „staatsfrei“ ist,⁵⁷³ setzt er die aktive Beteiligung von Parteien voraus. Während staatliche Stellen ihre Kommunikationsbefugnis lediglich aus allgemeinen Kompetenzbestimmungen ableiten können, erfahren Parteien einen umfassenden ver-

⁵⁶⁷ Zur restriktiven Auslegung des Verbotstatbestands durch das Bundesverfassungsgericht siehe BVerfGE 144, 20 (202 ff., 307 ff.).

⁵⁶⁸ Zur Grundrechtsberechtigung von Parteien siehe oben unter Teil 2.A.I.2.

⁵⁶⁹ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 55.

⁵⁷⁰ Zur Wechselwirkung zwischen grund- und statusrechtlichen Freiheitsaspekten siehe *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 40 Rn. 92; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 55; *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 57; *Hillgruber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 118 Rn. 54; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 255.

⁵⁷¹ *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 57; *Hillgruber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 118 Rn. 54.

⁵⁷² *Hillgruber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 118 Rn. 54: „Die parteigemäße Freiheitsbetätigung ist für die Parteien nicht nur (Grund-)Recht, sondern auch (Wahrnehmungs-) Pflicht.“

⁵⁷³ Zur Rolle des Staates in der Kommunikationsordnung des Grundgesetzes siehe oben unter Teil 3.E.I.1.

fassungsrechtlichen Schutz durch die Kommunikationsgrundrechte und Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.⁵⁷⁴ Und während der Staat an grundrechtliche, demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien gebunden ist, entfalten diese normativen Grenzen für Parteien keine unmittelbare Geltungskraft.⁵⁷⁵ Diese Gegenüberstellungen zeigen, dass die rechtlichen Positionen von staatlichen Stellen und Parteien sich erheblich unterscheiden. Obwohl Parteien in mancherlei Hinsicht eine gewisse Staatsnähe aufweisen, lassen sich die für den Staat geltenden Kommunikationsrestriktionen nicht ohne Weiteres auf sie übertragen.

Es kann daher nicht überzeugen, wenn argumentiert wird, dass der Einsatz von Social Bots „den Parteien von Verfassungs wegen untersagt“ sei, weil er den demokratischen Grundsatz der Willensbildung „von unten nach oben“ missachte.⁵⁷⁶ Die verfassungsrechtliche Maxime der Willensbildung „von unten nach oben“ wurzelt in einer strengen Trennung des Staats- und Volkswillensbildungsprozesses und soll sicherstellen, dass der gesellschaftliche Kommunikationsprozess nicht von staatlichen Stellen vereinnahmt und manipuliert wird.⁵⁷⁷ Diese Gefahr besteht aber bei beeinflussenden Handlungen, die von politischen Parteien ausgehen, nicht. Parteien mögen im politischen Prozess eine mächtige Stellung einnehmen, aber sie sind keine Organe des Staates. Vielmehr handelt es sich um Organisationen von Bürgern zur Durchsetzung gemeinsamer politischer Interessen, die ihrerseits vor staatlichen Interventionen zu schützen sind und deren expliziter Auftrag es ist, auf die öffentliche Willensbildung einzuwirken. Unabhängig von dem eingesetzten Kommunikationsmedium ist es deshalb verfehlt, Äußerungen einer Partei als eine Beeinflussung „von oben“ einzuordnen. Die damit suggerierte Identität von Staat und Partei entspricht nicht dem verfassungsrechtlichen Status der Parteien. Der Einsatz von Social Bots durch Parteien mag problematisch sein, aber gegen das Paradigma eines Willensbildungsprozesses „von unten nach oben“ verstößt er nicht.

Auch die spezifischen Verhaltensgebote, die das Kommunikationshandeln des Staates disziplinieren sollen, lassen sich nicht auf Parteien anwenden. Dies gilt ohne Abstriche für das Sachlichkeits- und das Neutralitätsgebot. Sie sind mit dem parteirechtlichen Freiheitspostulat nicht vereinbar; vor allem aber wider-

⁵⁷⁴ Vgl. *Grimm*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 14 Rn. 33.

⁵⁷⁵ Dass die Parteien nicht unmittelbar an Staatsstrukturprinzipien gebunden sind, ergibt sich bereits aus ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als private Bürgervereinigungen; darüber hinaus lässt sich in systematischer Hinsicht das parteispezifische Homogenitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG anführen, dass lediglich die „innere Ordnung“ der Parteien an „demokratische Grundsätze“ bindet. Mit a.A. *Gasser/Kraatz*, Social Bots: Wegbereiter der Maschinokratie, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie> (4.11.2023), die Parteien über Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG an das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG binden wollen.

⁵⁷⁶ So *Gasser/Kraatz*, Social Bots: Wegbereiter der Maschinokratie, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie> (4.11.2023); zurückhaltende Zustimmung bei *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (468).

⁵⁷⁷ Vgl. BVerfGE 20, 56 (99).

sprechen sie der verfassungsrechtlichen Aufgabe der Parteien, die gerade kein neutrales Verhalten erfordert, sondern eine interessengeleitete – parteiische – Beeinflussung des politischen Prozesses verlangt. Auch das im Kontext von Social Bots besonders relevante Gebot der Kommunikatorklarheit steht mit den grundrechtlich abgesicherten Kommunikationsinteressen der Parteien – zumindest *prima facie* – in Konflikt. Damit ist allerdings noch nicht entschieden, ob sich aus den anderen Dimensionen der Parteienstellung bestimmte Transparenzerwartungen ableiten lassen, die dem Gebot der Kommunikatorklarheit inhaltlich ähneln.

Die Staatsnähe der Parteien kann zwar dazu verleiten, sich bei der Entwicklung parteispezifischer Restriktionsansätze an den für den Staat geltenden Geboten zu orientieren. Ein solches Vorgehen verkennt jedoch die großen normativen Unterschiede, die zwischen beiden Akteurskonstellationen bestehen. Durch ihren grund- und statusrechtlich abgesicherten Freiheitsstatus genießen Parteien grundsätzlich einen weiten Spielraum, wenn sie sich am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen.⁵⁷⁸ Dieser Freiheitsstatus verbietet es, das kommunikative Handeln von Parteien und staatliche Informationstätigkeiten auf eine normative Stufe zu stellen.⁵⁷⁹ Restriktionen der Parteienfreiheit sind nicht ausgeschlossen, aber für sie sind eigene Begründungslogiken anzulegen, die der spezifischen Stellung der Parteien im Verfassungsgefüge Rechnung tragen.

3. Status der Gleichheit: Implikationen für den Wettbewerb der Parteien

Mit der Freiheit der Parteien untrennbar verbunden ist der Status der Gleichheit.⁵⁸⁰ Dessen primäres Ziel ist es, einen fairen Wettbewerb um politische Macht zu sichern: Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht und die Chancengleichheit der politischen Parteien ist seine normative Grundbedingung.⁵⁸¹ Primärer Adressat der Chancengleichheit ist der Staat, der sich aus dem Konkurrenzkampf der Parteien heraushalten soll und „die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen“ darf.⁵⁸² Eine disziplinierende Wirkung entfaltet der Status der Gleichheit

⁵⁷⁸ BVerfGE 148, 11 (20 f.): „Den Parteien steht es frei, innerhalb der rechtlich vorgegebenen Grenzen zu bestimmen, welcher Medien sie sich bei der Erfüllung ihres Auftrags zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung bedienen wollen.“

⁵⁷⁹ Ähnlich *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 250.

⁵⁸⁰ Zum Zusammenhang von Freiheit und Gleichheit im Kontext politischer Parteien siehe *Hesse*, *VVDStRL* 17 (1959), S. 11 (36); *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Begr.), *GG*, Art. 21 Rn. 296; *Morlok/Merten*, *Parteienrecht*, S. 99.

⁵⁸¹ *Morlok*, in: *Dreier* (Hrsg.), *GG* II, Art. 21 Rn. 55. Der Parteienwettkampf steht damit im übergeordneten Kontext der Wettbewerbsdemokratie, siehe dazu oben unter Teil 3.D.II.1. Zur normativen Herleitung der Chancengleichheit politischer Parteien siehe oben unter Teil 3.E.I.4.c).aa).

⁵⁸² BVerfGE 73, 40 (89); 85, 264 (297); 111, 382 (398). Einfachgesetzlichen Niederschlag hat das Gebot der Chancengleichheit unter anderem in § 5 Abs. 1 S. 1 PartG gefunden: Danach sollen alle Parteien gleichbehandelt werden, „wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt“. Zu den Anforderungen, die das Gebot der Chancengleichheit der Parteien an den Staat stellt, siehe *Grzeszick/Rauber*, in: *Schmidt-Bleibtreu* u.a. (Begr.), *GG*, Art. 21 Rn. 51 ff.

also zunächst auf staatliche Stellen – sie sind bei öffentlichen Stellungnahmen an das Neutralitätsgebot gebunden und dürfen weder zugunsten noch zulasten einer bestimmten Partei auf den demokratischen Konkurrenzkampf einwirken.⁵⁸³ Mit Blick auf das Szenario, dass Social Bots durch eine Partei eingesetzt werden, stellt sich nun die Frage, inwiefern das Gebot der Chancengleichheit auch auf wettbewerbsinterne Verhaltensweisen Anwendung findet. Gilt es lediglich für staatliche Einflussnahmen oder lassen sich ihm auch Restriktionen für die Parteien selbst entnehmen?

Diesbezüglich lässt sich zunächst festhalten, dass die allgemeinen Erwägungen zum Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit auch für Parteien gelten: Parteien nehmen wie andere Grundrechtsträger am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung teil. Wenn sie auf die manipulativen Eigenschaften von Social Bots zurückgreifen, um sich einen kommunikativen Vorteil im geistigen Meinungskampf zu verschaffen, verstoßen sie gegen das Gebot der kommunikativen Chancengleichheit und schaden dem demokratischen Kommunikationsprozess.⁵⁸⁴ Damit liegt bereits eine normative Position vor, die dem wettbewerbsverzerrenden Charakter des Social Bot-Phänomens verfassungsrechtliches Gewicht verleiht und auch im Kontext der Parteien anwendbar ist. Es fragt sich jedoch, ob die parteispezifische Ausprägung der politischen Chancengleichheit diese Wertung modifiziert und womöglich einen noch strengeren Maßstab setzt.

Dies ist im Ergebnis zu verneinen. Zwar besitzt die Chancengleichheit der Parteien als „objektiv-rechtliches Prinzip“⁵⁸⁵ auch für wettbewerbsinterne Verhaltensweisen Relevanz.⁵⁸⁶ Es ist jedoch nicht Sinn und Zweck der Parteiengleichheit, faktische Unterschiede restlos zu beseitigen oder die Kräfteverhältnisse im politischen Wettstreit zu nivellieren.⁵⁸⁷ Insofern lässt sich eine Parallele zum Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit ziehen:⁵⁸⁸ Auch die Chancengleichheit der Parteien ist kein „egalitäres, auf ‚Gleichmacherei‘ zielendes Kon-

⁵⁸³ BVerfGE 44, 125 (143, 144, 146); 138, 102 (111). Zum Neutralitätsgebot siehe oben unter Teil 3.E.I.4.c).

⁵⁸⁴ Zum Konflikt des Manipulationsinstruments der Social Bots mit dem Gebot der kommunikativen Chancengleichheit siehe oben unter Teil 3.D.III.3.

⁵⁸⁵ Mit dieser Klassifizierung *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 81.

⁵⁸⁶ Diskutiert wird dies insbesondere im Hinblick auf Beteiligungen von Parteien an Rundfunkveranstaltungen und Presseverlagen. Zutreffend ist zwar, dass auch gekaufte Medienmacht mit Blick auf die Chancengleichheit der Parteien problematisch sein kann, so etwa *Cordes*, ZParl. 40 (2009), S. 123 (133). Ein absoluter Ausschlussgrund für Medienbeteiligungen folgt daraus indessen nicht, siehe *Cornils*, ZJS 2009, S. 465 (470). Zu diesem Ergebnis kommt auch das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 121, 30 (53 ff.), ohne jedoch explizit mit dem Grundsatz der Chancengleichheit zu argumentieren. Zum Streitstand siehe auch *Grzeszick/Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 84.

⁵⁸⁷ BVerfGE 20, 56 (118); *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (38 f.); *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 299; *Grzeszick/Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 51 ff.; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 40 Rn. 94.

⁵⁸⁸ Zum Konzept der kommunikativen Chancengleichheit siehe oben unter Teil 3.D.II.

zept“;⁵⁸⁹ sie ist Start- und Wettbewerbsgleichheit und nicht Ergebnisgleichheit.⁵⁹⁰ Insbesondere verbietet sie Parteien nicht, Kommunikationsstrategien einzusetzen, von denen sie sich eine besondere Wirkung und damit einen Vorteil im Meinungskampf versprechen.⁵⁹¹ Während die Chancengleichheit der Parteien bei wettbewerbsrelevanten Handlungen des Staates in einem strengen und formalen Sinn zu praktizieren ist,⁵⁹² wirkt sie sich auf das Verhalten der am Wettbewerb beteiligten Parteien lediglich in Form eines Missbrauchsverbots aus. Verfassungsrechtliche Relevanz entfalten nur eindeutig diskursschädigende Kommunikationspraktiken, für die keine kommunikative Rechtfertigung vorliegt. In diesem Kontext sind die Wertungen der Parteiengleichheit und der kommunikativen Chancengleichheit also kongruent. Der manipulative Einsatz von Social Bots durch Parteien konfligiert somit (auch) mit der Chancengleichheit der Parteien und dem Interesse an einem fairen Parteienwettbewerb,⁵⁹³ ohne dass sich diesen normativen Grundsätzen jedoch weitergehende Restriktionsvorgaben entnehmen lassen.

4. Status der Öffentlichkeit: Besondere Verantwortung für den Kommunikationsprozess und verfassungsrechtliche Transparenzerwartung

Eine besondere normative Relevanz für das Phänomen der Social Bots besitzt der Status der Öffentlichkeit. In ihm bündeln sich diejenigen Pflichten der politischen Parteien, an die sie auf Grund ihrer verfassungsrechtlichen Sonderstellung gebunden sind. Der normative Gehalt des Öffentlichkeitsstatus offenbart sich auf unterschiedlichen Abstraktionsstufen: So kann er zunächst als allgemeiner Publizitäts- und Verantwortungstatbestand verstanden werden, der die politische Arbeit der Parteien überprüfbar macht und sie an demokratische Grundwerte bindet. Dieses abstrakte Verantwortungspostulat verwirklicht sich sowohl auf verfassungsrechtlicher als auch auf einfachgesetzlicher Ebene in einer ganzen Reihe an konkreten Verhaltensgeboten und gewinnt dadurch dogmatisch greifbare Konturen. Es kann auch herangezogen werden, um den weiten kommunikativen Handlungsspielraum der Parteien vorsichtig einzugrenzen. Insbesondere der Einsatz von Social Bots lässt sich vor diesem normativen Hintergrund einordnen: Aus dem Status der Öffentlichkeit folgt eine verfassungsrechtliche Transparenzerwartung, die bei manipulativen Kommunikationsstrategien enttäuscht wird.

⁵⁸⁹ So im Kontext kommunikativer Chancengleichheit *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. (Hrsg.), HbVerfR, § 7 Rn. 14.

⁵⁹⁰ Grundsätzlich zur politischen Chancengleichheit als Start- und Wettbewerbsgleichheit *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 14 ff. Im Kontext politischer Parteien *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 83.

⁵⁹¹ Siehe nur *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (39): Es ist „das gute Recht der Parteien, jeden sich bietenden Vorteil wahrzunehmen“.

⁵⁹² Statt vieler *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 82.

⁵⁹³ Mit dieser Wertung *Klaas*, MMR 2019, S. 84 (88).

a) Status der Öffentlichkeit als verantwortungsbegründendes Element

Parteien unterscheiden sich in ihrem Bezug zum demokratischen System von allen anderen politischen Akteuren. Auf Grund ihrer wichtigen Funktion für den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess und der daraus folgenden ambivalenten Position im Demokratiekonzept des Grundgesetzes ist ihr verfassungsrechtlicher Status nicht nur einer der Freiheit und Gleichheit, sondern ein „singulärer öffentlicher Status“.⁵⁹⁴ Wesenselement dieses Status ist mit *Hesse* eine besondere Verantwortlichkeit für das eigene Wirken: Nur wenn Parteien „in Wahrnehmung einer aufgegebenen Verantwortung und um dieser Verantwortung willen“ am politischen Prozess teilnehmen, werden sie ihrem öffentlichen Status gerecht.⁵⁹⁵ Dieser abstrakt formulierte Anspruch verdeutlicht bereits die normative Stoßrichtung: Anders als die Freiheit und Gleichheit der Parteien schützt der Status der Öffentlichkeit nicht vor (staatlichen) Eingriffen, sondern etabliert ein auf die funktionale Stellung der Parteien zugeschnittenes Pflichtenprogramm.⁵⁹⁶ Ihm kommt eine verantwortungsbegründende Funktion zu.⁵⁹⁷

b) Verfassungsrechtliche Verankerung und inhaltliche Konkretisierung

Der Öffentlichkeitsstatus der Parteien wird zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt, aber an unterschiedlichen Stellen vorausgesetzt und konkretisiert. Als normatives Fundament dient zunächst das allgemeine demokratische Öffentlichkeitsprinzip.⁵⁹⁸ Die Parteien sind zwar als nicht-staatliche Akteure keine unmittelbaren Adressaten des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG. Allerdings strahlen dessen Wertungen auf die Rechtsstellung der Parteien aus: Die politischen Parteien sind zentrale Funktionselemente des demokratischen Systems und kraft dieser Stellung an gewisse Publizitätsanforderungen gebunden.⁵⁹⁹ Art. 21 GG wirkt dabei als dogmatischer Hebel, durch den Teilgehalte des demokratischen Öffentlichkeitsprinzips auf den verfassungsrechtlichen Status der Parteien übertragen werden können.

Um eine effektive und interessengerechte Partizipation der Bürger im demokratischen Staat zu ermöglichen, müssen sowohl das innere als auch das äußere

⁵⁹⁴ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 177; *ders.*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (45 f.).

⁵⁹⁵ *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (42); vgl. auch *Volkman*, AöR 134 (2009), S. 157 (166).

⁵⁹⁶ Siehe *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 317, der den öffentlichen Status der Parteien als „Pflichtenstatus“ bezeichnet. Ähnlich *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 111.

⁵⁹⁷ Gedanklicher Hintergrund sind dabei Wertungen, die im Grundgesetz lediglich angedeutet werden und sich vielmehr als Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Leitbilds verstehen lassen – mit dieser zutreffenden Einordnung *Volkman*, AöR 134 (2009), S. 157 (165 f.).

⁵⁹⁸ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 120.

⁵⁹⁹ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 316; *Morlok/Merten*, Parteienrecht, S. 144.

Wirken einer Partei transparent sein. Dieses allgemeine Öffentlichkeitspostulat erfährt vielfältige Konkretisierung. Dabei kann zwischen drei thematischen Komplexen differenziert werden: Erstens gelten für den innerparteilichen Bereich gewisse Transparenzpflichten. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG muss die innere Ordnung einer Partei „demokratischen Grundsätzen entsprechen“. Dazu gehört auch, dass interne Entscheidungen für alle Mitglieder überprüfbar sind und die gewählten Organe einer effektiven Kontrolle unterliegen.⁶⁰⁰ Zweitens fordert das Öffentlichkeitsgebot, dass externe Einflussfaktoren offenzulegen sind. Verfassungsrechtlich ausbuchstabiert ist dieser Grundsatz insbesondere in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, nach dem die Parteien Rechenschaft über die Herkunft ihrer finanziellen Mittel geben müssen.⁶⁰¹ Primäres Anliegen der Rechenschaftspflicht ist es, „Verflechtung[en] von politischen und wirtschaftlichen Interessen“ transparent zu machen; potenzielle Wähler sollen sich „über die Kräfte unterrichten können, die die Politik der Parteien bestimmen“.⁶⁰² Drittens unterliegt auch das eigene politische Handeln der Parteien – insbesondere die Beeinflussung der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung – weitreichenden Öffentlichkeitsanforderungen: Wenn Parteien ihre in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG niedergelegte Aufgabe ausüben und sich am politischen Geschehen beteiligen, sind sie zu Transparenz verpflichtet. Dieser Aspekt besitzt für die Einordnung manipulativer Kommunikationspraktiken eine besondere Relevanz und soll im Folgenden genauer betrachtet werden.

Wichtige Ausprägung des Öffentlichkeitsgebots ist zunächst die inhaltliche Transparenz des Parteihandelns. Die Bürger sollen nachvollziehen können, für welche Interessen eine Partei steht.⁶⁰³ Nur wer die Programmatik einer Partei mit den eigenen politischen Zielvorstellungen abgleichen kann, ist in der Lage, eine informierte Wahl zu treffen. Deshalb sieht § 6 Abs. 3 PartG vor, dass Satzung und Programm einer Partei dem Bundeswahlleiter mitzuteilen und damit öffentlich verfügbar zu machen sind.⁶⁰⁴

Doch der Status der Öffentlichkeit verlangt nicht nur ein Mindestmaß an inhaltlicher Transparenz; er etabliert auch für die Art und Weise der politischen Interessenwahrnehmung normative Maßstäbe. In diesem Kontext kann erneut auf die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG rekurriert werden. Denn die Auskunftspflicht bezieht sich nicht nur auf die „Herkunft“, sondern auch auf

⁶⁰⁰ Zum innerparteilichen Öffentlichkeitsgebot siehe *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 121, der als einfachgesetzliche Ausprägungen auf den Tätigkeitsbericht des Vorstands (§ 9 Abs. 5 PartG) sowie die Erörterung des Rechenschaftsberichts (§ 23 Abs. 2 S. 6 PartG) hinweist. Siehe außerdem *Morlok/Merten*, Parteienrecht, S. 144 ff. mit einer Auswertung der öffentlichkeitsrelevanten Aspekte unterschiedlicher Parteisatzungen.

⁶⁰¹ Einfachgesetzliche Ausprägung findet die Rechenschaftspflicht in §§ 23 ff. PartG.

⁶⁰² BVerfGE 24, 300 (356); 85, 264 (319); 111, 54 (83).

⁶⁰³ In diese Richtung auch *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 120.

⁶⁰⁴ Vgl. *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 120, der dafür plädiert, dass auch die Parteitage als „die wichtigsten programmatischen Veranstaltungen“ grundsätzlich öffentlich abgehalten werden müssen.

das „Vermögen“ und vor allem die „Verwendung“ der Parteimittel. Parteien können über ihre finanziellen Ressourcen zwar frei disponieren,⁶⁰⁵ aber sie müssen offenlegen, wofür sie ihre Mittel ausgeben und wie sie ihr Vermögen investieren. Die Verpflichtung zu finanzieller Transparenz besitzt für die politischen Einflussnahmemöglichkeiten eine nicht unerhebliche Bedeutung. So müssen die Parteien etwa gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2 c) PartG die Höhe ihrer Wahlkampfausgaben offenlegen. Damit ist für die Bürger zumindest nachvollziehbar, welche Ressourcen für die politische Kampagnentätigkeit aufgewendet werden; so lässt sich eine besondere Öffentlichkeitspräsenz einordnen und relativieren. Darüber hinaus verhindert die Rechenschaftspflicht, dass Parteien sich einen verdeckten Einfluss auf Medienunternehmen sichern. Sie sind nicht nur allgemein verpflichtet, Beteiligungen an Unternehmen in ihre öffentliche Vermögensbilanz aufzunehmen (§ 24 Abs. 6 Nr. 1 A II Nr. 1 PartG). Vielmehr müssen sie bei einer Beteiligung an Medienunternehmen auch deren Hauptprodukte benennen (§ 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG). Diese Transparenzerfordernisse beschränken zwar nicht unmittelbar den kommunikativen Handlungsspielraum der Parteien, aber sie legen deren Einflusskapazitäten im sensiblen Bereich der Massenmedien offen. Dadurch schaffen sie die Grundvoraussetzung für eine effektive Kontrolle der eingesetzten Kommunikationsinstrumente und entfalten eine verantwortungsstiftende Wirkung.

Eine weitere Ausprägung des Öffentlichkeitsgebots, die im Rahmen der kommunikativen Betätigung einer Partei von Bedeutung ist, betrifft den Namen der Partei. Damit die Bürger sich frei von Irritationen über das politische Spektrum und die inhaltliche Ausrichtung der unterschiedlichen Parteien informieren können, müssen alle Parteien anhand ihres Namens identifizierbar sein: Um zufällige Verwechslungen und gezielte Irreführungen zu vermeiden, sieht § 4 Abs. 1 S. 1 PartG zunächst vor, dass sich der Name einer Partei von den Namen bereits bestehender Parteien deutlich unterscheiden muss.⁶⁰⁶ Daran anknüpfend statuiert § 4 Abs. 1 S. 2 PartG die Pflicht, den satzungsmäßigen Namen in der Wahlwerbung und im Wahlverfahren zu führen.⁶⁰⁷ Jedenfalls bei kommunikativen Tätigkeiten, die in einem engen Kontext mit dem Legitimationsakt der Wahl stehen, ist der Gesetzgeber also von einem Identifizierungserfordernis ausgegangen, um die Integrität des demokratischen Prozesses zu schützen.

Der Blick auf die konkreten Ausprägungen des Öffentlichkeitsstatus zeigt, dass die kommunikative Freiheit der Parteien immer wieder durch transparenz-

⁶⁰⁵ Eine einfachgesetzliche Grenze zieht § 1 Abs. 4 PartG, nach dem die Parteien ihre „Mittel ausschließlich für die ihnen nach dem Grundgesetz und diesem Gesetz obliegenden Aufgaben“ verwenden sollen.

⁶⁰⁶ Zum Zweck des Unterscheidungsgebots *Morlok/Merten*, Parteienrecht, S. 146. Zu den konkreten Anforderungen *Grzeszick/Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu u.a. (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 39 ff.

⁶⁰⁷ Zur Differenzierung zwischen Wahlwerbung und anderen politischen Tätigkeiten der Parteien siehe *Morlok*, PartG, § 4 Rn. 3.

und verantwortungsbegründende Normen flankiert und eingegrenzt wird. Dabei lassen sich zwei Aspekte hervorheben: Zum einen müssen Parteien die ihnen zur Verfügung stehenden (finanziellen) Ressourcen offenlegen. Zum anderen sind sie – jedenfalls in bestimmten Situationen – verpflichtet, unter ihrem offiziellen Namen zu handeln und damit Identifizierbarkeit zu gewährleisten. Im nächsten Schritt gilt es zu prüfen, inwiefern diese normativen Aspekte abstrahierbar sind und sich auf das Phänomen der Social Bots anwenden lassen.

c) Social Bots im Spannungsfeld zwischen verfassungsrechtlicher Transparenzerwartung und kommunikativer Freiheit

Der Einsatz von Social Bots konfliktiert mit einer verfassungsrechtlichen Transparenzerwartung, nach der Parteien auf manipulative Kommunikationspraktiken verzichten müssen, wenn sie sich am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen. Diese These soll im Folgenden näher ausgeführt und argumentativ untermauert werden. Dafür soll zunächst die an Parteien gerichtete Transparenzerwartung verfassungsrechtlich verortet werden. Anschließend wird ihr normativer Gehalt konkretisiert und auf das Phänomen der Social Bots angewendet.

aa) Zur freiheitslimitierenden Wirkung von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG

Das Phänomen der Social Bots offenbart das Spannungsverhältnis, das zwischen der kommunikativen Freiheit der Parteien und ihrem Status der Öffentlichkeit besteht. Um ihrer verfassungsrechtlichen Funktion als vermittelndes Element zwischen Staat und Gesellschaft gerecht werden zu können, müssen die Parteien sich kommunikativ betätigen. Sie genießen daher in diesem Kontext weitreichende Freiheiten, die in erster Linie durch die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG vermittelt werden.⁶⁰⁸ Insbesondere steht es den Parteien frei, selbst darüber zu bestimmen, „welcher Medien sie sich bei der Erfüllung ihres Auftrags zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung bedienen wollen“.⁶⁰⁹ Grundsätzlich können sie sich deshalb auch beim Einsatz von Social Bots auf den Schutz der Meinungsfreiheit berufen.⁶¹⁰

Allerdings wird der kommunikative Handlungsspielraum durch den Status der Öffentlichkeit begrenzt: Ihm lässt sich insbesondere eine Transparenzerwartung entnehmen, die sich nicht in den explizit normierten Verpflichtungstatbeständen erschöpft, sondern die gesamte Parteitätigkeit und insbesondere die öffentliche Kommunikation erfasst. Diese Transparenzerwartung hat ihr verfassungsrechtliches Fundament in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.⁶¹¹ Der dort angelegte

⁶⁰⁸ Siehe dazu oben unter Teil 3.E.II.2.

⁶⁰⁹ BVerfGE 148, 11 (20 f.) unter Bezugnahme auf E 121, 30 (57).

⁶¹⁰ Insofern gelten die Ausführungen zum Schutzbereich der Meinungsfreiheit – siehe dazu oben unter Teil 2.B.III. – auch für Parteien.

⁶¹¹ So auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 280.

Funktionsauftrag wirkt sich modifizierend auf den Freiheitsanspruch der Parteien aus.⁶¹² Er kann einerseits das grundrechtliche Schutzniveau anheben⁶¹³ und Parteien im Wahlkampf etwa einen Anspruch auf die Erteilung straßenrechtlicher Sondernutzungsgenehmigungen verschaffen.⁶¹⁴ Andererseits kann er auch eine freiheitslimitierende Dimension annehmen und sich verantwortungsbegründend auf das Kommunikationsverhalten der Parteien auswirken.⁶¹⁵ Die verfassungsrechtliche Aufgabe, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, und die damit einhergehende Sonderstellung im demokratischen System werden zur Schranke der Parteienfreiheit. Sie verlangen, dass der Einfluss, den Parteien im politischen System ausüben, transparent und öffentlich kontrollierbar ist. Nur wenn nachvollziehbar ist, für welche Interessen eine Partei eintritt und auf welche Art und Weise sie diese Interessen verfolgt, können sich die Bürger ein umfassendes Bild von der politischen Arbeit machen und eine informierte Wahlentscheidung treffen. Insbesondere ist mit dem Funktionsauftrag des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG auch die Erwartung verbunden, dass Parteien von diskursschädigenden Verhaltensweisen absehen und den Meinungsbildungsprozess nicht durch den Einsatz von manipulativen Kommunikationspraktiken sabotieren oder verzerren. In dieser Transparenzerwartung zeigt sich die besondere Verantwortung, die die politischen Parteien auf Grund ihrer exponierten Stellung für das demokratische System tragen.

Bei der hier formulierten Transparenzerwartung handelt es sich – anders als bei den für den Staat geltenden Kommunikationsgeboten – nicht um eine unmittelbar anwendbare Regel mit feststehender Rechtsfolge. Vielmehr stellt sie ein Optimierungsgebot dar, das in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG seinen normativen Anknüpfungspunkt findet und durch das allgemeine Verantwortungspostulat des Öffentlichkeitsstatus geprägt ist.⁶¹⁶ Als solches kann sich die Transparenzerwartung zwar mittelbar steuernd auf das Verhalten der Parteien auswirken, sie besitzt jedoch nicht wie Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG den Rang einer „verfassungsunmittel-

⁶¹² Zur modifizierenden Wirkung des Art. 21 GG *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 55, 66; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR III, § 40 Rn. 92; *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 57; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 255.

⁶¹³ *Hillgruber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 118 Rn. 54; *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 57.

⁶¹⁴ Siehe dazu *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 62, 66.

⁶¹⁵ *Klaas*, MMR 2019, S. 84 (88); *Harding/Laude*, Giving a Toss about the Social Media Cut and Thrust, Wahlkampf politischer Parteien in sozialen Netzwerken, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/giving-a-toss-about-the-social-media-cut-and-thrust> (4.11.2023). Allgemein zur freiheitsbeschränkenden Wirkung von Art. 21 GG *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR V, § 119 Rn. 57.

⁶¹⁶ In diesem Kontext zeigt sich das von *Volkmann*, AöR 134 (2009), S. 157 (165 f.) angesprochene Leitbild der Partei, das als „normativ-verfestigte Hintergrundvorstellung“ (S. 175) Einfluss auf die Verfassungsinterpretation gewinnt.

baren Verpflichtung“,⁶¹⁷ sondern erlangt erst mit einfachgesetzlicher Umsetzung Rechtsverbindlichkeit.

bb) Identifizierbarkeit der Partei als demokratisches Anliegen

Die verfassungsrechtliche Erwartung, dass Parteien transparent kommunizieren und keine diskurschädigenden Beeinflussungspraktiken anwenden, wird beim Einsatz von Social Bots enttäuscht. Sowohl die Verwendung pseudonymisierter Nutzerprofile als auch die Verschleierung der Automatisierung stehen mit den Anforderungen, die der Status der Öffentlichkeit an das Kommunikationsverhalten der Parteien stellt, im Konflikt. Mit Blick auf die Identitätstäuschung ist jedoch eine Differenzierung zwischen einfachen Pseudonymisierungen und bewusst manipulativen Kommunikationsstrategien geboten.

Bereits die einfache Nutzung pseudonymisierter Profile ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Transparenzerwartung problematisch. Eine Mitwirkung an der öffentlichen Willensbildung, wie sie Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG von den Parteien erwartet, setzt voraus, dass die Parteien sich öffentlich positionieren, für ihre politischen Interessen eintreten und für ihr Handeln verantwortlich gemacht werden können. Dafür ist eine grundsätzliche Identifizierbarkeit erforderlich. Wenn Parteien lediglich im Hintergrund aktiv werden und sich nur anonym oder pseudonym zu Wort melden, können sie ihre Funktion als politische Handlungseinheiten der Bürger nicht effektiv wahrnehmen. Eine besondere Bedeutung gewinnt die Identifizierbarkeit der Parteien im Wahlkampf: Als „Wahlvorbereitungsorganisationen“⁶¹⁸ müssen die Parteien präsent sein und den Bürgern mit Blick auf den Wahlakt politische Entscheidungsoptionen zur Verfügung stellen. Damit es bei der Willensbildung der Wähler nicht zu Irritationen kommt und politische Kampagnen eindeutig bestimmten Parteien zugeordnet werden können, verlangt § 4 Abs. 1 S. 2 GG, dass die Parteien in der Wahlwerbung ihren offiziellen Namen führen müssen.⁶¹⁹ Doch auch außerhalb des Wahlkampfes können Parteien ihre Vermittlungs- und Integrationsfunktion im demokratischen Prozess nur erfüllen,⁶²⁰ wenn sie im eigenen Namen Stellung beziehen und ihre politische Agenda nicht unter dem Deckmantel der Anonymität verbergen. Die Identifizierbarkeit der Partei ist ein demokratisches Anliegen. Grundsätzlich verlangt der in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ausbuchstabierte Funktionsauftrag deshalb, dass die von einer Partei genutzten Social Media-Accounts als solche erkennbar sind.⁶²¹

⁶¹⁷ BVerfGE 111, 54 (85). Zur unmittelbaren Geltung des Art. 21 Abs. 4 GG siehe auch *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 21 Rn. 114.

⁶¹⁸ Zu diesem Begriff siehe etwa BVerfGE 8, 51 (63); 20, 56 (113); 85, 264 (284); 91, 276 (285).

⁶¹⁹ Siehe dazu oben unter Teil 3.E.II.4.b).

⁶²⁰ Zu den Funktionen, die Parteien im demokratischen Prozess einnehmen siehe oben unter Teil 3.E.II.1.

⁶²¹ So auch *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 248 f.; *Harding/Laude*, *Gi-*

Ausnahmen von diesem Grundsatz sind jedoch dann angezeigt, wenn eine Partei sich anonym äußert, um sich oder einzelne Mitglieder vor Repressionen zu schützen. Die verfassungsrechtliche Transparenzerwartung darf nicht dazu führen, dass Parteien auf die Verbreitung konfliktträchtiger Äußerungen verzichten. Es ist die Aufgabe der Oppositionsparteien, staatliche Machtstrukturen zu kritisieren und auf gesellschaftliche Missstände aufmerksam zu machen. Die historische Erfahrung zeigt, dass sie sich dabei nicht selten der Gefahr politischer Repression aussetzen. Das durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG garantierte Recht auf Anonymität kann den Parteien deshalb nicht vorenthalten werden.⁶²² Vielmehr gehört es zur normativen Grundausstattung des demokratischen Minderheitenschutzes, auf den gerade die politischen Parteien angewiesen sind. Es kann damit zunächst festgehalten werden, dass für die Parteien kein absolutes Zuordnungserfordernis besteht, das etwa mit dem Gebot der Kommunikatorklarheit vergleichbar wäre.⁶²³ Parteien haben das Recht, sich (auch) anonym zu äußern. Gleichwohl ist die Identifizierbarkeit der Parteien im demokratischen Prozess ein demokratisches Anliegen und Teil der in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG fundierten Transparenzerwartung.

Die Transparenzerwartung gewinnt an normativem Gewicht, wenn eine politische Partei nicht nur auf einzelne pseudonymisierte Profile zurückgreift, sondern eine große Anzahl an Scheinidentitäten einsetzt, um manipulativ auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess einzuwirken. Ein solches Vorgehen überspannt einerseits das Recht auf Anonymität, denn eine massenhafte Vervielfältigung der kommunikativen Präsenz ist nicht erforderlich, um potenziellen Repressionen zu entgehen.⁶²⁴ Andererseits widerspricht es dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs und unterminiert die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb.⁶²⁵ Diesen normativen Grundbedingungen des demokratischen Prozesses sind die Parteien aber in besonderem Maße verpflichtet. Der Status der Öffentlichkeit verlangt Identifizierbarkeit und Transparenz. Kommunikationspraktiken, die darauf ausgelegt sind, künstliche Zustimmung innerhalb der sozialen Netzwerke zu simulieren und der eigenen Position eine scheinbare Legitimität zu verleihen, sind mit diesen Handlungsparametern nicht vereinbar. Damit ist ein wesentliches Element des Social Bot-Phänomens angesprochen: Wenn Parteien gefälschte Profile einsetzen, um den Meinungsbildungsprozess in digitalen Kom-

ving a Toss about the Social Media Cut and Thrust, Wahlkampf politischer Parteien in sozialen Netzwerken, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/giving-a-toss-about-the-social-media-cut-and-thrust> (4.11.2023).

⁶²² Zum Recht auf Anonymität aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG siehe oben unter Teil 2.A.III.4.b).

⁶²³ Zum Gebot der Kommunikatorklarheit siehe oben unter Teil 3.E.I.5. Einen strengeren Maßstab legt *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 251 an: „Die Erfindung einer bzw. Nutzung der Identität einer fremden natürlichen oder juristischen Person in einem sozialen Online-Netzwerk ist einer Partei daher verfassungsrechtlich untersagt.“

⁶²⁴ Siehe dazu oben unter Teil 3.D.III.3.b).cc).(1).

⁶²⁵ Siehe dazu oben unter Teil 3.D.III.3.b).cc).(2).

munikationsräumen zu verzerren, missachten sie die an sie gerichtete Transparenzerwartung.⁶²⁶

*cc) Täuschung über den Automatisierungsumstand
und der Gedanke der Ressourcentransparenz*

Auch das zweite für Social Bots charakteristische Täuschungselement – die Verschleierung der Automatisierungsmodalität – kollidiert mit der verfassungsrechtlichen Transparenzerwartung. Im Rahmen des demokratischen Kommunikationsprozesses ist nicht nur von Bedeutung, dass Parteien als aktive Kommunikatoren identifizierbar sind. Vielmehr sind auch die Art und Weise der Interessenwahrnehmung und die dabei eingesetzten Ressourcen von öffentlichem Interesse. Beim Einsatz von pseudomenschlichen Kommunikationsprofilen besitzen zwei Aspekte Relevanz.

Zum einen kann sich die Täuschung über den Automatisierungsumstand negativ auf die kommunikative Beziehung zwischen Parteien und Bürgern auswirken. Die verfassungsrechtliche Funktion der Parteien ist es, die politischen Interessen der Bürger wahrzunehmen, zu bündeln und ihnen im demokratischen Prozess Geltung zu verschaffen.⁶²⁷ Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine stetige Interaktion zwischen Bürger und Partei erforderlich: Der kommunikative Austausch ermöglicht es den Bürgern, ihre politischen Belange zu formulieren und sie in den parteiinternen Willensbildungsprozess einzuspeisen; gleichzeitig gibt er den Parteien die Chance, für das eigene Programm zu werben und Wähler zu gewinnen. Dieser Rückkopplungsprozess erfährt Irritationen, wenn Parteien im Austausch mit den Bürgern automatisierte Social-Media Accounts einsetzen, ohne dies kenntlich zu machen. Dabei ist nicht der Einsatz von Automatisierungsanwendungen als solcher verwerflich, sondern das Vortäuschen einer menschlichen Identität. Durch die Verwendung authentisch ausgestalteter Profile wird die Illusion echter Kommunikationsbereitschaft geweckt, ohne dass tatsächlich ein menschlicher Interaktionspartner zur Verfügung steht, der eigenhändig und kontextbasiert auf Fragen oder Kritik reagieren könnte. Eine solche Irreführung ist geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Parteien und deren Responsivität zu schwächen.⁶²⁸ Auf Grund ihrer besonderen Verantwortung für den demokratischen Kommunikationsprozess kann von Parteien in diesem Kontext Transparenz erwartet werden: Der Einsatz von Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung steht ihnen zwar offen. Aber wenn sie kommunikative Handlungen an einen Algorithmus delegieren, müssen sie den jeweiligen

⁶²⁶ Mit ähnlicher Wertung *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 250 ff.

⁶²⁷ Zur Funktion der Parteien im demokratischen Prozess siehe oben unter Teil 3.E.II.1.

⁶²⁸ Zum durch den Einsatz von Social Bots hervorgerufenen Vertrauensverlust vgl. *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), *Recht im Umbruch?*, S. 79 (95); *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (494).

Interaktionspartner darüber aufklären, damit dieser seine Erwartungshaltung anpassen kann.⁶²⁹

Zum anderen wird in diesem Zusammenhang ein normatives Interesse relevant, das als Ressourcentransparenz bezeichnet werden kann. Damit ist gemeint, dass im politischen Prozess ein legitimes Interesse daran besteht, dass die Parteien als zentrale Beeinflussungsorgane die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel offenlegen: Im politischen Wettbewerb sind faktische Ungleichheiten zwar nicht auszugleichen,⁶³⁰ doch die unterschiedlich ausgeprägten Einflusskapazitäten müssen transparent und damit nachvollziehbar sein.⁶³¹ Verfassungsrechtlichen Niederschlag hat dieser Gedanke in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG gefunden, nach dem die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen Rechenschaft ablegen müssen: Insbesondere durch die Verpflichtung, Wahlkampf Ausgaben und Medienbeteiligungen offenzulegen, wird nachvollziehbar, welche Ressourcen Parteien einsetzen, um öffentliche Präsenz und politischen Erfolg zu erlangen.⁶³² Doch der Gedanke der Ressourcentransparenz greift nicht nur im Kontext finanzieller Mittel, sondern lässt sich auch auf andere Machtfaktoren übertragen.

Neben wirtschaftlichen Ressourcen sind es angesichts der fortschreitenden Digitalisierung des öffentlichen Raums insbesondere technische Möglichkeiten, die zunehmend über den Erfolg einer politischen Kampagne entscheiden: Durch neue Methoden der Datenerfassung und -auswertung können potenzielle Wähler zielgerichtet angesprochen sowie mit individualisierter Werbung konfrontiert werden; und auch die Möglichkeit der Kommunikationsautomatisierung schafft neue Beeinflussungspotenziale, die erhebliche Auswirkungen auf den (digitalen) Meinungskampf haben können.⁶³³ Diese digitalen Beeinflussungsmethoden besitzen vielfältige Implikationen für den politischen Prozess: Sie können dem Diskurs schaden, besitzen aber gleichzeitig auch demokratiefördernde Potenziale.⁶³⁴ Deshalb verbieten sich pauschale verfassungsrechtliche Einordnungen. Gleichwohl steht fest, dass es sich bei den digitalen Kommunikationsmöglichkeiten um

⁶²⁹ Anders *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 253: „Die Verwendung auch verdeckt automatisierter Accounts in sozialen Online-Netzwerken durch Parteien ist mithin verfassungsmäßig, soweit die Parteizugehörigkeit erkennbar ist.“

⁶³⁰ Dazu oben unter Teil 3.D.II.3. und unter Teil 3.E.II.3.

⁶³¹ Vgl. v. *Ungern-Sternberg*, in: *Unger/v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (19).

⁶³² Zur Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und den einfachgesetzlichen Konkretisierungen siehe oben unter Teil 3.E.II.4.b).

⁶³³ Zu den digitalen Beeinflussungsmethoden („political microtargeting“, „dark ads“, „Social Bots“) und ihren Auswirkungen auf den Meinungskampf der Parteien siehe *Towfigh/Ulrich*, in: *Kahl u.a.* (Hrsg.), *BK GG*, Art. 21 Rn. 389 ff.; *Künast*, *ZRP* 2019, S. 62 (62 ff.). Zum sogenannten Mikrotargeting siehe auch oben unter Teil 1.B.III.3.

⁶³⁴ Zu den ambivalenten Auswirkungen des Mikrotargetings siehe *Zuiderveen Borgesius u.a.*, *Utrecht Law Review* 14 (2018), S. 82 (84 ff.); *Towfigh/Ulrich*, in: *Kahl u.a.* (Hrsg.), *BK GG*, Art. 21 Rn. 390 f.; *Klaas*, *MMR* 2019, S. 84 (89 f.).

mächtige Instrumente im Arsenal des politischen Wettbewerbs handelt. Um Missbrauchsrisiken gering zu halten und die Nachvollziehbarkeit politischer Einflussnahme zu gewährleisten, ist deshalb Transparenz erforderlich.⁶³⁵ Ähnlich wie bei finanziellen Beeinflussungskapazitäten besteht auch bei technisch vermittelten Möglichkeiten der Meinungsbeeinflussung ein verfassungsrechtlich fundiertes Transparenzinteresse.⁶³⁶ Das Verantwortungspostulat, das sich dem Status der Öffentlichkeit der Parteien entnehmen lässt, verlangt deshalb, dass Parteien die von ihnen eingesetzten technischen Kommunikationsinstrumente offenlegen. Von der Transparenzerwartung ist auch der Einsatz automatisierter Social Media-Profile erfasst: Das Beeinflussungspotenzial der Automatisierungsanwendung darf also nicht – wie beim Einsatz von Social Bots – hinter einem pseudomenschlichen Profil versteckt werden.⁶³⁷ Die Täuschung über den Automatisierungsstand widerspricht dem Gedanken der Ressourcentransparenz.

5. Zwischenergebnis

Die Parteien fungieren im demokratischen System des Grundgesetzes als vermittelndes Element zwischen Bürgern und Staat. Mit dieser Zwischenstellung korrespondiert ein besonderer verfassungsrechtlicher Status, der sich in drei normative Dimensionen – Freiheit, Gleichheit, Öffentlichkeit – ausbreitet. Der Status der Freiheit vermittelt den Parteien einen weiten kommunikativen Handlungsspielraum. Er verbietet es, die für den Staat geltenden Kommunikationsrestriktionen auf Parteien zu übertragen. Der Einsatz von Social Bots durch Parteien kann deshalb weder am allgemeinen Paradigma der Willensbildung „von unten nach oben“ noch an den Geboten der Neutralität oder der Kommunikatorklarheit gemessen werden. Der Status der Gleichheit ermöglicht einen Blick auf das Wettbewerbsverhältnis, in dem die Parteien stehen. Der Einsatz von Social Bots konfliktiert zwar mit einem fairen Parteienwettbewerb. Die Wertungen der Parteilichkeit sind in diesem Kontext jedoch mit dem Gebot der kommunikativen Chancengleichheit kongruent. Aus dem Status der Gleichheit lassen sich deshalb keine parteispezifischen Restriktionsansätze ableiten. Von besonderer Relevanz ist dagegen der Status der Öffentlichkeit. Er etabliert ein auf die funktionale Stellung der Parteien zugeschnittenes Pflichtenprogramm und besitzt eine verantwortungsbegründende Wirkung. Ihm lässt sich eine Transparenzerwartung entnehmen, die sich sowohl im Grundgesetz als auch im einfachen

⁶³⁵ Mit einem Appell, transparenzfördernde Maßnahmen für den digitalen Wahlkampf einzuführen *Künast*, ZRP 2019, S. 62 (63 ff.).

⁶³⁶ v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (19); ähnlich auch *Iben*, *Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern*, S. 280 f.

⁶³⁷ Mit diesem Ergebnis auch v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (19).

Recht an unterschiedlichen Stellen zeigt. Über den Hebel des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG kann sie auch herangezogen werden, um den kommunikativen Handlungsspielraum der Parteien vorsichtig zu beschneiden. Beide Täuschungsaspekte des Social Bot-Phänomens stehen mit der Transparenzerwartung in einem normativen Konflikt: Die Identitätstäuschung und insbesondere der Einsatz einer großen Anzahl pseudoindividueller Kommunikationsteilnehmer verhindern die verfassungsrechtlich gebotene Identifizierbarkeit der Parteien und die Täuschung über den Automatisierungsumstand widerspricht dem Gedanken der Ressourcentransparenz.

F. Staatliche Schutzpflicht und legislativer Gestaltungsspielraum

Die bisherige Untersuchung konnte zeigen, dass sich das Manipulationspotenzial von Social Bots in einer ganzen Reihe verfassungsrechtlicher Konflikte manifestiert. In einem nächsten Schritt soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Rechtsfolgen sich aus diesem Befund ergeben. Dabei sind zwei Ebenen auseinanderzuhalten. Keine weiteren Probleme ergeben sich im Hinblick auf potenzielle Social Bot-Einsätze durch staatliche Stellen. Für hoheitliche Kommunikationstätigkeiten konnten konkrete Verhaltensgebote identifiziert werden, mit denen die Verwendung von Social Bots nicht vereinbar ist.⁶³⁸ Diese verfassungsrechtlichen Restriktionen entfalten unmittelbare Geltungskraft und sind nicht auf eine gesetzliche Umsetzung angewiesen. Der Einsatz von Social Bots ist dem Staat also kraft Verfassungsrecht untersagt. Wenn sich jedoch andeuten sollte, dass die Verhaltensstandards nicht eingehalten werden, können weitere Effektivierungsmaßnahmen geboten sein: Neben einer normativen Konkretisierung der Kommunikationsgebote in Form von Gesetzen, Verwaltungsrichtlinien und Verhaltenskodizes kommen insbesondere Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen sowie die Etablierung effektiver Kontrollstrukturen in Betracht.⁶³⁹

Komplexer ist die Situation dagegen, wenn private Kommunikationsteilnehmer oder Parteien auf das Medium der Social Bots zurückgreifen. Hier scheidet eine verfassungsunmittelbare Restriktion aus. Denn private Akteure sind nicht grundrechtsverpflichtet und die Tatsache, dass der Einsatz von Social Bots verfassungsrechtlich geschützte Kommunikationsinteressen beeinträchtigt, limitiert ihre kommunikativen Handlungsspielräume nicht unmittelbar. Es offenbart sich ein mehrpoliges Verfassungsrechtsverhältnis, in dem der normative Konflikt zwischen zwei konträren Grundrechtspositionen in der Regel erst durch staatliches Tätigwerden aufgelöst werden kann. Als dogmatischer Hebel, der die Effektivierung grundrechtlicher Interessen ermöglicht, dient dabei die grundrechtliche

⁶³⁸ Siehe dazu oben unter Teil 3.E.I.5.

⁶³⁹ Einen Governance-Ansatz zur Umsetzung der staatlichen Kommunikations- und Informationsgebote skizziert *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 391 ff.

Schutzpflicht des Staates. Im Folgenden wird argumentiert, dass der Staat im Kontext des Social Bot-Phänomens zwar grundsätzlich angehalten ist, regulierend einzugreifen, ihm dabei jedoch ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.

I. Social Bots im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis

Wenn Social Bots von nichtstaatlichen Akteuren eingesetzt werden, entfaltet sich ihr normatives Konfliktpotenzial in einem mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis. Grund dafür ist, dass die Grundrechte im Horizontalverhältnis zwischen Privaten keine (unmittelbare) Wirkung entfalten. Die Initiatoren einer Social Bot-Kampagne werden erst durch staatliche Schutzmaßnahmen an die grundrechtlichen Wertmaßstäbe gebunden.

1. Grenzen von Abwehrdimension und (mittelbarer) Drittwirkung der Grundrechte

Grundrechtlich geschützte Interessen können von unterschiedlichen Seiten eingeschränkt werden: Im klassischen Grundrechtsfall greift der Staat in die Freiheiten der Bürger ein; dabei entsteht ein bilaterales Verfassungsrechtsverhältnis, in dem die Grundrechte in ihrer Abwehrdimension Geltung beanspruchen und den Staat unter Rechtfertigungsdruck setzen.⁶⁴⁰ Doch grundrechtliche Freiheiten können nicht nur durch hoheitlichen Eingriff, sondern auch durch das Verhalten Privater verkürzt werden.⁶⁴¹ In diesem Kontext verändert sich die normative Wirkrichtung der Grundrechte. Ihr abwehrrechtlicher Gehalt hilft in einem Konflikt zwischen Privaten nicht weiter. Und auch eine (mittelbare) Drittwirkung der Grundrechte kommt nur in engen Grenzen in Betracht. Bei der Beeinflussung des politischen Meinungsbildungsprozesses durch Social Bots liegt keine Drittwirkungskonstellation vor: Es fehlt in aller Regel bereits an einer privatrechtlichen Rechtsbeziehung, auf die die grundrechtlichen Wertungen ausstrahlen könnten.⁶⁴²

Und auch wenn man die in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anklingende Tendenz zur Ausweitung der mittelbaren Drittwirkung berücksichtigt, scheidet eine Grundrechtsbindung der Initiatoren einer Social Bot Kampagne aus.⁶⁴³ Als Kriterien für eine intensivere Bindung von priva-

⁶⁴⁰ Für eine Differenzierung in „bilaterale und trilaterale Grundrechtskonstellation[en]“ siehe *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 4 ff.; ähnlich *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 101. Zum abwehrrechtlichen Charakter der Grundrechte siehe etwa *Sachs*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 39 Rn. 1 ff.

⁶⁴¹ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 349 konstatiert, dass „nichtstaatliche Mächte“ mitunter „bedrohlicher werden können als die Gefährdungen durch den Staat“.

⁶⁴² Zur Ausstrahlungswirkung der Grundrechte BVerfGE 7, 198 (205 ff.); 73, 261 (269); 89, 214 (229); 103, 89 (100).

⁶⁴³ Siehe BVerfGE 128, 226 (248 ff.), BVerfG NJW 2015, S. 2485 (2485 f.); BVerfGE 148,

ten Akteuren an grundrechtliche Wertungen werden „die Unausweichlichkeit von Situationen, das Ungleichgewicht zwischen sich gegenüberstehenden Parteien, die gesellschaftliche Bedeutung von bestimmten Leistungen oder die soziale Mächtigkeit einer Seite“ genannt.⁶⁴⁴ Im Kontext digitaler Kommunikation kommt eine situative Grundrechtsbindung insbesondere für die Betreiber der sozialen Netzwerke in Betracht, die als Informationsintermediäre eine zentrale Stellung im digitalen Ökosystem einnehmen und den Puls demokratischer Meinungsbildung kontrollieren.⁶⁴⁵ Dies erkennt auch das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung ausdrücklich an:

Wenn private Unternehmen in eine staatsähnlich dominante Position rücken oder etwa die Bereitstellung schon der Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikation selbst übernehmen, kann die Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates im Ergebnis [...] nahe- oder auch gleichkommen.⁶⁴⁶

Auf Konflikte zwischen einzelnen Nutzern lassen sich diese Wertungen allerdings nicht übertragen. In diesem Verhältnis fehlt es an einem strukturellen Machtungleichgewicht, das die Ausdehnung der Grundrechtsbindung rechtfertigen könnte. Bedeutung erlangen die Grundrechte beim Einsatz von Social Bots deshalb vor allem in ihrer Funktion als Fundament staatlicher Schutzpflichten.

2. Staatliche Schutzpflicht als dogmatischer Hebel zur Effektivierung grundrechtlicher Wertungen

Die staatliche Schutzpflicht ist darauf ausgerichtet, grundrechtlich geschützte Interessen gegen Bedrohungen von privater Seite zu sichern. Sie ergänzt die abwehrrechtliche Dimension und hat als Voraussetzung für einen umfassenden Grundrechtsschutz breite Anerkennung gefunden.⁶⁴⁷ Für einen effektiven Frei-

267 (280 f.). In der Literatur wird angesichts der Rechtsprechungsentwicklung von einer „situativ staatsgleichen Grundrechtsbindung“ gesprochen, siehe *Michl*, JZ 2018, S. 910 (911 ff.); *Jobst*, NJW 2020, S. 11 (11 ff.).

⁶⁴⁴ BVerfGE 148, 267 (281); BVerfG NJW 2020, S. 300 (306). Siehe auch BVerfG NJW 2019, S. 1935 (1936) – dort postuliert das Gericht, dass die Grundrechtsbindung sozialer Netzwerke „vom Grad deren marktbeherrschender Stellung, der Ausrichtung der Plattform, des Grads der Angewiesenheit auf eben jene Plattform“ abhängig sein könnte, ohne jedoch diese Rechtsfragen im vorläufigen Rechtsschutz entscheiden zu wollen.

⁶⁴⁵ In diese Richtung BVerfG NJW 2019, S. 1935 (1936). Aus der Literatur siehe *Jobst*, NJW 2020, S. 11 (14); *Michl*, JZ 2018, S. 910 (917); *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 5 Rn. 38b; *Krönke*, Öffentliches Digitalwirtschaftsrecht, S. 73 ff. Kritisch *Muckel*, VVDStRL 79 (2020), S. 246 (277 ff.).

⁶⁴⁶ BVerfG NJW 2020, S. 300 (307); andeutungsweise auch bereits in BVerfG NJW 2019, S. 1935 (1936).

⁶⁴⁷ Aus der Rechtsprechung siehe etwa BVerfGE 39, 1 (41 ff.); 46, 160 (164 f.); 53, 30 (57 ff.); 56, 54 (73 ff.); 88, 203 (251 ff.); 121, 317 (356 f.); 125, 39 (78 ff.); 142, 313 (336 ff.). Aus der Literatur siehe *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 17 ff.; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, S. 82 ff.; *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 26 ff.; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungs-

heitsschutz reicht es nicht, wenn der Staat auf (ungerechtfertigte) Eingriffe verzichtet; vielmehr ist es seine Aufgabe, grundrechtliche Freiheitssphären auch vor staatsfremden Gefahren aktiv zu verteidigen.⁶⁴⁸ Die Schutzpflicht begründet ein mehrpoliges Verfassungsrechtsverhältnis, das in seiner einfachsten Ausprägung die Form eines Dreiecks annimmt.⁶⁴⁹ Ausgangspunkt ist das Verhalten eines privaten Akteurs, durch das ein grundrechtliches Schutzgut beeinträchtigt wird. Der entstehende verfassungsrechtliche Konflikt hat mangels unmittelbarer Drittwirkung der Grundrechte zunächst keine Auswirkung auf den Handlungsspielraum des Störers. Allerdings verwirklicht sich die normative Kraft der verletzten Grundrechtsposition gegenüber dem Staat: Sie aktiviert die staatliche Schutzpflicht. Geschlossen wird das Dreieck, sobald der Staat seiner Schutzpflicht nachkommt und Maßnahmen gegen den Störer ergreift. Da solche Maßnahmen regelmäßig mit Freiheitsverkürzungen einhergehen, greifen in diesem Verhältnis wiederum die Grundrechte in ihrer abwehrrechtlichen Dimension.⁶⁵⁰ Auch das normative Konfliktpotenzial des Social Bot-Phänomens lässt sich anhand der beschriebenen Konstellation abbilden: Der Initiator einer Social Bot Kampagne tritt als Störer auf, der durch die Manipulation kommunikativer Prozesse in die Schutzgüter des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG eingreift. Im Folgenden gilt es zu untersuchen, ob sich die identifizierten normativen Spannungen zu einer staatlichen Schutzpflicht verdichten und welche Konsequenzen sich daraus für den Gesetzgeber ergeben.

Mit Blick auf mögliche Regulierungsansätze kann bereits an dieser Stelle festgestellt werden, dass das mehrpolige Verfassungsrechtsverhältnis noch durch (mindestens) einen weiteren Faktor geprägt ist: Der Einsatz von Social Bots findet nicht auf neutralem Terrain statt, sondern in den digitalen Diskursräumen der sozialen Netzwerke, die von privaten Unternehmen betrieben werden. Die Plattformbetreiber stellen zwar lediglich die kommunikative Infrastruktur für digitale Interaktionsformen zur Verfügung und können beim Einsatz von Social

rechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 350; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 101 ff. Zur vorgebrachten Kritik an der grundrechtlichen Schutzpflicht siehe die überblicksartigen Darstellungen von *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 165 ff. und *Calliess*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 44 Rn. 8.

⁶⁴⁸ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 177 f. konstatiert ein „Schutzdefizit des Abwehrrechts“ und schreibt der grundrechtlichen Schutzpflicht die Aufgabe zu, „die offene Flanke des Grundrechtsschutzes“ zu schließen.

⁶⁴⁹ Zum mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, der Konstellation des Schutzpflichtendreiecks und den einzelnen Rechtsbeziehungen *Calliess*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 44 Rn. 18 f.; *Clausen*, Das Verhältnis von Achtungs- und Schutzpflichten in Ausnahmesituationen, S. 75 f.; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 4 ff.; *Wahl/Masing*, JZ 1990, S. 553 (556 f.); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 101.

⁶⁵⁰ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 350. Ausführlich zu der Konstellation, in der der Schutz einer Grundrechtsposition mit einem Eingriff in eine andere verbunden ist, siehe *Wahl/Masing*, JZ 1990, S. 553 (553 ff.); *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 80 ff.

Bots durch einzelne Nutzer nicht als Verhaltens- oder Zustandsstörer angesehen werden. Gleichwohl handelt es sich auf Grund ihrer zentralen Stellung in der digitalen Kommunikationsordnung, ihrer sozialen Macht und der ihnen zur Verfügung stehenden technischen Kapazitäten auch nicht um unbeteiligte Dritte. Sie kontrollieren den Informationsfluss und formen durch die Ausgestaltung ihrer Dienste die Interaktionsmöglichkeiten der Nutzer. Dadurch besitzen sie auch Möglichkeiten, missbräuchlichen Kommunikationspraktiken entgegenzutreten. Ein rechtlicher Zugriff liegt deshalb nahe. Zieht man die Plattformbetreiber als Regulierungsadressaten heran, fließen auch ihre grundrechtlich geschützten Interessen in das mehrpolige Verfassungsrechtsverhältnis ein.

II. Tatbestand der staatlichen Schutzpflicht

Bei der staatlichen Schutzpflicht bietet sich eine Unterscheidung in Tatbestand und Rechtsfolge an: Während auf Tatbestandsebene zu klären ist, ob eine relevante Grundrechtsgefährdung vorliegt, gegen die der Staat vorgehen muss, ist auf Rechtsfolgenebene nach der Art und Weise der Umsetzung zu fragen. Im Folgenden soll zunächst der Tatbestand der grundrechtlichen Schutzpflicht beleuchtet werden.

Im Kontext des Social Bot-Phänomens sind dabei zwei Aspekte von Bedeutung: Erstens kann festgestellt werden, dass Social Bots sich als manipulatives Kommunikationsinstrument eignen, um grundrechtlich geschützte Interessen zu beeinträchtigen. Zweitens besteht eine Diskrepanz zwischen abstraktem Gefährdungspotenzial und empirischer Nachweisbarkeit. Es steht weder eindeutig fest, in welchem Maß Social Bots zur Beeinflussung politischer Prozesse eingesetzt werden noch wie sich ihr Einsatz auf die Meinungsbildung der Bürger auswirkt. Trotz dieser Unschärfen sprechen gute Gründe dafür, dass die relevante Gefahrenschwelle überschritten und der Tatbestand der Schutzpflicht erfüllt ist.

1. Social Bots als Instrument der Grundrechtsbeeinträchtigung

Der Tatbestand der staatlichen Schutzpflicht setzt zunächst voraus, dass ein grundrechtliches Schutzgut durch einen nichtstaatlichen Akteur beeinträchtigt wird.⁶⁵¹ Der Einsatz von Social Bots kann nicht per se als grundrechtsrelevanter Übergriff qualifiziert werden. Denn allein die Existenz automatisierter Profile, die eine menschliche Identität vortäuschen, berührt keine grundrechtlich geschützten Interessen. Vielmehr handelt es sich bei Social Bots um ein Instrument der Grundrechtsbeeinträchtigung, dessen Gefährdungspotenzial sich erst durch die Umsetzung konkreter Einsatzstrategien realisiert. Das spezifische Gefährdungspotenzial beruht auf der Kombination zweier Faktoren: Einerseits ermöglicht die Automatisierung der kommunikativen Handlungen quantitätsstei-

⁶⁵¹ Statt vieler *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 218, 222 ff.

gernde Effekte. Andererseits verleiht die Identitätstäuschung den automatisierten Profilen eine künstliche Authentizität und damit ein besonderes Manipulationstalent.

Dieses abstrakte Manipulationspotenzial kann sich auf unterschiedliche Weise in grundrechtlich relevanten Konflikten manifestieren. In Betracht kommt insbesondere eine staatliche Schutzpflicht zu Gunsten der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG.⁶⁵² In den bisherigen Stellungnahmen aus der Literatur wird dabei häufig auf einen vergleichsweise restriktiven Maßstab zurückgegriffen. Danach soll eine Schutzpflicht jedenfalls dann bestehen, wenn die Freiheit der Meinungsäußerung „ernsthaft“ bedroht ist.⁶⁵³ In diesem Kontext wird in erster Linie auf Einsatzszenarien verwiesen, in denen auf Social Bots zurückgegriffen wird, um fremde Kommunikationskanäle zu blockieren und Diskussionen mit Spam-Nachrichten zu ersticken.⁶⁵⁴ Dem ist zunächst zuzustimmen: Wenn Social Bots als digitale Zwangsmittel eingesetzt werden, um den kommunikativen Handlungsspielraum anderer zu beschneiden, liegt eine Verletzung individueller Kommunikationsinteressen und damit ein grundrechtsrelevanter Übergriff vor.⁶⁵⁵

Allerdings erschöpft sich die Schutzdimension der Meinungsfreiheit nicht in diesem Aspekt.⁶⁵⁶ Vielmehr beeinträchtigt der Einsatz von Social Bots vor allem das Interesse an einem freien Meinungsbildungsprozess. Das Manipulationsinstrument der Social Bots ermöglicht einzelnen Kommunikationsteilnehmern, sich illegitime Vorteile im Meinungswettbewerb zu verschaffen. Sie können die

⁶⁵² Im Mittelpunkt der Diskussion um staatliche Schutzpflichten steht zwar das Recht auf Leben bzw. körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, allerdings sind die dogmatischen Überlegungen grundsätzlich auf sämtliche Freiheitsrechte anwendbar, siehe *Iensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 222; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, S. 172 ff. Zur Schutzdimension der Meinungsfreiheit *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 62; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 218 ff. Zu der Frage, ob Social Bots eine staatliche Schutzpflicht auslösen siehe insbesondere *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (159 ff.).

⁶⁵³ Dieser Maßstab geht auf die Kommentierung von *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 5 I, II Rn. 62 zurück und wird im Kontext der Social Bots von unterschiedlichen Autoren aufgegriffen, siehe etwa *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (220); *Libertus*, ZUM 2018, S. 20 (22); *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496); *Liesem*, in: Litschka/Krainer (Hrsg.), Der Mensch im digitalen Zeitalter, S. 183 (193). Kritisch hinsichtlich des restriktiven Maßstabs *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (160 f.).

⁶⁵⁴ *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (95 f.); *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (221).

⁶⁵⁵ Zur Beeinträchtigung subjektiv-individueller Kommunikationsinteressen durch Social Bots siehe oben unter Teil 3.C. Siehe auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 121 ff.

⁶⁵⁶ Dies klingt auch bei den genannten Stellungnahmen an, die lediglich das Vorliegen „konkreter staatlicher Schutzpflichten“ (Hervorh. d. Verf.) und nicht grundsätzlich den Tatbestand der Schutzpflicht verneinen, siehe *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (220); *Libertus*, ZUM 2018, S. 20 (22); *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (95).

Zustimmungsparameter innerhalb der sozialen Netzwerke manipulieren, künstliche Mehrheiten erzeugen und das öffentliche Meinungsbild verzerren. Solche manipulativen Einsatzstrategien stehen im Widerspruch mit dem Gebot der kommunikativen Chancengleichheit und schaden dem Kommunikationsprozess als überindividuellem Schutzgut der Meinungsfreiheit.⁶⁵⁷ Auch bei diesen subtilen Beeinflussungsformen entstehen normative Konflikte, die grundsätzlich geeignet sind, eine staatliche Schutzpflicht auszulösen.⁶⁵⁸

2. Gefahrenschwelle: Staatliche Schutzpflicht trotz empirischer Unschärfen

Staatliche Schutzpflichten greifen nicht erst ein, wenn ein grundrechtliches Schutzgut bereits beeinträchtigt ist. Um einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten, entfalten sie vielmehr bereits im Vorfeld einer konkreten Verletzungssituation ihre normative Wirkung. Sie haben eine präventive Funktion und sollen Grundrechtsgefährdungen eindämmen, bevor sich deren Schadenspotenzial realisieren kann.⁶⁵⁹ Gleichzeitig steht fest, dass nicht jede potenzielle Grundrechtsbeeinträchtigung eine staatliche Schutzpflicht aktiviert.⁶⁶⁰ Erforderlich ist, dass eine gewisse Gefahrenschwelle überschritten wird. Im Folgenden soll untersucht werden, ob sich das Manipulationspotenzial von Social Bots trotz der empirischen Unschärfen bereits zu einer hinreichenden Gefahr für die Schutzgüter des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG verdichtet hat.

a) Polizeirechtlicher Gefahrenbegriff als Orientierungspunkt

Wann genau ein Gefährdungsniveau erreicht ist, das zur Aktivierung einer staatlichen Schutzpflicht führt, wird unterschiedlich beurteilt. Als Orientierungspunkt können zunächst die polizeirechtlichen Maßstäbe herangezogen werden.⁶⁶¹ Danach handelt es sich bei einer Gefahr um eine Sachlage, in der es bei ungehindertem Ablauf des Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden kommt.⁶⁶² Die relevante Gefahrenschwelle bemisst sich nach der soge-

⁶⁵⁷ Siehe dazu oben unter Teil 3 D.III.

⁶⁵⁸ In diese Richtung *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (161 f.).

⁶⁵⁹ BVerfGE 49, 89 (141 f.); *Murawiek*, *Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik*, S. 133; *Krings*, *Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche*, S. 228.

⁶⁶⁰ Siehe *Krings*, *Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche*, S. 228; *Dietlein*, *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*, S. 107.

⁶⁶¹ *Krings*, *Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche*, S. 228 ff.; *Murawiek*, *Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik*, S. 83, 140 f.; *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (162). Teilweise wird dieser Maßstab als zu restriktiv angesehen und dafür plädiert, auch Risiken unterhalb der polizeirechtlichen Gefahrenschwelle einzubeziehen, siehe etwa *Dietlein*, *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*, S. 108, 113; *Unruh*, *Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten*, S. 76 ff.; *Szczekalla*, *Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, S. 302 ff.

⁶⁶² *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), *HbStR IX*, § 191 Rn. 235; *Murawiek*, *Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik*, S. 83.

nannten Produktformel: Je größer der potenzielle Schaden und je bedeutender das grundrechtlich geschützte Gut ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit.⁶⁶³ Ähnlich argumentiert das Bundesverfassungsgericht, wenn es feststellt, dass staatliche Schutzpflichten „von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren“ sowie „der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts“ abhängig sind.⁶⁶⁴ Diese Faktoren lassen sich auch heranziehen, um das Gefahrenpotenzial von Social Bots näher zu beschreiben.

b) Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und empirische Unschärfen

Mit Blick auf die Wahrscheinlichkeit der Grundrechtsgefährdung zeichnet sich ein ambivalentes Bild ab. Zwar weisen unterschiedliche Studien den Einsatz von Social Bots im politischen Kontext nach, allerdings scheint ihr Einfluss zumindest in Deutschland aktuell noch eher gering zu sein.⁶⁶⁵ Dazu kommt, dass die empirischen Ergebnisse mit einigen Unklarheiten behaftet sind.⁶⁶⁶ Dabei lassen sich zwei Aspekte hervorheben: Erstens bereitet die Identifikation von Social Bots in der Praxis erhebliche Probleme.⁶⁶⁷ Es ist davon auszugehen, dass die Datensätze, die den empirischen Untersuchungen zugrunde liegen, die tatsächliche Situation in den sozialen Netzwerken nicht präzise abbilden. Denn einerseits hinken die Erkennungssysteme der Entwicklung neuer Tarnungs- und Manipulationsstrategien in der Regel einen Schritt hinterher, sodass komplexe Bots nicht erkannt werden. Andererseits scheinen automatisierte Analyseinstrumente immer wieder reguläre Nutzeraccounts als Social Bots einzustufen; auf Grund solcher falsch-positiver Ergebnisse ist nicht ausgeschlossen, dass die tatsächliche Relevanz von Social Bot-Manipulationen geringer ist, als einige Studien suggerieren.⁶⁶⁸

Zweitens lässt sich kaum belegen, welchen Einfluss der Einsatz von Social Bots auf politische Systeme haben. Eine Kausalität zwischen einer Manipulationskampagne und einem konkreten politischen Entscheidungsergebnis – wie etwa dem Ausgang einer Wahl – lässt sich in der Regel nicht nachweisen; dafür ist die Kommunikationslandschaft zu divers.⁶⁶⁹ Das Medium der Social Bots wirkt sich vor allem auf den der Entscheidung vorgelagerten Prozess der Meinungsbildung aus.⁶⁷⁰ Theoretische Modelle – wie das der Schweigespirale – legen zwar

⁶⁶³ *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, S. 231; *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 85 f.

⁶⁶⁴ BVerfGE 49, 89 (142).

⁶⁶⁵ Siehe dazu oben unter Teil 1.B.I.

⁶⁶⁶ Zum Umgang mit den empirischen Unschärfen siehe auch *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 306 f.

⁶⁶⁷ Zu den Problemen bei der Social Bot-Erkennung siehe oben unter Teil 1.A.V.

⁶⁶⁸ Zu den empirischen Unschärfen siehe oben unter Teil 1.B.IV. 1.

⁶⁶⁹ Siehe dazu oben unter Teil 1.B.IV. 2.

⁶⁷⁰ Siehe dazu oben unter Teil 1.B.IV. 3.

nahe, dass der Einsatz von Social Bots die individuelle und öffentliche Meinungsbildung beeinflussen kann. Doch auch in diesem Kontext lassen sich die manipulativen Effekte nur schwer nachvollziehen, sodass bislang keine empirische Evidenz vorliegt.⁶⁷¹ Damit kann festgehalten werden, dass hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit der Grundrechtsgefährdung zumindest gewisse Vorbehalte bestehen.⁶⁷²

c) *Besondere Qualität der Grundrechtsbeeinträchtigung*

Trotz der beschriebenen Unsicherheiten sprechen gute Argumente dafür, dass die relevante Gefahrenschwelle beim Einsatz von Social Bots überschritten ist. Der präventive Charakter der Schutzpflicht gebietet es, die Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit nicht zu hoch anzulegen – „Wissenslücken dürfen nicht zu Lasten des Grundrechtsschutzes gehen“.⁶⁷³ Deshalb können auch Risiken, die im Vorfeld der konkreten Gefahr anzusiedeln sind, eine schutzpflichtenaktivierende Wirkung entfalten.⁶⁷⁴

Dies muss vor allem dann gelten, wenn die potenzielle Grundrechtsbeeinträchtigung eine besondere Qualität besitzt. Davon kann beim Einsatz von Social Bots durchaus ausgegangen werden. Denn die Meinungsfreiheit nimmt im normativen System des Grundgesetzes einen hohen Rang ein.⁶⁷⁵ Sie ist nicht nur „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit“ und grundlegende Voraussetzung individueller Entfaltung, sondern auch konstituierende Bedingung demokratischer Herrschaft.⁶⁷⁶ Die Beeinträchtigung des durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Meinungsbildungsprozesses besitzt eine systemische Bedeutung und daher ein besonderes normatives Gewicht: Wer durch den Einsatz von

⁶⁷¹ Siehe insbesondere zum Modell der Schweigespirale oben unter Teil 1.B.III.1.b). Der Einfluss von Social Bots konnte in diesem Kontext bislang lediglich in einer Simulationsstudie nachgewiesen werden, siehe dazu *Ross* u.a., *European Journal of Information Systems* 28 (2019), S. 394 (406 ff.).

⁶⁷² Zum „Wissensproblem“ im Bereich der Medienwirkungsforschung, das sich auch am Phänomen der Social Bots zeigt, siehe *Ingold*, in: *Kruse/Müller-Mall* (Hrsg.), *Digitale Transformationen der Öffentlichkeit*, S. 163 (170 ff.).

⁶⁷³ *Szczekalla*, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, S. 304.

⁶⁷⁴ *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 108, 113; *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 76 ff.; *Szczekalla*, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, S. 302 ff.; *Iben*, in: *Greve* u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (163). Siehe auch *Isensee*, in: *ders./Kirchhof* (Hrsg.), *HbStR IX*, § 191 Rn. 235, nach dem die Risikovorsorge einen fakultativen Charakter besitzt und insofern von der Schutzpflicht abzugrenzen ist. Zur Übertragung der Risikodoktrin auf den Bereich des Medienrechts siehe *Ingold*, in: *Kruse/Müller-Mall* (Hrsg.), *Digitale Transformationen der Öffentlichkeit*, S. 163 (172 ff.).

⁶⁷⁵ *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), *GG I*, Art. 5 I, II Rn. 43 f.

⁶⁷⁶ Zu dieser Doppelfunktion siehe nur *BVerfGE* 7, 198 (208) sowie oben unter Teil 3.D.I.3.a).

Social Bots die Interaktion anderer Kommunikationsteilnehmer stört oder sich einen ungerechtfertigten Vorteil im Meinungskampf anmaßt, schadet dem öffentlichen Kommunikationssystem als integralem Bestandteil grundgesetzlicher Demokratie.⁶⁷⁷

Doch nicht nur die Bedeutung der betroffenen Schutzgüter, sondern auch die Art und Weise des Vorgehens sprechen für eine besondere Qualität der Grundrechtsbeeinträchtigung. Social Bots unterscheiden sich von anderen Kommunikationsformen vor allem durch ihren manipulativen Charakter. Sie täuschen über die Identität der kommunizierenden Person und verschleiern den Automatisierungsumstand, sodass das mit ihnen einhergehende Manipulationstalent verdeckt bleibt. Dies führt dazu, dass potenzielle Adressaten der Beeinflussung in besonderem Maße ausgeliefert sind. Insbesondere erschwert die manipulative Vorgehensweise die Möglichkeit der Abwehr oder Gegenreaktion.⁶⁷⁸ Solange eine potenziell schädliche Diskursbeeinflussung im Dunkeln liegt, kann ihr weder mit den Mitteln des Meinungskampfs noch den Sanktionsmechanismen des Rechts begegnet werden. Die manipulativen Eigenschaften verleihen dem Medium der Social Bots ein besonderes Beeinflussungstalent und ermöglichen wirkungsvolle Kommunikationsstrategien; gleichzeitig erschweren sie effektive Gegenmaßnahmen. Sie sind damit Ausdruck eines besonderen Gefährdungspotenzials, auf Grund dessen der Tatbestand der staatlichen Schutzpflicht trotz der bestehenden empirischen Unschärfen als erfüllt anzusehen ist.⁶⁷⁹

III. Rechtsfolge: Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Die Erkenntnis, dass der Tatbestand der grundrechtlichen Schutzpflicht erfüllt ist, sagt noch nichts über die konkreten Rechtsfolgen aus. Angesichts des Manipulationspotenzials des Social Bot-Phänomens sowie der damit einhergehenden Risiken für die Schutzgüter des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG stellt sich die Frage, welche Maßnahmen der Staat ergreifen muss, um seiner Schutzpflicht gerecht zu werden: Ist er verpflichtet, den Einsatz automatisierter Social Media-Accounts zu verbieten, die Anonymität im digitalen Raum einzuschränken oder zumindest missbräuchliche Einsatzstrategien zu unterbinden? Im Folgenden wird argumentiert, dass sich diese Fragen allein anhand der grundrechtlichen Wertungen nicht beantworten lassen. Vielmehr ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, ein kohärentes Schutzkonzept zu entwickeln, das die normativen Konflikte auflöst und einen freien und chancengleichen Kommunikationsprozess in den sozialen Netzwer-

⁶⁷⁷ Ähnlich *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 141 ff.; *ders.*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (164).

⁶⁷⁸ Die erschwerte Abwehrmöglichkeit wird auch im Kontext von Wahlbeeinflussungen neben der Intensität der Beeinflussung als relevanter Aspekt herangezogen, siehe BVerfGE 103, 111 (132 f.) sowie oben unter Teil 3.B.II.2.c).aa).

⁶⁷⁹ Zu diesem Ergebnis kommt auch *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (164 ff.).

ken ermöglicht. Bei der Umsetzung der Schutzpflicht kommt ihm ein weiterer legislativer Gestaltungsspielraum zu.

Die grundrechtlichen Schutzpflichten richten sich an alle Staatsorgane.⁶⁸⁰ Ihr primärer Adressat ist jedoch der Gesetzgeber.⁶⁸¹ Er muss das normative Instrumentarium zur Verfügung stellen, das Exekutive und Judikative benötigen, um ihrem Schutzauftrag gerecht werden zu können. Im Hintergrund steht dabei der Vorbehalt des Gesetzes: Die ausführende Gewalt ist auf eine Ermächtigungsgrundlage angewiesen, wenn sie Maßnahmen gegen den Störer ergreifen will. Die Schutzpflichten können dabei nicht als unmittelbare Eingriffstitel herangezogen werden – sie wirken nicht *self-executing*, sondern entfalten ihre normative Kraft erst im Wege der Gesetzesmediatisierung.⁶⁸² Die Schutzdimension der Grundrechte steht jedoch in einem latenten Spannungsverhältnis mit der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.⁶⁸³ Dabei handelt es sich weniger um eine normative Unverträglichkeit zwischen grundrechtlichen Wertungen und den Prinzipien demokratischer Herrschaftsorganisation.⁶⁸⁴ Vielmehr offenbart sich ein institutioneller Konflikt zwischen politischer Freiheit des Parlaments und Kontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts, der spätestens dann relevant wird, wenn das Gericht die staatliche Schutzpflicht als Hebel nutzt, um dem Gesetzgeber spezifische Handlungsvorgaben zu machen.⁶⁸⁵ Je weiter das Gericht den Entscheidungsspielraum der Legislative beschneidet, desto eher setzt es sich dem Vorwurf aus, einen „Übergang vom parlamentarischen Gesetzgebungsstaats zum verfassungsvollziehenden Jurisdiktionsstaat“ zu befördern.⁶⁸⁶ Im demokratischen Verfassungsgefüge genießt das durch den Wahlakt legitimierte Parlament weitreichende politische Entscheidungskompetenzen, die nur ausnahms-

⁶⁸⁰ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 277; *Calliess*, in: Merten/Pa-pier (Hrsg.), HbGR II, § 44 Rn. 6.

⁶⁸¹ *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, S. 245 f.; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 102.

⁶⁸² *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 102; *Wahl/Masing*, JZ 1990, S. 553 (558 f.). Siehe auch *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 281 f., der argumentiert, dass die staatliche Schutzpflicht in absoluten Ausnahmesituationen als Eingriffstitel herangezogen werden kann (Rn. 308).

⁶⁸³ Siehe auch *Clausen*, Das Verhältnis von Achtungs- und Schutzpflichten in Ausnahmesituationen, S. 65.

⁶⁸⁴ In diese Richtung aber *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 407 f., der von einer „Kollision zwischen dem Prinzip der Demokratie und den Grundrechten“ spricht.

⁶⁸⁵ Sehr weitgehend etwa die Rechtsprechung zu Schwangerschaftsabbrüchen BVerfGE 39, 1 (44 ff., 65 f.); 88, 203 (254 ff., 259 ff.). Kritisch dazu *Hermes/Walther*, NJW 1993, S. 2337 (2339 ff.). Zu dem Konflikt zwischen gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und verfassungsgerichtlicher Kontrolldichte siehe *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 54 ff., 79 f., 85 f.; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 407 f., 426; *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 5 Rn. 13. *Schönberger*, in: Jestaedt u.a. (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, S. 9 (52) weist auf eine mögliche Erstickung der Politik „unter juristischen Kohärenzanforderungen“ hin.

⁶⁸⁶ Mit dieser Diagnose *Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 402.

weise durch die Verfassungsgerichtsbarkeit beschnitten werden sollten.⁶⁸⁷ Dieser grundsätzlichen Kompetenzverteilung muss auch im Kontext staatlicher Schutzpflichten Rechnung getragen werden. Deshalb ist die Schutzpflicht als Handlungsauftrag an den Gesetzgeber zunächst inhaltlich unbestimmt.⁶⁸⁸ Sie fordert einen effektiven Grundrechtsschutz, ohne jedoch konkrete Maßnahmen vorzuschreiben.⁶⁸⁹ Der Staat wird verpflichtet, sich des normativen Konflikts überhaupt anzunehmen – die Art und Weise, wie er seine Schutzpflicht ausfüllt, bleibt dabei ihm überlassen.⁶⁹⁰ Insgesamt besteht Einigkeit darüber, dass dem Gesetzgeber bei der Umsetzung der Schutzpflichten grundsätzlich ein weiter „Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum“ zusteht.⁶⁹¹ Dies muss erst recht in Situationen gelten, in denen sich das tatsächliche Gefährdungspotenzial auf Grund empirischer Unschärfen und faktischer Ungewissheiten (noch) nicht eindeutig nachweisen lässt.⁶⁹²

Legt man diese Leitlinien zugrunde, wird deutlich, dass den Staat mit Blick auf das Manipulationspotenzial von Social Bots keine konkrete Handlungspflicht trifft.⁶⁹³ Insbesondere besteht kein Gesetzgebungszwang, auf Grund dessen die Legislative verpflichtet wäre, auf bestimmte Regulierungsinstrumente zurückzugreifen. Vielmehr ist dem Staat im Allgemeinen und dem Gesetzgeber im Besonderen ein weiter Gestaltungsspielraum zuzugestehen, um den Risiken, die mit dem Phänomen der Social Bots einhergehen, angemessen zu begegnen. Den über-

⁶⁸⁷ Als Annäherung für eine Auflösung des Kompetenzkonflikts kann die von *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 426 formulierte Kontrollüberlegung dienen, „ob ein bestimmter Schutz vom Standpunkt des Verfassungsrechts aus so wichtig ist, daß seine Gewährung oder Nichtgewährung nicht der einfachen parlamentarischen Mehrheit überlassen werden kann“. Kritisch dazu *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 112.

⁶⁸⁸ BVerfGE 142, 313 (338); *WahlMasing*, JZ 1990, S. 553 (558).

⁶⁸⁹ Damit besitzt die staatliche Schutzpflicht den Charakter eines Optimierungsgebots, das einen bestmöglichen Grundrechtsschutz verlangt, ohne konkrete Rechtsfolgen vorzusehen – mit dieser Einordnung *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 74; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 422.

⁶⁹⁰ Insofern kann zwischen dem „Ob“ und dem „Wie“ der staatlichen Schutzpflicht unterschieden werden. In der Regel lässt sich den grundrechtlichen Wertungen lediglich für die erste Stufe eine definitive Entscheidung entnehmen – siehe *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 350; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 103.

⁶⁹¹ St. Rspr. siehe nur BVerfGE 149, 293 (322) unter Bezugnahme auf E 96, 56 (64); 121, 317 (356); 133, 59 (76); 142, 313 (337). Aus der Literatur statt vieler *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 277; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 103.

⁶⁹² Siehe BVerfGE 88, 203 (262), wo festgestellt wird, dass der Umfang des Gestaltungsspielraums auch von „den Möglichkeiten, sich [...] ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden“, abhängt; ähnlich E 49, 89 (142). Vgl. auch *WahlMasing*, JZ 1990, S. 553 (560 f.), die im Kontext neuartiger und technologiebedingter Risiken konstatieren, dass es oft an einer „Regelungsreife“ mangelt.

⁶⁹³ So auch *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (166 f.); *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (220); *Libertus*, ZUM 2018, S. 20 (22); *Semizoglu*, in: Hetmank/Rechenberg (Hrsg.), Recht im Umbruch?, S. 79 (95).

geordneten Kontext bildet dabei der verfassungsrechtliche Auftrag, eine funktionierende Kommunikationsordnung herzustellen und aufrechtzuerhalten.⁶⁹⁴ Diese Verfassungsdirektive verfestigt sich im Kontext der Social Bots zu einer Schutzpflicht, die den Staat verpflichtet, den neuartigen Manipulationspotenzialen wirksame Maßnahmen entgegenzusetzen. Bei der Erledigung dieses Gestaltungsauftrags bewegen sich die zuständigen staatlichen Organe in einem normativen Korridor, der sich aus den aufgezeigten grundrechtlichen Wertungen ergibt.

Auf der einen Seite stehen die individuellen und überindividuellen Kommunikationsinteressen, die beim Einsatz von Social Bots in Mitleidenschaft gezogen werden.⁶⁹⁵ Zu Gunsten dieser Interessen muss der Staat ein effektives Schutzkonzept entwickeln. Eine justiziable Verletzung der Schutzpflicht liegt jedenfalls dann vor, wenn ein Mindestmaß an Grundrechtssicherheit unterschritten wird.⁶⁹⁶ Davon ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auszugehen, „wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“.⁶⁹⁷

Auf der anderen Seite stehen die Interessen, die durch die getroffenen Maßnahmen potenziell beeinträchtigt werden. Dazu zählt insbesondere das Recht auf Meinungsfreiheit der Initiatoren einer Social Bot-Kampagne.⁶⁹⁸ Und sofern auch die Plattformbetreiber in Anspruch genommen werden sollen, sind auch deren Freiheitsgewährleistungen – vor allem die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG – zu berücksichtigen. Zu Gunsten dieser Interessen greifen die Grundrechte in ihrer Abwehrdimension; sie verpflichten den Staat, sein Schutzkonzept am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten (Übermaßverbot).⁶⁹⁹

⁶⁹⁴ *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 73 spricht von einem „programmatischen Auftrag“, „einer Verfassungsdirektive“ bzw. einer „Gewährleistungsaufgabe“ (S. 99). Siehe auch *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 5 Rn. 13; *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, S. 214; *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (220); *Löberl/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496).

⁶⁹⁵ Siehe dazu oben unter Teil 3.C. und Teil 3.D.

⁶⁹⁶ *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 191 Rn. 295, 303 ff.; *Wahl/Masing*, JZ 1990, S. 553 (562 f.); *Calliess*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, § 44 Rn. 26. Ob ein „Untermaßverbot“, wie es etwa in BVerfGE 88, 203 (254 ff.) zur Anwendung kam, als eigenständige dogmatische Kategorie neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einen Rationalitätsgewinn verspricht, ist dagegen fraglich – zur Kontroverse siehe *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 79 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 103.

⁶⁹⁷ BVerfGE 142, 313 (337 f.) unter Bezugnahme auf E 56, 54 (80); 77, 170 (215); 92, 26 (46); 125, 39 (78 f.)

⁶⁹⁸ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.

⁶⁹⁹ So *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (166 f.). Zum Verhältnismäßigkeitsprinzip siehe *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 145 ff.; *Schulze*

Damit lässt sich festhalten: Der Staat kann die Manipulationsgefahren, die mit dem Kommunikationsinstrument der Social Bots verbunden sind, nicht einfach ignorieren, sondern ist verpflichtet, ein Schutzkonzept zu entwickeln. Dabei verfügt er jedoch über einen weiten Gestaltungsspielraum. Die normativen Leitplanken, an denen sich Regulierungsinstrumente und Schutzmaßnahmen orientieren müssen, ergeben sich aus den einschlägigen Grundrechten. Diese abstrakten Erkenntnisse liefern eine Analysefolie, die eine Evaluierung bereits bestehender Regulierungsinstrumente ermöglicht. Sollte sich herausstellen, dass *de lege lata* kein effektiver Grundrechtsschutz gewährleistet ist, wird die beschriebene Schutzdimension zum Impuls für ergänzende Maßnahmen.

Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 179 ff.; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 112 ff.; *Merten*, in: ders./Papier (Hrsg.), HbGR III, § 68 Rn. 50 ff.; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 100.

Teil 4

Regulierung von Social Bots

Der letzte Teil der Arbeit widmet sich der Regulierung von Social Bots. Ausgangspunkt der Untersuchung sind die Selbstregulierungsmaßnahmen der sozialen Netzwerke. Es wird sich zeigen, dass die Anstrengungen der Plattformbetreiber im Kampf gegen manipulative Kommunikationsformen zwar eine wichtige Funktion einnehmen, aber ein staatliches Einschreiten nicht ersetzen. In einem zweiten Schritt wendet sich der Blick der gegenwärtigen Rechtslage in Deutschland zu: Mit dem neuen Medienstaatsvertrag hat der Gesetzgeber eine Kennzeichnungspflicht für automatisierte Kommunikationsformen in sozialen Netzwerken geschaffen. Die Stärken und Schwächen des Regulierungskonzepts sollen beleuchtet und eingeordnet werden. Abschließend soll aufgezeigt werden, wie die bestehenden Regelungen ergänzt und erweitert werden könnten. In diesem Kontext wird insbesondere auf zwei aktuelle Regulierungsvorhaben auf EU-Ebene eingegangen.

A. Selbstregulierung der Plattformbetreiber

Bevor sich die Untersuchung den hoheitlichen Regulierungsinstrumenten zuwendet, soll ein Blick auf die Selbstregulierungsmaßnahmen der Plattformbetreiber geworfen werden. Die Betreiber der sozialen Netzwerke gehen eigenständig gegen den manipulativen Einsatz von Social Bots vor. Der Grund dafür liegt nicht primär in einer rechtlichen Verantwortung oder einer besonderen Gemeinwohlorientierung der Unternehmen, sondern in ihren wirtschaftlichen Interessen. Darüber hinaus wirkt sich der EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation als Soft Law-Instrument mobilisierend aus. Die Selbstregulierung schlägt sich auch normativ nieder: Manipulative Kommunikationsstrategien werden durch die internen Regelwerke der Plattformen untersagt. Unklar bleibt dagegen, ob und wie diese Regeln durchgesetzt werden. Grundsätzlich sind die Selbstregulierungsinitiativen der Plattformbetreiber zwar zu begrüßen. Allerdings entlassen sie den Staat nicht aus seiner Verantwortung, sondern können im Rahmen eines umfassenden Schutzkonzepts lediglich eine ergänzende Funktion einnehmen.

I. Keine grundrechtlich determinierte Schutzpflicht der Plattformbetreiber

Im Gegensatz zum Staat sind die sozialen Netzwerke grundsätzlich nicht verpflichtet, missbräuchliche Kommunikationspraktiken zu unterbinden. Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive ist die Gewährleistung eines freien und chancengleichen Meinungsbildungsprozesses als konstituierendes Element der demokratischen Verfassungsordnung nicht Aufgabe privater Unternehmen, sondern Teil der staatlichen Verantwortung für einen effektiven Grundrechtsschutz. Zwar rechtfertigt die besondere Machtstellung, die die sozialen Netzwerke als Informationsintermediäre in der Kommunikationsordnung einnehmen, eine vorsichtige Ausweitung ihrer Grundrechtsbindung.¹ Allerdings entfaltet sich die normative Kraft der grundrechtlichen Wertmaßstäbe insbesondere im Verhältnis zwischen Plattformbetreiber und Nutzer. So kann der Nutzer etwa einen Wiederherstellungsanspruch (Put-back-Anspruch) haben, wenn der Plattformbetreiber einen Inhalt ungerechtfertigterweise gelöscht hat und dadurch die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG beeinträchtigt wurde.² Eine grundrechtlich determinierte Garanten- oder Schutzpflicht, die die Plattformbetreiber verpflichtet, proaktiv tätig zu werden und Rechtsverletzungen zwischen einzelnen Nutzern zu verhindern, lässt sich der Drittwirkungsdogmatik trotz der aktuellen Ausweitungstendenzen dagegen nicht entnehmen.³

II. Wirtschaftliche Rationalitäten als Basis der Selbstregulierung

Doch auch in Abwesenheit eines (grund-)rechtlichen Verantwortungstatbestands haben die Betreiber sozialer Netzwerke ein Interesse daran, gegen missbräuchliche Kommunikationspraktiken vorzugehen. Im Vordergrund steht dabei weniger die Gemeinwohlorientierung der Unternehmen.⁴ Vielmehr beruhen die

¹ Siehe dazu oben unter Teil 3.F.I.1.

² Siehe dazu *Raue*, JZ 2018, S. 961 (964 ff.); *Jobst*, NJW 2020, S. 11 (15 f.).

³ Vorsichtig in diese Richtung argumentiert dagegen *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (172), der von einer „Art ‚Garantenpflicht‘“ der Netzbetreiber spricht.

⁴ Gleichwohl verfolgen die Netzbetreiber ein Narrativ, nach dem ihre Dienstleistungen und die mit ihnen verbundenen Regeln stets im Sinne der individuellen Belange der Nutzer sowie den kollektiven Interessen der Gesellschaft stehen – siehe nur die Facebook Gemeinschaftsstandards (Stand: November 2023), abrufbar unter: <https://de-de.facebook.com/communitystandards> (4.11.2023): „Ziel unserer Gemeinschaftsstandards ist es schon immer gewesen, einen Ort zu schaffen, an dem Menschen sich und ihre Meinung frei ausdrücken können.“ Ähnlich der Anspruch der Twitter-Regeln (Stand: November 2021), abrufbar unter <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-rules> (4.11.2023): „Unsere Regeln sollen sicherstellen, dass sich alle Menschen frei und sicher an der öffentlichen Unterhaltung beteiligen können.“ Zu der Bedeutung von Gemeinwohlbelangen und eines unternehmerischen Verantwortungsgefühls bei der Ausgestaltung digitaler Plattformen siehe *Klonick*, *Harvard Law Review* 131 (2018), S. 1598 (1625 ff.).

Selbstregulierungsmechanismen in erster Linie auf wirtschaftlichen Rationalitäten.⁵ Wenn soziale Netzwerke zum Schauplatz von Manipulations- und Desinformationskampagnen werden, besteht die Gefahr, dass sie einen Reputationsverlust erleiden, der sich auch in ihrem Marktwert niederschlägt.⁶ Wenn Social Bots eingesetzt werden, um unerwünschte Inhalte zu verbreiten oder den kommunikativen Austausch anderer Nutzer zu stören, verlieren die Plattformen an Attraktivität für Nutzer und Werbekunden: Eine nachhaltige Verschlechterung der „user experience“ kann dazu führen, dass die Nutzer weniger Zeit auf der Plattform verbringen oder sie sogar verlassen.⁷ Eine solche Entwicklung wäre letztlich auch mit einem Rückgang der Werbeerlöse verbunden, die die wichtigste Einnahmequelle der sozialen Netzwerke darstellen.⁸ Damit bestehen für deren Betreiber signifikante wirtschaftliche Anreize, ihre Kommunikationsräume manipulationsfrei zu halten und entsprechende Selbstregulierungsmechanismen in Gang zu setzen.⁹

III. Mobilisierung durch Soft Law: *EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation*

Neben den wirtschaftlichen Anreizen sind es vor allem Soft Law-Instrumente, die jenseits staatlicher Regulierungsvorgaben wichtige Impulse bei der Bekämpfung missbräuchlicher Kommunikationspraktiken setzen und einen gemeinsamen normativen Rahmen für unterschiedliche Akteure der Digitalwirtschaft zur Verfügung stellen. Im Kontext des Social Bot-Phänomens kommt dem „EU-Ver-

⁵ Im Kontext des Social Bot-Phänomens siehe *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (203); *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (78). Zur wirtschaftlichen Rationalität bei der Selbstregulierung durch soziale Netzwerke *Klonick*, Harvard Law Review 131 (2018), S. 1598 (1627 ff.); *Wielsch*, in: Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), Netzwerkrecht, S. 61 (66 f.). Allgemein zur Interessenlage bei selbstregulatorischem Handeln privater Akteure siehe *Buck-Heeb/Dieckmann*, Selbstregulierung im Privatrecht, S. 231 ff.

⁶ *Hermstrüwer*, in: ders./Lüdemann (Hrsg.), Der Schutz der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, S. 149 (175); *Kind* u.a., Social Bots, S. 47.

⁷ *Kind* u.a., Social Bots, S. 47; *Chu* u.a., IEEE Transactions on Dependable and Secure Computing 9 (2012), S. 811 (812); *Eglin/Rechsteiner*, AJP/PJA 2017, S. 249 (256). Allerdings ist die Schwelle, bis ein Nutzer ein soziales Netzwerk tatsächlich verlässt, in der Regel relativ hoch; die starken Machtkonzentrationen in der Digitalökonomie führen dazu, dass oftmals keine gleichwertigen Alternativen zur Verfügung stehen – zu diesen „Lock-in-Effekten“ *Jobst*, NJW 2020, S. 11 (15); Monopolkommission, Sondergutachten 68. Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitaler Märkte, 2015, abrufbar unter: https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf (4.11.2023), S. 109; *van Dijk*, The Culture of Connectivity, S. 155 ff.

⁸ *Kind* u.a., Social Bots, S. 47; *Hermstrüwer*, in: ders./Lüdemann (Hrsg.), Der Schutz der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, S. 149 (174); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (203); *Eglin/Rechsteiner*, AJP/PJA 2017, S. 249 (256).

⁹ *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (203); *Hermstrüwer*, in: ders./Lüdemann (Hrsg.), Der Schutz der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, S. 149 (174); *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (78).

haltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation“ eine besondere Bedeutung zu.¹⁰ Er ist eine Säule des von der Europäischen Kommission initiierten „Aktionsplans gegen Desinformation“ und soll dabei helfen, den Privatsektor im Kampf gegen digitale Manipulationskampagnen zu mobilisieren.¹¹ Der Verhaltenskodex, dem sich die wichtigsten digitalen Plattformen unterworfen haben, sieht unter anderem vor, dass die Unternehmen politische Werbung stärker kontrollieren, „aktive Scheinkonten schließen“ und „automatische Bots identifizieren und sie entsprechend kennzeichnen“ sollen.¹² Er adressiert damit die zwei wesentlichen Aspekte der Social Bot-Manipulation, nämlich die Verwendung gefälschter Accounts und die Täuschung über den Automatisierungsumstand.

Zwar besitzt der Kodex als Selbstverpflichtungserklärung keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit, sodass die Erwartungen an seine Effektivität nicht überspannt werden sollten.¹³ Doch er ist Ausdruck eines Wertekanons, auf den sich private und politische Akteure einigen konnten. Die Tatsache, dass die Plattformen sich explizit zu ihrer Verantwortung für einen integren Meinungsbildungsprozess bekennen, kann zu einer Verfestigung normativer Erwartungen führen. Darüber hinaus ermöglicht die kontinuierliche Arbeit an dem Soft Law-Instrument einen strukturierten Dialog zwischen den relevanten Interessenträgern und kann einen wichtigen Beitrag auf dem Weg zu einem kohärenten Regulierungskonzept auf transnationaler Ebene leisten. Zudem überwacht die Europäische Kommission die Umsetzung und berichtet in regelmäßigen Abständen über die jeweiligen Fortschritte,¹⁴ sodass davon ausgegangen werden kann, dass die Selbstverpflichtungserklärungen zumindest eine faktische Bindungswirkung entfalten und sich verantwortungsbegründend auswirken.¹⁵

Nachdem die Europäische Kommission einige Unzulänglichkeiten des Verhaltenskodex und seiner Implementierung bemängelt hatte,¹⁶ wurde er umfas-

¹⁰ Der Verhaltenskodex ist verfügbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (4.11.2023).

¹¹ Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final, S. 9 ff.

¹² Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final, S. 10.

¹³ Zur Kritik siehe etwa *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 245 ff.

¹⁴ Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final, S. 10 f.

¹⁵ Zweifel an der Wirkung des Verhaltenskodex äußert etwa *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, S. 65 (66).

¹⁶ Siehe Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Leitlinien der Europäischen Kommission für die Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, COM(2021) 262 final.

send überarbeitet und an neue Gefahrenpotenziale angepasst.¹⁷ Auch die novelierte Fassung adressiert die Risiken manipulativer Verhaltensweisen und insbesondere die Verzerrungseffekte von Social Bots.¹⁸

IV. Normative Struktur der Selbstregulierung: Social Bot-Manipulation als Verstoß gegen die Plattform-Regeln

Die normative Struktur der Selbstregulierungsmechanismen besteht aus zwei Ebenen: Auf der ersten Ebene stehen zunächst die angesprochenen Soft Law-Instrumente. Diese besitzen vor allem eine koordinierende Funktion. Sie dienen dazu, brancheneinheitliche Standards zu entwickeln, eine breite Beteiligung anzuregen und so eine plattformübergreifende Strategie gegen digitale Desinformation zu ermöglichen.¹⁹ Daneben können plattformeigene Selbstverpflichtungsinitiativen treten, in denen konkrete Maßnahmen beschrieben und implementiert werden, ohne dass eine Koordination mit anderen Unternehmen stattfindet. Gemeinsam ist beiden Kategorien, dass die (Selbst-)Verpflichtungen lediglich die Plattformbetreiber betreffen.

Auf einer zweiten Strukturebene lassen sich dagegen Normen einordnen, die zwar von den Plattformbetreibern ausgehen, aber die Nutzer adressieren. Angesprochen sind damit die umfangreichen Regeln, die das plattforminterne Interaktionsgeschehen organisieren und regulieren. Die Möglichkeit, nicht nur ein Geschäftsmodell zu entwickeln, sondern auch über die Art und Weise der Benutzung zu entscheiden, ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Autonomiegedankens und grundrechtlich durch die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die Wirtschaftsfreiheiten (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) geschützt.²⁰ Von diesem Recht auf Privatautonomie machen die Betreiber sozialer Netzwerke Gebrauch, wenn sie die angebotenen Dienste an bestimmte Nutzungsbedingungen knüpfen und so einen normativen Einfluss auf das kommunikative Miteinander der Nutzer nehmen. Rechtliche Verbindlichkeit erlangen

¹⁷ Siehe Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (4.11.2023).

¹⁸ Siehe Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (4.11.2023), unter Commitment 14.

¹⁹ So stellt die Europäische Kommission fest, „dass die allgemeine Wirksamkeit des Kodex von der größtmöglichen Mitwirkung der Online-Plattformen und der Online-Werbebranche abhängt“, siehe Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final, S. 11.

²⁰ Hoffmann-Riem, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt, S. 27 (37 f.); Eifert, in: ders./Gostomzyk (Hrsg.), Netzwerkrecht, S. 9 (27).

die Regelwerke, indem sie als allgemeine Geschäftsbedingungen in das vertragliche Verhältnis zwischen Plattformbetreiber und Nutzer einbezogen werden.²¹

Im Folgenden soll untersucht werden, inwiefern der Einsatz von Social Bots mit den plattformeigenen Regelwerken vereinbar ist. Ein Blick auf die Normarchitekturen von Facebook und Twitter zeigt, dass das Kommunikationsinstrument der Social Bots zwar keine ausdrückliche Erwähnung findet, seine manipulativen Effekte jedoch in einer ganzen Reihe an Regeln adressiert werden.

1. Facebook

Um das Interaktionsgeschehen auf der eigenen Plattform zu organisieren, bedient sich Facebook eines zweistufigen Regelungskonzepts: Auf der ersten Stufe stehen die Nutzungsbedingungen, die vor allem das bilaterale Verhältnis zwischen Plattform und Nutzer regeln; darüber hinaus werden jedoch auch einige allgemeine Pflichten statuiert, die für das Kommunikationsverhalten der Nutzer relevant sind.²² Für konkretere Verhaltensanforderungen verweisen die Nutzungsbedingungen auf die Gemeinschaftsstandards, die detaillierte Regelungen darüber treffen, „was auf Facebook erlaubt ist und was nicht“.²³ Beide Regelwerke enthalten Vorgaben, gegen die der manipulative Einsatz von Social Bots eindeutig verstößt.

Die zentrale Weichenstellung legen bereits die Nutzungsbedingungen. Facebook verlangt von seinen Nutzern, dass sie unter ihrem echten Namen auftreten, genaue und korrekte Informationen über sich zur Verfügung stellen und nur ein einziges Konto verwenden.²⁴ Damit sind wesentliche Elemente des für Social Bots charakteristischen Manipulationspotenzials ausgeschaltet: Die Klarnamenpflicht verbietet Identitätstäuschungen und Pseudonymisierungen.²⁵ Sie steht da-

²¹ Hoffmann-Riem, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt, S. 27 (37 f.); Eifert, in: ders./Gostomzyk (Hrsg.), Netzwerkrecht, S. 9 (27 f.); Friehe, NJW 2020, S. 1697 (1698); Wielsch, in: Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), Netzwerkrecht, S. 61 (64 ff.), der darauf hinweist, dass eine wirksame Einbeziehung fraglich sein kann, wenn aus den eigentlichen Nutzungsbedingungen auf separate Regelwerke verwiesen wird. Siehe auch *Elsaß* u.a., CR 2017, S. 234 (237 f.), die ein Verbot von Social Bots durch die Nutzungsbedingungen grundsätzlich für zulässig erachten.

²² Facebook Nutzungsbedingungen (Stand: 24.8.2023), abrufbar unter: <https://www.facebook.com/terms.php> (4.11.2023).

²³ Facebook Gemeinschaftsstandards (Stand: November 2023), abrufbar unter: <https://de-de.facebook.com/communitystandards> (4.11.2023).

²⁴ Facebook Nutzungsbedingungen (Stand: 24.8.2023), abrufbar unter: <https://www.facebook.com/terms.php> (4.11.2023), unter 3.1.

²⁵ Ob diese Klarnamenpflicht rechtlich zulässig ist, wird unterschiedlich beurteilt. Problematisch ist sie sowohl aus datenschutzrechtlicher Perspektive als auch mit Blick auf § 19 Abs. 2 TTDSG (vormals § 13 Abs. 6 TMG), nach dem die Nutzung von Telemedien anonym oder unter Pseudonym möglich sein soll, „soweit dies technisch möglich und zumutbar ist“. Von einer Unzulässigkeit der entsprechenden Klausel geht etwa das LG Berlin MMR 2018, S. 328 (331) aus; kritisch auch Ziebarth, ZD 2013, S. 375 (376 ff.); Nink, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, Art. 12 DSGVO Rn. 25 f.; Lauber-Rönsberg,

mit der künstlichen Vervielfältigung der kommunikativen Präsenz entgegen. Sofern die Regeln eingehalten werden, spricht jede Person auf Facebook nur mit einer Stimme, sodass das Risiko eines verzerrten Meinungsbilds deutlich abgeschwächt ist. Allerdings bleibt zu beachten, dass die Klarnamenpflicht von Facebook nur eingeschränkt durchgesetzt wird: Insbesondere findet bislang keine Verifizierung der Identität bei Accounterstellung statt, sondern es erfolgen lediglich anlassbezogene Überprüfungen.²⁶

Darüber hinaus enthalten die Gemeinschaftsstandards weitere Verhaltensgebote, die konkrete Manipulationsstrategien verhindern sollen. Im Kontext von Social Bots ist in erster Linie das Verbot von „nicht-authentischem Verhalten“ relevant. Danach ist es untersagt, „Fake Accounts zu nutzen“ oder „die Beliebtheit von Inhalten künstlich zu steigern“.²⁷ Ein Verstoß soll insbesondere dann vorliegen, wenn mehrere Accounts im Rahmen eines orchestrierten Täuschungsverhaltens zum Einsatz kommen („koordiniertes nicht-authentisches Verhalten“).²⁸ Eine ähnliche Stoßrichtung hat die Richtlinie zu Spam: Es ist unzulässig, „andere Nutzer zu täuschen oder irrezuführen und so die Zuschauerzahlen künstlich zu steigern“.²⁹ Vor allem quantitative Diskursverzerrungen sollen ausgeschlossen werden; so ist es untersagt, durch manuelle oder automatische Kommunikationsformen „übermäßig häufig Inhalte zu posten, zu teilen oder damit zu interagieren“.³⁰

Es lässt sich damit festhalten, dass die Manipulation des Kommunikationsprozesses durch Social Bots nicht mit den für Facebook-Nutzer geltenden normativen Rahmenbedingungen vereinbar ist. Identitätstäuschungen stellen per se einen Verstoß gegen die Nutzungsbedingungen dar. Aber auch die durch den Einsatz von Automatisierungsanwendungen erreichbaren Quantitätssteigerungen sind unzulässig, wenn mit ihnen ein manipulativer Zweck verfolgt wird. Wer künstliche Mehrheiten simuliert oder gar fremde Interaktionen stört, missachtet insbesondere die Richtlinien zu „unauthentischem Verhalten“ und „Spam“. Eine

MMR 2014, S. 10 (12 f.); *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 133. Für eine Zulässigkeit dagegen OLG München MMR 2021, S. 245 (247 ff.).

²⁶ *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (22); *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 134; vgl. auch *Kind* u.a., Social Bots, S. 62.

²⁷ Facebook Richtlinie Irreführendes Verhalten (Stand: November 2023), abrufbar unter: <https://transparency.fb.com/de-de/policies/community-standards/inauthentic-behavior> (4.11.2023).

²⁸ Facebook Richtlinie Irreführendes Verhalten (Stand: November 2023), abrufbar unter: <https://transparency.fb.com/de-de/policies/community-standards/inauthentic-behavior> (4.11.2023).

²⁹ Facebook Richtlinie Spam (Stand: November 2023), abrufbar unter: <https://transparency.fb.com/de-de/policies/community-standards/spam> (4.11.2023).

³⁰ Facebook Richtlinie Spam (Stand: November 2023), abrufbar unter: <https://transparency.fb.com/de-de/policies/community-standards/spam> (4.11.2023).

explizite Pflicht, automatisierte Kommunikationsakte als solche zu kennzeichnen, besteht dagegen nicht.

2. Twitter

Auch das plattforminterne Normsystem von Twitter enthält eine ganze Reihe an Verhaltensstandards, gegen die der Einsatz von Social Bots verstößt. Diese ergeben sich nicht unmittelbar aus den allgemeinen Geschäftsbedingungen, sondern aus den in die Nutzervereinbarung einbezogenen Regeln, Richtlinien und Empfehlungen.³¹ Im Kontext von Social Bots sind insbesondere die Richtlinie zu Plattform-Manipulation und Spam sowie die Automatisierungsregeln von Bedeutung.

Die Richtlinie zu Plattform-Manipulation und Spam verbietet sämtliche Verhaltensweisen, die „Informationen künstlich verstärken oder unterdrücken“ bzw. „die Nutzung von Twitter [...] manipuliert oder stört“.³² Zwar herrscht auf Twitter kein Klarnamenzwang, und ein Nutzer kann prinzipiell auch mehrere Accounts steuern.³³ Dies gilt jedoch nur unter dem Vorbehalt, dass andere Personen nicht getäuscht und der Kommunikationsprozess nicht verfälscht wird. Das allgemeine Manipulationsverbot wird durch eine Vielzahl an Beispielen konkretisiert; auch die für das Medium der Social Bots typischen Kommunikationsstrategien werden genannt. Untersagt sind etwa manipulative Vorgehensweisen wie „unechte Interaktionen“, „koordinierte schädliche Aktivitäten“ und das künstliche Vermehren von Followern.³⁴ Aber auch Tätigkeiten, die das Interaktionsverhalten anderer Nutzer stören, finden explizite Erwähnung. So verbietet die Richtlinie unter anderem das „Versenden von massenweisen, aggressiven [...] Direktnachrichten“ oder die „Nutzung eines aktuellen oder beliebten Hashtags mit der Absicht, eine Unterhaltung zu untergraben oder zu manipulieren“.³⁵

Die spezifischen Risiken, die mit dem Einsatz automatisierter Kommunikationsprofile einhergehen, werden in den Automatisierungsregeln adressiert.³⁶ Automatisierungsanwendungen werden auf Twitter nicht nur geduldet, sondern

³¹ Zu dem Verweis auf die anwendbaren Regeln siehe die Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Twitter (Stand: 29.9.2023), abrufbar unter: <https://twitter.com/de/tos> (4.11.2023), unter 4.

³² Twitter Richtlinie zu Plattform-Manipulation und Spam (Stand: März 2023), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/platform-manipulation> (4.11.2023).

³³ Unzulässig ist es aber, die Identität einer anderen Person, Gruppe oder Organisation vorzuspiegeln, siehe Twitter Richtlinie zu irreführenden und betrügerischen Identitäten (Stand: April 2023), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-im-personation-and-deceptive-identities-policy> (4.11.2023).

³⁴ Twitter Richtlinie zu Plattform-Manipulation und Spam (Stand: März 2023), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/platform-manipulation> (4.11.2023).

³⁵ Twitter Richtlinie zu Plattform-Manipulation und Spam (Stand: März 2023), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/platform-manipulation> (4.11.2023).

³⁶ Twitter Automatisierungsregeln (Stand: 3.11.2017), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-automation> (4.11.2023).

sind sogar explizit erwünscht – zumindest solange sie „hilfreiche“ und „kreative“ Angebote für andere Nutzer bereithalten.³⁷ Nicht gestattet sind dagegen missbräuchliche Verhaltensweisen, wie etwa die unerbetene und massenweise Verbreitung von Spam oder irreführende Kommunikationsstrategien.³⁸ Außerdem wird zwischen den unterschiedlichen Kommunikationsfunktionen differenziert: Während es untersagt ist, „Gefällt mir“-Markierungen mittels einer Automatisierungsanwendung vorzunehmen, dürfen andere Funktionen – wie das Veröffentlichens eines eigenen Tweets, das Versenden einer Direktnachricht oder das Retweeten fremder Beiträge – durchaus automatisiert erfolgen; dies gilt allerdings nur, solange die Schwelle zum Missbrauch nicht überschritten wird und es nicht zu „massenweisen“ oder „aggressiven“ Aktionen kommt.³⁹ Damit werden abstrakte Verhaltensstandards aufgestellt, die verhindern sollen, dass sich automatisierungsspezifische Risiken negativ auf den plattforminternen Kommunikationsprozess auswirken. Eine allgemeine Verpflichtung, automatisierte Kommunikationsakte als solche zu kennzeichnen, wird dagegen auch durch die auf Twitter geltenden Regeln nicht explizit statuiert. Zwar sehen die Automatisierungsregeln vor, dass Nutzer „nicht überrascht oder irreführt werden“ dürfen und „automatisierte Aktivitäten [...] die Erwartungen der Nutzer erfüllen“ sollen. Ob damit jedoch eine grundsätzliche Kennzeichnungspflicht verbunden ist, wird nicht deutlich.

Anders als Facebook erlaubt Twitter sowohl die pseudonyme Nutzung der Plattform als auch die Verwendung mehrerer Accounts. Gleichwohl kann festgehalten werden, dass die auf Twitter geltenden Regeln umfangreiche Verhaltenspflichten aufstellen, die missbräuchliche Kommunikationspraktiken ausschließen sollen und auch den manipulativen Einsatz von Social Bots erfassen. Eine explizite Kennzeichnungspflicht für automatisierte Kommunikationsakte besteht allerdings nicht.

V. Vorteile und Grenzen der Selbstregulierungsmaßnahmen

Die Selbstregulierungsmechanismen digitaler Plattformen entziehen sich einer pauschalen Bewertung. Die normative Ausgestaltung des digitalen Raums durch private Akteure kann sowohl ein Zeichen der Verantwortungsübernahme als auch ein Symbol problematischer Machtvollkommenheit darstellen. Der Grat zwischen effektivem Grundrechtsschutz auf der einen Seite und zusätzlichen Freiheitsgefährdungen und Transparenzdefiziten auf der anderen Seite ist schmal. Diese Ambivalenzen zeigen sich auch bei den Selbstregulierungsmaßnahmen, die im Kontext des Social Bot-Phänomens ergriffen werden.

³⁷ Twitter Automatisierungsregeln (Stand: 3.11.2017), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-automation> (4.11.2023), unter I.

³⁸ Twitter Automatisierungsregeln (Stand: 3.11.2017), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-automation> (4.11.2023), unter I.A. und I.B.

³⁹ Twitter Automatisierungsregeln (Stand: 3.11.2017), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-automation> (4.11.2023), unter II.B., II.C. und II.D.

1. Vorteile: Technische Kapazitäten und normative Reichweite

Selbstregulierungsmechanismen privater Unternehmen können im Vergleich mit staatlichen Regulierungsformen einige Vorteile mit sich bringen.⁴⁰ Im Kontext digitaler Desinformations- und Manipulationskampagnen sind zwei Aspekte von besonderer Relevanz: Zum einen besitzen die sozialen Netzwerke die größten technischen Kapazitäten, um schädlichen Verhaltensweisen effektiv entgegenzutreten.⁴¹ Die Betreiber der digitalen Kommunikationsräume haben gegenüber anderen Akteuren – inklusive des Staats und seiner Behörden – einen Wissensvorsprung hinsichtlich der Funktionalität der Plattformalgorithmen und verfügen darüber hinaus über große Mengen an Vergleichsdaten.⁴² Beide Faktoren sind bei der Implementierung effektiver Abwehrmechanismen – wie etwa der Entwicklung eines Erkennungssystems für Social Bots – von entscheidender Bedeutung.

Zum anderen haben die von den Plattformbetreibern aufgestellten Verhaltensgebote einen Reichweitenvorteil.⁴³ Während die Souveränität (trans-)nationaler Gesetzgeber grundsätzlich an die territorialen Grenzen eines Staates oder Staatenverbunds gebunden ist, können die Betreiber der sozialen Netzwerke im Rahmen ihrer privatautonomen Gestaltungsspielräume einheitliche Normen für alle ihre Nutzer etablieren.⁴⁴ Die normative Kraft dieser globalen Steuerungspotenziale gewinnt angesichts der Entterritorialisierung digitaler Kommunikationsformen, der Fragmentierung anwendbarer Rechtsregime sowie der Insuffizienz des Völkerrechts zunehmend an Bedeutung.⁴⁵ Auf Grund dieser Vorteile

⁴⁰ Allgemein zu den Vorteilen privater Selbstregulierung siehe *Buck-Heeb/Dieckmann*, Selbstregulierung im Privatrecht, S. 220 ff. Mit Blick auf Effizienzgesichtspunkte siehe auch *Augsberg*, Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft, S. 51 ff. sowie *Köndgen*, AcP 206 (2006), S. 477 (512).

⁴¹ In diese Richtung *Cornils*, Designing platform governance: A normative perspective on needs, strategies, and tools to regulate intermediaries, abrufbar unter: <https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2020/05/Governing-Platforms-legal-study-Cornils-May-2020-AlgorithmWatch.pdf> (4.11.2023), S. 18; *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (471).

⁴² Vgl. *Zimmer/Liebermann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, §93 MStV Rn. 1.

⁴³ Darauf weisen auch *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (498) hin.

⁴⁴ Zu dem Vereinheitlichungspotenzial von Selbstregulierungsinstrumenten im Kommunikationsrecht siehe *Holznagell/Werle*, ZfRSoz 23 (2002), S. 3 (18).

⁴⁵ Zu diesen drei Entwicklungen siehe etwa *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt, S. 27 (33); *ders.*, AöR 142 (2017), S. 1 (37). Eingehend zur Entterritorialisierung der Kommunikation *Cornils*, VVDStRL 76 (2017), S. 391 (395 ff.), der sich insbesondere auf die „Ubiquität, Volatilität und Anonymität“ digitaler Kommunikationsformen bezieht (S. 400). Zu den Schwierigkeiten, einen globalen normativen Rahmen im Kontext des Kommunikationsrechts zu finden siehe *Holznagell/Werle*, ZfRSoz 23 (2002), S. 3 (17 f.). *Calliess/Maurer*, in: Calliess (Hrsg.), Transnationales Recht, S. 1 (4) beobachten eine „Machtlosigkeit des territorial gebundenen nationalstaatlichen Rechts“ sowie „eine Kraftlosigkeit des Völkerrechts“. Ähnlich *Spießhofer*, NZG 2018, S. 441 (441), die im Kontext der sogenannten Corporate Social Responsibility

können die Selbstregulierungsmaßnahmen der sozialen Netzwerke ein wichtiger Baustein für einen effektiven Grundrechtsschutz in digitalen Kommunikationsräumen darstellen.

2. Grenzen: Effektivitäts- und Transparenzdefizite im Kontext des grundrechtlichen Freiheitsanspruchs

Die in digitalen Kontexten zu beobachtende Tendenz, dass sich die Norm(durch)setzung zunehmend auf private Akteure verlagert,⁴⁶ ist jedoch auch mit potenziellen Nachteilen und Risiken verbunden. Zunächst bestehen Zweifel an der Effektivität der Selbstregulierungsmechanismen.⁴⁷ Auch wenn die Betreiber der sozialen Netzwerke weitreichende Regeln gegen manipulative und missbräuchliche Verhaltensweisen erlassen haben und gleichzeitig über große technische Kapazitäten verfügen, die ihnen die Durchsetzung der selbstgesetzten Normen erleichtern, ist dies keine Garantie für einen effektiven und nachhaltigen Grundrechtsschutz. Vielmehr basieren die Anstrengungen im Kampf gegen digitale Manipulationsformen in erster Linie auf den wirtschaftlichen Eigeninteressen der Plattformbetreiber. Wenn eine Kosten-Nutzen-Analyse ergibt, dass eine umfassende Durchsetzung der eigenen Regeln oder eine Intensivierung der Schutzmaßnahmen keinen wirtschaftlichen Vorteil generiert, ist davon auszugehen, dass das Selbstregulierungsregime nur eine begrenzte Wirkungskraft besitzt.⁴⁸ Weder einzelne Nutzer noch öffentliche Stellen können die Plattformen dazu verpflichten, die selbstformulierten Ansprüche einzulösen und den Kommunikationsprozess vor schädlichen Manipulationen zu schützen.

Problematisch sind die Selbstregulierungsmaßnahmen jedoch nicht nur auf Grund der potenziellen Effektivitätsdefizite. Vielmehr entstehen gerade bei einer strengen oder gar überambitionierten Durchsetzung der plattforminternen Re-

eine „Insuffizienz von Völkerrecht einerseits und nationalem Recht andererseits zur Steuerung globalen Wirtschaftens“ erkennt.

⁴⁶ Auer, Zum Erkenntnisziel der Rechtstheorie, S. 64 spricht von einer „digitaltechnologischen Strukturverschiebung der gesamten Rechtsgestaltungstätigkeit weg vom Staat und hin zu digital regulierenden Privaten“. Zu den Logiken und Verfahren privater Normanwendung bei digitalen Plattformen siehe die eingehende Untersuchung von Klonick, Harvard Law Review 131 (2018), S. 1598 (1630 ff.). Zur Privatisierung der Normsetzung im digitalen Kontext siehe Dürr, ZGE 13 (2021), S. 166 (173 ff.); außerdem Yu, DÖV 2020, S. 161 (163), die insbesondere auf den Bereich der Cybersecurity eingeht. Eine Privatisierung der Normdurchsetzung wird u.a. im Kontext des NetzDG debattiert, siehe Lüdemann, in: Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), Netzwerkrecht, S. 153 (155 ff.); Balkin, Columbia Law Review 118 (2011), S. 2012 (2028 ff.); Schiff, MMR 2018, S. 366 (368 f.).

⁴⁷ Kritisch etwa Iben, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (159), der davon ausgeht, dass die Regeln gegen Plattformmanipulation allenfalls dann durchgesetzt werden, wenn „entsprechender öffentlicher Druck“ aufkommt. Siehe auch Eglil/Rechsteiner, AJP/PJA 2017, S. 249 (256).

⁴⁸ Skeptisch hinsichtlich der Effektivität der Selbstregulierungsbestrebungen ist auch Laude, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 308.

geln neue Grundrechtsgefährdungen. Wenn die Betreiber der sozialen Netzwerke auf Grund eines mutmaßlichen Verstoßes gegen die Nutzungsbedingungen einzelne Nutzer sperren oder deren Inhalte löschen, beschneiden sie grundrechtliche Freiheitsansprüche, ohne dabei (unmittelbar) an rechtsstaatliche Standards gebunden zu sein.⁴⁹ Gerade durch die weit formulierten Regeln zu manipulativen Verhaltensweisen wird ein sehr weicher „Illegalitätsfaktor“⁵⁰ etabliert, den die Plattformbetreiber flexibel heranziehen können, um regulierend in den Kommunikationsprozess einzugreifen. Mangels eindeutiger Kriterien und zuverlässiger Bot-Erkennungssysteme besteht nicht zuletzt die Gefahr, dass Maßnahmen, die gegen vermeintliche Social Bot-Accounts gerichtet sind, legitime Nutzer treffen und deren Kommunikationsfreiheiten beeinträchtigen.

Obwohl die sozialen Netzwerke bei der Durchsetzung ihrer internen Regelwerke erheblichen Einfluss auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung ausüben und damit in einem sensiblen Bereich des demokratischen Systems operieren, unterliegen sie nur einer eingeschränkten Kontrolle. Zwar können sich einzelne Nutzer gegen ungerechtfertigte Lösch- oder Sperrentscheidungen wehren. Dafür steht ihnen einerseits der ordentliche Rechtsweg offen; andererseits existieren teilweise auch plattformspezifische Beschwerdemöglichkeiten.⁵¹ Was jedoch fehlt, sind öffentliche Angaben, anhand derer die Effektivität und die Risiken der Selbstregulierungsmaßnahmen zuverlässig kontrolliert und eingeordnet werden können. Die in § 2 NetzDG statuierte Berichtspflicht hilft im Kontext von Social Bots nicht weiter: Sie verlangt von den Anbietern sozialer Netzwerke, dass sie halbjährliche Berichte „über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte“ erstellen und veröffentlichen (§ 2 Abs. 1 S. 1 NetzDG). Darunter fallen jedoch lediglich Maßnahmen gegen Inhalte, die einen der in § 1 Abs. 3 NetzDG genannten strafrechtlichen Tatbestände erfüllen. Von der Berichtspflicht nicht erfasst sind dagegen Verstöße gegen die plattforminternen Nutzungsbedingungen und die in diesem Zusammenhang ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen der Plattformbetreiber. Damit stehen lediglich Informationen zur Verfügung, die von den sozialen Netzwerken auf freiwilliger Basis veröffentlicht werden. Sowohl Facebook als auch Twitter publizieren regelmäßig sogenannte Transparenzberichte, in denen sie über die Durchsetzung der Plattformbedingungen informieren.⁵² Die Transparenzberichte beinhalten zwar auch An-

⁴⁹ Zur (mittelbaren) Drittwirkung der Grundrechte in diesem Zusammenhang siehe oben unter Teil 3.F.I.1.

⁵⁰ Mit diesem Begriff *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (471).

⁵¹ So hat etwa Facebook mit seinem Oversight Board den plattforminternen Beschwerdemechanismus um eine Instanz erweitert, die darüber entscheidet, ob bestimmte Durchsetzungsmaßnahmen mit der Meinungsfreiheit der Nutzer vereinbar ist. Geschäftsordnung und Verhaltenskodex des Facebook Oversight Boards sind abrufbar unter: <https://oversightboard.com/sr/governance/bylaws> (4.11.2023). Für (kritische) verfassungsrechtliche Einordnungen dieses Gremiums siehe *Douek*, North Carolina Journal of Law & Technology 21 (2019), S. 1 (9 ff.); *Brosch*, MMR 2021, S. 26 (26 ff.).

⁵² Siehe die Berichte von Twitter über die Durchsetzung der Regeln, abrufbar unter: <http>

gaben über den Umgang mit manipulativen Verhaltensweisen. Jedoch wird dabei nicht zwischen einzelnen Beeinflussungsstrategien differenziert. Vielmehr werden unterschiedliche Phänomene wie „Spam, böswillige Automatisierung und Fake-Accounts“ in einer gemeinsamen Kategorie zusammengefasst.⁵³ Detaillierte Informationen zu den für Social Bots charakteristischen Manipulationsfaktoren und den in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen lassen sich den freiwilligen Transparenzberichten deshalb nicht entnehmen. Facebook konnte zwar etwa im Mai 2019 einen „rasanten Anstieg bei der Erstellung von missbräuchlichen gefälschten Konten“ beobachten; zudem gab die Plattform zu, dass „automatisierte Angriffe“ dazu geführt haben, dass „eine höhere Anzahl dieser Konten“ der plattformeigenen Ersterkennung entgehen konnte.⁵⁴ Zu den für das Phänomen der Social Bots relevanten Fragen werden dagegen keine Angaben gemacht. Es ist nicht ersichtlich, bei wie vielen Accounts Identitätstäuschung und Kommunikationsautomatisierung gemeinsam auftreten und wie die Plattform gegen solche Manipulationsrisiken vorgeht.

VI. Zwischenergebnis

Die Selbstregulierungsmaßnahmen der sozialen Netzwerke können einen Beitrag im Kampf gegen manipulative Beeinflussungen durch Social Bots leisten. Die Plattformbetreiber haben unabhängig von rechtlichen Verpflichtungstatbeständen ein Eigeninteresse daran, gegen diskurschädigende Kommunikationspraktiken vorzugehen. Darüber hinaus liegt mit dem EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation ein Soft Law-Instrument vor, das sich mobilisierend auf die Digitalwirtschaft auswirken und darüber hinaus eine normative Verfestigung gemeinsamer Wertvorstellungen befördern kann. Umgesetzt werden die Selbstregulierungsmechanismen durch plattforminterne Regelwerke, die durch die Einbeziehung in das Vertragsverhältnis zwischen Plattformbetreiber und Nutzer rechtliche Relevanz gewinnen. Sowohl Facebook als auch Twitter

[s://transparency.twitter.com/de/reports/rules-enforcement.html](https://transparency.twitter.com/de/reports/rules-enforcement.html) (4.11.2023); die Berichte von Facebook über die Durchsetzung der Gemeinschaftsstandards sind abrufbar unter: <https://transparency.facebook.com/community-standards-enforcement> (4.11.2023).

⁵³ Siehe dazu die Berichte zu Plattformmanipulationen von Twitter, abrufbar unter: <https://transparency.twitter.com/de/reports/platform-manipulation.html#2020-jul-dec> (4.11.2023); ähnlich Berichte über die Durchsetzung der Gemeinschaftsstandards von Facebook, abrufbar unter: <https://transparency.facebook.com/community-standards-enforcement> (4.11.2023), Kategorie: Spam: „Spam ist ein weitgefasster Begriff zur Beschreibung nicht authentischer Inhalte und Verhalten auf Facebook, die gegen unsere Gemeinschaftsstandards verstoßen. Spam kann automatisiert (durch Bots oder Skripte) oder koordiniert (wenn ein Nutzer mehrere Konten verwendet, um irreführende Inhalte zu verbreiten) gepostet werden.“

⁵⁴ Facebook Berichte über die Durchsetzung der Gemeinschaftsstandards, abrufbar unter: <https://transparency.facebook.com/community-standards-enforcement> (4.11.2023), Kategorie: Gefälschte Konten.

haben Verhaltensstandards etabliert, mit denen der manipulative Einsatz von Social Bots im Widerspruch steht.

Im Vergleich mit hoheitlichen Regulierungsinstrumenten haben diese plattforminternen Normsysteme den Vorteil, dass sie nicht an staatliche Grenzen gebunden sind, sondern einheitliche Regeln für entterritorialisierte Kommunikationsräume begründen können. Darüber hinaus verfügen die sozialen Netzwerke über große technische Kapazitäten, die ihnen die Durchsetzung der selbstgesetzten Normen erleichtert. Es bleibt jedoch zu beachten, dass die Plattformbetreiber in erster Linie wirtschaftliche Interessen verfolgen, sodass ein effektiver Grundrechtsschutz nicht sichergestellt ist. Außerdem besteht die Gefahr, dass im Kampf gegen Manipulation und Desinformation auch legitime Nutzerinteressen beeinträchtigt werden. Dazu kommt, dass über die Durchsetzung der Plattformregeln nur eingeschränkte Informationen verfügbar sind; eine externe Kontrolle, die sich mit der tatsächlichen Effektivität und den zusätzlichen Grundrechtsgefährdungen der Selbstregulierungsmaßnahmen auseinandersetzt, ist deshalb nur eingeschränkt möglich.

Damit lässt sich festhalten, dass die Selbstregulierungsmechanismen der digitalen Plattformen die Manipulationsgefahren von Social Bots zwar dämpfen können. Sie entlassen den Staat aber nicht aus seiner Verantwortung für einen effektiven Schutz des Kommunikationsprozesses. Das Phänomen der Social Bots löst einen normativen Konflikt in einem sensiblen Bereich des demokratischen Systems aus. Die Entscheidung über ein adäquates Schutzkonzept kann nicht privaten Unternehmen überlassen werden, sondern obliegt dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber.⁵⁵

B. Regulierungskonzept *de lege lata*: Zur Kennzeichnungspflicht des Medienstaatsvertrags

Nachdem die potenziellen Risiken von Social Bots schon länger auf der politischen Agenda standen,⁵⁶ wurde durch den am 7. November 2020 in Kraft getretenen Medienstaatsvertrag ein spezifisches Regulierungskonzept in Kraft gesetzt. Das Gesetz differenziert dabei grundlegend zwischen zwei Adressatenkrei-

⁵⁵ Zu den Grenzen privatautonomer Gestaltungsfreiheit im Kontext digitaler Unternehmensverantwortung siehe *Dürr*, ZGE 13 (2021), S. 166 (186).

⁵⁶ Zu politischen Forderungen nach einer Kennzeichnungspflicht siehe etwa Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 4.4.2017, Transparenz und Recht im Netz – Maßnahmen gegen Hasskommentare, „Fake News“ und Missbrauch von „Social Bots“, BT-Drs. 18/11856; Entschließung des Bundesrates zu Transparenz und klaren Regeln auf digitalen Märkten, BR-Drs. 519/18; Beschluss der 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2017 zu TOP I.3. „Social Bots – Abschlussbericht der Länderarbeitsgruppe“, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023).

sen: Die Nutzer sozialer Netzwerke sind gemäß § 18 Abs. 3 MStV verpflichtet, automatisierte Inhalte als solche zu kennzeichnen. Darüber hinaus werden auch die Plattformbetreiber in das Regulierungskonzept einbezogen. Für sie gelten keine starren Verhaltensanforderungen, vielmehr haben sie „Sorge zu tragen“, dass die Kennzeichnungspflicht eingehalten wird (§ 93 Abs. 4 MStV).

Dieser zweigliedrige Regelungsansatz wird im Folgenden untersucht. Dabei wird sich zeigen, dass es sich bei der Kennzeichnungspflicht um ein risikoadäquates Regulierungsinstrument handelt, das dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht wird. Auch die Einbeziehung der sozialen Netzwerke ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings besteht angesichts der weichen Formulierung des Verantwortungstatbestands Konkretisierungsbedarf. Neben der im Medienstaatsvertrag implementierten Kennzeichnungspflicht existieren noch weitere rechtliche Vorschriften, die im Kontext von Social Bots theoretisch einschlägig sein können. Dazu zählen etwa strafrechtliche, wahlrechtliche und medienrechtliche Normen, die jedoch jeweils nur Teilaspekte des Manipulationspotenzials erfassen und deshalb nicht näher erörtert werden.⁵⁷

I. Kennzeichnungspflicht für Nutzer sozialer Netzwerke (§ 18 Abs. 3 MStV)

Um den Gefahren des Social Bot-Phänomens zu begegnen, greift der Gesetzgeber auf das Instrument der Kennzeichnungspflicht zurück. Damit bedient er sich eines Regulierungsansatzes, der schon länger zur Diskussion steht und der auch in anderen Jurisdiktionen verfolgt wird.⁵⁸ In § 18 Abs. 3 MStV heißt es:

⁵⁷ Für einen Überblick siehe *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 277 ff. sowie *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (169 f.), der konstatiert, dass die bisherigen Regelungen „keinen spezifischen Schutz vor Meinungsrobotern“ gewähren. Zu strafrechtlichen Aspekten *Reinbacher*, in: Beck u.a. (Hrsg.), Digitalisierung, Automatisierung, KI und Recht, S. 457 (461 ff.). Zu wahlrechtlichen Aspekten v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (15 ff.). Zu medienrechtlichen Aspekten – insbesondere den Kennzeichnungspflichten aus § 5 TMG und § 55 RStV (a.F.) – siehe *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (76 f.). Zu urheberrechtlichen Aspekten *Wolf*, WRP 2019, S. 440 (443 ff.).

⁵⁸ Siehe etwa die Bot-Kennzeichnungspflicht im US-Bundestaat Kalifornien – Senate Bill 1001, Chapter 892, abrufbar unter: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB1001 (4.11.2023), unter (a): „It shall be unlawful for any person to use a bot to communicate or interact with another person in California online, with the intent to mislead the other person about its artificial identity for the purpose of knowingly deceiving the person about the content of the communication in order to incentivize a purchase or sale of goods or services in a commercial transaction or to influence a vote in an election. A person using a bot shall not be liable under this section if the person discloses that it is a bot.“ Zu einer Analyse dieses Regulierungsansatzes siehe *Stricke*, Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law 22 (2020), S. 841 (845 ff.). Auch auf Bundesebene gab es in den USA ähnliche Initiativen, siehe etwa der Gesetzesvorschlag für einen Bot Disclosure and Accountability Act of 2019, abrufbar unter: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2125/text> (4.11.2023).

Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken sind verpflichtet, bei mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellten Inhalten oder Mitteilungen den Umstand der Automatisierung 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.

Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte der Norm beleuchtet. Zunächst wird der Adressatenkreis präzisiert. Anschließend wird näher auf die Tatbestandsmerkmale sowie die Rechtsfolge eingegangen. Im Rahmen einer Bewertung wird die implementierte Regelung einerseits auf ihre Verhältnismäßigkeit untersucht; andererseits werden die absehbaren Probleme bei der Rechtsdurchsetzung thematisiert.

1. Adressaten: Inländische Nutzer sozialer Netzwerke

Die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 S. 1 MStV richtet sich an die „Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken“. Gemeint sind damit nicht die Plattformbetreiber selbst, sondern die Accountinhaber. Sie nehmen als „Prosumenten“ eine medienrechtliche Doppelrolle ein und können situationsabhängig sowohl als „Diensteanbieter“ (§ 2 Nr. 1 TMG) als auch als „Nutzer“ eines Telemediums (§ 2 Nr. 3 TMG) eingeordnet werden.⁵⁹ Adressaten der Kennzeichnungspflicht sind also die „Verwender der Social Bots“.⁶⁰

Eine Einschränkung des erfassten Adressatenkreises folgt aus § 1 Abs. 7 MStV. Danach gelten die Vorschriften des Medienstaatsvertrags grundsätzlich nur für Anbieter von Telemedien, die „nach den Vorschriften des Telemediengesetzes in Deutschland niedergelassen sind“.⁶¹ Letztlich ist dabei auf den Ort ab-

⁵⁹ *Martini*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 TMG Rn. 17 f.

⁶⁰ So auch ausdrücklich die Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begruendung.pdf (4.11.2023), S. 20; *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (498); *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 283; *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 290; *Siara*, MMR 2020, S. 370 (372).

⁶¹ Hintergrund dieser Regelung ist das Herkunftslandprinzip, das in Art. 3 der E-Commerce-RL (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) bzw. § 3 TMG normativen Niederschlag gefunden hat und das den digitalen Binnenmarkt vor Wettbewerbsverzerrungen schützen soll, siehe *Martini*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 MStV Rn. 68.

zustellen, „von dem aus das Telemedium gesteuert wird“.⁶² Hier zeigt sich bereits eine wesentliche Schwäche des Regulierungsinstruments: Die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV greift lediglich für Personen, die zumindest ihren regelmäßigen Aufenthaltsort in Deutschland haben. Manipulationskampagnen, die in anderen Staaten ihren Ursprung haben, werden dagegen nicht erfasst.

2. Tatbestandsmäßiges Verhalten:

Kommunikationsautomatisierung mit Täuschungspotenzial

§ 18 Abs. 3 S. 1 MStV greift die für das Medium der Social Bots charakteristische Täuschung über den Automatisierungsumstand auf. Die Kennzeichnungspflicht ist an zwei Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft: Erstens muss ein automatisierter Kommunikationsakt vorliegen und zweitens muss der Anschein bestehen, dass das Nutzerprofil einer natürlichen Person zuzuordnen ist.

a) Automatisiert erstellte Inhalte oder Mitteilungen

Die Kennzeichnungspflicht gilt für alle „mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellten Inhalte[n] oder Mitteilungen“. Eine Automatisierung im Sinne der Vorschrift liegt vor, wenn der Kommunikationsvorgang durch die Funktionslogik einer Software gesteuert wird und abgesehen von der Programmierung kein weiterer menschlicher Eingriff vorliegt.⁶³

Allerdings beschränkt sich der Anwendungsbereich nicht auf vollautomatisierte Profile, sondern erfasst auch Zwischenstufen. Dafür spricht insbesondere die Gesetzessystematik: § 18 Abs. 3 S. 3 MStV stellt explizit klar, dass ein Erstellen im Sinne der Vorschrift nicht nur vorliegt, „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 Kennzeichnungspflicht greift also auch, wenn lediglich der Kundgabeakt und nicht die Generierung des Kommunikationsinhalts automatisiert erfolgt. Erfasst sind damit hybride Interaktionsformen, in denen die kommunikativen Abläufe lediglich teilautomatisiert ablaufen. Darunter fallen auch Szenarien, in denen ein Nutzer eine Äußerung vorformuliert und sie zu einem späteren Zeitpunkt automatisiert veröffentlicht.

Dagegen wird teilweise eingewandt, dass es bei solchen teilautomatisierten Verhaltensweisen an einer „Täuschung über die menschliche Identität des Erstellers“ fehle. Eine Kennzeichnungspflicht sei lediglich bei „vollständig automatisierte[n] Vorgängen“ geboten; auf diese Fälle sei der Tatbestand im Sinne

⁶² Martini, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 MStV Rn. 69.

⁶³ Vgl. Lent, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 19.

einer verfassungskonformen Auslegung zu beschränken.⁶⁴ Die vorgeschlagene Restriktion vermag jedoch nicht zu überzeugen. Einerseits setzt sie sich über den klaren Wortlaut des § 18 Abs. 3 S. 3 MStV hinweg.⁶⁵ Andererseits leuchtet es auch aus teleologischer Perspektive nicht ein, nur vollständig automatisierte Kommunikationsakte der Kennzeichnungspflicht zu unterwerfen. Zweck der Deklarationspflicht ist es, die von dem Kommunikationsinstrument der Social Bots ausgehenden Risiken effektiv einzudämmen und die öffentliche Meinungsbildung vor Desinformation und Manipulation zu schützen.⁶⁶ Zwar wohnt vollautomatisierten Profilen ein besonderes Manipulationspotenzial inne. Dies heißt jedoch nicht, dass teilautomatisierte Accounts unproblematisch sind. Vielmehr kann sich auch in hybriden Kommunikationsformen das Missbrauchspotenzial der Automatisierungsanwendungen verwirklichen. Wer kommunikative Handlungen automatisiert, bedient sich eines Werkzeugs, das theoretisch geeignet ist, erhebliche Quantitätssteigerungen zu erzielen und die eigene Reichweite in den sozialen Netzwerken zu erhöhen. Die Kennzeichnung automatisierter Äußerungen schließt die Missbrauchsmöglichkeiten nicht aus, offenbart aber die technische Unterstützung und erleichtert anderen Kommunikationsteilnehmern eine selbstbestimmte Rezeption. Deshalb ist es sinnvoll, § 18 Abs. 3 S. 1 MStV weit auszulegen und sämtliche Automatisierungsanwendungen einzubeziehen. Dafür sprechen letztlich auch rechtspraktische Überlegungen, denn oftmals lässt sich nur schwer eine klare Trennlinie zwischen voll- und teilautomatisierten Profilen ziehen.⁶⁷

Gegenstand der Automatisierung können gemäß § 18 Abs. 3 S. 1 MStV „Inhalte und Mitteilungen“ sein. Die Kennzeichnungspflicht erfasst damit ein breites Spektrum an Kommunikationsakten. Unproblematisch sind zunächst schriftliche Äußerungen in Form von öffentlichen Beiträgen und Kommentaren oder privaten Chatnachrichten.⁶⁸ Darüber hinaus sind jedoch auch Bilder, Videos und Tonbeiträge einzubeziehen. Dafür spricht einerseits der Wortlaut, dem sich keine Restriktion auf textliche Nachrichten entnehmen lässt. Mit den Begriffen „Inhalt“ und „Mitteilung“ wurde vielmehr eine weite Formulierung gewählt, unter die sich unterschiedliche Ausdrucksformen subsumieren lassen. Dieses

⁶⁴ *Lent*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 19. Für eine Restriktion der Kennzeichnungspflicht argumentieren auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 290 ff.; *Sümmermann*, MStV – Pflichten für Telemedien: Journalistische Sorgfalt und Social Bots, abrufbar unter: <https://www.telemedicus.info/neue-pflichten-fuer-telemedien-online-presse-und-social-bots-im-mstv> (4.11.2023).

⁶⁵ Mit a.A. *Sümmermann*, MStV – Pflichten für Telemedien: Journalistische Sorgfalt und Social Bots, abrufbar unter: <https://www.telemedicus.info/neue-pflichten-fuer-telemedien-online-presse-und-social-bots-im-mstv> (4.11.2023).

⁶⁶ Vgl. *Lent*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 18; *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (494 f.).

⁶⁷ Vgl. *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (11, 22).

⁶⁸ *Lent*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 18.

Auslegungsergebnis lässt sich durch den Normzweck bestätigen. Manipulative Effekte können nicht nur von automatisiert verbreiteten Textnachrichten, sondern ebenso von audiovisuellen Inhalten ausgehen, die nicht selten eine besondere Suggestivkraft besitzen. Im Sinne eines effektiven Schutzes vor Manipulationskampagnen sind deshalb sämtliche Inhalte, die in digitalen Kommunikationsräumen veröffentlicht werden können, als Gegenstand der Kennzeichnungspflicht anzuerkennen.

Teilweise wird vorgeschlagen, § 18 Abs. 3 MStV nur auf Inhalte mit einem gewissen politischen Bezug bzw. einer „Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung“ anzuwenden.⁶⁹ Eine solche Restriktion widerspricht aber dem Wortlaut des § 18 Abs. 3 MStV, der nicht zwischen unterschiedlichen Inhalten differenziert, sondern sich auf das modalitätsbedingte Manipulationspotenzial des Social Bot-Phänomens konzentriert. Auch aus teleologischer Perspektive ist eine Einschränkung nicht geboten: Einerseits schützt die Kennzeichnungspflicht nicht nur den politischen Kommunikationsprozess als überindividuelles Schutzgut der Meinungsfreiheit, sondern auch das individuelle Interesse der Kommunikationsteilnehmer an einer selbstbestimmten Rezeption. Andererseits ist eine klare „Abgrenzung von politischer Kommunikation und nicht-politischer Kommunikation“ mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, sodass im Sinne der Rechtssicherheit eine inhaltliche Differenzierung unterbleiben sollte.⁷⁰

Bei einer weiten Auslegung spricht viel dafür, auch Plattformfunktionen einzubeziehen, bei denen keine eigenen Inhalte veröffentlicht werden, sondern lediglich auf fremde Beiträge reagiert wird. Dazu zählen insbesondere „Gefällt mir“-Markierungen, das Teilen fremder Inhalte sowie das Folgen anderer Profile. Dabei handelt es sich um Ausdrucksformen, die für die Kommunikation in den sozialen Netzwerken charakteristisch sind und sich besonders gut für eine Automatisierung eignen.⁷¹ Durch die massenhafte und orchestrierte Betätigung dieser Funktionen lassen sich die Popularitätsindikatoren innerhalb der sozialen Netzwerke verzerren. So kann das öffentliche Meinungsbild in eine bestimmte Richtung gelenkt werden.⁷² Um das Manipulationsrisiko des Social Bot-Phänomens einzudämmen, ist eine Einbeziehung solcher plattformspezifischer Kom-

⁶⁹ *Sümmermann*, MStV – Pflichten für Telemedien: Journalistische Sorgfalt und Social Bots, abrufbar unter: <https://www.telemedicus.info/neue-pflichten-fuer-telemedien-online-pr-esse-und-social-bots-im-mstv> (4.11.2023); *Lent*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 18, 20. In diese Richtung auch *Dreyer/Schulz*, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder vom Juli 2019, abrufbar unter: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf (4.11.2023), S. 16 f.

⁷⁰ Siehe *Dreyer/Schulz*, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder vom Juli 2019, abrufbar unter: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf (4.11.2023), S. 17; ähnlich *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497 f.).

⁷¹ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.1.b).

⁷² Siehe dazu oben unter Teil 1.B.III.1.

munikationsformen deshalb geboten. Mit Blick auf den Wortlaut des § 18 Abs. 3 S. 1 MStV scheidet zwar eine Subsumtion unter das Merkmal des automatisierten „Inhalts“ aus. Denn durch das Liken oder Teilen eines Beitrags, wird lediglich auf einen fremden Kommunikationsakt Bezug genommen, ohne einen eigenen Inhalt zu veröffentlichen. Allerdings kann an den Begriff der „Mitteilung“ angeknüpft werden.⁷³ Unter diesem Begriff lassen sich unterschiedliche Formen der zwischenmenschlichen Informationsvermittlung zusammenfassen. Entscheidend ist, dass eine Verhaltensweise einen kommunikativen Charakter besitzt, was bei den genannten Plattformfunktionen unzweifelhaft der Fall ist.⁷⁴

b) Authentische Ausgestaltung des Nutzerkontos

Der Einsatz einer Kommunikationssoftware ist insbesondere dann problematisch, wenn die Automatisierung hinter einem authentisch ausgestalteten Profil verborgen wird. Die Täuschung über den Automatisierungsstand führt nicht nur dazu, dass Intransparenz über den Einsatz eines potenziell mächtigen Kommunikationswerkzeugs herrscht. Vielmehr weckt sie auch die Illusion echter Kommunikationsbereitschaft. Den Kommunikationspartnern wird suggeriert, dass sie es mit einem menschlichen Gegenüber zu tun haben, dessen Äußerungen eigenhändig und situationsbezogen verfasst werden. Die Verschleierung der Automatisierungsmodalität erschwert eine selbstbestimmte Rezeption, denn für die Einordnung eines Kommunikationsaktes ist es von Bedeutung, ob dieser manuell und kontextbasiert vorgenommen wird oder ob er schon im Vorfeld durch die abstrakte Programmierung eines Kommunikationsalgorithmus eingeleitet wurde.⁷⁵

Die für das Phänomen der Social Bots charakteristische Täuschung über den Automatisierungsstand wird in § 18 Abs. 3 S. 1 MStV aufgegriffen. Denn die Kennzeichnungspflicht gilt nicht pauschal für alle Formen der Automatisierung in sozialen Netzwerken, sondern nur, wenn „das verwandte Nutzerkonto seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde“. Diesbezüglich können unterschiedliche Indikatoren herangezogen werden: Einen besonderen Stellenwert nimmt dabei der Accountname ein; bei einem Profil, das unter einem authentischen Namen betrieben wird, ist zunächst davon auszugehen, dass eine natürliche Person dahintersteht.⁷⁶ Darüber hinaus prägen vor allem das Profilbild und die öffentlich einsehbaren Informationen das äußere Erscheinungsbild eines Nutzerkontos. Der Anschein, dass ein Account von einer natürlichen Person betrieben wird, entsteht etwa,

⁷³ So auch *Lent*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 18.

⁷⁴ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.1.b).

⁷⁵ Vgl. *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (202). Siehe auch oben unter Teil 2.B.III.5.b).bb).

⁷⁶ So auch *Lent*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 20.

wenn echt wirkende Fotos verwendet werden oder ein Geburtsdatum angegeben wird. Diese Faktoren gilt es im Rahmen einer Gesamtbetrachtung objektiv zu bewerten. Ausschlaggebend ist, ob ein durchschnittlicher Nutzer des sozialen Netzwerks davon ausgehen musste, dass der jeweilige Account einer natürlichen Person zugeordnet werden kann.

3. Rechtsfolge: Kennzeichnungspflicht und Sanktionsmöglichkeiten

Wenn die beschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, sind die verantwortlichen Telemedienanbieter gemäß § 18 Abs. 3 S. 1 MStV verpflichtet, „den Umstand der Automatisierung kenntlich zu machen“. Für die Umsetzung der Deklarationspflicht kommen zwei Anknüpfungspunkte in Betracht: Erstens sind die einzelnen Kommunikationsakte zu kennzeichnen. In diesem Kontext enthält § 18 Abs. 3 S. 2 MStV eine Präzisierung. Danach ist dem jeweiligen Inhalt bzw. der Mitteilung „der Hinweis gut lesbar bei- oder voranzustellen, dass dieser oder diese unter Einsatz eines das Nutzerkonto steuernden Computerprogrammes automatisiert erstellt und versandt wurde“. Für Fälle, in denen die Automatisierungsanwendung ausschließlich dazu dient, eine vorbereitete Nachricht zu einem späteren Zeitpunkt abzusetzen, ist eine teleologische Reduktion geboten. Der Automatisierungsumstand bezieht sich dann nicht auf die Erstellung, sondern lediglich auf die Versendung, sodass sich auch die Hinweispflicht auf diesen Aspekt beschränken muss.

Zweitens entfaltet das Transparenzerfordernis des § 18 Abs. 3 S. 1 MStV auch unabhängig von einzelnen Kommunikationsakten normative Wirkung. Um potenzielle Täuschungen auszuschließen, sind zumindest bei vollautomatisierten Accounts nicht nur die jeweiligen Nachrichten, sondern auch der Account selbst zu kennzeichnen.⁷⁷ Der Hinweis auf den Automatisierungsumstand kann durch einen expliziten Hinweis in den Profilinformatoren oder eine Ergänzung des Accountnamens – etwa durch die Verwendung des Namenszusatzes „-Bot“ – erfolgen.⁷⁸

Bei Verstößen gegen die Kennzeichnungspflicht verfügen die zuständigen Landesmedienanstalten (§ 106 MStV) über verschiedene Durchsetzungs- bzw. Sanktionierungsinstrumente. Zum einen etabliert § 115 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 einen

⁷⁷ Ähnlich *Lent*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 18 MStV Rn. 21. Zu einer Differenzierung zwischen der Kennzeichnung voll- und teilautomatisierter Accounts siehe auch *Mowbray*, in: Weller u.a. (Hrsg.), *Twitter and Society*, S. 183 (190).

⁷⁸ Allgemein zu diesem Vorschlag siehe *Mowbray*, in: Weller u.a. (Hrsg.), *Twitter and Society*, S. 183 (190); vgl. auch *Marechal*, *International Journal of Communication* 10 (2016), S. 5022 (5029). Abhängig von der sonstigen Ausgestaltung des Profils kann der ausdrückliche Hinweis auf den Automatisierungsumstand in den Profilinformatoren oder dem Profilnamen auch dazu beitragen, dass schon der Tatbestand des § 18 Abs. 3 S. 1 MStV entfällt. Denn die Kennzeichnungspflicht gilt nur, solange der Anschein besteht, dass das Nutzerkonto einer natürlichen Person zuzuordnen ist.

Ordnungswidrigkeitentatbestand, der mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden kann (§ 115 Abs. 2 MStV). Zum anderen liegt mit § 109 Abs. 1 S. 1 MStV eine sonderordnungsbehördliche Ermächtigungsgrundlage vor, die es den Landesmedienanstalten erlaubt, bei Verstößen gegen den Staatsvertrag die „erforderlichen Maßnahmen“ zu ergreifen. Insbesondere können sie gegen die Verwender von Social Bots im Wege der „Untersagung“ bzw. „Sperrung“ vorgehen (§ 109 Abs. 1 S. 2 MStV).⁷⁹

4. Bewertung: Risikoadequates Instrument mit Durchsetzungsproblemen

Nachdem der Tatbestand und die Rechtsfolgen der Kennzeichnungspflicht erörtert wurden, soll in einem nächsten Schritt eine Bewertung des Regulierungsinstruments erfolgen. Dabei zeichnet sich ein ambivalentes Bild ab. Auf der einen Seite etabliert die in § 18 Abs. 3 MStV getroffene Regelung eine normative Antwort auf die Manipulationsrisiken des Social Bot-Phänomens, die aus verfassungsrechtlicher Perspektive keine Bedenken aufwirft und insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht wird. Auf der anderen Seite ist die Adressierung der Nutzer mit erheblichen Problemen bei der Rechtsdurchsetzung verbunden, sodass sie nur ein Teilelement eines effektiven Schutzkonzepts darstellen kann.

a) Verhältnismäßigkeit der Kennzeichnungspflicht

Die Kennzeichnungspflicht beschränkt die grundrechtlichen Freiheiten von Personen, die Social Bots als Kommunikationsinstrument einsetzen wollen. Sie unterliegt damit den allgemeinen Rechtfertigungsanforderungen für staatliche Grundrechtseingriffe.⁸⁰ Während der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes (Art. 5 Abs. 2 GG) durch die Regelung des § 18 Abs. 3 MStV gewahrt ist, verdient vor allem die Frage nach der Verhältnismäßigkeit des regulatorischen Vorgehens nähere Betrachtung.

aa) Legitimer Zweck

Keine Zweifel bestehen zunächst daran, dass die Kennzeichnungspflicht einen legitimen Zweck⁸¹ verfolgt. Ihr Anliegen ist es, die Manipulationsrisiken des Social Bot-Phänomens zu minimieren und Verzerrungen des Meinungsbildungsprozesses zu vermeiden.⁸² Damit dient sie den Schutzgütern der in Art. 5 Abs. 1

⁷⁹ Siara, MMR 2020, S. 370 (372).

⁸⁰ Allgemein zu den verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen siehe statt vieler Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 134 ff.

⁸¹ Zu den Anforderungen an einen legitimen Zweck i.S.d. Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes siehe Merten, in: ders./Papier (Hrsg.), HbGR III, § 68 Rn. 53 ff.; Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 116 f.

⁸² Vgl. Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begruendung.pdf (4.11.2023), S. 20.

S. 1 Var. 1 GG verankerten Meinungsfreiheit: Geschützt werden zum einen die individuellen Kommunikationsinteressen der Nutzer; zum anderen kann die Kennzeichnungspflicht dabei helfen, einen freien und chancengleichen Kommunikationsprozess als konstituierendes Element demokratischer Öffentlichkeit zu gewährleisten.⁸³

bb) Geeignetheit

Die Kennzeichnungspflicht ist auch ein geeignetes Instrument, um diese Ziele zu verfolgen. Das Gebot der Geeignetheit fordert, dass eine staatliche Maßnahme „zur Erreichung des gewünschten Zweckes beitragen kann“.⁸⁴ Die Regelung des § 18 Abs. 3 MStV verpflichtet die Nutzer sozialer Netzwerke, automatisierte Kommunikationsakte als solche zu kennzeichnen. Damit adressiert sie ein wesentliches Element des für das Medium der Social Bots spezifischen Täuschungscharakters. Es wird Transparenz über den Einsatz von Automatisierungsanwendungen geschaffen. Dadurch wird den Nutzern sozialer Netzwerke eine wichtige Meta-Information über den Kommunikationsvorgang zur Verfügung gestellt. Wer sich darüber im Klaren ist, dass bestimmte Interaktionsmuster nicht unmittelbar auf menschlichem Verhalten beruhen, kann selbst entscheiden, welches Gewicht er den verbreiteten Inhalten beimisst.⁸⁵ Doch die Kennzeichnungspflicht erleichtert nicht nur eine selbstbestimmte Rezeption, sondern fördert auch einen chancengleichen Meinungskampf. Die Verwendung pseudomenschlicher Kommunikationsteilnehmer wird mit einer rechtlichen Sanktionsdrohung belegt. Mit der Pflicht, den Einsatz einer Automatisierungsanwendung offenzulegen, wird ein zentraler Manipulationsfaktor digitaler Kommunikationsräume adressiert. Indem die Täuschung über den Automatisierungsumstand unterbunden wird, verlieren computergesteuerte Profile ihre Authentizität und damit ihr spezifisches Manipulationstalent. Dadurch werden die Risiken einer missbräuchlichen Kommunikationspraktik zu Gunsten eines geistigen und am Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit ausgerichteten Meinungskampfes eingedämmt.

Freilich eliminiert die Kennzeichnungspflicht nicht sämtliche Manipulationsrisiken, die im Kontext des Social Bot-Phänomens relevant werden. Insbesondere kann weiterhin pseudonym und unter Einsatz automatisierter Profile kommuniziert werden. § 18 Abs. 3 MStV liefert also keine Garantie für einen Kommunikationsprozess, der frei von manipulativen Einwirkungen und kommunikativen Ungleichgewichten zu Gunsten einzelner Akteure ist. Illegitime Verzerrungen der öffentlichen Meinungsbildung bleiben trotz Kennzeichnungspflicht für Social Bots weiterhin möglich. Dies ist jedoch mit Blick auf das Gebot der Geeignetheit unerheblich. Denn danach muss ein staatliches Mittel nicht „optimal“ oder „bestmöglich“ sein,⁸⁶ vielmehr reicht es aus, „wenn die abstrakte Mög-

⁸³ Ähnlich argumentieren *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497).

⁸⁴ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 182 m.w.N.

⁸⁵ *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497).

⁸⁶ *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 147; siehe auch *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 118.

lichkeit der Zweckerreichung besteht, die zugelassenen Maßnahmen also nicht von vornherein untauglich sind, sondern dem gewünschten Erfolg förderlich sein können“.⁸⁷ Legt man diese Leitlinien zugrunde, bestehen an der Geeignetheit der in § 18 Abs. 3 MStV implementierten Kennzeichnungspflicht keine Zweifel – zumal der Gesetzgeber angesichts der empirischen Unsicherheiten über einen besonders weiten Einschätzungsspielraum verfügt.⁸⁸ Die Transparenz über den Einsatz von Automatisierungsanwendungen kann einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung digitaler Manipulationsformen leisten.⁸⁹

cc) Erforderlichkeit

Die Verpflichtung, automatisierte Interaktionen als solche zu kennzeichnen, ist auch erforderlich. Das Gebot der Erforderlichkeit wird verletzt, wenn der verfolgte Zweck durch ein gleich effektives, aber milderes Mittel erreicht werden kann.⁹⁰ Im Kontext des Social Bot-Phänomens ist eine solche Option nicht ersichtlich. Mit Blick auf die Selbstregulierungsmaßnahmen der Plattformbetreiber wurde bereits festgestellt, dass sie keinen effektiven Schutz vor den Manipulationsgefahren garantieren können.⁹¹ Darüber hinaus ist keineswegs sicher, dass das eigenmächtige Vorgehen der Plattformbetreiber die Grundrechte von (vermeintlichen) Social Bot-Verwendern weniger strapaziert. Auch die neben der Kennzeichnungspflicht denkbaren staatlichen Regulierungsinstrumente lassen die Erforderlichkeit nicht entfallen. Sie lösen entweder eine deutlich intensivere Grundrechtsbeeinträchtigung aus – man denke nur an ein prinzipielles Automatisierungsverbot bzw. eine gesetzliche Klarnamenpflicht. Oder sie sind – wie etwa öffentliche Aufklärungs- oder Bildungskampagnen – weniger wirksam als der sanktionsbewehrte Verpflichtungstatbestand des § 18 Abs. 3 MStV.⁹²

⁸⁷ BVerfGE 100, 313 (373) unter Bezug auf E 90, 145 (172).

⁸⁸ Allgemein zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Suche nach geeigneten Regulierungsmaßnahmen siehe *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 122 ff. Zum legislativen Handlungsspielraum des Gesetzgebers im Kontext des Social Bot-Phänomens siehe oben unter Teil 3.F.III.

⁸⁹ Zu diesem Ergebnis kommen auch *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497).

⁹⁰ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 183; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 119.

⁹¹ Siehe dazu oben unter Teil 4.A.V. 2. Siehe auch *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497). *Cornils/Liesem*, Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrages der Rundfunkkommission der Länder, abrufbar unter: <https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Mainzer-Medieninstitut-Stellungnahme-zum-Medienstaatsvertrag-1.pdf> (4.11.2023), S. 21 sehen dagegen angesichts der Selbstregulierungsmaßnahmen keine „zwingende Notwendigkeit für eine Kennzeichnungspflicht“.

⁹² Auf die angesprochenen Alternativmaßnahmen wird unter Teil 4.C. und Teil 4.D. näher eingegangen.

dd) Angemessenheit

Um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden, muss die Kennzeichnungspflicht auch angemessen sein. Das heißt, dass der verfolgte Zweck und das eingesetzte Mittel in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen müssen.⁹³ In einem mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis gilt es, die kollidierenden Interessen zu erfassen, zu bewerten und gegeneinander abzuwägen.⁹⁴ Dabei ist eine „praktische Konkordanz“ anzustreben, also ein normativer Zustand, in dem die sich gegenüberstehenden Verfassungswerte „zu optimaler Wirksamkeit gelangen können“.⁹⁵ Bei einer Bewertung des § 18 Abs. 3 MStV ist der Frage nachzugehen, ob das Instrument der Kennzeichnungspflicht die durch das Phänomen der Social Bots ausgelöste Interessenkollision in angemessener Weise löst. Struktur erhält der Abwägungsprozess zum einen durch die Meinungsfreiheit von Personen, die Social Bots einsetzen wollen und durch die Deklarationspflicht in ihrer kommunikativen Selbstbestimmung eingeschränkt werden. Zum anderen gilt es die Interessen zu berücksichtigen, die durch den manipulativen Einsatz von Social Bots beeinträchtigt werden.

(1) Geringe Schutzwürdigkeit bei Täuschung über Automatisierungsumstand

Der Einsatz von Social Bots ist durch das Grundrecht auf Meinungsfreiheit geschützt. Dieses erlaubt einem Kommunikator, sowohl über den Inhalt als auch über die Art und Weise seiner Äußerung frei zu entscheiden. Von der Modalitätsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG sind sämtliche Teilaspekte des Social Bot-Phänomens erfasst: Dazu gehört nicht nur die Möglichkeit, unter pseudonymen Profilen zu kommunizieren und Automatisierungsanwendungen einzusetzen.⁹⁶ Vielmehr entfällt der Schutzbereich auch dann nicht, wenn über den Automatisierungsumstand getäuscht wird. Wer den Einsatz einer Kommunikationssoftware verschleiert und damit suggeriert, dass die automatisierten Interaktionen von einem echten Nutzer ausgelöst werden, kann sich auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen.⁹⁷ In diese grundrechtliche Position wird durch die transparenzfördernde Maßnahme des § 18 Abs. 3 MStV eingegriffen. Die Verpflichtung, automatisierte Kommunikationsakte kenntlich zu machen, setzt der in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG garantierten Freiheitsphäre Grenzen.

⁹³ Zur st. Rspr. BVerfGE, 133, 277 (322); 148, 40 (57 f.). Aus der Literatur siehe *Merten*, in: ders./Papier (Hrsg.), HbGR III, § 68 Rn. 71; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG I, Vorb. vor Art. 1 Rn. 149.

⁹⁴ Zur Angemessenheitsprüfung im mehrpoligen Rechtsverhältnis *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR IX, § 201 Rn. 77. Zur Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 121 f.

⁹⁵ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 72.

⁹⁶ Zu diesen Aspekten siehe oben unter Teil 2.B.III.3. und Teil 2.B.III.4.

⁹⁷ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.5.

Bei der Prüfung der Angemessenheit kommt der „Schwere“ bzw. „Intensität“ der Grundrechtsbeeinträchtigung eine entscheidende Bedeutung zu.⁹⁸ Diesbezüglich lässt sich feststellen, dass es sich bei der Kennzeichnungspflicht um ein moderates Regulierungsinstrument handelt, das die Meinungsfreiheit nur geringfügig einschränkt.⁹⁹ Die zentralen Elemente digitaler Kommunikation bleiben unangetastet: So können die Nutzer sozialer Netzwerke weiterhin anonym kommunizieren und auch der Einsatz von Automatisierungsanwendungen wird nicht grundsätzlich untersagt. Die Kennzeichnungspflicht ist nicht darauf ausgelegt, innovative Interaktionsmöglichkeiten zu verhindern.¹⁰⁰ Vielmehr wird lediglich die Täuschung über den Automatisierungsumstand für unzulässig erklärt. Damit greift § 18 Abs. 3 MStV einen spezifischen Modalitätsaspekt heraus, mit dem einerseits ein besonderes Gefährdungspotenzial verbunden ist und der andererseits nur eine geringe Schutzwürdigkeit genießt.¹⁰¹

Denn während es etwa für die anonyme oder pseudonyme Teilnahme am Kommunikationsprozess und die damit verbundene Identitätstäuschung gute Gründe gibt,¹⁰² handelt es sich bei der „Täuschung über den menschlichen Sender“ nicht um einen Umstand, der für eine selbstbestimmte Teilnahme am Kommunikationsprozess erforderlich ist.¹⁰³ Durch die Verpflichtung, den Einsatz eines technischen Hilfsmittels zu offenbaren, werden weder die kommunikativen Handlungsmöglichkeiten im digitalen Raum über die Maßen eingeschränkt noch einzelne Kommunikationsteilnehmer besonderen Repressionsrisiken ausgesetzt. Es ist zwar davon auszugehen, dass Inhalten, die mit einer Automatisierungskennzeichnung versehen sind, weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird. Allerdings schränkt dieser Effekt die Meinungsfreiheit nur geringfügig ein.¹⁰⁴ Schließlich bleibt es jedem Kommunikationsteilnehmer unbenommen, sich manuell und

⁹⁸ BVerfGE 113, 63 (80); 115, 320 (360); 120, 378 (429); 133, 277 (322); 148, 40 (58).

⁹⁹ Nach *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497) betrifft die Kennzeichnungspflicht lediglich eine „Nebensächlichkeit der Kommunikationsverbreitung“. Siehe auch *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (172); *Habel*, *Roboterjournalismus*, S. 154 f. Allgemein zur geringen Eingriffsintensität von Kennzeichnungspflichten siehe Gutachten der Datenethikkommission der Bundesregierung, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (4.11.2023), S. 185.

¹⁰⁰ Die Gesetzesbegründung erkennt die „ambivalenten Nutzungsmöglichkeiten“ softwaregesteuerter Kommunikationsprofile explizit an – man habe „bewusst kein Verbot“ ausgesprochen, siehe Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrue_ndung.pdf (4.11.2023), S. 20.

¹⁰¹ *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497); v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (17 ff.); *Iben*, *Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern*, S. 365.

¹⁰² Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.4.b).cc).(2).

¹⁰³ v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (17 ff.).

¹⁰⁴ *Iben*, *Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern*, S. 363 ff.

damit ohne das Stigma der Automatisierung zu äußern. Letztlich erschwert die Kennzeichnungspflicht lediglich bestimmte täuschungsbasierte Beeinflussungsmöglichkeiten, ohne das Handlungsspektrum in digitalen Kommunikationskontexten grundlegend zu beschneiden. Im Raum steht damit eine grundrechtliche Position, die zwar bei einer weiten Auslegung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG grundsätzlich durch die Modalitätsfreiheit geschützt ist, aber im Rahmen des Abwägungsprozesses nur ein geringes Gewicht besitzt.

(2) Manipulationspotenzial als Abwägungsfaktor

In einem nächsten Schritt gilt es einen Blick auf diejenigen Interessen zu werfen, die durch die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV Schutz erfahren sollen. Als Abwägungsparameter können dabei der abstrakte „Rang des zu schützenden Rechtsguts“, die „Intensität seiner Gefährdung“ sowie die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts herangezogen werden.¹⁰⁵ Die Kennzeichnungspflicht dient den Schutzgütern des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG: Die Transparenz über den Einsatz von automatisierten Profilen in sozialen Netzwerken stärkt die individuellen Kommunikationsinteressen anderer Nutzer;¹⁰⁶ vor allem aber geht es darum, den Meinungsbildungsprozess als überindividuelles Schutzgut vor manipulativen Kommunikationspraktiken zu bewahren und das Gebot kommunikativer Chancengleichheit zu fördern.¹⁰⁷ Die Schutzgüter der Meinungsfreiheit stehen zwar innerhalb der normativen Rangordnung des Grundgesetzes auf einer hohen Stufe.¹⁰⁸ Da sich jedoch auch die Verwender von Social Bots auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen können, lässt sich aus dem abstrakten Rang des geschützten Rechtsguts kein Argument gewinnen, das im Rahmen des Abwägungsprozesses den Ausschlag geben kann.

Mehr Aussagekraft besitzt indessen das Kriterium der Intensität der Grundrechtsgefährdung. Die Beeinträchtigungsintensität hängt bei der Verwendung von Social Bots stark von der jeweiligen Einsatzstrategie ab. Basis ihres vielfältigen Manipulationstalents ist jedoch die Verschleierung des Automatisierungsumstands. Die scheinbare Authentizität, die Social Bots als pseudomenschliche Kommunikationsteilnehmer in Anspruch nehmen, ermöglicht die zielgerichtete Verzerrung des Meinungsbildes. Durch die Verbindung von Automatisierung und Täuschung entsteht ein Kommunikationsinstrument, das prädestiniert ist, um die Popularitätsindikatoren der digitalen Öffentlichkeit zu beeinflussen und einzelnen Akteuren kommunikative Vorteile zu verschaffen. Gleichzeitig er-

¹⁰⁵ Zur Bedeutung des Rangs des Rechtsguts sowie der Intensität der Gefährdung siehe etwa BVerfGE 113, 63 (80). Zur Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts E 115, 320 (361); 120, 378 (429). Zu den einzelnen Abwägungsfaktoren siehe auch *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 121.

¹⁰⁶ Zur Beeinträchtigung subjektiv-individueller Kommunikationsinteressen siehe oben unter Teil 3.C.

¹⁰⁷ Zur Beeinträchtigung des Meinungsbildungsprozesses siehe oben unter Teil 3.D.III.

¹⁰⁸ Siehe nur *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 5 I, II Rn. 43 f.

schwert der Täuschungscharakter mögliche Gegenmaßnahmen. Denn solange die quantitativsteigernden Potenziale der Automatisierungsanwendung hinter der Maske eines scheinbar echten Profils verborgen bleiben, entziehen sie sich sowohl der kritischen Reflexion durch andere Kommunikationsteilnehmer als auch potenziellen Abwehrmechanismen. Auf Grund dieses Manipulationspotenzials besitzen die von Social Bots ausgehenden Grundrechtsgefährdungen eine spezifische Qualität, die sich von den Missbrauchsrisiken anderer Kommunikationswerkzeuge deutlich abhebt.

Im Rahmen des Abwägungsvorgangs bleibt allerdings zu berücksichtigen, dass die normativen Implikationen des Social Bot-Phänomens auf einem unsicheren Tatsachenfundament beruhen. Denn sowohl die Identifikation automatisierter Accounts als auch der Einfluss, den eine Manipulationskampagne auf den politischen Prozess hat, sind mit empirischen Unschärfen behaftet. Mit welcher Wahrscheinlichkeit sich das Manipulationspotenzial in konkreten Grundrechtsbeeinträchtigungen manifestiert, ist deshalb nur schwer prognostizierbar.¹⁰⁹ Diese faktischen Unsicherheiten führen indessen nicht dazu, dass die Risiken bei der Angemessenheitsprüfung keine Berücksichtigung finden können. Denn einerseits handelt es sich bei dem Beeinflussungsinstrument der Social Bots – trotz der empirischen Schwierigkeiten – nicht um ein rein theoretisches Phänomen.¹¹⁰ Vielmehr werden ihr Einsatz und ihre Relevanz durch eine Vielzahl an wissenschaftlichen Studien nachgewiesen.¹¹¹ Andererseits sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeitsprognose angesichts der potenziellen Beeinträchtigungsintensität nicht zu hoch anzulegen. Beide Faktoren stehen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis: „Je gewichtiger die drohende oder erfolgte Rechtsgutbeeinträchtigung [...] desto geringer darf die Wahrscheinlichkeit sein, mit der auf eine drohende oder erfolgte Verletzung des Rechtsguts geschlossen werden kann, und desto weniger fundierend dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die dem Verdacht zugrunde liegen.“¹¹²

Vor diesem Hintergrund lassen sich die empirischen Unwägbarkeiten im Rahmen der Angemessenheitsprüfung zwar nicht ignorieren. Doch sie schmälern das normative Gewicht der gefährdeten Grundrechtspositionen nur geringfügig: Der Einsatz von Social Bots kann zu signifikanten Beeinträchtigungen eines freien und chancengleichen Meinungsbildungsprozesses führen. Bereits das abstrakte

¹⁰⁹ Siehe dazu oben unter Teil 1.B.IV. und Teil 3.F.II.2.b).

¹¹⁰ Siehe nur die Einschätzung von *Hegelich*, Stellungnahme für das Fachgespräch zum Thema „Resilienz von Demokratien im digitalen Zeitalter im Kontext der Europawahl“ im Ausschuss Digitale Agenda am 10. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/634774/e1f644302e0f36b1f05d275eda93dd7d/19-23-049-Hegelich-data.pdf> (4.11.2023), S. 6 f.: „Es gibt bislang – wie auch bei Desinformationskampagnen – keine Beweise für Effekte aber genügend Ergebnisse, die eine Beeinflussung theoretisch möglich erscheinen lassen.“

¹¹¹ Siehe dazu oben unter Teil 1.B.I.

¹¹² BVerfGE 115, 320 (361) unter Bezugnahme auf 100, 313 (392); 110, 33 (60); 113, 348 (386).

Manipulationspotenzial und die damit verbundene Missbrauchsgefahr begründen Abwägungsfaktoren, die ein vorsichtiges regulatorisches Vorgehen rechtfertigen können.

(3) *Abwägungsergebnis: Praktische Konkordanz durch Transparenz*

Die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV löst das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis in angemessener Weise auf.¹¹³ Auf der einen Seite reduziert sie das Manipulationspotenzial automatisierter Kommunikationsmuster. Sie untersagt die Täuschung über den Automatisierungsumstand und adressiert damit einen Aspekt, der für die Missbrauchsgefahr des Social Bot-Phänomens eine zentrale Bedeutung besitzt. Die Nutzer werden in die Lage versetzt, automatisiert generierte Kommunikationsakte mit einer gewissen „kritischen Distanz“ zu begegnen.¹¹⁴ Als transparenzfördernde Maßnahme ist die Kennzeichnungspflicht ein geeignetes Instrument, um den Meinungsbildungsprozess vor illegitimen Kommunikationspraktiken zu schützen. Auf der anderen Seite greift sie nur in geringem Maße in die Freiheitssphäre anderer Personen ein: Durch die Verpflichtung, automatisierte Inhalte und Mitteilungen als solche zu kennzeichnen, wird das Recht auf kommunikative Selbstbestimmung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Rechtlich sanktioniert wird lediglich ein spezifisches Täuschungsmuster, sodass keine grundrechtlichen Kollateralschäden zu befürchten sind. Diese Zurückhaltung ist insbesondere vor dem Hintergrund der bestehenden empirischen Unschärfen verfassungsrechtlich geboten. Insgesamt handelt es sich bei der Kennzeichnungspflicht um ein Regulierungsinstrument, das eine praktische Konkordanz zwischen den konfligierenden Grundrechtsinteressen herstellt.

b) *Zu den Problemen bei der Rechtsdurchsetzung und der (nicht nur) symbolischen Wirkung der Kennzeichnungspflicht*

Ein Haupteinwand gegen die Kennzeichnungspflicht ist, dass sie sich nur schwer durchsetzen lässt und damit nur eine begrenzte Wirkungskraft besitzt. Für die Zweifel an der Effektivität des § 18 Abs. 3 MStV lassen sich zwei Argumente vorbringen: Erstens führt die Beschränkung auf inländische Nutzer dazu, dass die Norm bereits *de jure* nur einen Teil der potenziell relevanten Manipulations-tätigkeiten abdeckt. Wenn der Initiator einer Social Bot-Kampagne außerhalb von Deutschland niedergelassen ist, greift die Kennzeichnungspflicht nicht ein.¹¹⁵

¹¹³ Mit diesem Ergebnis *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (497); *Krönke*, Öffentliches Digitalwirtschaftsrecht, S. 444 f. Allgemein zur Verfassungsmäßigkeit einer Kennzeichnungspflicht vgl. *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (205 f.); Gutachten der Datenethikkommission der Bundesregierung, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (4.11.2023), S. 209; *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (28); *Fehling/Leymann*, AfP 2020, S. 118; *Künast*, ZRP 2019, S. 62 (65).

¹¹⁴ *Krönke*, Öffentliches Digitalwirtschaftsrecht, S. 444.

¹¹⁵ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.I.1. Zu den Durchsetzungsproblemen bei ausländischen Social Bot-Betreibern siehe auch *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (206).

Zweitens bestehen bei der Durchsetzung der Norm faktische Schwierigkeiten. Automatisierte Kommunikationsmuster lassen sich nicht zuverlässig erkennen.¹¹⁶ Die zuständigen Landesmedienanstalten dürften daher Probleme haben, ein tatbestandsmäßiges Verhalten nachzuweisen. Doch selbst wenn ein solcher Nachweis gelingt und ein Verstoß gegen § 18 Abs. 3 MStV festgestellt werden kann, wird die Rechtsdurchsetzung oftmals daran scheitern, dass sich die verantwortlichen Accountinhaber nicht identifizieren lassen.¹¹⁷

Angesichts der absehbaren Durchsetzungsdefizite werden Regulierungsansätze, die unmittelbar die Betreiber von Social Bots adressieren, als „wenig praktikabel“ kritisiert.¹¹⁸ Dem ist zuzugeben, dass die Betreiber einer Social Bot-Kampagne in der Regel nicht geneigt sein werden, der Kennzeichnungspflicht nachzukommen, solange die rechtlichen Sanktionsdrohungen weitgehend ins Leere laufen. Wer durch Täuschung und Manipulation den öffentlichen Meinungsbildungsprozess verzerren will, wird sich von der in § 18 Abs. 3 MStV statuierten Deklarationspflicht kaum abhalten lassen.¹¹⁹ Falsch wäre es dagegen, auf Basis der festgestellten Durchsetzungsschwierigkeiten das Regulierungsinstrument und dessen Legitimität grundsätzlich anzuzweifeln. Auch wenn sich einzelne Akteure bewusst über die rechtliche Verhaltensanforderung hinwegsetzen, wird die Norm bei vielen Nutzern auf Akzeptanz stoßen und von diesen auch umgesetzt und internalisiert werden.¹²⁰ Ein großer Teil der Kommunikationsteilnehmer, die auf Automatisierungsanwendungen zurückgreifen, ist nicht von einer manipulativen Intention getrieben und wird gegen die Kennzeichnungspflicht keine Vorbehalte haben.

Darüber hinaus besitzen rechtliche Normen unabhängig von der tatsächlichen Befolgung bzw. einer effektiven Sanktionierungsmöglichkeit auch eine symbolische Wirkung: Sie sind Ausdruck einer vom Staat formulierten normativen Erwartung.¹²¹ Durch die Einführung der Kennzeichnungspflicht setzt der demokratische Gesetzgeber ein Zeichen gegen bestimmte Manipulationsformen im digitalen Raum. Er nimmt seinen Gestaltungsauftrag wahr und übersetzt die grundrechtlichen Wertmaßstäbe in einen für alle Kommunikationsteilnehmer unmittelbar verbindlichen Rechtssatz. In einem demokratischen System, dessen

¹¹⁶ Im Kontext der Kennzeichnungspflicht *Kind* u.a., Social Bots, S. 62. Allgemein zu den Schwierigkeiten einer zuverlässigen Social Bot-Erkennung siehe oben unter Teil 1.A.V.

¹¹⁷ *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 303; *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (470 f.); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (201); *Eggl/Rechsteiner*, AJP/PJA 2017, S. 249 (257).

¹¹⁸ *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (470 f.). Ähnlich *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 303, der davon ausgeht, dass „die Verwender von Political Bots jedenfalls nicht als primärer Adressat staatlicher Regulierung geeignet“ sind.

¹¹⁹ Vgl. *Kind* u.a., Social Bots, S. 62; *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (171).

¹²⁰ Zur Normakzeptanz als Basis rechtlicher Wirkungskraft siehe nur *Baer*, Rechtssoziologie, § 9 Rn. 15 ff.

¹²¹ Zur symbolischen Geltung von Normen siehe *Baer*, Rechtssoziologie, § 9 Rn. 20 ff.; *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, S. 245 ff.

oberstes Ziel die Förderung des Gemeinwohls ist, darf das Recht nicht vor vermeintlichen Durchsetzungsschwierigkeiten kapitulieren. Zustimmung verdient von *Ungern-Sternberg*, wenn sie in diesem Kontext anmerkt, „dass die Suche nach dem normativ Richtigen oder Wünschenswerten nicht von vornherein diejenigen Regelungsoptionen ausschließen darf, die – mutmaßlich – ohnehin nicht befolgt würden oder leicht zu umgehen seien“.¹²²

Die in digitalen Kommunikationsräumen auftretenden Probleme bei der Rechtsdurchsetzung sollten also nicht dazu führen, dass sich staatliche Regulierungsinstanzen zurückziehen und darauf verzichten, verfassungsrechtlich gebotene Regeln zu erlassen. In diesem Sinne ist auch die an die Nutzer sozialer Netzwerke adressierte Kennzeichnungspflicht grundsätzlich zu befürworten. Die rechtliche Missbilligung manipulativer Kommunikationspraktiken ist ein wichtiges Signal des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Gleichwohl können die Durchsetzungsdefizite nicht ignoriert werden. Denn ein effektiver Grundrechtsschutz lässt sich nur erreichen, wenn der Staat den von ihm gesetzten Regeln Geltung verleiht und Verstöße angemessen sanktioniert. Deshalb gilt es Mechanismen zu entwickeln, die eine Effektivierung der formulierten Normativansprüche auch in digitalen Kontexten sicherstellen können. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, ist es, neben den Nutzern auch die Informationsintermediäre in die Pflicht zu nehmen.¹²³

II. Effektivierung der Kennzeichnungspflicht durch vorsichtige Einbindung der Plattformbetreiber (§ 93 Abs. 4 MStV)

Um die Kennzeichnungspflicht für Social Bots effektiv umzusetzen, werden auch die Plattformbetreiber in das Regulierungskonzept einbezogen.¹²⁴ Sie haben gemäß § 93 Abs. 4 MStV „dafür Sorge zu tragen, dass Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 gekennzeichnet werden“. Diese verantwortungsbegründende Norm wird im Folgenden näher untersucht. Der Fokus liegt dabei auf der Frage, wie sich der sehr weit formulierte Verhaltensmaßstab konkretisieren lässt und welche Umsetzungsmaßnahmen angezeigt sind.

¹²² v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (17).

¹²³ Siehe nur *Cornils*, *VVDStRL* 76 (2017), S. 391 (423).

¹²⁴ Damit geht der Regulierungsansatz über die im US-Bundesstaat Kalifornien implementierte Kennzeichnungspflicht hinaus – dort wird die Verantwortlichkeit der Plattformbetreiber explizit ausgeschlossen, siehe Senate Bill 1001, Chapter 892, abrufbar unter: https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB1001 (4.11.2023), unter Section 1 17942 (c): „This chapter does not impose a duty on service providers of online platforms, including, but not limited to, Web hosting and Internet service providers.“

1. Adressaten: Betreiber sozialer Netzwerke

Der Verpflichtungstatbestand des § 93 Abs. 4 MStV richtet sich an „Anbieter von Medienintermediären, die soziale Netzwerke anbieten“, also die jeweiligen Plattformbetreiber. Nicht erforderlich ist, dass die Unternehmen in Deutschland niedergelassen sind. Denn für Medienintermediäre richtet sich der Anwendungsbereich des Medienstaatsvertrags nicht nach dem Herkunftsland-, sondern nach dem Marktortprinzip.¹²⁵ Die Regulierungsvorgaben des Staatsvertrags gelten gemäß § 1 Abs. 8 S. 1 MStV für Medienintermediäre, „soweit sie zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind.“ Daran kann jedenfalls bei den großen sozialen Netzwerken wie Facebook oder Twitter kein Zweifel bestehen. Diese Unternehmen richten sich „durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte“ sowie ihre „Marketingaktivitäten“ unmittelbar an Nutzer in Deutschland, sodass die in § 1 Abs. 8 S. 2 MStV genannten Kriterien erfüllt sind. Eine Eingrenzung des Adressatenkreises erfolgt durch § 91 Abs. 2 MStV. Gemäß § 91 Abs. 2 Nr. 1 MStV sind die Vorschriften zur Intermediärsregulierung insbesondere nur auf Unternehmen anwendbar, die mehr als eine Million Nutzer pro Monat erreichen. Auch diese Voraussetzung erfüllen die für die Meinungsbildung relevanten sozialen Netzwerke jedoch problemlos.¹²⁶

2. Konkretisierung des Verantwortungstatbestands

Angesichts der sehr weichen Formulierung ist unklar, welche Pflichten sich aus § 93 Abs. 4 MStV für die Plattformbetreiber ergeben. Im Folgenden werden die klassischen Auslegungsmethoden herangezogen, um den Verantwortungsmaßstab zu konkretisieren. Es zeigt sich: Trotz seiner Unbestimmtheit lassen sich § 93 Abs. 4 MStV normative Leitplanken entnehmen, die dem Umsetzungsspielraum der Plattformbetreiber Konturen verleihen.

a) Der weite Wortlaut als Ausgangspunkt

Ausgangspunkt des Interpretationsvorgangs ist der Wortlaut des § 93 Abs. 4 MStV. Dabei kann zwischen zwei Normelementen differenziert werden. Erstens wird der Gegenstand des Pflichtenprogramms spezifiziert: Es geht darum „Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 [MStV]“ zu kennzeichnen. Durch den expliziten Verweis auf die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV erhält die Norm zumindest mit Blick auf das verfolgte Ziel einen relativ konkreten Zu-

¹²⁵ Der Ansatz des MStV steht damit in einem Spannungsverhältnis mit der E-Commerce-RL, die in Art. 3 Abs. 2 für „Dienste der Informationsgesellschaft“ das Herkunftslandprinzip etabliert. Ob die Ausnahmetatbestände des Art. 1 Abs. 6 oder Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL eingreifen und eine abweichende Regelung rechtfertigen, ist umstritten – siehe dazu *Martini*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 MStV Rn. 73 ff.

¹²⁶ Für einen Überblick zu den aktuellen Nutzerzahlen der sozialen Netzwerke siehe die Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, abrufbar unter: https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2020/2020-10-12_Onlinestudie2020_Publikationscharts.pdf (4.11.2023), S. 12.

schnitt. Zweitens wird der Verhaltensmaßstab, der von den Plattformbetreibern anzulegen ist, bestimmt: Sie haben „dafür Sorge zu tragen“, dass die Kennzeichnung stattfindet. Damit bedient sich der Gesetzgeber einer sehr weiten Formulierung, die bei der Gesetzesauslegung einige Schwierigkeiten mit sich bringt.¹²⁷

§ 93 Abs. 4 MStV etabliert einen weichen Verhaltensmaßstab. Die Plattformbetreiber schulden keinen bestimmten Erfolg. Sie müssen die Kennzeichnung von Social Bots nicht etwa „garantieren“ oder „gewährleisten“ und sind im Falle der Nichtkennzeichnung auch nicht unmittelbar verantwortlich. Die Aufforderung, Sorge für die Kennzeichnung automatisierter Kommunikationsakte zu tragen, ist strukturell vielmehr mit einer zivilrechtlichen Verkehrspflicht vergleichbar. Die Plattformbetreiber müssen darauf hinwirken, dass das Transparenzgebot des § 18 Abs. 3 MStV erfüllt wird. Sie trifft „eine Bemühenspflicht, zumutbare Anstrengungen zur Kennzeichnung zu unternehmen“.¹²⁸ Offen bleibt jedoch, wie streng der Verhaltensmaßstab anzulegen ist: Welche organisatorischen Vorkehrungen müssen konkret getroffen werden, um einen Verstoß gegen § 93 Abs. 4 MStV zu vermeiden? Reicht es, wenn die technischen Voraussetzungen für eine Kennzeichnung geschaffen werden? Oder müssen die Plattformbetreiber, den Kommunikationsfluss – zumindest stichprobenartig – kontrollieren und automatisierte Äußerungen selbst entfernen bzw. kennzeichnen? Diese Fragen lassen sich allein anhand des Wortlauts nicht klären.

b) Haftungsprivilegierungen als systematisches Argument gegen aktive Überwachungspflicht

Bei der Konturierung des Verhaltensmaßstabs spielen in systematischer Hinsicht insbesondere die für digitale Plattformen geltenden Haftungsprivilegierungen eine Rolle. Rechtswidrige Handlungen, die Nutzer auf einer Plattform vornehmen, können den Plattformbetreibern grundsätzlich nicht zugerechnet werden. So stellen etwa die sozialen Netzwerke lediglich eine Kommunikationsinfrastruktur zur Verfügung und sind weder für die Verbreitung illegaler Inhalte noch für manipulative Kommunikationspraktiken unmittelbar verantwortlich. Diese Interessenlage spiegelt sich in weitreichenden Haftungsprivilegierungen für Plattformbetreiber wider. Diese hatten ursprünglich in Art. 12 ff. E-Commerce-RL ihr Fundament und wurden in Deutschland durch die §§ 7 ff. TMG in nationales Recht umgesetzt.¹²⁹ Der Unionsgesetzgeber hat die Haftungsprivile-

¹²⁷ Vgl. *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (171); *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (498).

¹²⁸ *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (498); ähnlich *Iben*, *Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern*, S. 301.

¹²⁹ Pate für diese Regelungen stand das US-amerikanische Recht, insbesondere Section 230 des Communications Decency Act – dort heißt es unter (c) (1): „No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider.“, abrufbar unter: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230> (4.11.2023). Zur Vorbildwirkung des US-amerikani-

gierungen nunmehr in das Gesetz über digitale Dienste (DSA)¹³⁰ überführt (Art. 4 ff.), welches ab dem 17. Februar 2024 Geltung entfaltet. Inhaltlich stimmen die Regelungen weitgehend überein.¹³¹

Eine besondere Relevanz besitzt § 7 Abs. 2 TMG (bzw. Art. 8 DSA). Danach trifft die Diensteanbieter keine allgemeine Verpflichtung, „die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen“. Diesen Ausschluss allgemeiner Überwachungs- und Nachforschungspflichten gilt es im Kontext des § 93 Abs. 4 MStV zu berücksichtigen. Gegen die Anwendbarkeit der Haftungsprivilegierung im Kontext des § 93 Abs. 4 MStV werden zwar Zweifel vorgebracht. So wird argumentiert, dass sich § 7 Abs. 2 TMG lediglich auf inhalts- und nicht auf modalitätsbezogene Überwachungspflichten beziehe.¹³² Darüber hinaus wird vorgebracht, dass § 93 Abs. 4 MStV einen Verhaltensmaßstab statuieren, der mit den sonst von der Haftungsprivilegierung erfassten Konfliktsituationen nicht vergleichbar sei; es fehle an einer „Rechtsverletzung im eigentlichen Sinne“, wie sie etwa bei delikts- oder urheberrechtlichen Konflikten auftrete.¹³³ Beide Argumente überzeugen jedoch nicht. § 7 Abs. 2 TMG bezieht sich allgemein auf Überwachungspflichten im Kontext rechtswidriger Tätigkeiten. Dabei muss es sich nicht unbedingt um die Verbreitung illegaler Inhalte handeln, vielmehr zeigt das Phänomen der Social Bots, dass bereits der Einsatz bestimmter Kommunikationsmodalitäten gegen rechtlich geschützte Interessen verstoßen kann. Auch eine Restriktion auf bestimmte Individualrechtsverletzungen ist in § 7 Abs. 2 TMG nicht angelegt. Im Fokus der Haftungsprivilegierung mögen zwar Konstellationen stehen, in denen es um zivil- oder strafrechtlich relevante Eingriffe in individuelle Rechtsgüter geht. Sie ist aber in einem umfassenden Sinn zu verstehen und erstreckt sich auf sämtliche Normen mit Verpflichtungscharakter.¹³⁴ Insbesondere erfasst sie auch verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeiten der Plattformbetreiber, die nicht (ausschließlich) dem Schutz eines Individualinteresses, sondern einem überindividuellem Rechtsgut dienen sollen.¹³⁵ Damit ent-

schen Rechts im Kontext der Haftungsprivilegierungen siehe *Wagner*, GRUR 2020, S. 329 (333).

¹³⁰ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste).

¹³¹ Vgl. dazu auch die Intention des Unionsgesetzgebers in Erwägungsgrund 16 DSA.

¹³² *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (206); *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (495); *Krönke*, Öffentliches Digitalwirtschaftsrecht, S. 445. Von diesem Ergebnis geht auch der Bericht der Länderarbeitsgruppe „Social Bots“, September 2017, abrufbar unter: <https://fragenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023), S. 23 aus.

¹³³ *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (171), der urheber- und persönlichkeitsrechtliche Fälle als Referenz wählt. Vgl. auch *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (495), die insbesondere auf deliktsrechtliche Konstellationen abstellen.

¹³⁴ *Hennemann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht*, § 7 TMG Rn. 9.

¹³⁵ *Hennemann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht*, § 7 TMG Rn. 9 f., der explizit eine Anwendbarkeit im Kontext des Medienstaatsvertrags bejaht.

faltet § 7 Abs. 2 TMG seine verantwortungsbegrenzende Wirkung auch dann, wenn die Betreiber eines sozialen Netzwerks herangezogen werden, um Verstöße gegen die Kennzeichnungspflicht für Social Bots aus § 18 Abs. 3 MStV festzustellen.¹³⁶

Die Haftungsprivilegierung ist also bei der Bemessung des im Rahmen von § 93 Abs. 4 MStV relevanten Verhaltensmaßstabs als Auslegungsmaxime heranzuziehen. Es kann festgestellt werden: Die Plattformbetreiber sind jedenfalls nicht verpflichtet, das Kommunikationsgeschehen aktiv zu überwachen und zu überprüfen, ob die Nutzer sich an die Kennzeichnungspflicht halten. Gemäß der Wertung des § 10 S. 1 Nr. 1 TMG (bzw. Art. 6 Abs. 1 a) DSA) kommt eine Verantwortlichkeit vielmehr insbesondere dann in Betracht, wenn sie positive Kenntnis von einem Verstoß gegen die Kennzeichnungspflicht erlangen.¹³⁷

c) *Telos: Effektiver Grundrechtsschutz und weiter Handlungsspielraum der Plattformbetreiber*

Die teleologische Auslegung des § 93 Abs. 4 MStV offenbart eine gewisse Ambivalenz. Denn eine eindeutige normative Zweckrichtung lässt sich nicht feststellen.¹³⁸ Auf der einen Seite handelt es sich bei der Einbeziehung der Plattformbetreiber um eine Maßnahme, die der Effektuierung der Kennzeichnungspflicht dienen soll. Als primäre Adressaten der Social Bot-Regulierung wählt § 18 Abs. 3 MStV die Nutzer der sozialen Netzwerke. Diese sind zwar unmittelbar für manipulativen Verhaltensweisen verantwortlich, allerdings lässt sich das Transparenzgebot ihnen gegenüber nur schwer durchsetzen.¹³⁹ Die Inpflichtnahme der Plattformbetreiber verspricht dagegen grundsätzlich mehr Aussicht auf Erfolg.¹⁴⁰ Denn sie verfügen über große technische Kapazitäten, die ein effektives Vorgehen gegen missbräuchliche Kommunikationsformen erleichtern;¹⁴¹ darüber hinaus können sie sich im Gegensatz zu den einzelnen Nutzern nicht unter dem Mantel der Anonymität verstecken, sondern sind für die Aufsichtsbehörden greifbare

¹³⁶ Zu diesem Ergebnis kommt auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 316 f. Den potenziellen Konflikt zwischen Haftungsprivilegierung und Umsetzung der Kennzeichnungspflicht durch die Plattformbetreiber erkennen auch *Dreyer/Schulz*, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder vom Juli 2019, abrufbar unter: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf (4.11.2023), S. 16.

¹³⁷ Mit ähnlicher Wertung *Siara*, MMR 2020, S. 370 (372); *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 315.

¹³⁸ Dies stellt auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 304 fest.

¹³⁹ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.I.4.b).

¹⁴⁰ Dies betonen etwa *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (471); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (206); *Eglil/Rechsteiner*, AJP/PJA 2017, S. 249 (251); *Fehling/Leymann*, AfP 2020, S. 110; *Kind* u.a., Social Bots, S. 11.

¹⁴¹ So auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 304. Siehe dazu auch oben unter Teil 4.A.V. 1.

Adressaten.¹⁴² Ein Zweck des § 93 Abs. 4 MStV ist es also, den Durchsetzungsproblemen zu begegnen und so einen effektiven Schutz vor automatisierten Meinungsbeeinflussungen zu gewährleisten. Ein solcher wird jedoch nur erreicht, wenn Plattformbetreiber auch tatsächlich wirkungsvolle Maßnahmen ergreifen müssen. Teleologisch lässt sich deshalb argumentieren, dass der Verhaltensmaßstab des § 93 Abs. 4 MStV tendenziell streng auszulegen ist.

Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber die Norm bewusst so konzipiert, dass sie den Plattformbetreibern einen weiten Handlungsspielraum lässt. Dies geht eindeutig aus der Gesetzesbegründung hervor. Dort heißt es: „Die konkrete Art und Weise der Pflichterfüllung wird durch Absatz 4 mit dem Wortlaut ‚Sorge tragen‘ bewusst nicht festgelegt.“¹⁴³ Aus teleologischer Perspektive sind dabei unterschiedliche Aspekte von Interesse: Einerseits steht ein weiter Ermessensspielraum des Adressaten nicht prinzipiell im Widerspruch zu einer effektiven Umsetzung der Kennzeichnungspflicht.¹⁴⁴ Vielmehr kann es gerade das Anliegen des Gesetzgebers sein, Innovationspotenziale freizusetzen und Raum für kreative Lösungen durch die Plattformbetreiber zu lassen. Schließlich kann man argumentieren, dass diese am besten einschätzen können, durch welche Maßnahmen sich das Transparenzgebot des § 18 Abs. 3 MStV effektiv umsetzen lässt. Andererseits sprechen gute Gründe dafür, dass die weiche Formulierung nicht nur im Sinne eines effektiven Manipulationsschutzes gewählt wurde, sondern auch den Interessen der Plattformbetreiber dienen und sie vor weitreichenden Pflichten schützen soll. Dies bestätigt die Begründung zum Medienstaatsvertrag. Danach ist Zweck des § 93 Abs. 4 MStV „gerade nicht die Einführung einer Pflicht der Anbieter von Medienintermediären zur eigenen Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen gegen § 18 Abs. 3“.¹⁴⁵ Diese Klarstellung ist zunächst ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber die Haftungsprivilegierungen der § 7 ff. TMG berücksichtigen wollte. Allerdings rekurriert er eben nicht nur auf allgemeine Überwachungspflichten, sondern scheint sämtliche aktiven Durchsetzungsmaßnahmen vom Verantwortungstatbestand ausklammern zu wollen. Dies spricht für eine zurückhaltende Anwendung des § 93 Abs. 4 MStV.

In teleologischer Hinsicht zeigt sich somit ein disparates Bild. Die Adressierung der Plattformbetreiber ist ein regulatorisches Instrument, das bei der Effektivierung der Kennzeichnungspflicht helfen soll. Ein effektiver Schutz des Kommunikationsprozesses ist jedoch nicht das einzige Ziel des § 93 Abs. 4 MStV.

¹⁴² Milker, InTeR 2017, S. 199 (206).

¹⁴³ Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrue_ndung.pdf (4.11.2023), S. 50.

¹⁴⁴ Der weite Handlungsspielraum der Plattformbetreiber wird etwa von Löber/Roßnagel, MMR 2019, S. 493 (498) positiv hervorgehoben.

¹⁴⁵ Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrue_ndung.pdf (4.11.2023), S. 50.

Vielmehr hat sich der Gesetzgeber bewusst für einen weiten Handlungsspielraum entschieden. Insbesondere sollen die sozialen Netzwerke nicht verpflichtet sein, Verstöße gegen § 18 Abs. 3 MStV zu verfolgen und zu sanktionieren.

3. *Satzung i.S.v. § 96 MStV als Konkretisierungsinstrument*

Die durch Auslegung identifizierten normativen Leitplanken verleihen der Anwendung des § 93 Abs. 4 MStV Struktur. Die Norm begründet eine Verkehrspflicht, nach der Plattformbetreiber darauf hinzuwirken haben, dass automatisierte Kommunikationsakte iSd § 18 Abs. 3 MStV gekennzeichnet werden. Bei der Konturierung des Verhaltensmaßstabs ist zwischen zwei Zielwerten zu vermitteln: Auf der einen Seite gilt es, auf einen effektiven Schutz des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses hinzuwirken. Auf der anderen Seite sprechen sowohl die geltenden Haftungsprivilegierungen als auch die Intention des Gesetzgebers gegen weitreichende Verpflichtungen der Plattformbetreiber.

Damit liegt zwar ein normativer Rahmen vor, mit dem auf potenzielle Umsetzungsmaßnahmen geschlossen werden kann. Bis sich durch Verwaltungspraxis und Rechtsprechung belastbare Leitlinien herausgebildet haben, dürfte allerdings ein längerer Zeitraum rechtlicher Unsicherheit vergehen. Sowohl mit Blick auf die wirtschaftlichen Interessen der Plattformbetreiber als auch im Sinne eines wirksamen Schutzkonzepts ist es erstrebenswert, möglichst schnell einheitliche Kriterien zu entwickeln, anhand derer sich der Verhaltensmaßstab präzisieren lässt. Ein geeignetes Instrument stellt § 96 S. 1 MStV zur Verfügung: Er sieht vor, dass die Landesmedienanstalten die Vorschriften der Intermediärsregulierung durch gemeinsame Satzungen und Richtlinien konkretisieren. Damit hat der Gesetzgeber nicht nur eine Ermächtigungsgrundlage für die zuständigen Aufsichtsbehörden geschaffen.¹⁴⁶ Vielmehr kommt in der Norm die eindeutige Erwartungshaltung zum Ausdruck, dass eine solche Normkonkretisierung stattfindet.¹⁴⁷ Dafür spricht zunächst der Wortlaut: Nach § 96 S. 1 MStV „regeln“ die Landesmedienanstalten die „Einzelheiten zur Konkretisierung der sie betreffenden Bestimmungen“; eine Relativierung durch das Hilfsverb „können“ unterbleibt. Außerdem handelt es sich bei den Vorschriften zur Intermediärsregulierung (§ 91 ff. MStV) um ein Novum in der deutschen Rechtsordnung, sodass keine konsolidierte Rechtspraxis zu den einzelnen Verantwortungstatbeständen vorliegt und eine Normkonkretisierung umso wichtiger ist.

Die Landesmedienanstalten machen von ihrer Regelungsbefugnis Gebrauch. In der Satzung zur Regulierung von Medienintermediären werden detaillierte

¹⁴⁶ *Zimmer/Liebermann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 96 MStV Rn. 1.

¹⁴⁷ Trotz dieser Erwartungshaltung liegt es freilich im Ermessen der Landesmedienanstalten, welche gesetzlichen Bestimmungen sie für konkretisierungsbedürftig halten und wie detailliert sie bei der Konkretisierung vorgehen, siehe *Zimmer/Liebermann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 96 MStV Rn. 5.

Regelungen für eine Konkretisierung der §§ 91 ff. MStV vorgeschlagen.¹⁴⁸ Dabei wird auch auf die Transparenzvorgaben des § 93 MStV eingegangen.¹⁴⁹ Eine Konkretisierung des § 93 Abs. 4 MStV ist allerdings bislang nicht vorgesehen. An dieser Stelle gilt es nachzusteuern: Die Vorschrift ist auf Grund des weiten Wortlauts und der disparaten Zweckrichtung in hohem Maße konkretisierungsbedürftig. Die Landesmedienanstalten sollten im Rahmen der Satzung oder einer separaten Richtlinie darlegen, welche Maßnahmen die Plattformbetreiber ergreifen müssen, um ihrer Pflicht nachzukommen.

4. Mögliche Umsetzungsmaßnahmen

§ 93 Abs. 4 MStV räumt den Plattformbetreibern einen weiten Handlungsspielraum ein. Im Folgenden werden einige Maßnahmen skizziert, die die Plattformbetreiber implementieren sollten, um ein behördliches Einschreiten (§ 109 Abs. 1, Abs. 3 MStV) bzw. potenzielle Bußgelder (§ 115 Abs. 1 S. 2 Nr. 45, Abs. 2 MStV) zu vermeiden. Die angesprochenen Maßnahmen können auch in einer normkonkretisierenden Satzung oder Richtlinie gemäß § 96 S. 1 MStV von den Landesmedienanstalten festgeschrieben werden.

a) *Minimalanforderung: Implementierung einer Kennzeichnungsfunktion*

Die Minimalanforderung des § 93 Abs. 4 MStV ist, dass die Betreiber der sozialen Netzwerke die technischen Voraussetzungen für eine Kennzeichnung durch die Nutzer schaffen.¹⁵⁰ Dies kann insbesondere dadurch geschehen, dass eine entsprechende Kennzeichnungsfunktion in das Plattformdesign integriert wird. Der Accountinhaber könnte dann einstellen, dass Kommunikationsakte, die automatisch erstellt und versandt werden, entsprechend den Vorgaben des § 18 Abs. 3 S. 2 MStV gekennzeichnet werden. Um die Wahrnehmbarkeit zu erhöhen, bietet es sich an, ergänzend zu einem textlichen Hinweis auch eine Visualisierung mittels eines leicht verständlichen Symbols vorzunehmen.

Einen Sonderfall stellen Kommunikationsfunktionen dar, deren Betätigung nicht nur als individueller Kommunikationsakt eines Nutzers, sondern auch gebündelt in Form einer Quantitätsangabe angezeigt wird. Dazu zählen insbesondere „Like“- und „Follower“-Zahlen. Bei solchen Quantitätsangaben dürfte eine

¹⁴⁸ Satzung zur Regulierung von Medienintermediären gemäß § 96 Medienstaatsvertrag (Stand: 11.10.2021), abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/MI-Satzung_final.pdf (4.11.2023).

¹⁴⁹ Siehe §§ 4 ff. der Satzung zur Regulierung von Medienintermediären gemäß § 96 Medienstaatsvertrag (Stand: 11.10.2021), abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/MI-Satzung_final.pdf (4.11.2023).

¹⁵⁰ *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (498); *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (171).

Kennzeichnung einzelner Kommunikationsakte in der Regel nicht realisierbar sein. Die Plattformbetreiber haben in diesem Kontext zwei Optionen: So bleibt es ihnen unbenommen, die Automatisierung bestimmter Kommunikationsfunktionen in den Plattformregeln zu untersagen.¹⁵¹ Um einer Verantwortlichkeit nach § 93 Abs. 4 MStV zu entgehen, wäre allerdings auch erforderlich, dass sie in diesem Kontext ihre selbstgesetzten Normen wirksam durchsetzen. Wenn die Plattformbetreiber die automatisierte Betätigung bestimmter Kommunikationsfunktionen nicht grundsätzlich ausschließen wollen, sollten sie entweder angeben, wie hoch der Anteil automatisierter Mitteilungen ist,¹⁵² oder solche Kommunikationsakte aus der öffentlich angezeigten Gesamtzahl herausrechnen.¹⁵³

b) Eigene Kennzeichnungspflicht ab Kenntnis (Notice-and-disclosure)

Auf Grund der geltenden Haftungsprivilegierungen aus § 7 ff. TMG (bzw. Art. 4 ff. DSA) sind die Plattformbetreiber nicht verpflichtet, den Informationsfluss innerhalb des sozialen Netzwerks aktiv zu überwachen und Social Bots bzw. die durch sie verbreiteten Inhalte herauszufiltern.¹⁵⁴ Allerdings entfällt die Haftungsfreistellung nach der Wertung des § 10 S. 1 Nr. 1 TMG (bzw. Art. 8 Abs. 1 a) DSA) zumindest dann, wenn die Plattformbetreiber positive Kenntnis von einer rechtswidrigen Handlung erlangen. So sind sie insbesondere bei Beschwerden oder Hinweisen von Dritten verpflichtet, mögliche Rechtsverstöße zu prüfen und dagegen vorzugehen (Notice-and-takedown bzw. Notice-and-action).¹⁵⁵ Diese Grundsätze lassen sich auch bei der Ausgestaltung der von § 93 Abs. 4 MStV begründeten Verkehrspflicht heranziehen. Die Plattformbetreiber sind zum aktiven Einschreiten verpflichtet, wenn sie – z.B. durch eine Beschwerde eines Nutzers – Kenntnis von einem Verstoß gegen die Kennzeichnungspflicht erlangen.¹⁵⁶ In diesem Kontext bleibt jedoch anzumerken, dass sich der Einsatz einer Auto-

¹⁵¹ Twitter verbietet etwa die Automatisierung der „Gefällt-mir“-Funktion, siehe Twitter Automatisierungsregeln (Stand: 3.11.2017), abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-automation> (4.11.2023), unter II.D.

¹⁵² In diese Richtung Schwarz, Stellungnahme für das Fachgespräch zum Thema „Resilienz von Demokratien im digitalen Zeitalter im Kontext der Europawahl“ im Ausschuss Digitale Agenda am 10. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/634818/ac8f1367252ddd07eb7e18285da8b267/19-23-050-Schwarz-data.pdf> (4.11.2023), S. 9.

¹⁵³ Vgl. Milker, InTeR 2017, S. 199 (205). Siehe in diesem Kontext auch Oehmer/Pedrazzi, UFITA 84 (2020), S. 7 (26), die vorschlagen, Inhalte und Profile, deren Popularität durch Social Bots künstlich verstärkt werden, „in den algorithmischen Empfehlungen und bei der Messung von Trends zu ignorieren“.

¹⁵⁴ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.II.2.b).

¹⁵⁵ Zur Haftungsaktivierung bei Beschwerden und der praktischen Bedeutung des Notice-and-takedown-Prinzips siehe nur Wagner, GRUR 2020, S. 447 (448 ff.). Ein Beispiel für die gesetzliche Präzisierung eines Notice-and-takedown-Verfahrens ist § 3 Abs. 2 NetzDG, wonach die Anbieter sozialer Netzwerke innerhalb von 24 Stunden (Nr. 2) bzw. sieben Tagen (Nr. 3) nach Eingang einer Beschwerde einen rechtswidrigen Inhalt löschen müssen.

¹⁵⁶ In diese Richtung auch Siara, MMR 2020, S. 370 (372).

matisierungsanwendung in der Regel nur schwer nachweisen lässt und die bloße Vermutung nicht ausreicht, um die Haftungsprivilegierung auszuschalten. Dementsprechend verdichtet sich die Verantwortlichkeit des § 93 Abs. 4 MStV nur in evidenten Fällen zu einer Handlungspflicht. Die Plattformbetreiber müssen alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um aufzuklären, ob ein gemeldeter Kommunikationsakt, von einem legitimen Nutzer oder einem Social Bot ausgeht. Wenn kein eindeutiger Beleg gefunden werden kann, sind die Plattformbetreiber nach § 93 Abs. 4 MStV nicht verpflichtet, einzuschreiten.

Konkretisierungsbedürftig sind außerdem die Maßnahmen, die Plattformbetreiber in einem solchen Fall ergreifen müssen. Der Gesetzgeber hat in der Begründung zum Medienstaatsvertrag explizit festgehalten, dass die Plattformbetreiber nicht verpflichtet werden sollen, Verstöße gegen § 18 Abs. 3 MStV zu verfolgen und zu sanktionieren.¹⁵⁷ Daraus lässt sich schließen, dass sie keine unmittelbaren Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber den Nutzern ergreifen müssen. Im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit nach § 93 Abs. 4 MStV sind sie insbesondere nicht verpflichtet, einzelne Accounts zu löschen oder zu sperren. Vielmehr trifft die Plattformbetreiber ab positiver Kenntnis eine eigene Pflicht, die jeweiligen Kommunikationsakte zu kennzeichnen.¹⁵⁸ Im Kontext der Social Bot-Regulierung konkretisiert sich das im Rahmen der Plattformregulierung zentrale Notice-and-action-Prinzip damit zu einer Notice-and-disclosure-Verpflichtung.

c) Fakultative Maßnahmen

Neben den beschriebenen Verpflichtungen lassen sich § 93 Abs. 4 MStV keine obligatorischen Maßnahmen entnehmen, die von den Plattformbetreibern implementiert werden müssen. Das Gesetz gewährt einen weiten Umsetzungsspielraum. Bei der Frage, ob ausreichende Anstrengungen unternommen wurden, um eine Kennzeichnung von Social Bots sicherzustellen, können jedoch ergänzende Maßnahmen positiv berücksichtigt werden. Der weite Verantwortungstatbestand schafft damit einen Anreiz für die Intensivierung von Selbstregulierungsmaßnahmen: Je kohärenter das Konzept zur Erkennung und Kennzeichnung von Social Bots ausgestaltet ist, desto besser lässt sich begründen, dass man alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen hat und der Sorgetragungspflicht i.S.d. § 93 Abs. 4 MStV gerecht wird.

Zu begrüßen sind insbesondere weitere Investitionen im Bereich der Social Bot-Erkennung: Leistungsfähige Identifizierungsinstrumente sind der Schlüssel für ein effektives Vorgehen gegen automatisierte Manipulationskampagnen.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrue_ndung.pdf (4.11.2023), S. 50.

¹⁵⁸ Eine eigene Kennzeichnungspflicht der Plattformbetreiber bejahen auch *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (498).

¹⁵⁹ Mit konkreten Umsetzungsvorschlägen *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (203 ff.); *Oehmerl Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (26).

Darüber hinaus können Kooperationen mit wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren – wie etwa Fact-Checking-Organisationen – hilfreich sein, um eine nachhaltige Strategie im Kampf gegen Social Bots zu implementieren.¹⁶⁰ Außerdem erscheint es sinnvoll, dass die Plattformbetreiber die Nutzer über die bestehende Kennzeichnungspflicht aufklären und vor allem Informationen darüber bereitstellen, wie bereits implementierte Kennzeichnungsfunktionen zu bedienen sind. Denkbar ist schließlich auch, dass die Betreiber der sozialen Netzwerke die Kennzeichnungspflicht in den plattforminternen Regelwerken verankern und so einen „zusätzlichen Illegalitätsfaktor“ schaffen, der sich handlungsaktivierend auf die Nutzer auswirken kann.¹⁶¹

5. Bewertung: Sinnvoller Regulierungsansatz mit Konkretisierungsbedarf

Der in § 93 Abs. 4 MStV gewählte Ansatz ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es ist sinnvoll, die Betreiber der sozialen Netzwerke in das Regulierungskonzept einzubeziehen.¹⁶² Die Verantwortlichkeit der Intermediäre ergänzt die für die Nutzer geltende Kennzeichnungspflicht (§ 18 Abs. 3 MStV) in verhältnismäßiger Weise: Die Berufsfreiheit der Plattformbetreiber wird nicht übermäßig strapaziert. Und es werden auch keine falschen Anreize für eine extensive Lösch- oder Sperrpraxis gesetzt, die zu nachteiligen Effekten für die Meinungsfreiheit der Nutzer führen könnte („Overblocking“). Allerdings wird die praktische Relevanz der Vorschrift entscheidend von der Handhabung durch die Landesmedienanstalten abhängen. Diese sind aufgerufen, den weiten Verhaltensmaßstab zu konkretisieren.

a) Verhältnismäßigkeit der Plattformverantwortlichkeit

Die Pflicht, die § 93 Abs. 4 MStV den Plattformbetreibern auferlegt, ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Wie § 18 Abs. 3 MStV zielt die Vorschrift darauf ab, das Manipulationspotenzial automatisierter Kommunikationspraktiken einzudämmen und so einen freien und chancengleichen Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten. Der Verantwortungstatbestand ist auch geeignet und erforderlich, um diesen legitimen Zweck zu verfolgen. Eine Effektivierung des Kennzeichnungsgebots ist ohne die Einbeziehung der sozialen Netzwerke kaum zu erreichen.¹⁶³

¹⁶⁰ Vgl. *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (25).

¹⁶¹ *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (471). Die Etablierung einer Kennzeichnungspflicht durch die Plattformbetreiber fordert auch der Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 4.4.2017, Transparenz und Recht im Netz – Maßnahmen gegen Hasskommentare, „Fake News“ und Missbrauch von „Social Bots“, BT-Drs. 18/11856, S. 3.

¹⁶² Auch *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 304 f. erkennt in den Plattformbetreibern die richtigen Regulierungsadressaten, allerdings ist er hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung im Rahmen des Medienstaatsvertrags skeptisch (S. 284).

¹⁶³ Zu den Durchsetzungsproblemen im Kontext der für die Nutzer geltenden Kennzeichnungspflicht siehe oben unter Teil 4.B.I.4.b).

Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung ist insbesondere die Berufsfreiheit der Plattformbetreiber aus Art. 12 Abs. 1 GG zu berücksichtigen.¹⁶⁴ Diesbezüglich kann festgestellt werden, dass die Verpflichtung, für die Kennzeichnung von Social Bots Sorge zu tragen, nur eine geringe Eingriffsintensität aufweist.¹⁶⁵ Zwar ist die Implementierung der skizzierten Maßnahmen mit finanziellen Kosten sowie einem gewissen organisatorischem Aufwand verbunden.¹⁶⁶ Diese führen jedoch nicht zu einer Überforderung der adressierten Digitalunternehmen, zumal kleinere Medienintermediäre gemäß § 91 Abs. 2 Nr. 1 MStV ohnehin von der Verantwortlichkeit ausgenommen sind. Vielmehr wird das Geschäftskonzept der sozialen Netzwerke durch die Sorgetragungspflicht des § 93 Abs. 4 MStV nur unwesentlich beeinträchtigt. Insbesondere der grundsätzliche Ausschluss allgemeiner Überwachungspflichten sorgt dafür, dass der Verantwortungstatbestand nicht ausufert.

Es handelt sich um eine Berufsausübungsregelung, sodass die Maßstäbe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht zu hoch anzusetzen sind.¹⁶⁷ Indem der Gesetzgeber eine Regelung erlässt, die manipulative Beeinflussungen durch Social Bots verhindern und die Transparenz in digitalen Kommunikationsräumen steigern soll, verfolgt er „vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls“.¹⁶⁸ Das Interesse an einem Meinungsbildungsprozess, der am Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit ausgerichtet ist und nicht durch illegitime Kommunikationsformen verzerrt wird, überwiegt gegenüber den geringfügigen Eingriffen in die wirtschaftliche Freiheit der Plattformbetreiber. Dies gilt erst recht, wenn man die besondere Machtstellung der sozialen Netzwerke im Rahmen des Abwägungsprozesses berücksichtigt: Sie prägen die demokratische Öffentlichkeit wie kaum ein anderer Akteur und tragen daher auch eine besondere Verantwortung für die Kommunikationsordnung.¹⁶⁹ Diese Verantwortung, die sich zunehmend auch in einer (mittelbaren) Grundrechtsbindung der digitalen Plattformen niederschlägt,¹⁷⁰ buchstabiert der Gesetzgeber mit § 93 Abs. 4 MStV für den Bereich der Social Bot-Regulierung in angemessener Weise aus.

¹⁶⁴ *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 305 ff., 369 ff.; *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (206); v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (19).

¹⁶⁵ *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 306.

¹⁶⁶ *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496).

¹⁶⁷ Mit dieser Einordnung auch *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496). Zu den Besonderheiten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 GG und insbesondere der sogenannten Dreistufenlehre siehe nur die Grundsatzentscheidung BVerfGE 7, 377 (404 ff.) sowie aus der Literatur *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG I, Art. 12 Rn. 92 ff.

¹⁶⁸ Zu diesem im Kontext von Berufsausübungsregelungen relevanten Rechtfertigungsmaßstab siehe die st. Rspr. BVerfGE 7, 377 (405 f.); 70, 1 (28); 111, 10 (32).

¹⁶⁹ Zur Machtstellung der sozialen Netzwerke als Abwägungsparameter im Kontext der Social Bot-Regulierung siehe *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (496); v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 3 (19); *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (172).

¹⁷⁰ Siehe dazu oben unter Teil 3.F.I.1.

b) Kein falscher Anreiz zum „Overblocking“

Die Inanspruchnahme der Betreiber sozialer Netzwerke im Kampf gegen rechtswidrige Verhaltensweisen ist aus grundrechtlicher Perspektive eine ambivalente Maßnahme. Auf der einen Seite kann sie dazu beitragen, dass effektiv gegen illegitime Kommunikationspraktiken in digitalen Diskursräumen vorgegangen wird und grundrechtliche Interessen adäquaten Schutz erfahren. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass (zu) strenge Haftungsbedingungen falsche Anreize setzen und die Plattformbetreiber zu einer restriktiven Lösch- und Sperrpraxis animiert werden: Wenn die Unternehmen in Zweifelsfällen gegen rechtmäßige Verhaltensweisen vorgehen, um einer Haftung zu entgehen, liegt eine strukturelle Schieflage vor, die unter dem Stichwort „Overblocking“ diskutiert wird und mit Blick auf die Meinungsfreiheit der Nutzer problematisch ist.¹⁷¹

Auch im Kontext der Social Bot-Regulierung wird vor den Gefahren des Overblockings gewarnt: Zentrales Argument ist dabei, dass sich automatisierte Profile nicht hinreichend genau erkennen lassen und die Gegenmaßnahmen der Plattformbetreiber deshalb auch echte Nutzer treffen können.¹⁷² Richtig ist zwar, dass die zuverlässige Identifizierung von Social Bots ein großes Problem darstellt.¹⁷³ Berücksichtigt man die konkrete Ausgestaltung des § 93 Abs. 4 MStV, sind jedoch Sorgen vor einem Overblocking und grundrechtlichen Kollateralschäden unbegründet. Denn nicht jeder Norm, die sich verantwortungsbegründend auf den Rechtskreis der Plattformbetreiber auswirkt, wohnt ein gesteigertes Risiko für die Meinungsfreiheit der Nutzer inne. Vielmehr führt ein Verantwortungstatbestand nur dann zu Fehlanreizen, wenn er geeignet ist, ein asymmetrisches Haftungsrisiko zu begründen oder zu verstärken.¹⁷⁴ Gemeint ist damit eine normative Situation, in der ein besonderer Anreiz besteht, restriktiv gegen kommunikative Verhaltensweisen vorzugehen. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn der Betreiber einerseits rechtmäßige Inhalte löschen kann, ohne rechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen, während ihm andererseits erhebliche Haftungsrisiken drohen, sofern er einen rechtswidrigen Inhalt nicht entfernt.¹⁷⁵

Eine solche asymmetrische Anreizstruktur wird jedoch durch § 93 Abs. 4 MStV nicht begründet.¹⁷⁶ Die Norm verlangt von den Plattformbetreibern vorrangig, dass sie die organisatorischen Maßnahmen ergreifen, die für eine Um-

¹⁷¹ Siehe *Wagner*, GRUR 2020, S. 447 (452). Eine besonders kontroverse Debatte entbrannte im Kontext des NetzDG, siehe etwa *Lang*, AöR 143 (2018), S. 220 (232 ff.); *Eifert*, in: ders./Gostomzyk (Hrsg.), *Netzwerkrecht*, S. 9 (25 ff.); *Holznagel*, ZUM 2017, S. 615 (623); *Schiff*, MMR 2018, S. 366 (369 f.).

¹⁷² *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (470, 472); *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 370 ff.; *ders.*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (172 f.).

¹⁷³ Siehe dazu oben unter Teil I.A.V.

¹⁷⁴ Dazu *Lang*, AöR 143 (2018), S. 220 (234 f.); *Wagner*, GRUR 2020, S. 447 (452).

¹⁷⁵ Zu dieser Interessenlage im Immaterialgüterrecht *Lang*, AöR 143 (2018), S. 220 (234 f.).

¹⁷⁶ Mit a.A. *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (172 f.) – allerdings unter der Prämisse, dass § 93 Abs. 4 MStV eine allgemeine Überwachungspflicht begründet.

setzung der Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV erforderlich sind. Zu einer aktiven Intervention in den Kommunikationsprozess sind sie dagegen nur ausnahmsweise verpflichtet. Legt man die Haftungsprivilegierungen der §§ 7 ff. TMG bei der Auslegung des Verhaltensmaßstabs zugrunde, trifft die Plattformbetreiber keine allgemeine Überwachungspflicht.¹⁷⁷ Und aus der Gesetzesbegründung geht klar hervor, dass sie Verstöße gegen § 18 Abs. 3 MStV nicht aktiv verfolgen oder sanktionieren müssen. Eine Handlungspflicht trifft sie angesichts dieser Auslegungsparameter also erst, wenn sie positive Kenntnis von einem evidenten Verstoß gegen § 18 Abs. 3 MStV erlangen.¹⁷⁸ Zu beachten ist auch, dass § 93 Abs. 4 MStV keine Frist enthält, innerhalb derer die Plattformbetreiber tätig werden müssen. Ihnen bleibt daher genug Zeit für die Sachverhaltsaufklärung und sie sind nicht gezwungen, überhastet gegen vermeintliche Social Bot-Accounts vorzugehen. Damit sind die Haftungsrisiken der Plattformbetreiber als relativ gering einzuordnen; insbesondere besteht kein asymmetrischer Anreiz, in Zweifelsfällen Kommunikationsakte zu unterbinden oder zu kennzeichnen. Angesichts dieser Leitlinien ist nicht davon auszugehen, dass § 93 Abs. 4 MStV eine übermäßige Lösch- bzw. Kennzeichnungsauffinität der Plattformbetreiber befördert.

*c) Konkretisierungsauftrag der Landesmedienanstalten
und Grenzen des Regulierungsansatzes*

Obwohl die in § 93 Abs. 4 MStV begründete Verantwortlichkeit ein Schritt in die richtige Richtung ist, kann auch sie die Risiken automatisierter Manipulationskampagnen nicht vollständig ausschließen. Zum einen stellt sich die Frage, ob die Norm sich effektiv durchsetzen lässt. Die Pflicht, für die Kennzeichnung von Telemedien i.S.d. § 18 Abs. 3 MStV Sorge zu tragen, ist sehr vage formuliert. Damit ist der Nachweis einer Pflichtverletzung zumindest mit Schwierigkeiten verbunden.¹⁷⁹ Das heißt jedoch nicht, dass § 93 Abs. 4 MStV reine Makulatur ist. Mit den sozialen Netzwerken adressiert die Vorschrift diejenigen Akteure, die am ehesten geeignet sind, den Einsatz von Social Bots einzudämmen. Und auch die Unbestimmtheit des Verantwortungstatbestands muss kein Nachteil sein. Die eröffneten Handlungsspielräume erlauben ein flexibles Vorgehen und tragen damit der Dynamik digitaler Manipulationsformen Rechnung.

Welche Bedeutung die Verantwortlichkeit gemäß § 93 Abs. 4 MStV im Kampf gegen das Phänomen der Social Bots einnehmen wird, hängt jedoch maßgeblich davon ab, wie sie von den zuständigen Landesmedienanstalten operationalisiert wird. Sie sind aufgerufen, den weiten Verhaltensmaßstab zu konkretisieren und die Implementierung durch die Plattformbetreiber zu überwachen. Ein wichtiges Instrument könnte dabei § 96 S. 1 MStV sein, der es den Landesmedienbehörden

¹⁷⁷ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.II.2.b).

¹⁷⁸ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.II.2.c).

¹⁷⁹ *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, S. 493 (498).

erlaubt, die Vorschriften zur Intermediärsregulierung per Satzung oder Richtlinie näher auszugestalten.¹⁸⁰ Eine solche Präzisierung wäre im Sinne der Rechtssicherheit zu begrüßen. Vor allem aber würden konkrete Verhaltensstandards – wie die Pflicht, eine Kennzeichnungsfunktion in das Plattformdesign zu integrieren – auch den Landesmedienanstalten die Kontrolle erleichtern. Darüber hinaus sei an dieser Stelle noch angemerkt, dass eine effektive Um- und Durchsetzung des § 93 Abs. 4 MStV nicht nur von der normativen Grundlage, sondern auch den faktischen Handlungsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden abhängt. Nur wenn bei den Landesmedienanstalten ausreichende Kompetenzen und Ressourcen aufgebaut werden, können die Regeln zur Plattformverantwortlichkeit ihre volle Geltung entfalten.

Es bleibt jedoch anzuerkennen, dass § 93 Abs. 4 MStV – auch bei einer ambitionierten Durchsetzung durch die Landesmedienanstalten – Social Bot-Manipulationen innerhalb der sozialen Netzwerke nicht verhindern kann. Die Norm verpflichtet die Plattformbetreiber nicht dazu, den Informationsfluss kontinuierlich zu überwachen und alle verdächtigen Kommunikationsakte zu löschen oder zu kennzeichnen. Eine solche Pflicht wäre auch mit Blick auf die Interessen der Plattformbetreiber nicht angemessen. Insbesondere aber wäre mit ihr die Gefahr verbunden, dass es zu einem Overblocking kommt und die Kommunikationsfreiheiten legitimer Nutzer systematisch verkürzt werden. Wenn die Plattformbetreiber jedoch nur bei positiver Kenntnis von einem evidenten Verstoß gegen § 18 Abs. 3 MStV einschreiten müssen, bleibt der Anwendungsbereich relativ klein. Bei vielen Beeinflussungsmanövern wird sich die Automatisierung nicht eindeutig nachweisen lassen, sodass die Kennzeichnungspflicht ins Leere läuft. Darüber hinaus verspricht das Notice-and-action-Prinzip grundsätzlich im Kontext der Social Bot-Regulierung wohl nur einen geringen Erfolg. Ein dezentrales Beschwerdesystem, bei dem die Nutzer potenziell rechtswidrige Verhaltensweisen anzeigen und dadurch die Verantwortlichkeit der Plattformbetreiber aktivieren, ist darauf angewiesen, dass die Nutzer die Rechtsverletzung überhaupt erkennen. Während dies etwa bei illegalen Inhalten in der Regel kein Problem darstellt, zeichnen sich die manipulativen Effekte von Social Bots gerade dadurch aus, dass sie nicht auffallen, sondern auf subtile Art und Weise die Meinungsbildung beeinflussen. Damit ist davon auszugehen, dass die Notice-and-disclosure-Pflicht nur in Ausnahmefällen eingreift.

Letztlich spiegeln sich in den angesprochenen Schwierigkeiten weniger die Unzulänglichkeiten des vom Gesetzgeber verfolgten Regulierungsansatzes, sondern die grundsätzlichen Probleme bei der Erkennung von Social Bots. Das Missbrauchspotenzial manipulativer Kommunikationspraktiken ließe sich wohl nur durch eingriffsintensive Maßnahmen – wie dem grundsätzlichen Verbot von Automatisierungsanwendungen oder einer Klarnamenpflicht in sozialen Netzwerken – vollständig ausschließen. Wenn man auf das mildere Mittel der Kennzeich-

¹⁸⁰ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.II.3.

nungspflicht zurückgreift und gleichzeitig asymmetrische Haftungsanreize vermeiden will, lässt sich ein absoluter Schutz vor Social Bot-Manipulationen nicht gewährleisten. Die Einbeziehung der Plattformbetreiber durch § 93 Abs. 4 MStV kann die Effektivierung der Kennzeichnungspflicht zumindest befördern.

III. Zwischenergebnis

Der im Medienstaatsvertrag implementierte Regulierungsansatz versucht das Manipulationspotenzial von Social Bots durch spezifische Transparenzvorgaben einzudämmen. § 18 Abs. 3 MStV verpflichtet die Nutzer sozialer Netzwerke, automatisierte Kommunikationsakte zu kennzeichnen, wenn sie von einem authentisch ausgestalteten Profil ausgehen. Er verbietet also die Täuschung über den Automatisierungsumstand und greift damit einen Aspekt auf, der für das manipulative Talent von Social Bot wesentlich ist. Die Kennzeichnungspflicht ist ein geeignetes Mittel, um Verzerrungen des Meinungsbildungsprozesses entgegenzuwirken und das Gebot kommunikativer Chancengleichheit zu fördern. Da sie gleichzeitig das Grundrecht auf Meinungsfreiheit nur geringfügig einschränkt, ist sie eine verhältnismäßige Maßnahme. Berechtigte Zweifel bestehen jedoch daran, ob die Kennzeichnungspflicht effektiv durchgesetzt werden kann – schließlich lassen sich Verstöße nur schwer nachweisen und die verantwortlichen Nutzer sind in der Regel nicht greifbar.

Auf Grund dieser Durchsetzungsschwierigkeiten ist es sinnvoll, dass der Gesetzgeber über § 93 Abs. 4 MStV auch die Plattformbetreiber in das Regulierungskonzept einbezieht. Diese haben „dafür Sorge zu tragen“, dass die Kennzeichnung automatisierter Kommunikationsakte stattfindet. Berücksichtigt man die geltenden Haftungsprivilegierungen sowie die Intention des Gesetzgebers, sind die Plattformbetreiber zwar nicht verpflichtet, den Informationsfluss proaktiv zu überwachen und Verstöße gegen § 18 Abs. 3 MStV zu sanktionieren. Gleichwohl kann § 93 Abs. 4 MStV zu einer Effektivierung der Kennzeichnungspflicht beitragen. Die Plattformbetreiber müssen zumindest die technischen Voraussetzungen für eine Kennzeichnung schaffen. Darüber hinaus sind sie spätestens ab positiver Kenntnis von einem Verstoß gegen § 18 Abs. 3 MStV zur Kennzeichnung der automatisierten Kommunikationsakte verpflichtet (Notice-and-disclosure). Die praktische Bedeutung der Plattformverantwortlichkeit wird maßgeblich von der Operationalisierung durch die Landesmedienanstalten abhängen. Diese sind insbesondere aufgerufen, dem weiten Verhaltensmaßstab des § 93 Abs. 4 MStV durch eine konkretisierende Satzung oder Richtlinie (§ 96 S. 1 MStV) Konturen zu verleihen.

Damit lässt sich festhalten: Durch die Einführung der Kennzeichnungspflicht und die vorsichtige Begründung einer Verantwortlichkeit der sozialen Netzwerke, kommt der Gesetzgeber seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nach. Er implementiert ein regulatorisches Instrument, das die aufgezeigten verfassungsnormativen Spannungen in angemessener Weise löst. Auf der einen Seite dämpft das Transparenzgebot das manipulative Potenzial von Social Bots. Auf der an-

deren Seite schränkt es weder die Kommunikationsgrundrechte der Nutzer noch die Berufsfreiheit der Plattformbetreiber unverhältnismäßig ein. Trotz des grundsätzlich positiven Zwischenfazits darf jedoch eines nicht übersehen werden: Angesichts der begrenzten territorialen Reichweite sowie den Schwierigkeiten bei der Rechtsdurchsetzung bietet der implementierte Regulierungsansatz keinen absoluten Schutz vor den Risiken automatisierter Meinungsbeeinflussung. Es ist daher auszuloten, ob und wie das gegenwärtige Regulierungskonzept optimiert werden kann.

C. Regulierungsperspektiven *de lege ferenda*

In einem nächsten Schritt soll der Blick auf Regulierungsinstrumente geworfen werden, die *de lege ferenda* eine Rolle spielen könnten.¹⁸¹ Dabei wird zunächst aufgezeigt, dass pauschale Verbote kein verhältnismäßiges Mittel sind, um den von Social Bots ausgehenden Manipulationsrisiken zu begegnen. Denkbar wäre allerdings eine Ergänzung der bestehenden Kennzeichnungspflicht durch zusätzliche Transparenzvorgaben für die Betreiber sozialer Netzwerke. Darüber hinaus könnten Sonderregeln für Parteien eingeführt werden. Schließlich wird auf aktuelle Regulierungsbestrebungen der EU eingegangen.

I. Vermeidung von eingriffsintensiven Verboten

Angesichts der negativen Auswirkungen, die Social Bots auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung haben können, wird immer wieder die Forderung laut, ihren Einsatz gesetzlich zu verbieten.¹⁸² In diesem Kontext gilt es zunächst eine Präzisierung vorzunehmen. Denn das manipulative Talent von Social Bots basiert auf unterschiedlichen Faktoren, die zum Gegenstand eines Verbotstatbestands gemacht werden können. Dazu zählen insbesondere der Einsatz eines automatisierten Kommunikationssystems, die Täuschung über den Automatisierungsumstand sowie die Verwendung pseudonymisierter Profile. Im Rahmen einer normativen Einordnung potenzieller Regulierungsinstrumente ist die Feststellung, dass ein Verbot von Social Bots unverhältnismäßig ist,¹⁸³ deshalb zu pauschal. Vielmehr gilt es zwischen den genannten Manipulationsfaktoren zu unterscheiden. Diesbezüglich lässt sich festhalten, dass ein Verbot der Täuschung über den Automatisierungsumstand nichts anderes als die Kehrseite der Kenn-

¹⁸¹ Einen normativen Rahmen für Regulierungsperspektiven zeichnet auch *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 296 ff.

¹⁸² Siehe etwa *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (24 f.), die ein gesetzliches Verbot von Social Bots „für bestimmte Zeiträume, Akteure und Kanäle“ in Erwägung ziehen; *Fechner*, in: Uhle (Hrsg.), *Information und Einflussnahme*, S. 157 (163).

¹⁸³ So aber etwa *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (205); *Eglil/Rechsteiner*, AJP/PJA 2017, S. 249 (257); *Fehling/Leymann*, AfP 2020, S. 118.

zeichnungspflicht ist,¹⁸⁴ deren verfassungsrechtlichen Implikationen bereits erörtert wurden.¹⁸⁵ Im Folgenden werden deshalb die beiden anderen Manipulationsfaktoren in den Blick genommen. Dabei wird sich zeigen, dass eine Verbotsarchitektur, die automatisierte Kommunikation grundsätzlich untersagt oder die Anonymität im digitalen Raum weitgehend einschränkt, keine angemessene Reaktion auf die Risiken des Social Bot-Phänomens darstellt.

1. Verbot automatisierter Kommunikation in sozialen Netzwerken

Die Automatisierung von Kommunikation birgt die Gefahr missbräuchlicher Verhaltensweisen. Insbesondere ermöglicht sie es, die Quantität kommunikativer Handlungen beliebig zu steigern. So können nicht nur die Popularitätsindikatoren der digitalen Öffentlichkeit manipuliert und der Meinungsbildungsprozess verzerrt werden. Vielmehr können Automatisierungsanwendungen auch eingesetzt werden, um fremde Kommunikationskanäle mit Spam zu überfluten und einen sinnvollen Gedankenaustausch zu unterbinden.¹⁸⁶ Diese Missbrauchsrisiken können sich in manifesten Beeinträchtigungen kommunikationsgrundrechtlicher Interessen niederschlagen.

Ein Verbot automatisierter Kommunikationspraktiken innerhalb sozialer Netzwerke könnte sich damit zumindest auf einen legitimen Zweck stützen. Geeignet wäre die Maßnahme insbesondere dann, wenn sie nicht nur die einzelnen Nutzer, sondern auch die Plattformbetreiber adressiert. Denn diese sind in der Lage, den Einsatz von Automatisierungsanwendungen durch technische Maßnahmen – wie etwa die Einschränkung des Zugriffs auf Programmierschnittstellen (API) – deutlich zu erschweren.¹⁸⁷ Fraglich ist dagegen, ob ein pauschales Verbot erforderlich ist. Schließlich lassen sich die Missbrauchsrisiken automatisierter Kommunikationspraktiken auch durch Kennzeichnungspflichten und gegebenenfalls die Untersagung besonders aggressiver Verhaltensweisen eindämmen. Diese Maßnahmen zeichnen sich zwar durch eine geringere Eingriffsintensität aus. Allerdings ist angesichts der angedeuteten Durchsetzungsschwierigkeiten davon auszugehen, dass sie nicht die gleiche Effektivität wie ein grundsätzliches Automatisierungsverbot aufweisen. Berücksichtigt man die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers würde ein solcher Regulierungsvorstoß deshalb nicht an der fehlenden Erforderlichkeit scheitern.

Dass eine pauschale Untersagung der Kommunikationsautomatisierung unverhältnismäßig ist, zeigt sich jedoch spätestens im Rahmen der Angemessen-

¹⁸⁴ In diese Richtung auch v. *Ungern-Sternberg*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 3 (19).

¹⁸⁵ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.I.4.

¹⁸⁶ Siehe zu den Kommunikationsstrategien, die wesentlich auf den quantitätssteigernden Effekten automatisierter Kommunikation beruhen, oben unter Teil 1.B.III.1. und Teil 1.B.III.2.

¹⁸⁷ Dazu *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (204).

heitsprüfung. Bei der Programmierung und Verwendung von Softwareanwendungen handelt es sich um eine legitime Form moderner Individualkommunikation, die mit zunehmenden Programmierkenntnissen innerhalb der Bevölkerung weiter an Bedeutung gewinnen wird. Wer einen Kommunikationsalgorithmus einsetzt, um seine Meinung zu äußern und zu verbreiten, kann sich auf den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG berufen.¹⁸⁸ Dieses Recht wird in unverhältnismäßiger Weise verkürzt, wenn die Automatisierung grundsätzlich untersagt wird. Ein pauschaler Verbotsmechanismus verhindert nicht nur missbräuchliche Verhaltensweisen, sondern schränkt auch legitime Automatisierungsanwendungen ein. Chatbots und vergleichbare Kommunikationswerkzeuge können bei zunehmender Digitalisierung zwischenmenschlicher Interaktionen viele sinnvolle Aufgaben erfüllen – sei es im privaten, wirtschaftlichen oder politischen Kontext. Solche Innovationspotenziale sollten nicht durch ein grundsätzliches Verbot erstickt werden.¹⁸⁹ Dieses Ergebnis erhärtet sich, wenn man die Grundrechtspositionen der Plattformbetreiber in die Abwägung einbezieht: Die Anbieter sozialer Netzwerke haben ein Interesse daran, offene Programmierschnittstellen anzubieten und automatisierte Anwendungen von Drittanbietern zuzulassen.¹⁹⁰ Ein Verbot von Automatisierungsanwendungen innerhalb der sozialen Netzwerke wäre somit auch als Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) zu werten.¹⁹¹ Es lässt sich also festhalten, dass ein grundsätzliches Verbot automatisierter Kommunikation kein adäquates Regulierungsinstrument darstellt. Es lässt zu wenig Raum für innovative Interaktionsformen und schränkt die grundrechtlichen Freiheiten in digitalen Umgebungen unangemessen ein.

2. Einschränkung anonymer Kommunikation durch Klarnamen- oder Identifizierungspflicht

Ein weiterer Regulierungsansatz, durch den das von Social Bots ausgehende Risiko für den Meinungsbildungsprozess effektiv reduziert werden könnte, ist die Einschränkung anonymer Kommunikation innerhalb der sozialen Netzwerke. Das Manipulationspotenzial von Social Bots basiert auf der Möglichkeit, viele authentisch wirkende Kommunikationsprofile gleichzeitig zu kontrollieren. Der orchestrierte Einsatz pseudomenschlicher Accounts erlaubt es, gesellschaftlichen Rückhalt für bestimmte Personen oder Inhalte zu simulieren und so das öffentliche Meinungsbild zu verzerren. Voraussetzung dafür ist, dass die Initiatoren einer Manipulationskampagne eine große Anzahl an Nutzerkonten eröffnen und ohne Angabe ihrer wahren Identität einsetzen können. Wenn jeder Kommunikationsteilnehmer innerhalb eines sozialen Netzwerks dagegen nur einen einzigen Account bedienen könnte und dabei seinen echten Namen verwenden

¹⁸⁸ Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.3.

¹⁸⁹ Schröder, DVBl. 2018, S. 465 (470); Paall/Hennemann, ZRP 2017, S. 76 (79).

¹⁹⁰ Milker, InTeR 2017, S. 199 (204).

¹⁹¹ Milker, InTeR 2017, S. 199 (206).

müsste, wären illegitime Beeinflussungen durch Social Bots deutlich schwerer zu verwirklichen.

a) Klarnamenpflicht

Die vollständige Aufhebung anonymer Kommunikation wird unter dem Begriff der „Klarnamenpflicht“ diskutiert.¹⁹² Sie verbietet die pseudonyme Nutzung sozialer Netzwerke und verlangt von jedem Kommunikationsteilnehmer, dass er unter seinem echten Namen auftritt. Als Argument für ein „digitales Vermummungsverbot“¹⁹³ wird insbesondere vorgebracht, dass in einem offenen Diskurs jeder Kommunikationsteilnehmer für das eigene Handeln Verantwortung zu übernehmen habe und deshalb identifizierbar sein müsse.¹⁹⁴ Eine Klarnamenpflicht statuieren unter anderem die Nutzungsbedingungen von Facebook. Allerdings wird sie dort nur in Ausnahmefällen kontrolliert und durchgesetzt; insbesondere verlangt die Plattform bei der Erstellung eines Nutzerkontos keinen Identitätsnachweis.¹⁹⁵ Auf einfachgesetzlicher Ebene gilt dagegen bislang gemäß § 19 Abs. 2 TTDSG¹⁹⁶ der Grundsatz, dass die „Nutzung von Telemedien [...] anonym oder unter Pseudonym“ möglich sein soll. Die Einführung einer gesetzlichen Klarnamenpflicht wäre ein Paradigmenwechsel, der tiefgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Konfliktpotenzial besteht zunächst aus datenschutzrechtlicher Perspektive. Das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ableitbare Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährt jedem Individuum die Befugnis, „grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“.¹⁹⁷ Diese Grundrechtsposition wird beeinträchtigt, wenn soziale Netzwerke nur unter öffentlicher Preisgabe der eigenen Identität genutzt werden können.¹⁹⁸ Wer im Internet stets unter seinem Klarna-

¹⁹² Zur aktuellen Debatte in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft siehe das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Überblick über den aktuellen Diskussionsstand und rechtliche Grundlagen zum Thema „Klarnamenpflicht im Internet“ (Az. WD 10 – 3000 – 003/20), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/691400/10dd5fe59e4dc35885d4752f25126350/WD-10-003-20-pdf-data.pdf> (4.11.2023), S. 7 ff.

¹⁹³ Kritisch zu diesem Begriff, der in der Diskussion um eine Klarnamenpflicht immer wieder verwendet wird, *Schwander*, ZRP 2019, S. 207 (207 ff.).

¹⁹⁴ Siehe zu diesem Argument *Kluge*, K&R 2017, S. 230 (231). Für eine Klarnamenpflicht hat sich unter anderem der CDU-Politiker *Wolfgang Schäuble* ausgesprochen, siehe *Amann* u.a., Digitales Vermummungsverbot, Schäuble drängt auf Klarnamen im Netz, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/wolfgang-schaeuble-will-klarnamen-pflicht-im-internet-a-1267993.html> (4.11.2023): „Für eine offene Gesellschaft ist es schwer erträglich, wenn sich die Menschen bei Debatten im Internet nicht offen gegenüber treten.“

¹⁹⁵ Zur Klarnamenpflicht auf Facebook siehe oben unter Teil 4.A.IV. 1.

¹⁹⁶ Vormals § 13 Abs. 6 TMG.

¹⁹⁷ BVerfGE 65, 1 (42).

¹⁹⁸ Siehe Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Überblick über den aktuellen Diskussionsstand und rechtliche Grundlagen zum Thema „Klarnamen-

men kommuniziert, hinterlässt eine tiefe Spur persönlicher Daten, die von einem unbestimmten Personenkreis abgerufen und weiterverarbeitet werden können.¹⁹⁹ Eine Klarnamenpflicht erschwert die datensparsame Nutzung digitaler Kommunikationsräume und verkürzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erheblich.²⁰⁰

Noch gravierender ist jedoch der Eingriff in die Meinungsfreiheit. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG schützt das Recht auf anonyme Kommunikation. Die Möglichkeit, eine Meinung öffentlich zu äußern, ohne dabei die eigene Identität zu offenbaren, dient einem effektiven Freiheitsschutz: Niemand soll aus Angst vor Repression davon abgehalten werden, sich kommunikativ zu betätigen.²⁰¹ Eine gesetzliche Klarnamenpflicht hätte zur Folge, dass anonyme Äußerungen innerhalb der sozialen Netzwerke nicht mehr möglich wären. Ob eine solche Maßnahme der Integrität des Diskurses letztlich zugute käme, ist zweifelhaft.²⁰² Sicher ist dagegen, dass sie viele Personen daran hindern würde, die eigene Meinung im öffentlichen Raum zu artikulieren. Wer gesellschaftliche Stigmatisierung, politische Verfolgung oder auch nur wirtschaftliche Nachteile zu befürchten hat, wird davor zurückschrecken, sich unter Angabe des eigenen Klarnamens zu äußern. Eine solche Selbstzensur limitiert nicht nur die kommunikativen Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums. Sie schadet auch dem demokratischen Prozess, der auf ein vielfältiges Meinungsspektrum und die aktive Partizipation der Bürger angewiesen ist. Auch wenn die Anonymität in digitalen Kommunikationsräumen mitursächlich für missbräuchliche Verhaltensweisen sein mag, sollte sie nicht durch die Einführung einer gesetzlichen Klarnamenpflicht vollständig untersagt werden.²⁰³

b) Identifizierungspflicht

Eine weitere Regulierungsoption, die das Recht auf Anonymität einschränkt, aber im Vergleich zur Klarnamenpflicht ein mildereres Mittel darstellt, ist die Einführung einer Identifizierungspflicht. Eine solche hindert die Nutzer sozialer

pfligt im Internet“ (Az. WD 10 – 3000 – 003/20), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/691400/10dd5fe59e4dc35885d4752f25126350/WD-10-003-20-pdf-data.pdf> (4.11.2023), S. 22; Kluge, K&R 2017, S. 230 (232); Laude, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 321.

¹⁹⁹ Milker, InTeR 2017, S. 199 (205); Caspar, ZRP 2015, S. 233 (235).

²⁰⁰ Vgl. Caspar, ZRP 2015, S. 233 (235).

²⁰¹ Zum Recht auf anonyme Meinungsäußerung und dem teleologischen Hintergrund siehe oben unter Teil 2.B.III.4.b.cc).(2).

²⁰² Schimmele, Staatliche Verantwortung für diskursive Integrität in öffentlichen Räumen, S. 247.

²⁰³ Zu diesem Ergebnis gelangen auch Schwander, ZRP 2019, S. 207 (208 f.); Kersten, JuS 2017, S. 193 (197, 199); Glaser, NVwZ 2012, S. 1432 (1437); Laude, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 321; Buermeyer, Statt Klarnamen: Digitales Gewaltschutzgesetz, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/statt-klarnamen-digitales-gewaltschutzgesetz> (4.11.2023).

Netzwerke nicht daran, pseudonym zu kommunizieren. Sie müssen weder ihren echten Namen noch andere persönliche Informationen öffentlich preisgeben. Vielmehr wird lediglich vorausgesetzt, dass die Identität aller Nutzer im Rahmen des Registrierungsprozesses verifiziert wird. Darüber hinaus werden – je nach Ausgestaltung der Regelung – bestimmte personenbezogene Daten erhoben und gespeichert. Implementiert wurde eine Identifizierungspflicht etwa in China,²⁰⁴ in Österreich wurde sie zwar intensiv diskutiert, aber letztlich nicht umgesetzt.²⁰⁵ Auch in Deutschland steht das Regulierungsinstrument auf der politischen Agenda. Im Februar 2020 legten die Bundesländer Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern dem Bundesrat einen Gesetzentwurf vor, in dem vorgeschlagen wird, eine Identifizierungspflicht in das NetzDG aufzunehmen: Danach sollen die Anbieter sozialer Netzwerke verpflichtet werden, „die Nutzer bei der Registrierung zu identifizieren“ und deren Namen, Anschrift sowie Geburtsdatum zu erheben; die Verifizierung der Identität soll insbesondere durch die Vorlage eines amtlichen Ausweises erfolgen können.²⁰⁶

Für die Einführung einer Identifizierungspflicht sprechen im Wesentlichen zwei Argumente. Erstens kann sie dazu beitragen, die Rechtsdurchsetzung in digitalen Kommunikationsräumen effektiver zu gestalten.²⁰⁷ Insbesondere werden die Ermittlungen nach strafbaren Verhaltensweisen erleichtert, wenn jeder Nutzeraccount einer verantwortlichen Person zugeordnet werden kann.²⁰⁸ Zweitens erschwert die Identifizierungspflicht manipulative Kommunikationsstrategien und fördert die Repräsentativität digitaler Stimmungsbilder. Durch die obligatorische Verifizierung wird sichergestellt, dass hinter jedem Nutzerkonto eine

²⁰⁴ Siehe dazu *Steiling*, Klarnamenpflicht: China verbietet anonyme Kommentare, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2017/klarnamenpflicht-china-verbietet-anonyme-kommentare> (4.11.2023).

²⁰⁵ Siehe § 3 des Entwurfs für ein Bundesgesetz über Sorgfalt und Verantwortung im Netz, abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/ME/ME_00134/fnameorig_747395.html (4.11.2023).

²⁰⁶ Gesetzesantrag der Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes zum Zweck der Erleichterung der Identifizierbarkeit im Internet für eine effektivere Bekämpfung und Verfolgung von Hasskriminalität, BR-Drs. 70/20, S. 3 f. Dieser Vorstoß erfuhr unter anderem durch die Innenministerkonferenz der Länder politische Unterstützung, siehe Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, abrufbar unter: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2020-06-17_19/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (4.11.2023).

²⁰⁷ Zu diesem Argument siehe *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 289 ff., der für die Einführung einer „digitalen Ausweispflicht“ plädiert.

²⁰⁸ So die Begründung des Gesetzesantrags der Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes zum Zweck der Erleichterung der Identifizierbarkeit im Internet für eine effektivere Bekämpfung und Verfolgung von Hasskriminalität, BR-Drs. 70/20, S. 7 f.

reale Person steht und nicht massenweise gefälschte Profile erstellt werden können. Dieser Effekt ist insbesondere mit Blick auf das Konzept der kommunikativen Chancengleichheit zu begrüßen: Wenn keine Person durch die illegitime Vervielfältigung der eigenen kommunikativen Präsenz Vorteile im Meinungskampf erlangen kann, verwirklicht sich das Prinzip „one man, one voice“.²⁰⁹ Jeder Kommunikationsteilnehmer hat dann in den sozialen Netzwerken nur eine Stimme und der Erfolg einer Meinung kann nicht durch den orchestrierten Einsatz digitaler Scheinidentitäten manipuliert werden.

Trotz der Vorteile, die eine Identifizierungspflicht mit sich brächte, ist sie aus verfassungsrechtlicher Perspektive kritisch zu beurteilen. In ihrer Eingriffsintensität bleibt sie zwar hinter dem Instrument der Klarnamenpflicht zurück – die Argumente für einen umfassenden Anonymitätsschutz greifen in der Sache aber trotzdem. Denn auch wenn die Nutzer nicht verpflichtet werden, ihren Namen öffentlich preiszugeben, schränkt die Identifizierungspflicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein.²¹⁰ Nach der Gesetzesinitiative der Bundesländer Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern sollen die Plattformbetreiber mit dem Namen, dem Geburtsdatum und der Anschrift nicht nur sensible personenbezogene Daten eines jeden Nutzers erheben, sondern diese auch mittels eines offiziellen Identitätsnachweises verifizieren. Dadurch wird die Datensammlung der Informationsintermediäre prominent erweitert, während auf Nutzerseite zusätzliche Autonomieverluste zu verzeichnen sind. Diese Perpetuierung der Datenmacht der Plattformbetreiber ist mit Blick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht begrüßenswert. Das muss erst recht gelten, wenn man berücksichtigt, dass in der Vergangenheit immer wieder Sicherheitslücken dazu führten, dass Nutzerdaten öffentlich wurden.²¹¹

Auch mit dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit gerät die Identifikationspflicht in einen Konflikt. Zwar erlaubt sie die pseudonyme Nutzung der sozialen Netzwerke und gewährt damit jedenfalls ein Mindestmaß an Schutz vor Repression. Ob dieser Schutz ausreicht, um eine möglichst umfassende Verwirklichung kommunikativer Freiheit zu gewährleisten, ist jedoch fraglich. Denn die Tatsache, dass die sozialen Netzwerke – und mittelbar die staatlichen Behörden – jeden Kommunikationsakt einer bestimmten Person zuordnen können, erleichtert nicht nur die Verfolgung rechtswidriger Verhaltensweisen, sondern eröffnet auch Missbrauchspotenzial. In den falschen Händen kann das Identifizierungserfordernis zum Instrument staatlicher Überwachung und politischer Repression werden. Dabei ist zu beachten, dass eine digitale Meinungsäußerung sich nicht wie

²⁰⁹ Siehe dazu oben unter Teil 3.D.III.3.b).cc).(2).

²¹⁰ Kritisch auch *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (22).

²¹¹ So wurden etwa im Frühjahr 2021 persönliche Informationen von über 500 Millionen Facebook-Nutzern in einem Internetforum veröffentlicht, siehe dazu die unternehmenseigene Pressemitteilung, *Clark*, The Facts on News Reports About Facebook Data, abrufbar unter: <https://about.fb.com/news/2021/04/facts-on-news-reports-about-facebook-data> (4.11.2023).

eine spontane Stellungnahme im politischen Streitgespräch schnell wieder verflüchtigt, sondern auf den Servern der Plattformbetreiber dokumentiert ist. Die dauerhafte Speicherung und jederzeitige Abrufbarkeit der Kommunikationsakte ist der Grund, warum dem Anonymitätsschutz in digitalen Räumen ein besonderer Stellenwert einzuräumen ist.²¹² Bereits die abstrakte Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt identifiziert zu werden, kann sich negativ auf die kommunikative Freiheit auswirken. Insbesondere Personen, die politische Verfolgung fürchten, werden sich in den sozialen Netzwerken nicht offen äußern können. Diese Gefahr gilt es sowohl aus Gründen des Minderheitenschutzes als auch mit Blick auf einen pluralen Diskurs in der demokratischen Öffentlichkeit zu verhindern.

Damit kann festgehalten werden, dass aus verfassungsrechtlicher Perspektive gute Gründe gegen die Einführung einer Identifizierungspflicht sprechen. Jedenfalls in der Ausgestaltung, wie sie von den Bundesländern Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern vorgeschlagen wurde, bringt das Regulierungsinstrument die konfligierenden Grundrechtsinteressen nicht in einen angemessenen Ausgleich.²¹³ Die „Pflicht“, umfangreiche personenbezogene Daten zu erheben, verstärkt die Machtstellung der Plattformbetreiber und schränkt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Nutzer ein. Gleichzeitig hat die Aufhebung der Anonymität negative Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit: Die dauerhafte Identifizierbarkeit kann dazu führen, dass einzelne Grundrechtsträger vom Gebrauch ihrer kommunikativen Freiheit absehen. Das Recht auf Anonymität sollte nicht vorschnell zu Gunsten einer effektiveren Strafverfolgung oder gar eines „repräsentativen Internets“ aufgegeben werden. Der Rechtsschutz in digitalen Kommunikationsräumen lässt sich auch auf anderem Wege verbessern,²¹⁴ und ob der Staat auf ein „repräsentatives Internet“ hinwirken sollte, er-

²¹² Siehe dazu oben unter Teil 2.B.III.4.b).cc).(2).

²¹³ Siehe die kritische Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Informationsrecht zum Entwurf eines Gesetzes über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien sowie zur Änderung des Telemediengesetzes (Januar 2021), abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-TTDSG/dav.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (4.11.2023). Für eine Identifizierungspflicht dagegen *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 289 ff.

²¹⁴ In diesem Zusammenhang ist etwa der Vorschlag für ein Gesetz gegen digitale Gewalt zu nennen: Dieses soll Betroffenen die Möglichkeit geben, im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens gegen einzelne Accounts vorzugehen, ohne dass die Identität des Nutzers offengelegt werden muss. Siehe dazu das Eckpunktepapier des Bundesministeriums der Justiz, abrufbar unter: https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Eckpunkte/Digitale_Gewalt_Eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (4.11.2023). Ein Gesetzentwurf der Gesellschaft für Freiheitsrechte ist abrufbar unter: <https://freiheitsrechte.org/theme/n/demokratie/marie-munk-initiative> (4.11.2023). Zu der Idee siehe auch *Buermeyer*, Statt Klarnamen: Digitales Gewaltschutzgesetz, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/statt-klarnamen-digitales-gewaltschutzgesetz> (4.11.2023).

scheint ohnehin fraglich.²¹⁵ Sollte sich der Gesetzgeber dennoch für eine Identifizierungspflicht entscheiden, so wäre aus verfassungsrechtlicher Perspektive jedenfalls geboten, dass eine möglichst datensparsame Umsetzung gewählt wird.²¹⁶ Insbesondere sollte die Verifizierung nicht durch die Plattformbetreiber, sondern eine unabhängige Clearing-Stelle erfolgen.

II. Politische Parteien als potenzielle Regulierungsadressaten

Bei der Suche nach einer geeigneten Reaktion auf die Bedrohungspotenziale automatisierter Meinungsbeeinflussung sollten auch parteienrechtliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden. So wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur immer wieder darauf hingewiesen, dass die politischen Parteien sinnvolle Adressaten einer Social Bot-Regulierung darstellen können.²¹⁷ Mit Blick auf die zentrale Rolle, die die politischen Parteien im demokratischen System des Grundgesetzes einnehmen, handelt es sich dabei um einen legitimen Ansatz. Denn sie fungieren als vermittelndes Element zwischen Bürger und Staat und prägen den öffentlichen Kommunikationsprozess in besonderem Maße.²¹⁸ Die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Parteien, deren normatives Fundament in Art. 21 GG liegt, schlägt sich einerseits in spezifischen Rechten und Privilegien nieder; andererseits folgt aus ihr eine besondere Verantwortung für die Integrität des politischen Prozesses. Insbesondere mündet der öffentliche Status der Partei in einer verfassungsrechtlichen Transparenzerwartung, die im Kontext manipulativer Verhaltensweisen als Grundlage für einen regulatorischen Eingriff dienen kann.²¹⁹

²¹⁵ *Milker*, ZUM 2017, S. 216 (220); *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat, S. 155 (168).

²¹⁶ Eine potenzielle Ausgestaltung skizzieren *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (22).

²¹⁷ Siehe *Drexler*, ZUM 2017, S. 529 (543); *ders.*, in: Gerard/Lianos (Hrsg.), Reconciling Efficiency and Equity, S. 242 (263); *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (24); *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 324; *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (471); *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (206); *Paall/Hennemann*, ZRP 2017, S. 76 (79); *Magen*, VVDStRL 77 (2018), S. 67 (98); *Spiecker gen. Döhmann*, VVDStRL 77 (2018), S. 9 (50); *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (83). Ein konkreter Gesetzesvorschlag wurde in den USA diskutiert, letztlich aber nicht umgesetzt, siehe Bot Disclosure and Accountability Act of 2019, abrufbar unter: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2125/text> (4.11.2023): „No candidate (including any authorized committee of a candidate) or political party may (A) use or cause to be used any automated software programs or processes intended to impersonate or replicate human activity online to make, amplify, share, or otherwise disseminate any public communication; or (B) solicit, accept, purchase or sell any automated software programs or processes intended to impersonate or replicate human activity online for any purpose.“

²¹⁸ Zur verfassungsrechtlichen Sonderstellung der Parteien siehe oben unter Teil 3.E.II.1.

²¹⁹ *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, S. 67 (83). Siehe dazu auch oben unter Teil 3.E.II.4.

Dabei sind unterschiedliche gesetzliche Ausgestaltungen denkbar: So könnte es politischen Parteien grundsätzlich verboten werden, automatisierte Profile zu betreiben oder pseudonym zu kommunizieren.²²⁰ Möglich wäre auch, eine „allgemeine ‚Lauterkeitsvorgabe‘“ nach wettbewerbsrechtlichen Vorbild in das Parteiengesetz aufzunehmen.²²¹ Der politisch-demokratische Prozess im Allgemeinen und der Konkurrenzkampf der Parteien im Besonderen ist auf einen funktionierenden Wettbewerb angewiesen,²²² sodass ein „Recht des unlauteren politischen Wettbewerbs“ eine angemessene Reaktion auf digitale Manipulationsszenarien darstellen könnte.²²³ Durch die Unterbindung illegitimer Kommunikationspraktiken ließen sich Wettbewerbsverzerrungen verhindern und der Grundsatz der Chancengleichheit fördern. Verstöße gegen parteispezifische Regulierungsvorgaben könnten insbesondere durch eine Reduzierung der staatlichen Finanzierung bzw. der Wahlkampfkostenerstattung sanktioniert werden.²²⁴

Unabhängig davon, dass zumindest eingriffsintensive Verbotstatbestände mit Blick auf die kommunikativen Freiheiten der politischen Parteien nicht unproblematisch sind,²²⁵ ist ein parteispezifischer Regulierungsansatz derzeit nicht geboten. Denn parteirechtliche Regelungen sind nur dann sinnvoll, wenn in der Praxis zumindest die Möglichkeit besteht, dass eine Social Bot-Kampagne einer Partei zugeordnet werden kann. Tatsächlich bereitet jedoch bereits die einfache Erkennung von automatisierten Profilen erhebliche Probleme.²²⁶ Noch schwieriger dürfte es sein, den identifizierten Social Bot-Einsatz einer politischen Partei zuzurechnen.²²⁷ Für die Frage, unter welchen Bedingungen sich eine kommunikative Handlung einer Partei zurechnen lässt, bieten sich die Grundsätze an, die das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des NPD-Verbotsverfahrens aufgestellt hat: Unproblematisch ist die Zurechnung danach lediglich bei Tätigkeiten der Parteiorgane, insbesondere der Parteiführung und leitender Funktionäre; bei einfachen Mitgliedern und Anhängern muss dagegen nachgewiesen werden, dass

²²⁰ Zu einem parteispezifischen Verbot siehe etwa *Laude*, Automatisierte Meinungsbeflussung, S. 324 f.; *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (24); *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (471); *Paall/Hennemann*, ZRP 2017, S. 76 (79).

²²¹ Zu diesem Vorschlag siehe Bericht der Länderarbeitsgruppe „Social Bots“, September 2017, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023), S. 38.

²²² Siehe dazu oben unter Teil 3.D.II.1. und Teil 3.E.II.3.

²²³ *Magen*, VVDStRL 77 (2018), S. 67 (97 f.).

²²⁴ Mit diesem Vorschlag *Spiecker gen. Döhmann*, VVDStRL 77 (2018), S. 9 (50); *Drexler*, ZUM 2017, S. 529 (543).

²²⁵ Insbesondere ein pauschales Automatisierungsgebot sowie eine Klarnamenpflicht wären aus grundrechtlicher Perspektive zumindest fraglich – zu den parteispezifischen Wertungen siehe oben unter Teil 3.E.II.4.c); allgemein zur Verhältnismäßigkeit dieser Regulierungsinstrumente siehe oben unter Teil 4.C.I.

²²⁶ Siehe dazu oben unter Teil 1.A.V.

²²⁷ Bericht der Länderarbeitsgruppe „Social Bots“, September 2017, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023), S. 38.

die Partei sich die jeweilige Handlung zu eigen macht oder jedenfalls billigt.²²⁸ Dieser Nachweis wird jedoch bei digitalen Manipulationspraktiken kaum zu erbringen sein. Vielmehr könnte eine nur für Parteien geltende Regel leicht umgangen werden, indem die Social Bot-Kampagne von externen Personen initiiert wird.²²⁹ Dass eine Partei den Manipulationsversuch öffentlich billigt und dadurch einen Zurechnungszusammenhang begründet, ist bei drohenden Sanktionen unwahrscheinlich.

Letztlich ist eine spezifische Regelung für politische Parteien auch nicht erforderlich. Denn die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV gilt für sämtliche Nutzer sozialer Netzwerke und damit auch für Parteien. Diese sind also bereits *de lege lata* zu Transparenz verpflichtet und müssen automatisierte Accounts als solche kennzeichnen. Ein über diese allgemeine Vorschrift hinausgehendes Regulierungskonzept ist erst geboten, wenn nachgewiesen wird, dass die politischen Parteien Social Bots in größerem Umfang einsetzen. Bis dahin bildet eine Kombination aus Kennzeichnungspflicht und Selbstverpflichtungserklärungen²³⁰ eine ausreichende normative Grundlage, um den Gefahren einer automatisierten Meinungsbeeinflussung durch politische Parteien angemessen zu begegnen.²³¹

III. Erweiterte Transparenzpflichten für die Betreiber sozialer Netzwerke

Der Gesetzgeber hat mit der für die Nutzer sozialer Netzwerke geltenden Kennzeichnungspflicht (§ 18 Abs. 3 MStV) sowie der Verantwortlichkeit der Plattformbetreiber (§ 93 Abs. 4 MStV) ein risikoadäquates Regulierungskonzept auf den Weg gebracht.²³² Es schließt automatisierte Meinungsbeeinflussungen nicht aus, stellt aber ein normatives Instrumentarium zur Verfügung, mit dem die Ri-

²²⁸ BVerfGE 144, 20 (215 f.).

²²⁹ Mit dieser Einschätzung auch *Krüper*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, S. 67 (84); *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (471); Bericht der Länderarbeitsgruppe „Social Bots“, September 2017, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023), S. 38.

²³⁰ Zu den Selbstverpflichtungserklärungen der Parteien vor der Bundestagswahl 2017 *Neudert*, *Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale*, Working Paper No. 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Germany_LMNeditv3.pdf (4.11.2023), S. 20; *Amann* u.a., *Der Spiegel* vom 22.10.2016, S. 44 (44); siehe exemplarisch die Selbstverpflichtungserklärung der Partei Bündnis 90/Die Grünen vom 13.2.2017, abrufbar unter: <https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2017/02/2017-02-13-Beschluss-Selbstverpflichtung-Gruene.pdf> (4.11.2023). *Hill*, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung*, S. 47 (54) regt angesichts der digitalen Beeinflussungsmöglichkeiten „weitere Abkommen über einen ‚fairen Wahlkampf‘“ an.

²³¹ *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 324 hält dagegen ein parteispezifische Social Bot-Regulierung für zweckmäßig und beruft sich dabei insbesondere auf den „Signalcharakter“ einer solchen Norm.

²³² Siehe dazu oben unter Teil 4.B.

siken von Social Bots eingedämmt werden können. Noch weitergehende Einschränkungen der kommunikativen Entfaltungsmöglichkeiten durch eingriffsinintensive Verbote sind angesichts der empirischen Unsicherheiten derzeit nicht angezeigt.²³³ Allerdings könnten erweiterte Transparenzpflichten der Plattformbetreiber das aktuelle Regulierungskonzept ergänzen und den Landesmedienanstalten die Kontrolle erleichtern.

§ 93 Abs. 4 MStV verpflichtet die Plattformbetreiber, Sorge dafür zu tragen, dass Telemedien i.S.d. § 18 Abs. 3 MStV gekennzeichnet werden. Die Einbeziehung der Plattformbetreiber ist grundsätzlich ein sinnvoller Schritt, um der Kennzeichnungspflicht optimale Wirksamkeit zu verleihen. Allerdings begegnet die Norm zwei Problemen. Erstens ist der Verantwortungstatbestand sehr weit formuliert, sodass unklar ist, welche Pflichten sich für die Plattformbetreiber ergeben. Deshalb sind die Landesmedienanstalten aufgerufen, den Verhaltensmaßstab zu präzisieren. Dabei kommt insbesondere das Instrument einer konkretisierenden Satzung bzw. Richtlinie in Betracht.²³⁴ Daran anknüpfend stellt sich – zweitens – die Frage, wie die Einhaltung der Pflichten wirksam kontrolliert werden kann. In diesem Kontext lässt sich Folgendes feststellen: Angesichts des weiten Handlungsspielraums der Plattformbetreiber wird es den Landesmedienanstalten schwerfallen, einen Pflichtverstoß nachzuweisen. Sie können in der Regel nicht nachvollziehen, welche Maßnahmen die Plattformbetreiber implementiert haben und ob diese ausreichen, um eine Kennzeichnung automatisierter Kommunikationsakte sicherzustellen.

Um diesem Kontrolldefizit zu begegnen, kann es sich anbieten, die Verantwortlichkeit der sozialen Netzwerke um spezifische Transparenzpflichten zu erweitern.²³⁵ So könnte von den Plattformbetreibern verlangt werden, dass sie in regelmäßigen Berichten darlegen, welche konkreten Maßnahmen sie ergreifen, um ihrer Sorgetragungspflicht aus § 93 Abs. 4 MStV nachzukommen.²³⁶ Eine solche Transparenzpflicht könnte insbesondere auf zwei Aspekte eingehen: Einerseits könnten die Plattformbetreiber verpflichtet werden, darüber zu informieren, welche organisatorischen Vorkehrungen sie getroffen haben, um eine Kennzeichnung automatisierter Profile zu gewährleisten.²³⁷ Auf Grundlage dieser Selbstauskunft könnten sich die Landesmedienanstalten ein Bild von dem jewei-

²³³ Siehe dazu oben unter Teil 4.C.I.

²³⁴ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.II.3.

²³⁵ So auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 385 f.

²³⁶ Diese Forderung erhebt der Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 22.11.2018, Netzwerkdurchsetzungsgesetz weiterentwickeln – Nutzerrechte stärken, Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken sicherstellen, BT-Drs. 19/5950, S. 3. Vgl. auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 385, der eine Orientierung an § 2 NetzDG vorschlägt.

²³⁷ Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 22.11.2018, Netzwerkdurchsetzungsgesetz weiterentwickeln – Nutzerrechte stärken, Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken sicherstellen, BT-Drs. 19/5950, S. 3. Zu den möglichen Umsetzungsmaßnahmen siehe oben unter Teil 4.B.II.4.

ligen Compliance-Konzept machen und gegebenenfalls Nachbesserungen anregen oder Sanktionen androhen. Andererseits könnten die Berichte Angaben darüber enthalten, wie häufig die sozialen Netzwerke aktiv automatisierte Profile gekennzeichnet oder gar gelöscht haben.²³⁸ Auch diese Angaben könnten den Landesmedienanstalten dabei helfen, die Bemühungen der Plattformbetreiber zu evaluieren. Darüber hinaus wären solche Transparenzberichte eine relevante Informationsressource für die Öffentlichkeit und könnten dazu beitragen, dass die Nutzer für die von Social Bots ausgehenden Gefahren sensibilisiert werden.

Trotz der Vorteile, die eine solche Transparenzpflicht mit sich brächte, ist auf nationaler Ebene Zurückhaltung geboten. Denn mit dem DSA hat die EU einen ambitionierten Regulierungsrahmen für digitale Plattformen auf den Weg gebracht. Der DSA enthält in den Art. 33 ff. ein Compliance-System, das auch die von Social Bots ausgehenden Manipulationsgefahren adressiert. Insbesondere etabliert er in diesem Kontext auch umfangreiche Transparenzpflichten (Art. 42 DSA). Diese dürften auf Grund des Vorrangs des Unionsrechts gegenüber nationalen Regelungsansätzen Sperrwirkung entfalten.

IV. Regulierungsbestrebungen auf EU-Ebene

Digitale Manipulationskampagnen machen an den Grenzen des Nationalstaats keinen Halt. Vielmehr führen die Ubiquität und Volatilität digitaler Interaktionsformen zu einer Entterritorialisierung der Kommunikation.²³⁹ Als Konsequenz verlieren die Steuerungspotenziale nationaler Regulierungskonzepte zunehmend an normativer Kraft.²⁴⁰ Diese Limitierung zeigt sich auch im Kontext des Social Bot-Phänomens: Die Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV gilt gemäß § 1 Abs. 7 MStV lediglich für in Deutschland niedergelassene Telemedizinanbieter.²⁴¹ Manipulationsstrategien, die ihren Ursprung im Ausland haben, werden – trotz ihrer potenziellen Relevanz für den politischen Diskurs in Deutschland – von der Regelung nicht erfasst. Um den Risiken automatisierter Meinungsbeeinflussung möglichst effektiv entgegenzutreten, sind daher auch Regulierungsoptionen jenseits des nationalen Rechts in Betracht zu ziehen.²⁴² Da

²³⁸ Ähnlich *Eggl/Rechsteiner*, AJP/PJA 2017, S. 249 (258), die vorschlagen, dass die Plattformbetreiber „verpflichtet werden, den staatlichen Behörden Auskunft über ihre Kontrolltätigkeit zu erstatten“. Zwar veröffentlichen die sozialen Netzwerke regelmäßig eigene Transparenzberichte, allerdings sind diese zu allgemein und gehen nicht auf die für das Phänomen der Social Bots charakteristischen Manipulationsfaktoren ein, siehe dazu oben unter Teil 4.A.V. 2.

²³⁹ *Cornils*, VVDStRL 76 (2017), S. 391 (400); *Hoffmann-Riem*, AöR 137 (2012), S. 517.

²⁴⁰ Vgl. *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), *Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt*, S. 27 (33); *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, S. 73 (78).

²⁴¹ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.I.1.

²⁴² *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 84 (2020), S. 7 (29); zurückhaltender *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (175); *Fehling/Leymann*, AfP 2020, S. 117 f.

ein breiter internationaler Konsens kein realistisches Szenario darstellt,²⁴³ gewinnen vor allem Initiativen auf EU-Ebene an Bedeutung.²⁴⁴ Die EU hat spätestens mit der DSGVO bewiesen, dass sie gewillt und in der Lage ist, den digitalen Strukturwandel durch effektive Regulierungsinstrumente aktiv mitzugestalten. Während sie auf die Risiken digitaler Desinformations- und Manipulationskampagnen zunächst lediglich in Form eines unverbindlichen Verhaltenskodex reagierte,²⁴⁵ zeichnet sich inzwischen ein deutlicher Richtungswechsel ab. Aktuell liegen zwei Verordnungen vor, die weitreichende Regulierungsvorgaben für digitale Kommunikationsformen enthalten und auch das Phänomen der Social Bots adressieren.

1. Digital Services Act: Compliance-Mechanismus zum Schutz vor „systemischen Risiken“

Mit dem DSA hat die EU ein umfangreiches Regelwerk geschaffen, das die Verantwortlichkeiten digitaler Vermittlungsdienste neu justieren soll. Ziel der Verordnung, die ab dem 17. Februar 2024 volle Geltung entfaltet, ist es einerseits, durch einen harmonisierten Rechtsrahmen die normativen Voraussetzungen für innovative digitale Dienstleistungen zu schaffen.²⁴⁶ Andererseits ist es das explizite Anliegen der Verordnung, „ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld“ zu etablieren und so einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten.²⁴⁷ Die Verordnung löst das Spannungsverhältnis zwischen Innovationsförderung und Grundrechtsschutz, indem sie grundsätzlich an den bereits aus der E-Commerce-RL bekannten Haftungsprivilegierungen für Vermittlungsdienste festhält (Art. 4 ff. DSA),²⁴⁸ aber gleichzeitig – mitunter weitreichende – Sorgfaltspflichten statuiert (Art. 11 ff. DSA). Es wird ein abgestuftes Regelungskonzept verfolgt, bei dem der Verantwortungsmaßstab insbesondere von der Art und der Größe des Vermittlungsdienstes abhängt.²⁴⁹ Für das Phä-

²⁴³ Neben politischen Differenzen spielen hier auch die divergierenden Vorstellungen von Meinungsfreiheit und Öffentlichkeit eine zentrale Rolle, vgl. *Holzmann/Werle*, ZfRSoz 23 (2002), S. 3 (17 f.); *Cornils*, VVDStRL 76 (2017), S. 391 (427).

²⁴⁴ Für einen Handlungsbedarf auf EU-Ebene spricht sich auch *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 418 f. aus.

²⁴⁵ Siehe dazu oben unter Teil 4.A.III.

²⁴⁶ Siehe Art. 1 Abs. 1 sowie Erwägungsgrund 4 DSA.

²⁴⁷ Art. 1 Abs. 1 sowie Erwägungsgrund 3 DSA.

²⁴⁸ Zu den Haftungsprivilegierungen in Art. 4 ff. DSA und den geringfügigen Abweichungen zur E-Commerce-RL siehe *Spindler*, GRUR 2021, S. 545 (548 ff.).

²⁴⁹ Die in der Verordnung zugrundegelegte Taxonomie differenziert zwischen vier aufeinander aufbauenden Regulierungsstufen, nämlich allgemeinen Bestimmungen, die für alle Vermittlungsdienste gelten (Art. 11 ff. DSA), zusätzlichen Bestimmungen für Hosting-Diensteanbieter, einschließlich Online-Plattformen (Art. 16 ff. DSA), zusätzlichen Bestimmungen für Online-Plattformen (Art. 19 ff. DSA) und zusätzlichen Pflichten sehr großer Online-Plattformen (Art. 33 ff. DSA). Überblicksartige Darstellungen des Regelungskonzepts finden sich etwa bei *Kalbhenn/Hemmert-Halswick*, ZUM 2021, S. 184 (186 ff.); *Kaesling*, ZUM 2021, S. 177 (178 ff.); *Schmid/Grewe*, MMR 2021, S. 279 (279 ff.).

nomen der Social Bots sind vor allem die Art. 33 ff. DSA relevant: Sie sehen für „sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen“ einen feingliedrigen Compliance-Mechanismus zum Schutz vor „systemischen Risiken“ vor.

a) Adressaten: Sehr große Online-Plattformen

In der Taxonomie des Verordnungsentwurfs sind Online-Plattformen die zentralen Regulierungsadressaten. Gemäß Art. 3 lit. i) DSA handelt es sich dabei um Vermittlungsdienste, die sich dadurch auszeichnen, dass sie im Auftrag eines Nutzers nicht nur Informationen speichern, sondern sie auch öffentlich verbreiten. Darunter fallen insbesondere die sozialen Netzwerke, die als interaktionsmittelnde Akteure eine zentrale Stellung in der digitalen Kommunikationslandschaft einnehmen.²⁵⁰ Besonders strenge Sorgfaltspflichten sollen nach dem Verordnungsentwurf für die Kategorie der „sehr großen Online-Plattformen“ gelten. Damit sind gemäß Art. 33 Abs. 1 DSA Intermediäre gemeint, die monatlich mehr als 45 Millionen aktive Nutzer innerhalb der Europäischen Union zählen. Solche Plattformen prägen auf Grund ihrer großen Reichweite das gesellschaftliche Zusammenleben in erheblichem Maße und bringen spezifische Risiken mit sich.²⁵¹ Es ist daher zu begrüßen, dass im Rahmen des Verordnungsentwurfs ihre besondere Machtposition mit einer gesteigerten rechtlichen Verantwortung korrespondiert.

b) Der Einsatz von Social Bots als systemisches Risiko

Die in Art. 34 ff. DSA vorgesehenen Sorgfaltspflichten sollen die „systemischen Risiken, die sich aus dem Betrieb und der Nutzung“ sehr großer Online-Plattformen ergeben, eindämmen. Damit knüpft der Verordnungsentwurf an potenzielle Gefahren an, die eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung und damit eine besondere Qualität aufweisen. Art. 34 Abs. 1 S. 3 DSA differenziert zwischen vier Kategorien systemischer Risiken: Neben der Verbreitung rechtswidriger Inhalte werden insbesondere negative Implikationen für die Grundrechtsausübung und die gesellschaftliche Debatte bzw. Wahlprozesse als systemische Risiken qualifiziert.²⁵² Dabei soll gemäß Art. 34 Abs. 2 S. 2 DSA auch die „vorsätzliche Manipulation [eines] Dienstes, auch durch unauthentische Verwendung oder automatisierte Ausnutzung des Dienstes“ eine besondere Relevanz besitzen. Mit dieser Formulierung nimmt die Verordnung eindeutig auf die potenziellen Gefahren

²⁵⁰ Siehe Erwägungsgrund 13 DSA. Zur Klassifizierung in „transaktionsmittelnde“, „informationsmittelnde“ und „interaktionsmittelnde“ Plattformfunktionen siehe *Specht-Riemenschneider* u.a., Grundlegung einer verbrauchergerechten Regulierung interaktionsmittelnder Plattformfunktionalitäten, S. 20 f.

²⁵¹ Siehe Erwägungsgründe 75 und 76 DSA.

²⁵² Für konkretisierende Darstellung der vier Kategorien siehe Erwägungsgründe 80–83 DSA.

des Social Bot-Phänomens Bezug.²⁵³ Die manipulativen Effekte automatisierter Meinungsbeeinflussung werden als systemisches Risiko identifiziert und damit zum Gegenstand des Regulierungskonzepts.

c) *Die einzelnen Pflichten:*

Risikobewertung, Risikominderung, Prüfung, Transparenz

Um die negativen Implikationen sehr großer Online-Plattformen zu minimieren, sieht der Verordnungsentwurf ein mehrstufiges Verantwortlichkeitskonzept vor. Gemäß Art. 34 Abs. 1 S. 1 DSA sollen die Plattformen zunächst alle systemischen Risiken bewerten, „die sich aus der Konzeption oder dem Betrieb ihrer Dienste [...] ergeben“. Die Betreiber sozialer Netzwerke müssen also im Rahmen einer internen Risikobewertung unter anderem analysieren, ob Social Bots auf ihrer Plattform eingesetzt werden und welche negativen Konsequenzen daraus für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess entstehen.

An diese Risikobewertung knüpft Art. 35 Abs. 1 DSA an. Er verlangt, dass die Plattformen aktiv auf die festgestellten Risiken reagieren.²⁵⁴ Die Norm schreibt dabei keine konkrete Vorgehensweise vor, sondern fordert lediglich, dass „angemessene, verhältnismäßige und wirksame Risikominderungsmaßnahmen“ ergriffen werden. Allerdings nennt der Verordnungsgeber in Art. 35 Abs. 1 S. 2 DSA exemplarische Umsetzungsmöglichkeiten und formuliert damit zumindest einen allgemeinen Erwartungshorizont. Um systemische Risiken zu minimieren können die Plattformen insbesondere „die Merkmale oder [die] Funktionsweise ihrer Dienste“ an neuartige Missbrauchsstrategien anpassen (Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. a) DSA). Darunter können auch Maßnahmen fallen, die automatisierte Meinungsbeeinflussungen erschweren. Denkbare Optionen wären etwa regelmäßige Profil-Verifizierungen durch sogenannte Captchas, eine Restriktion der Programmierschnittstellen (API) oder die Einführung einer Kennzeichnungsfunktion.²⁵⁵ Als weitere potenzielle Risikominderungsmaßnahme nennt Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. f) DSA die Stärkung der internen Aufsichts- und Erkennungsmechanismen. Die Optimierung der Erkennungssysteme ist im Kampf gegen Social Bots unverzichtbar: Die zuverlässige Identifizierung automatisierter Manipulationskampagnen ist die zentrale Voraussetzung für ein effektives Schutzkonzept. Ein weiteres Instrument, auf das der Verordnungsentwurf exemplarisch Bezug nimmt, sind Selbstregulierungsmaßnahmen in Form von plattformübergreifen-

²⁵³ Siehe die Klarstellung in Erwägungsgrund 84 DSA: „Solche Risiken können beispielsweise auf die unauthentische Nutzung des Dienstes, wie die Einrichtung von Scheinkonten, die Nutzung von Bots oder die irreführende Nutzung eines Dienstes und andere automatisierte oder teilautomatisierte Verhaltensweisen zurückzuführen sein.“ Siehe auch *Spindler*, GRUR 2021, S. 653 (658).

²⁵⁴ Siehe Erwägungsgrund 86 DSA.

²⁵⁵ Zum Einsatz von „Captchas“ und der Einschränkung der Programmierschnittstellen siehe *Milker*, InTeR 2017, S. 199 (201). Zur Einführung einer Kennzeichnungsfunktion siehe oben unter Teil 4.B.II.4.b).

den Verhaltenskodizes (Art. 35 Abs. 1 lit. h), Art. 45 DSA). In Erwägungsgrund 104 der Verordnung wird explizit festgestellt, dass im Kontext koordinierter Meinungsbeeinflussungen durch Social Bots „die Beteiligung einer sehr großen Online-Plattform an einem Verhaltenskodex und dessen Einhaltung als geeignete Risikominderungsmaßnahme angesehen werden“ kann. In diesem Kontext ist insbesondere der im Jahr 2022 aktualisierte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von Bedeutung.²⁵⁶ Die skizzierten Umsetzungsoptionen sind jedoch weder bindend noch beschreiben sie die potenziellen Maßnahmen abschließend. Letztlich bleibt es Aufgabe der Plattformbetreiber, ein kohärentes Risikominimierungskonzept zu entwickeln. Art. 35 Abs. 1 DSA gewährt dabei einen weiten Handlungsspielraum.

Die Kontrolle und effektive Durchsetzung der sehr weich formulierten Pflichten ist kein einfaches Unterfangen. Der eindeutige Nachweis, dass eine Plattform keine adäquaten Risikominderungsmaßnahmen i.S.d. Art. 35 Abs. 1 DSA implementiert hat, ist schwer zu erbringen. Deshalb sieht der Verordnungsentwurf ein mehrschichtiges Compliance-System vor, durch das die gegen systemische Risiken erbrachten Anstrengungen überwacht und evaluiert werden können. Zunächst müssen sich sehr große Online-Plattformen gemäß Art. 37 Abs. 1 DSA mindestens einmal jährlich auf eigene Kosten einer externen Prüfung unterwerfen.²⁵⁷ Dabei bewertet eine unabhängige Stelle einerseits, ob die gesetzlichen Sorgfaltspflichten eingehalten werden; andererseits wird überprüft, ob die Plattformen in Übereinstimmung mit den selbstinitiierten Verpflichtungszusagen handeln. Die Erkenntnisse werden in einem Bericht festgehalten (Art. 37 Abs. 4 DSA).²⁵⁸ Im Fall eines negativen Prüfergebnisses spricht die Prüfstelle operative Empfehlungen aus, die von den Plattformen umgesetzt werden sollen (Art. 37 Abs. 4 lit. h), Abs. 6 DSA). Ergänzt wird die externe Kontrolle dadurch, dass Art. 41 DSA sehr große Online-Plattformen verpflichtet, eine interne Compliance-Abteilung einzurichten, die die Einhaltung der im Verordnungsentwurf statuierten Pflichten überwacht und zugleich Ansprechpartner für die Aufsichtsbehörden ist.²⁵⁹ Darüber hinaus unterliegen die Plattformen weitreichenden Transparenzpflichten. Nach Art. 43 Abs. 4 DSA müssen sie detaillierte Angaben zu ihrem Umgang mit systemischen Risiken veröffentlichen. Unter anderem sind sie verpflichtet, die Ergebnisse der Risikobewertung, die implementierten Risikominderungsmaßnahmen sowie den Prüfbericht offenzulegen. Abgerundet wird das Compliance-System durch Datenzugangsrechte für Aufsichtsbehörden (Art. 40 Abs. 1 DSA) und unabhängige Forschungseinrichtungen (Art. 40 Abs. 4 DSA).

²⁵⁶ Die Bedeutung für die DSA-Compliance wurde bei Aktualisierung des Verhaltenskodex bereits antizipiert, siehe dazu die Präambel des Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (4.11.2023) Zum Verhaltenskodex siehe auch bereits oben unter Teil 4.A.III.

²⁵⁷ Siehe dazu Erwägungsgrund 92 DSA.

²⁵⁸ Siehe dazu Erwägungsgrund 93 DSA.

²⁵⁹ Siehe dazu Erwägungsgrund 99 DSA.

*d) Bewertung und Vergleich
mit dem Regulierungskonzept des Medienstaatsvertrags*

Es ist zu begrüßen, dass die EU im Kampf gegen digitale Desinformation nicht mehr ausschließlich auf freiwillige Verhaltenskodizes setzt,²⁶⁰ sondern mit dem DSA einen verbindlichen rechtlichen Rahmen geschaffen hat. Wie die für das Phänomen der Social Bots relevanten Regeln einzuordnen sind, soll im Folgenden ein Vergleich mit dem Regulierungskonzept des Medienstaatsvertrags zeigen. Dabei fallen drei bedeutsame Unterschiede auf.

Erstens verzichtet der DSA darauf, spezifische Regeln für die Nutzer als potenzielle Verwender von Social Bots aufzustellen. Vielmehr richtet er sich lediglich an die Betreiber der sozialen Netzwerke. Dieser Fokus ist insofern konsequent, als dass sich rechtliche Verhaltenspflichten gegenüber einzelnen Nutzern ohnehin nur schwer durchsetzen lassen.²⁶¹ Die Adressierung der Plattformbetreiber stellt deshalb das zentrale Element einer effektiven Social Bot-Regulierung dar.²⁶² Gleichwohl ist es durchaus sinnvoll, auch die Nutzer in das Regulierungskonzept einzubeziehen. Der Gesetzgeber sollte die Spielregeln, die in digitalen Kommunikationsräumen gelten, aktiv mitgestalten und sich nicht (nur) auf abstrakte Plattformverantwortlichkeiten und Selbstregulierungskonzepte verlassen. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen automatisierte Profile als Kommunikationsinstrument eingesetzt werden dürfen, berührt das Fundament demokratischer Öffentlichkeit. Ihre Beantwortung sollte daher nicht den Plattformen und ihren internen Regelungsmechanismen überlassen werden. Vielmehr ist es die Aufgabe hoheitlicher Regulierung, einen eindeutigen rechtlichen Rahmen vorzugeben. Eine sanktionsbewehrte Kennzeichnungspflicht für die Verwender von automatisierten Profilen – wie sie § 18 Abs. 3 MStV vorsieht – wäre deshalb auch auf EU-Ebene eine adäquate Reaktion auf das Manipulationspotenzial von Social Bots.²⁶³

Zweitens unterscheiden sich die beiden Regulierungsregime in ihrem Abstraktionsgrad. Der Medienstaatsvertrag legt sich auf ein bestimmtes Ziel fest: Die Risiken einer Social Bot-Manipulation sollen durch die Kennzeichnung automatisierter Profile eingedämmt werden. Während die Kennzeichnungspflicht für die Nutzer der sozialen Netzwerke unmittelbar gilt (§ 18 Abs. 3 MStV), trifft die Plattformbetreiber diesbezüglich lediglich eine Sorgetragungspflicht (§ 93 Abs. 4 MStV). Sie haben also einen weiten Handlungsspielraum und können selbst entscheiden, welche Maßnahmen sie wählen, um die Kennzeichnung von Social

²⁶⁰ Gleichwohl bleiben Verhaltenskodizes weiterhin ein wichtiger Bestandteil des Regulierungskonzepts, siehe nur Art. 47 und Erwägungsgründe 103–107 DSA.

²⁶¹ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.I.4.b).

²⁶² So auch *Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung*, S. 304 f. Siehe dazu auch oben unter Teil 4.B.II.

²⁶³ Dies fordert etwa der Bericht der Länderarbeitsgruppe „Social Bots“, September 2017, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/abschlussbericht-der-landerarbeitsgruppe-zu-social-bots> (4.11.2023), S. 24. Siehe außerdem die Argumentation unter Teil 4.B.I.4.b).

Bots zu gewährleisten. Art. 35 Abs. 1 DSA ist dagegen noch offener formuliert und fordert lediglich, dass die Plattformbetreiber auf systemische Risiken mit einem angemessenen Risikominderungskonzept reagieren. Während § 93 Abs. 4 MStV zumindest auf ein konkretes Ziel – die Kennzeichnung von Social Bots – ausgerichtet ist, bleibt Art. 35 Abs. 1 DSA sowohl hinsichtlich des verfolgten Ziels als auch der zu implementierenden Maßnahmen sehr vage.²⁶⁴ Auch die in Art. 35 Abs. 1 S. 2 DSA exemplarisch aufgelisteten Umsetzungsoptionen tragen im Kontext des Social Bot-Phänomens nur zu einer geringfügigen Präzisierung der Plattformverantwortlichkeit bei. Die Norm ist damit noch stärker Konkretisierungsbedürftig als § 93 Abs. 4 MStV. Dabei wird die Rechtsanwendung durch Aufsichtsbehörden und Gerichte eine wichtige Rolle spielen. Um möglichst zeitnah einen rechtssicheren Rahmen zu gewährleisten, sollte jedoch vor allem von dem Instrument des Art. 35 Abs. 3 DSA Gebrauch gemacht werden: Danach kann die Europäische Kommission gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden „Leitlinien für die Anwendung des Absatzes 1 in Bezug auf besondere Risiken herausgeben, um insbesondere bewährte Verfahren vorzustellen und mögliche Maßnahmen zu empfehlen“. Solche offiziellen Leitlinien können – ähnlich wie die Satzungen und Richtlinien i.S.d. § 96 MStV – geeignet sein, um der abstrakten Risikominderungspflicht des Art. 35 Abs. 1 DSA Konturen zu verleihen und sie auf die spezifischen Gefahren des Social Bot-Phänomens zuzuschneiden.

Drittens unterscheiden sich die Regulierungskonzepte hinsichtlich der externen Kontroll- und Prüfmöglichkeiten. Sowohl der Medienstaatsvertrag als auch der Verordnungsentwurf nehmen im Kampf gegen Social Bots die sozialen Netzwerke in die Verantwortung. Je stärker private Unternehmen eingebunden werden, um gesellschaftliche Risiken zu vermeiden, desto wichtiger ist es, effektive Kontrollmöglichkeiten zu schaffen. Ohne sie lassen sich etwaige Sanktions- oder Durchsetzungsmechanismen nicht in Gang setzen. Außerdem sind sie Voraussetzung für die Evaluierung und Nachjustierung des Regulierungskonzepts. In diesem Kontext weist der Medienstaatsvertrags gewisse Defizite auf: Es lässt sich nicht ohne Weiteres nachvollziehen, welche Maßnahmen die sozialen Netzwerke ergreifen, um ihrer Verantwortlichkeit aus § 93 Abs. 4 MStV nachzukommen. Der Verordnungsentwurf ist dagegen besser ausgestattet. Er enthält umfangreiche Sekundärpflichten, die eine externe Überprüfung der systemischen Risiken sowie der implementierten Gegenmaßnahmen erleichtern. Hervorzuheben sind neben der obligatorischen Prüfung durch eine unabhängige Stelle (Art. 37 DSA) vor allem die Datenzugangsrechte (Art. 40 DSA) und die Transparenzpflichten gemäß Art. 42 DSA, die es sowohl den Aufsichtsbehörden als auch der Öffentlichkeit ermöglichen, die Risikominderungskonzepte kritisch zu hinterfragen.

²⁶⁴ Zur Unbestimmtheit des Art. 35 DSA (ursprünglich Art. 27 des Verordnungsentwurfs) siehe auch *Schmid/Grewe*, MMR 2021, S. 279 (281).

2. Artificial Intelligence Act:

Kennzeichnungspflicht für „intelligente“ Kommunikationssysteme

Das zweite digitalpolitische Großvorhaben der EU, das im Kontext des Social Bot-Phänomens beachtenswert ist, ist der Verordnungsentwurf für einen Artificial Intelligence Act (AIA-E).²⁶⁵ Darin wird ein harmonisierter rechtlicher Rahmen für den Einsatz künstlicher Intelligenz vorgeschlagen. Ziel ist es, die Risiken der Zukunftstechnologie einzudämmen und gleichzeitig Innovationspotenziale freizusetzen.²⁶⁶ Systematisiert man den Verordnungsentwurf nach Rechtsfolgen, kann zwischen drei Normenkomplexen unterschieden werden: In Art. 5 AIA-E werden zunächst Anwendungen identifiziert, denen ein so hohes Schädigungspotenzial zugeschrieben wird, dass sie gesellschaftlich nicht tolerierbar und deshalb grundsätzlich verboten sind.²⁶⁷ Im Zentrum des Regulierungskonzepts stehen sodann die Art. 6 ff. AIA-E, die umfangreiche Regelungen für „Hochrisikosysteme“ beinhalten.²⁶⁸ Art. 52 AIA-E etabliert schließlich besondere Transparenzpflichten für eine Reihe bestimmter Anwendungsformen. Vor allem dieser letzte Normenkomplex ist für das Phänomen der Social Bots von unmittelbarer Relevanz: Er enthält eine Kennzeichnungspflicht für „intelligente“ Kommunikationssysteme. In Art. 52 Abs. 1 S. 1 AIA-E heißt es:

Die Anbieter stellen sicher, dass KI-Systeme, die für die Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind, so konzipiert und entwickelt werden, dass natürlichen Personen mitgeteilt wird, dass sie es mit einem KI-System zu tun haben, es sei denn, dies ist aufgrund der Umstände und des Kontexts der Nutzung offensichtlich.

Die Vorschrift verlangt, dass der Einsatz von künstlicher Intelligenz in zwischenmenschlichen Interaktionssituationen erkennbar ist. Durch das Transparenzfordernis sollen Täuschungen vermieden und die Autonomie der Kommunikationsteilnehmer gestärkt werden.²⁶⁹ Damit verfolgt Art. 52 Abs. 1 S. 1 AIA-E einen ähnlichen Zweck wie die Regelung des § 18 Abs. 3 MStV.²⁷⁰ Bei näherer Un-

²⁶⁵ In der deutschen Sprachfassung: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union, COM(2021) 206 final.

²⁶⁶ Siehe die Erwägungsgründe 1–5 AIA-E.

²⁶⁷ Ein Verbot gilt gemäß Erwägungsgrund 15 AIA-E insbesondere für Anwendungen, die – wie etwa die Einführung eines staatlichen „Social-Credit“-Systems (Art. 5 Abs. 1 lit. c) AIA-E) – im Widerspruch mit den Grundwerten der „Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Demokratie und des Rechtsstaatsprinzips“ stehen.

²⁶⁸ Darunter fallen gemäß Art. 6 i.V.m. Annex II und III AIA-E Anwendungen in Bereichen, die entweder besonders gefahrgeneigt sind (Straßenverkehr, Luftfahrt, Medizin) oder eine besondere gesellschaftliche Relevanz aufweisen (kritische Infrastrukturen, Bildung, Strafverfolgung), siehe dazu auch *Cording*, EU als neues Zentrum für künstliche Intelligenz?, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/artificial-intelligence-act-erster-entwurf-eu-kommission-regulierung-kuenstliche-intelligenz> (4.11.2023).

²⁶⁹ Vgl. Erwägungsgrund 70 AIA-E.

²⁷⁰ Mit dieser Feststellung auch *Geminn*, ZD 2021, S. 354 (358).

tersuchung fallen jedoch einige bedeutende Unterschiede zwischen den beiden Kennzeichnungspflichten auf.

Gegenstand der Transparenzpflicht des Art. 52 Abs. 1 S. 1 AIA sind „KI-Systeme, die für die Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind“. Der Begriff des KI-Systems wird in Art. 3 Abs. 1 AIA-E legaldefiniert. Danach handelt es sich um eine Software, die Ergebnisse für bestimmte vordefinierte Aufgaben erstellen kann und dadurch ihr Umfeld beeinflusst. Voraussetzung ist dabei, dass sie mit einer oder mehreren der in Annex I des Verordnungsentwurfs aufgelisteten Techniken – wie etwa dem maschinellen Lernen (Annex I lit. a) AIA-E) – entwickelt wurde. Dadurch wird zwar ein sehr weiter Begriff von künstlicher Intelligenz zugrundegelegt, der Systeme mit unterschiedlichen Autonomiegraden umfasst.²⁷¹ Im Gegensatz zu § 18 Abs. 3 MStV greift die Vorschrift allerdings nicht bei sämtlichen „mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellten“ Kommunikationsakten ein. Vielmehr setzt sie zumindest eine gewisse Komplexitätsstufe des eingesetzten Automatisierungsinstruments voraus. Social Bots mit einer sehr einfachen Software-Architektur, bei deren Programmierung auf keine der in Annex I AIA-E genannten Techniken zurückgegriffen wurde, unterfallen nicht dem Transparenzerfordernis des Art. 52 Abs. 1 S. 1 AIA-E.

Darüber hinaus gilt die Kennzeichnungspflicht des Art. 52 Abs. 1 S. 1 AIA-E interessanterweise nicht für die Nutzer, die die Automatisierungssoftware als Kommunikationsinstrument einsetzen. Vielmehr greift sie bereits einen Schritt davor ein und adressiert die Anbieter der KI-Systeme. Damit sind diejenigen Personen gemeint, die für die Entwicklung und Bereitstellung der Software verantwortlich sind (Art. 3 Abs. 2 AIA-E). Sie müssen kommunizierende KI-Systeme so konzipieren, dass natürliche Personen den Automatisierungsumstand erkennen können. Grundsätzlich ist es durchaus legitim, die Entwickler in die Pflicht zu nehmen.²⁷² Denn gerade beim Einsatz komplexer Kommunikationssysteme, die etwa die Simulation menschlicher Interaktionsmuster ermöglichen, beruht das Manipulationspotenzial zu einem nicht unerheblichen Teil auf den Vorarbeiten der Softwareingenieure. Zudem besitzen diese das technische Know-how, das für die Implementierung systemimmanenter Risikominderungsmaßnahmen – wie etwa einer Kennzeichnungsfunktion – erforderlich ist.

Es ist jedoch nicht zielführend, sich ausschließlich auf die Entwickler der Kommunikationssoftware zu konzentrieren und die Nutzer gänzlich auszublen- den. Schließlich sind die Nutzer diejenigen, die für die Realisierung des Manipulationspotenzials primär verantwortlich sind. Um die Transparenz in digitalen Kommunikationsräumen zu steigern und Verzerrungen des Meinungsbildungsprozesses effektiv zu vermeiden, sollten sie – zumindest auch – Adressaten der Kennzeichnungspflicht sein. Dies ist letztlich auch in systematischer Hinsicht

²⁷¹ Siehe Erwägungsgrund 6 AIA-E; *Bomhard/Merkle*, RD 2021, S. 276 (277).

²⁷² Mit a.A. *Schröder*, DVBl. 2018, S. 465 (470); *Laude*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung, S. 304.

geboten: Art. 52 AIA-E etabliert noch für zwei weitere Anwendungsfelder Transparenzpflichten. Einerseits sollen natürliche Personen aufgeklärt werden, wenn sie mit einem „Emotionserkennungssystem“ oder einem „System zur biometrischen Kategorisierung“ konfrontiert werden (Art. 52 Abs. 2 S. 1 AIA-E). Andererseits soll der Einsatz von KI-Systemen, mit denen Bilder sowie Audio- oder Videoinhalte manipuliert werden können („deep fakes“), offengelegt werden (Art. 52 Abs. 3 AIA-E). Bei beiden Systemkategorien werden nicht die Anbieter, sondern die Nutzer des KI-Systems als unmittelbare Störer zu Transparenz verpflichtet. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum im Kontext kommunizierender KI-Systeme etwas anderes gelten sollte. Im Sinne eines kohärenten Regulierungsansatzes sollte die Kennzeichnungspflicht des Art. 52 Abs. 1 S. 1 AIA-E vielmehr auch auf die jeweiligen Nutzer ausgedehnt werden. Die Lücken, die das Regelungsregime des DSA auf Grund seiner Fokussierung auf die Plattformbetreiber lässt, könnten so geschlossen werden.

D. Zwischenergebnis, resilienzfördernde Maßnahmen und Restrisiko

Das Manipulationsinstrument der Social Bots führt zu normativen Spannungen, die eine rechtliche Reaktion erforderlich machen. Im Kampf gegen automatisierte Meinungsbeeinflussungen spielen die Selbstregulierungsmechanismen der sozialen Netzwerke eine wichtige Rolle.²⁷³ Allerdings können sie verbindliche und demokratisch legitimierte Regulierungsvorgaben nicht ersetzen. Seiner grundrechtlichen Schutzpflicht zu Gunsten eines freien und chancengleichen Kommunikationsprozesses ist der Gesetzgeber mit der im Medienstaatsvertrag implementierten Kennzeichnungspflicht nachgekommen (§§ 18 Abs. 3, 93 Abs. 4 MStV).²⁷⁴ Diese bereits bestehenden Regelungen gilt es effektiv durchzusetzen. Um den Risiken digitaler Desinformation wirksam entgegenzutreten, wird es angesichts der Limitierungen einzelstaatlicher Regulierungsansätze darauf ankommen, auf inter- oder zumindest transnationaler Ebene gemeinsame rechtliche Antworten zu entwickeln. Der Digital Services Act und der Verordnungsentwurf für einen Artificial Intelligence Act weisen dabei in die richtige Richtung.²⁷⁵

Ob darüber hinaus weitere Regulierungsmaßnahmen geboten sind, ist fraglich. Jedenfalls eingriffsintensive Verbote lassen sich mit Blick auf die derzeit bestehende Gefahrenlage nicht rechtfertigen.²⁷⁶ Vielmehr stellt die Kombination aus Kennzeichnungspflichten, Plattformverantwortlichkeit und Kontrollmechanismen einen adäquaten Ansatz dar, um den Risiken des Social Bot-Phänomens zu begegnen. In Betracht kommen jedoch ergänzende Maßnahmen, die

²⁷³ Siehe dazu oben unter Teil 4.A.

²⁷⁴ Siehe dazu oben unter Teil 4.B.

²⁷⁵ Siehe dazu oben unter Teil 4.C.IV.

²⁷⁶ Siehe dazu oben unter Teil 4.C.I.

keine oder nur eine geringe Eingriffsqualität aufweisen. Dabei geht es weniger darum, verbindliche Verhaltensstandards oder Verantwortlichkeiten zu begründen. Vielmehr ist danach zu fragen, wie sich die Resilienz des demokratischen Systems in Anbetracht der Risiken digitaler Manipulations- und Desinformationskampagnen zielgerichtet stärken lässt.

In diesem Kontext können (mindestens) drei Handlungsfelder identifiziert werden: Erstens ist die wissenschaftliche Forschung zu illegitimen Kommunikationspraktiken weiter voranzutreiben.²⁷⁷ Denn effektive Regulierungskonzepte sind auf eine möglichst präzise Tatsachengrundlage angewiesen. Die Wissenschaft kann dazu beitragen, dass automatisierte Manipulationskampagnen überhaupt erkannt werden – etwa durch die Entwicklung von leistungsfähigen Enttarnungssystemen. Vor allem aber kann sie dabei helfen, die Auswirkungen auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung zu untersuchen und normativ einzuordnen. Die Forschungseinrichtungen sind – neben einer ausreichenden Finanzierung – vor allem darauf angewiesen, dass sie Zugang zu den Netzwerkdaten bekommen. Hier gilt es entsprechende Zugangsrechte zu schaffen und effektiv durchzusetzen.²⁷⁸

Zweitens gilt es den Journalismus zu unterstützen. In institutioneller Hinsicht nehmen journalistische Anbieter neben den digitalen Plattformen und den hoheitlichen Aufsichtsbehörden eine zentrale Position im Kampf gegen Desinformation und Manipulation ein. Sie verarbeiten als Gatekeeper die zur Verfügung stehenden Informationen und wirken in erheblicher Weise auf die öffentliche Meinungsbildung ein. Sie können daher auch dazu beitragen, dass verzerrte Stimmungsbilder und künstlich erzeugte Mehrheitsmeinungen aus den sozialen Netzwerken in andere Diskursräume diffundieren.²⁷⁹ Deshalb ist es wichtig, dass journalistische Anbieter in der Lage sind, subtile Manipulationskampagnen zu erkennen und eine faktenbasierte Berichterstattung zu gewährleisten.²⁸⁰ Der Staat sollte zwar im Bereich der Medien keineswegs eine inhaltliche Steuerungsfunktion beanspruchen, gleichwohl kann er den Qualitätsjournalismus gezielt stärken und strukturelle Hilfestellungen leisten. Neben der Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zählt dazu etwa auch die Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren – wie sogenannte Fact-Checking-Organisationen –, die spezifische Kompetenzen im Umgang mit digitalen Manipulationsstrategien aufbauen und so journalistische Anbieter unterstützen bzw. kontrollieren können.

²⁷⁷ *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (174).

²⁷⁸ *Klinger*, *Social Bots: Realität digitaler Öffentlichkeit*, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/social-bots-realitaet-digitaler-oeffentlichkeit> (4.11.2023). Ein Datenzugang zur Erforschung „systemischer Risiken“ ist in Art. 40 DSA vorgesehen.

²⁷⁹ *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 38.

²⁸⁰ *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 62.

In einem dritten Handlungsfeld lassen sich schließlich Maßnahmen zur Stärkung der Medienkompetenz verorten.²⁸¹ Bei dem digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit handelt es sich um einen ambivalenten und sehr dynamischen Vorgang.²⁸² Er führt dazu, dass sich die Kommunikations-, Rezeptions- und Informationsgewohnheiten der Menschen innerhalb kürzester Zeit verändern. Unter diesen Rahmenbedingungen gewinnt die Medienkompetenz der einzelnen Kommunikationsteilnehmer zunehmend an Bedeutung.²⁸³ Wer mit den Funktionen und Wirkungsmechanismen digitaler Kommunikationstechnologie nicht vertraut ist, kann weder die entstehenden Partizipationspotenziale nutzen noch die Missbrauchsgefahren einordnen. Auch im Kontext des Social Bot-Phänomens sollten Aufklärungsmaßnahmen einen zentralen Bestandteil des Risikominde-rungskonzepts ausmachen. Wenn die Nutzer sozialer Netzwerke sich darüber im Klaren sind, dass im digitalen Raum eine große Anzahl gefälschter Profile kursieren und sich pseudoindividuelle Kommunikationsmuster durch Softwareanwendungen automatisieren lassen, relativiert sich das Manipulationspotenzial bedeutend. Künstliche Mehrheiten und scheinbare Popularität lassen sich zwar durch die Förderung der Medienkompetenz nicht verhindern. Die Sensibilisierung der Nutzer kann jedoch dazu beitragen, dass sie die Gefahren digitaler Manipulationsinstrumente reflektieren und vermeintliche Stimmungsbilder kritischer hinterfragen. Deshalb sollten die dargestellten Regulierungsinstrumente durch umfassende Bildungs- und Informationskampagnen ergänzt werden.²⁸⁴

Es bleibt aber festzuhalten, dass selbst ambitionierte und fein austarierte Maßnahmenpakete die Risiken digitaler Manipulation nicht vollständig eliminieren können. Freiheit und Missbrauch gehen Hand in Hand. Um einen absoluten Schutz vor illegitimen Kommunikationspraktiken zu erreichen, müsste man die kommunikativen Freiheiten erheblich einschränken. Diese Konsequenz ist jedoch weder mit Blick auf den Autonomieanspruch des Einzelnen noch hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems anzustreben. So bleibt auch im Kontext des Social Bot-Phänomens zweifellos ein gewisses Restrisiko,²⁸⁵ mit dem eine demokratische Gesellschaft umgehen muss.

²⁸¹ In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind staatliche Bildungs- und Informationsangebote nicht nur geboten, um etwaigen Manipulationsgefahren entgegenzutreten, sondern auch um positiv die kommunikative Selbstständigkeit der Bürger zu fördern, siehe dazu *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 168 f.; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, S. 99.

²⁸² Zum digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit siehe oben unter Teil 3.A.I.3.

²⁸³ *Bock*, Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet, S. 284 ff. Im Kontext von Social Bots *Iben*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, S. 248 ff. Siehe auch die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027, COM(2020) 624 final, S. 15 f.

²⁸⁴ Dies fordern im Kontext von Social Bots auch *Iben*, in: Greve u.a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, S. 155 (174); *Kind* u.a., *Social Bots*, S. 61; *Milker*, *InTeR* 2017, S. 199 (207); *Oehmer/Pedrazzi*, *UFITA* 84 (2020), S. 7 (26); *Fehling/Leymann*, *AfP* 2020, S. 118.

²⁸⁵ Zum Begriff des Restrisikos siehe nur *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), *HbStR* IX, § 191 Rn. 238.

Zusammenfassende Thesen

1. Bei Social Bots handelt es sich um Computerprogramme, die am Kommunikationsprozess innerhalb eines sozialen Netzwerks teilnehmen und dabei eine menschliche Identität vortäuschen. Durch die Kombination von Automatisierungstechnologie und Identitätstäuschung besitzen diese pseudomenschlichen Kommunikationsteilnehmer ein besonderes Manipulationspotenzial. Sie können insbesondere eingesetzt werden, um auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess Einfluss zu nehmen und den politischen Wettbewerb zu verzerren (Teil 1).

2. *De lege lata* können sich lediglich natürliche und (über Art. 19 Abs. 3 GG) juristische Personen auf die Grundrechte berufen. Digitale Systeme sind dagegen nicht grundrechtsberechtigt. Bei der Frage, ob der Einsatz von Social Bots verfassungsrechtlichen Schutz genießt, ist deshalb auf die Initiatoren der Manipulationskampagne abzustellen. *De lege ferenda* ist eine partielle Ausweitung der Grundrechtsberechtigung durch die Anerkennung „maschineller Personen“ zwar grundsätzlich denkbar. Trotz der sich abzeichnenden Zurechnungsschwierigkeiten beim Einsatz autonomer Systeme ist eine solche Verfassungsänderung jedoch derzeit nicht geboten (Teil 2.A.).

3. Der Einsatz von Social Bots als Kommunikationsinstrument ist grundsätzlich durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG geschützt. Das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit schützt nicht nur die geäußerten Inhalte, sondern stellt auch die Entscheidung über die verwendeten Kommunikationsmodalitäten in das Ermessen des Kommunikators (Teil 2.B.).

a) Der Einsatz von Automatisierungsanwendungen ist eine legitime Form moderner Individualkommunikation. Bei der Implementierung von persönlichen Wertungen und Ansichten in einen Kommunikationsalgorithmus handelt es sich um eine antizipierte Meinungsäußerung. Der Schutz der Meinungsfreiheit entfällt erst, wenn sich der automatisierte Kommunikationsakt keinem Grundrechtsträger mehr zurechnen lässt. Den dafür erforderlichen Grad an Autonomie besitzen Social Bots in der Regel nicht (Teil 2.B.III.3.).

b) Die Meinungsfreiheit verlangt nicht, dass ein Kommunikator unter seinem echten Namen auftritt. Vielmehr schützt sie auch anonyme Äußerungen: Niemand soll aus Furcht vor möglichen Repressalien auf den Gebrauch seiner kommunikativen Freiheit verzichten. In digitalen Kommunikationsräumen erfahren deshalb auch Äußerungen, die von einem pseudonymisierten Nutzerprofil ausgehen, verfassungsrechtlichen Schutz (Teil 2.B.III.4.).

c) Auch das für das Phänomen der Social Bots charakteristische Täuschungselement führt nicht zu einer Restriktion des Schutzbereichs. Social Bots verschleiern den Automatisierungsstand und täuschen über die Identität des Kommunikators. Durch die manipulativen Eigenschaften und das damit einhergehende Missbrauchspotenzial wird die grundrechtlich garantierte Kommunikationsfreiheit weit strapaziert. Gleichwohl sollten die normativen Spannungen nicht auf Schutzbereichsebene adressiert werden. Eine Schutzbereichsausnahme für „bewusst unwahre Meinungsäußerungsmodalitäten“ kann sich nicht auf den Verfassungswortlaut stützen und verkürzt die kommunikativen Freiheiten in zu pauschaler Weise. Dogmatisch vorzuziehen ist eine Berücksichtigung des Konfliktpotenzials auf Rechtfertigungsebene. Dort können die beeinträchtigten Interessen präzise benannt und im Rahmen des Abwägungsvorgangs angemessen gewichtet werden (Teil 2.B.III.5.).

d) Der Schutz der Meinungsfreiheit entfällt ausnahmsweise, wenn Social Bots als digitales Zwangsmittel eingesetzt werden. Davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn fremde Kommunikationskanäle durch gezielte Spamming-Strategien blockiert werden. Ein Verhalten, das darauf ausgerichtet ist, durch eine Masse an zusammenhangslosen Nachrichten den Meinungsaustausch anderer Personen zu unterbinden, verliert seinen kommunikativen Gehalt und ist mit anderen Formen der Zwangsausübung vergleichbar (Teil 2.B.III.2.).

4. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG eignen sich nicht, um das von Social Bots ausgehende Konfliktpotenzial verfassungsrechtlich abzubilden. Insbesondere der Grundsatz der Freiheit der Wahl entfaltet seine normative Wirkung zwar auch im kommunikativen Vorfeld der Wahl und fordert einen freien Meinungsbildungsprozess als Basis einer selbstbestimmten Wahlentscheidung. Jedoch ist Zurückhaltung geboten: Die Freiheit der Wahl ist nur verletzt, wenn eine Beeinflussungshandlung eine Intensität erreicht, die mit der einer Zwangseinwirkung vergleichbar ist. Subtile Manipulationen des Kommunikationsprozesses verletzen die Wählerautonomie nicht und sollten nicht an Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gemessen werden (Teil 3.B.II.).

5. Der Einsatz von Social Bots kann die durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützten subjektiv-individuellen Kommunikationsinteressen beeinträchtigen. Grundsätzlich gewähren die Kommunikationsgrundrechte weder ein subjektives Recht auf Waffengleichheit noch schützen sie vor Beeinflussungen durch andere Kommunikationsteilnehmer. Zu einer Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit kommt es jedoch dann, wenn automatisierte Profile eingesetzt werden, um fremde Interaktionsformen zu unterbinden oder zu stören. Die negative Dimension der Informationsfreiheit wird tangiert, wenn Social Bots verwendet werden, um anderen Personen bestimmte Inhalte gegen ihren Willen aufzudrängen. Grundrechtsrelevanz haben insbesondere Kommunikationspraktiken, die auf eine besonders aggressive oder manipulative Weise Informationen verbreiten und dem Adressaten die Möglichkeit nehmen, selbstbestimmt über die Rezeption zu entscheiden (Teil 3.C.).

6. Im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Konfliktlagen, die durch das Phänomen der Social Bots ausgelöst werden, stehen die negativen Auswirkungen auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Die manipulativen Effekte führen zu einer Verzerrung des kommunikativen Wettstreits und beeinträchtigen den Kommunikationsprozess als überindividuelles Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG (Teil 3.D.).

a) Die Meinungsfreiheit schützt nicht nur die kommunikative Selbstbestimmung der einzelnen Person, sondern auch den Prozess der Meinungsbildung als kollektives Unterfangen der demokratischen Gemeinschaft. Basis dieser überindividuellen Grundrechtskomponente ist die demokratiekonstituierende Funktion des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Der Kommunikationsprozess ist also unabhängig von individuellen Grundrechtsbeeinträchtigungen als verfassungsrechtlich geschütztes Gut und Abwägungsparameter anzuerkennen. Unklar ist jedoch, wann dieses Schutzgut verletzt ist. Bislang fehlt es an einem verfassungsdogmatischen Konkretisierungsansatz, anhand dessen sich manipulative Beeinflussungen aus dem Feld der Individualkommunikation normativ einordnen lassen (Teil 3.D.I.).

b) Der überindividuelle Normgehalt der Meinungsfreiheit lässt sich anhand des Prinzips der kommunikativen Chancengleichheit präzisieren. Dieser Grundsatz eröffnet einen Maßstab, mit dem die Funktionsbedingungen eines freien Kommunikationsprozesses näher bestimmt werden können. Das Konzept kommunikativer Chancengleichheit nimmt eine grundsätzlich privilegienkritische Perspektive ein. Es basiert auf der Annahme, dass Machtungleichgewichte dem Ideal eines freien kommunikativen Wettstreits zuwiderlaufen. Gleichwohl steht es kommunikativer Macht und den mit ihr einhergehenden Vorteilen im Meinungskampf nicht prinzipiell im Weg, sondern – und hierin liegt die zentrale normative Aussage – fordert für sie eine Rechtfertigung (Teil 3.D.II.).

c) Aus der normativen Grundaussage kommunikativer Chancengleichheit lässt sich ein zweistufiger Ansatz entwickeln, mit dem sich das Konzept dogmatisch operationalisieren lässt. Es bietet sich an, zwischen einem deskriptiven und einem normativen Begründungsschritt zu differenzieren: Zunächst ist festzustellen, ob ein kommunikatives Phänomen überhaupt zu einem Machtungleichgewicht und damit zu einer potenziellen Verzerrung der Chancengleichheit führt. Anschließend ist das identifizierte Machtungleichgewicht wertend einzuordnen und auf seine Legitimierung zu überprüfen. Der Einsatz von Social Bots ist mit dem Gebot kommunikativer Chancengleichheit nicht kompatibel: Aus der Verbindung von Täuschung und Automatisierung erwächst ein erhebliches Machtpotenzial, das in den Schutzgütern des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG keine ausreichende Legitimierung findet, sondern ihnen sogar entgegenläuft. Die Manipulation des öffentlichen Meinungsbilds durch den Einsatz pseudomenschlicher Kommunikationsteilnehmer steht im Widerspruch zu dem Ideal eines geistigen Meinungskampfs. Außerdem missachtet sie den demokratischen Gleichheitsgedanken, der sich in diesem Kontext auf die Kurzformel „one man, one voice“ verdichten lässt (Teil 3.D.III.).

7. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist der Einsatz von Social Bots durch staatliche Stellen unzulässig. Der Staat kann sich zwar grundsätzlich am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen; allerdings ist er dabei an bestimmte Einschränkungen gebunden. Im Kontext des Social Bot-Phänomens ist das Gebot der Kommunikatorklarheit von besonderer Bedeutung. Es verlangt, dass der Staat als Kommunikator identifizierbar ist und eine öffentliche Äußerung einer konkreten Stelle zugeordnet werden kann. Mit diesem Erfordernis sind Identitätstäuschungen allgemein – vor allem aber die Simulation pseudoindividueller Kommunikationsmuster – nicht vereinbar. Darüber hinaus erfasst die Transparenzpflicht auch die Täuschung über den Automatisierungsumstand. Zwar muss der Staat nicht grundsätzlich auf Anwendungen der Kommunikationsautomatisierung verzichten; das Gebot der Kommunikatorklarheit fordert jedoch, dass er diesen Umstand offenlegt und automatisierte Social Media-Profile kennzeichnet (Teil 3.E.I.).

8. Auch für politische Parteien gelten besondere Restriktionen. Die Parteien nehmen im demokratischen System des Grundgesetzes eine Sonderstellung ein. Durch die Funktionszuweisung des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG dienen sie als Verbindungselement zwischen Staat und Gesellschaft. Verfassungsrechtlich nehmen sie einen spezifischen Status der Öffentlichkeit ein, mit dem eine gesteigerte Verantwortung für die Integrität des politischen Prozesses einhergeht. Ihm lässt sich auch eine Transparenzerwartung entnehmen, die beim Einsatz von Social Bots enttäuscht wird: Die Identitätstäuschung und insbesondere der Einsatz einer großen Anzahl pseudoindividueller Kommunikationsteilnehmer verhindern die verfassungsrechtlich gebotene Identifizierbarkeit der Parteien; und die Täuschung über den Automatisierungsumstand widerspricht dem Gedanken der Ressourcentransparenz (Teil 3.E.II.).

9. Die von Social Bots ausgehenden Gefährdungspotenziale lösen eine staatliche Schutzpflicht aus. Zwar kann auf Grund der bestehenden empirischen Unschärfen nicht abschließend beurteilt werden, ob und in welchem Ausmaß sich die Risiken realisieren. Allerdings besitzen die potenziellen Grundrechtsbeeinträchtigungen eine besondere Qualität, sodass die schutzpflichtaktivierende Gefahrenschwelle überschritten ist. Aus der grundrechtlichen Schutzpflicht lassen sich keine konkreten Maßnahmen ableiten. Vielmehr besitzt der Gesetzgeber als primärer Adressat der Schutzpflicht einen weiten legislativen Gestaltungsspielraum (Teil 3.F.).

10. Im Kampf gegen manipulative Beeinflussungen durch Social Bots können die Selbstregulierungsmaßnahmen der sozialen Netzwerke einen wichtigen Beitrag leisten. Die plattforminternen Regelwerke sind nicht an staatliche Grenzen gebunden und können einheitliche Regeln für entterritorialisierte Kommunikationsräume begründen. Darüber hinaus verfügen die sozialen Netzwerke über große technische Kapazitäten, die die Durchsetzung der eigenen Regelwerke erleichtert. Gleichwohl entlassen die Selbstregulierungsmechanismen den Staat

nicht aus seiner Verantwortung für einen effektiven Schutz des Kommunikationsprozesses. Das Phänomen der Social Bots löst einen normativen Konflikt in einem sensiblen Bereich des demokratischen Systems aus. Die Entscheidung über ein adäquates Schutzkonzept kann nicht privaten Unternehmen überlassen werden, sondern obliegt dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber (Teil 4.A.).

11. Der Gesetzgeber ist seiner grundrechtlichen Schutzpflicht durch das im Medienstaatsvertrag implementierte Regulierungskonzept nachgekommen. Bei der Kombination aus Kennzeichnungspflicht (§ 18 Abs. 3 MStV) und Plattformverantwortlichkeit (§ 93 Abs. 4 MStV) handelt es sich um einen risikoadäquaten Regelungsansatz. Er trägt den Gefahren automatisierter Meinungsbeeinflussung Rechnung, ohne grundrechtliche Freiheiten unverhältnismäßig einzuschränken. Es lassen sich jedoch auch Schwachstellen identifizieren: Berechtigte Zweifel bestehen an der Durchsetzbarkeit der Kennzeichnungspflicht. Und der sehr unbestimmte Verantwortungstatbestand für die Betreiber sozialer Netzwerke ist auf weitere Konkretisierung angewiesen (Teil 4.B.).

12. Um Social Bot-Manipulationen möglichst effektiv zu begegnen, bieten sich weitere regulatorische Schritte an. Dabei sollten eingriffsintensive Verbote, wie etwa eine Klarnamenpflicht oder ein Verbot automatisierter Kommunikation, vermieden werden. Vielmehr gilt es, die bestehenden Regeln effektiv durchzusetzen. Angesichts der Entterritorialisierung von Kommunikation verlieren jedoch die Steuerungspotenziale nationaler Regelungen zunehmend an normativer Kraft. In Zukunft wird es daher vor allem Regulierungskonzepte auf EU-Ebene brauchen, um den freien Kommunikationsprozess in digitalen Räumen nachhaltig zu sichern. Der Digital Services Act sowie der Verordnungsentwurf für einen Artificial Intelligence Act weisen dabei bereits in die richtige Richtung (Teil 4.C.).

13. Selbst effektive Regulierungskonzepte können die Risiken digitaler Manipulations- und Desinformationskampagnen nur bis zu einem gewissen Grad eindämmen. Deshalb sollten auch Maßnahmen in den Blick genommen werden, mit denen sich die Resilienz des demokratischen Systems stärken lässt. Ein wichtiger Aspekt ist die Förderung der Wissenschaft: Nur wenn die Wirkungsweisen und Effekte digitaler Kommunikationspraktiken systematisch erforscht werden, lassen sich neuartige Risiken evaluieren und wirksame Gegenmaßnahmen ergreifen. Von großer Bedeutung ist daneben ein unabhängiger Journalismus, der über die erforderliche Expertise verfügt, um Manipulationskampagnen zu erkennen und eine tatsachenbasierte Berichterstattung zu gewährleisten. Eine zentrale Aufgabe ist schließlich die Stärkung der Medienkompetenz: Jeder Bürger sollte durch umfangreiche Bildungs- und Informationsangebote in die Lage versetzt werden, digitale Partizipationschancen nutzen und potenzielle Missbrauchsgefahren einschätzen zu können (Teil 4.D.).

Literaturverzeichnis

- Abokhodair, Norah* u.a., Dissecting a Social Botnet: Growth, Content and Influence in Twitter, in: The 18th ACM conference on CSCW (2015), S. 839–851.
- Alexy, Robert*, Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen, in: Der Staat 29 (1990), S. 49–68.
- ders.*, Theorie der Grundrechte, 8. Aufl. 2018.
- Amann, Melanie* u.a., Digitale Dreckschleudern, in: Der Spiegel vom 22.10.2016, S. 44.
- Amann, Melanie* u.a., Digitales Vermummungsverbot, Schäuble drängt auf Klarnamen im Netz, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/wolfgang-schaeuble-will-klarnamen-pflicht-im-internet-a-1267993.html> (4.11.2023).
- Andresen, Mats*, Meinungsbots: Legitimes Mittel im Wettstreit der Ideen?, abrufbar unter: <http://rechtundnetz.com/regulierungsfragen-von-meinungsbots> (4.11.2023).
- Archibong, Ime*, API and Other Platform Product Changes, abrufbar unter: <https://developers.facebook.com/blog/post/2018/04/04/facebook-api-platform-product-changes> (4.11.2023).
- v. Arnould, Andreas*, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, 1999.
- Assion, Simon*, Überwachung und Chilling Effects, in: Telemedicus e.V. (Hrsg.), Überwachung und Recht, 2014, S. 31–82.
- Auer, Marietta*, Zum Erkenntnisziel der Rechtstheorie. Philosophische Grundlagen multidisziplinärer Rechtswissenschaft, 2018.
- Augsberg, Steffen*, Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft. Möglichkeiten differenzierter Steuerungen des Kapitalmarktes, 2003.
- ders.*, Der Anthropozentrismus des juristischen Personenbegriffs – Ausdruck überkommener (religiöser) Traditionen, spezialistischer Engführung oder funktionaler Notwendigkeiten?, in: RW 7 (2016), S. 338–362.
- Badawy, Adam* u.a., Analyzing the Digital Traces of Political Manipulation: The 2016 Russian Interference Twitter Campaign, in: Proceedings of the 2018 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining, S. 258–265.
- Bader, Johann/Ronellenfisch, Michael* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar VwVfG, Stand: 1.7.2023.
- Badura, Peter*, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. 2018.
- Baer, Susanne*, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 5. Aufl. 2023.
- Baier, Thomas*, Der neue Georges. Ausführliches Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch, Band II, 2013.
- Baker, Vicky*, Battle of the bots, in: Index on Censorship 44 (2015), Ausg. 2, S. 127–129.
- Balkin, Jack M.*, Free Speech is a Triangle, in: Columbia Law Review 118 (2011), S. 2012–2055.
- Barczak, Tristan*, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb, in: NVwZ 2015, S. 1014–1020.

- Barnhill, Anne*, What is Manipulation?, in: Coons, Christian/Weber, Michael (Hrsg.), *Manipulation: Theory and Practice*, 2014, S. 51–72.
- Bastos, Marco T./Mercea, Dan*, The Brexit Botnet and User-Generated Hyperpartisan News, in: *Social Science Computer Review* 37 (2019), Aug. 1, S. 38–54.
- Beck, Susanne*, Roboter und Cyborgs – erobern sie unsere Welt?, in: dies. (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine. Ethische und rechtliche Fragen zum Umgang mit Robotern, Künstlicher Intelligenz und Cyborgs*, 2012, S. 9–21.
- dies.*, Brauchen wir ein Roboterrecht? Ausgewählte juristische Fragen zum Zusammenleben von Menschen und Robotern, in: *Japanisch-Deutsches Zentrum (Hrsg.), Mensch-Roboter-Interaktionen aus interkultureller Perspektive. Japan und Deutschland im Vergleich*, 2012, S. 124–146.
- Behrendes, Udo*, Polizei als lernende Organisation? Erkenntnisgewinne aus einer 70-jährigen Protestkultur für die heutige Polizei, in: *Mecking, Sabine (Hrsg.), Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland*, 2020, S. 185–229.
- Beiersmann, Stefan*, Facebook überarbeitet Entwicklerrichtlinie und streicht API-Funktionen, abrufbar unter: <https://www.zdnet.de/88332259/facebook-ueberarbeitet-entwicklerrichtlinie-und-streicht-api-funktionen> (4.11.2023).
- Berghäuser, Klaus*, Eine Frage der Wahrheit?, in: *NVwZ* 2003, S. 1085–1087.
- Berz, Amelie* u.a., Generative KI, Datenschutz, Hassrede und Desinformation – Zur Regulierung von KI-Meinungen, in: *ZUM* 2023, S. 586–594.
- Bessi, Alessandrol/Ferrara, Emilio*, Social bots distort the 2016 U.S. Presidential election online discussion, in: *First Monday* 21 (2016), Aug. 11, abrufbar unter: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/7090/5653> (4.11.2023).
- Bethge, Herbert*, Grundrechtswahrnehmung, Grundrechtsverzicht, Grundrechtsverwirkung, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, 3. Aufl.* 2011, § 203, S. 1111–1217.
- Bock, Michael*, *Die Übertragbarkeit der Kommunikationsfreiheiten des Artikel 5 GG auf das Internet*, 2018.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, 2. Aufl. 1981.
- Boehme-Neßler, Volker*, *Das Ende der Demokratie? Effekte der Digitalisierung aus rechtlicher, politologischer und psychologischer Sicht*, 2018.
- Bomhard, David/Merkle, Marieke*, Europäische KI-Verordnung. Der aktuelle Kommissionsentwurf und praktische Auswirkungen, in: *RD* 2021, S. 276–283.
- Borges, Georg*, Rechtliche Rahmenbedingungen für autonome Systeme, in: *NJW* 2018, S. 977–982.
- Bortnikov, Vyacheslav*, *Netzneutralität und Bedingungen kommunikativer Selbstbestimmung. Pflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates zur Gewährleistung der Neutralität des Internets im Lichte der grundrechtlichen Schutzpflichtenlehre*, 2013.
- dies.*, Verbot des Access-Tierings: Ausfluss kommunikativer Chancengleichheit oder unzulässige „Gleichmacherei“?, in: *K&R* 2015, S. 703–707.
- Boshmaf, Yazan* u.a., The Socialbot Network: When Bots Socialize for Fame and Money, in: *Proceedings of the 27th Annual Computer Security Applications Conference* (2011), S. 93–102.
- Bostrom, Nick*, *Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies*, 2014.
- Bovermann, Philipp*, *Algorithm and Blues*, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/kultur/kuenstliche-intelligenz-algorithmus-kunst-1.4382055> (4.11.2023).

- ders.*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: *ders.* (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, 2. Aufl. 1992, S. 115–145.
- ders.*, Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken. Zur Kritik gegenwärtiger Grundrechtsdogmatik, in: *Der Staat* 42 (2003), S. 165–192.
- ders.*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl. 2004, § 24 (S. 429–496).
- Braam, Laura*, Die anonyme Meinungsäußerung – rechtliche Bewertung einer internettypischen Kommunikationsform. Zum Spannungsverhältnis zwischen anonymen Äußerungen und Persönlichkeitsrechten, 2015.
- Braun, Johanna*, Leitbilder im Recht, 2015.
- Bräutigam, Peter/Klindt, Thomas*, Industrie 4.0, das Internet der Dinge und das Recht, in: *NJW* 2015, S. 1137–1142.
- Brecht, Bertolt*, Gedichte, 2. Aufl. 1975.
- Brings-Wiesen, Tobias*, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/93-2016> (4.11.2023).
- Brosch, Marlene*, Alles neu macht das ... Facebook Oversight Board? Kritische Untersuchung der geplanten Rechtsschutzmöglichkeiten für Plattformnutzer gegen Moderationsentscheidungen, in: *MMR* 2021, S. 26–29.
- Brown, Tom B.* u.a., Language Models are Few-Shot Learners, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/2005.14165.pdf> (4.11.2023).
- Brunst, Phillip W.*, Anonymität im Internet – rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen. Zum Spannungsfeld zwischen einem Recht auf Anonymität und den Möglichkeiten zur Identifizierung und Strafverfolgung, 2009.
- Bryde, Brun-Otto*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5 (1994), S. 305–330.
- Buck-Heeb, Petral/Dieckmann, Andreas*, Selbstregulierung im Privatrecht, 2010.
- Buermeyer, Ulf*, Statt Klarnamen: Digitales Gewaltschutzgesetz, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/statt-klarnamen-digitales-gewaltschutzgesetz> (4.11.2023).
- Bunke, Christian*, Die Entwicklung der Grundrechtsdogmatik in der deutschen Staatsrechtslehre unter dem Grundgesetz, in: *AöR* 144 (2019), S. 1–80.
- Calliess, Christian*, Schutzpflichten, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, 2006, § 44 (S. 963–992).
- Calliess, Galf-Peter/Maurer, Andreas*, Transnationales Recht – eine Einleitung, in: *Calliess, Galf-Peter* (Hrsg.), Transnationales Recht, Stand und Perspektiven, 2014, S. 1–38.
- Caspar, Johannes*, Klarnamenpflicht versus Recht auf pseudonyme Nutzung, in: *ZRP* 2015, S. 233–236.
- Castells, Manuel*, Communication Power, 2009.
- Christou, Vasiliki E.*, Die Hassrede in der verfassungsrechtlichen Diskussion. Ein Beitrag im Lichte des deutschen, des U.S.-amerikanischen und des griechischen Rechts, 2007.
- Chu, Zi* u.a., Detecting Automation of Twitter Accounts: Are You a Human, Bot, or Cyborg?, in: *IEEE Transactions on Dependable and Secure Computing* 9 (2012), S. 811–824.
- Cialdini, Robert B.*, Die Psychologie des Überzeugens. Wie Sie sich selbst und Ihren Mitmenschen auf die Schliche kommen, 8. Aufl., 2017.

- Clark, Mike*, The Facts on News Reports About Facebook Data, abrufbar unter: <https://about.fb.com/news/2021/04/facts-on-news-reports-about-facebook-data> (4.11.2023).
- Clausen, Christoph*, Das Verhältnis von Achtungs- und Schutzpflichten in Ausnahmesituationen, 2018.
- Clemens, Rudolf*, Die elektronische Willenserklärung – Chancen und Gefahren, in: NJW 1985, S. 1998–2005.
- Confessore, Nicholas* u.a., The Follower Factory, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/01/27/technology/social-media-bots.html> (4.11.2023).
- Cordes, Malte*, Medienbeteiligungen politischer Parteien – zugleich eine Besprechung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 2008 – 2 BvF 4/03, in: ZParl. 40 (2009), S. 123–140.
- Cording, Sebastian*, EU als neues Zentrum für künstliche Intelligenz?, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/artificial-intelligence-act-erster-entwurf-eu-kommission-regulierung-kuenstliche-intelligenz> (4.11.2023).
- Cornelius, Kai*, Vertragsabschluss durch autonome elektronische Agenten, in: MMR 2002, S. 353–358.
- Cornils, Matthias*, Parteilicher Rundfunk? – Die politischen Parteien als Gegenstand und Faktor der Berichterstattung im Privatrundfunk, in: ZJS 2009, S. 465–476.
- ders.*, Entterritorialisierung im Kommunikationsrecht, in: VVDStRL 76 (2017), S. 391–442.
- ders.*, Designing platform governance: A normative perspective on needs, strategies, and tools to regulate intermediaries, abrufbar unter: <https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2020/05/Governing-Platforms-legal-study-Cornils-May-2020-Algorithm-Watch.pdf> (4.11.2023).
- Cornils, Matthias/Liesem, Kerstin*, Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrages der Rundfunkkommission der Länder, abrufbar unter: <https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Mainzer-Medieninstitut-Stellungnahme-zum-Medienstaatsvertrag-I.pdf> (4.11.2023).
- Cox, Joseph*, I Bought a Russian Bot Army for Under \$100, abrufbar unter: <https://www.thedailybeast.com/i-bought-a-russian-bot-army-for-under-dollar100> (4.11.2023).
- Cresci, Stefano* u.a., The Paradigm-Shift of Social Spambots: Evidence, Theories, and Tools for the Arms Race, in: Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion (2017), S. 963–972.
- Dankert, Kevin*, Verfälschung von Datenbeständen durch Social Bots, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Big Data – Regulative Herausforderungen, 2018, S. 157–166.
- Dankert, Kevin/Dreyer, Stephan*, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess? Eine verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Einordnung, in: K&R 2017, S. 73–78.
- Davis, Clayton A.* u.a., BotOrNot: A System to Evaluate Social Bots, in: Proceedings of the 25th International Conference Companion on World Wide Web (2016), S. 273–274.
- Degenhart, Christoph*, Gerichtsverfahren, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Aufl. 2007, § 115, S. 761–810.
- della Cava, Marco*, Microsoft CEO Nadella: „Bots are the new apps“, abrufbar unter: <https://eu.usatoday.com/story/tech/news/2016/03/30/microsoft-ceo-nadella-bots-new-apps/82431672> (4.11.2023).
- Dickinson, Linzy E.*, Pariah and Parasite: La Clique and Historicity in Balzac's La Comédie Humaine, in: French Studies 52 (1998), S. 305–315.

- Dietlein, Johannes*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl. 2005.
- van Dijk, José*, The Culture of Connectivity. A Critical History of Social Media, 2013.
- DiResta, Renee* u.a., The Tactics & Tropes of the Internet Research Agency, abrufbar unter: <https://digitalcommons.unl.edu/senatedocs/2> (4.11.2023).
- Donges, Patrick/Jarren, Otfried*, Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft. Eine Einführung, 4. Aufl. 2017.
- Dörr, Dieter/Schuster, Simon*, Suchmaschinen im Spannungsfeld zwischen Nutzung und Regulierung. Rechtliche Bestandsaufnahme und Grundstrukturen einer Neuregelung, in: Stark, Birgit u.a. (Hrsg.), Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung, 2014, S. 262–323.
- Dörr, Oliver* u.a. (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Band I, 2. Aufl. 2013.
- Douek, Evelyn*, Facebook's „Oversight Board.“ Move fast with stable Infrastructure and Humility, in: North Carolina Journal of Law & Technology 21 (2019), S. 1–77.
- Dreier, Horst*, Dimensionen der Grundrechte, 1993.
- ders.*, Kontexte des Grundgesetzes, in: DVBl. 1999, S. 667–677.
- ders.* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band I: 3. Aufl. 2013; Band II: 3. Aufl. 2015.
- Drexler, Josef*, Bedrohung der Meinungsvielfalt durch Algorithmen. Wie weit reichen die Mittel der Medienregulierung?, in: ZUM 2017, S. 529–543.
- ders.*, Economic Efficiency versus Democracy: On the Potential Role of Competition Policy in Regulating Digital Markets in Times of Post-truth Politics, in: Gerard, Damien/Lianos, Ioannis (Hrsg.), Reconciling Efficiency and Equity. A Global Challenge for Competition Policy, 2019, S. 242–268.
- Dreyer, Stephan/Schulz, Wolfgang*, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder vom Juli 2019, abrufbar unter: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf (4.11.2023).
- Dürr, Paul*, Corporate Digital Responsibility. Digitale Unternehmensverantwortung zwischen Rechtsverbindlichkeit und Selbstregulierung, in: ZGE 13 (2021), S. 166–187.
- Dworkin, Ronald*, Sovereign virtue. The theory and practice of equality, 2. Aufl., 2000.
- Edwards, Chad* u.a., Is that a bot running the social media feed? Testing the differences in perceptions of communication quality for a human agent and a bot agent on Twitter, in: Computers in Human Behavior 33 (2014), S. 372–376.
- Egli, Patricia/Rechsteiner, David*, Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie, in: AJP/PJA 2017, S. 249–258.
- Eifert, Martin*, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Plattformregulierung, in: *ders./Gostomyk, Tobias* (Hrsg.), Netzwerkrecht. Die Zukunft des NetzDG und seine Folgen für die Netzwerkkommunikation, 2018, S. 9–44.
- Elsaß, Lennart* u.a., Löschungen und Sperrungen von Beiträgen und Nutzerprofilen durch die Betreiber sozialer Netzwerke. Rechtliche Möglichkeiten des Vorgehens vor dem Hintergrund von Hate Speech, Fake News und Social Bots, in: CR 2017, S. 234–241.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 15.8.2023.
- Fechner, Frank*, Fake News und Hate Speech als Gefahr für die demokratische Willensbildung. Staatliche Gewährleistung kommunikativer Wahrheit?, in: Uhle, Arnd (Hrsg.), Information und Einflussnahme, Gefährdungen der Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses, 2018, S. 157–199.
- Fehling, Michael/Leymann, Matthias*, Der neue Strukturwandel der Öffentlichkeit: Wie lassen sich die sozialen Medien regulieren?, in: AfP 2020, S. 110–119.

- Fenchel, Jörg*, Negative Informationsfreiheit. Zugleich ein Beitrag zur negativen Grundrechtsfreiheit, 1997.
- Ferrara, Emilio*, Disinformation and social bot operations in the run up to the 2017 French presidential election, in: *First Monday* 22 (2017), Ausg. 8, abrufbar unter: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/8005/6516> (4.11.2023).
- ders.*, What types of COVID-19 conspiracies are populated by Twitter bots?, in: *First Monday* 25 (2020), Ausg. 6, abrufbar unter: <https://firstmonday.org/article/view/10633/9548> (4.11.2023).
- Ferrara, Emilio* u.a., The Rise of Social Bots, in: *Communications of the ACM* 59 (2016), S. 96–104.
- Ferrara, Emilio* u.a., Characterizing social media manipulation in the 2020 U.S. presidential election, in: *First Monday* 25 (2020), Ausg. 11, abrufbar unter: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/11431/9993> (4.11.2023).
- Ferreau, Frederik*, Grenzen staatlicher Beteiligung am politischen Diskurs, in: *NVwZ* 2017, S. 1259–1263.
- Ferree, Myra Marx* u.a., Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies, in: *Theory and Society* 31 (2002), S. 289–324.
- Fikentscher, Wolfgang/Möllers, Thomas M. J.*, Die (negative) Informationsfreiheit als Grenze von Werbung und Kunstdarbietung, in: *NJW* 1998, S. 1337–1344.
- Fischer, Thomas*, Strafgesetzbuch, 70. Aufl. 2023.
- Flitsch, Michael*, Die Funktionalisierung der Kommunikationsgrundrechte, 1998.
- Franz, Katrin Verena*, Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag – Architektur eines organschaftlichen Rechts, 2019.
- Freitas, Carlos* u.a., Reverse Engineering Socialbot Infiltration Strategies in Twitter, in: *Proceedings of the 2015 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining 2015*, S. 25–32.
- Friauf, Karl/Höfling, Wolfram* (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: April 2023.
- 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*, 2018, S. 81–122.
- ders.*, Löschen und Sperren in sozialen Netzwerken, in: *NJW* 2020, S. 1697–1702.
- Gallacher, John D.* u.a., Junk News and Bots during the 2017 UK General Election: What Are UK Voters Sharing Over Twitter?, *COMPROM Data Memo 2017.5*, abrufbar unter: <https://demotech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Junk-News-and-Bots-during-the-2017-UK-General-Election.pdf> (4.11.2023).
- Gallwas, Hans-Ullrich*, *Der Mißbrauch von Grundrechten*, 1967.
- Gallwitz, Florian/Kreil, Michael*, Die Mär von „Social Bots“, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/die-maer-von-social-bots> (4.11.2023).
- dies.*, The Rise and Fall of „Social Bot“ Research, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3814191 (4.11.2023).
- Gasser, Lucas/Kraatz, Matthias*, Social Bots: Wegbereiter der Maschinokratie, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/social-bots-wegbereiter-der-maschinokratie> (4.11.2023).
- Gehl, Robert W./Bakardjieva, Maria*, Socialbots and Their Friends, in: *dies.* (Hrsg.), *Socialbots and Their Friends. Digital Media and the Automation of Sociality*, 2017, S. 1–16.

- Geminn, Christian*, Die Regulierung Künstlicher Intelligenz. Anmerkungen zum Entwurf eines Artificial Intelligence Act, in: ZD 2021, S. 354–359.
- Gerhards, Jürgen*, Öffentlichkeit, in: Jarren, Otfried u.a. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, 1998, S. 268–274.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm*, Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit, Fragestellungen und Ansätze, WZB Discussion Paper Nr. FS III 90–101, 1990.
- Gersdorf, Hubertus*, Netzneutralität: Juristische Analyse eines „heißen Eisens“, AfP 2011, S. 209–217.
- ders.*, Netzneutralität und Medienvielfalt. Rechtsgutachten im Auftrag der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e. V., K&R 2015, Beiheft zu Heft 2.
- ders.*, Internetregulierung als grundrechtlicher Herkulesakt, in: Briner, Robert G./Funk, Axel (Hrsg.), DGRI Jahrbuch 2017, 2018, S. 1–20.
- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, Stand: 1.8.2023.
- Glaser, Andreas*, Grundrechtlicher Schutz der Ehre im Internetzeitalter, in: NVwZ 2012, S. 1432–1438.
- Gorin, Moti*, Towards a Theory of Interpersonal Manipulation, in: Coons, Christian/Weber, Michael (Hrsg.), Manipulation: Theory and Practice, 2014, S. 73–97.
- Graber, Robin/Lindemann, Thomas*, Neue Propaganda im Internet. Social Bots und das Prinzip sozialer Bewährtheit als Instrumente der Propaganda, in: Sachs-Hombach, Klaus/Zywietz, Bernd (Hrsg.), Fake News, Hashtags & Social Bots. Neue Methoden populistischer Propaganda, 2018, S. 51–68.
- Graeff, Erhardt*, What We Should Do Before the Social Bots Take Over: Online Privacy Protection and the Political Economy of Our Near Future, abrufbar unter: <https://dspacing.mit.edu/handle/1721.1/123463> (4.11.2023).
- Graff, Bernd*, „Spinne ich, wenn ich denke, dass sie ausschließlich meine Arbeit genutzt haben?“, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/kultur/kuenstliche-intelligenz-kunst-urheberrecht-1.4269906> (4.11.2023).
- ders.*, Rassistischer Chat-Roboter: Mit falschen Werten bombardiert, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/digital/microsoft-programm-tay-rassistischer-chat-roboter-mit-falschen-werten-bombardiert-1.2928421> (4.11.2023).
- Graham, Timothy/Ackland, Robert*, Do Socialbots dream of Popping the Filter Bubble? The Role auf Socialbots in Promoting Deliberative Democracy in Social Media, in: Gehl, Robert W./Bakardjieva, Maria (Hrsg.), Socialbots and Their Friends. Digital Media and the Automation of Sociality, 2017, S. 187–206.
- Gramm, Christof*, Rechtsfragen der staatlichen Aids-Aufklärung, in: NJW 1989, S. 2917–2926.
- Grassegger, Hannes/Krogerus, Mikael*, Ich habe nur gezeigt, dass es die Bombe gibt, in: Das Magazin, Ausg. 48 vom 3.12.2016.
- Griess, Oliver*, Klarnamenspflicht im Internet: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer staatlichen Schutzpflicht, 2016.
- Grimm, Dieter*, Die Zukunft der Verfassung, 1991.
- ders.*, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1995, S. 1697–1705.
- ders.*, Politische Parteien, in: Benda, Ernst u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14, S. 599–656.
- Grimme, Christian* u.a., Changing Perspectives: Is It Sufficient to Detect Social Bots?, in: Meiselwitz, Gabriele (Hrsg.), Social Computing and Social Media. User Experience and Behavior, 2018, S. 445–461.

- Grimme, Christian* u.a., Social Bots: Human-Like by Means of Human Control?, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1706.07624.pdf> (4.11.2023).
- Grinberg, Nir* u.a., Fake news on Twitter during the 2016 U.S. presidential election, in: *Science* 363 (2019), S. 374–378.
- Gruber, Malte-Christian*, Rechtssubjekte und Teilrechtssubjekte des elektronischen Geschäftsverkehrs, in: Beck, Susanne (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine. Ethische und rechtliche Fragen zum Umgang mit Robotern, Künstlicher Intelligenz und Cyborgs*, 2012, S. 133–160.
- ders.*, Was spricht gegen Maschinenrechte?, in: *ders.* u.a. (Hrsg.), *Autonome Automaten. Künstliche Körper und artifizielle Agenten in der technisierten Gesellschaft*, 2. Aufl. 2015, S. 191–206.
- Guckelberger, Annette*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung. Analysen und Strategien zur Verbesserung des E-Governments aus rechtlicher Sicht, 2019.
- Guilbeault, Douglas*, Growing Bot Security: An Ecological View of Bot Agency, in: *International Journal of Communication* 10 (2016), S. 5003–5021.
- Gulliksen, Johanna/Helldén, Erik*, A New Threat to Democracy? Examining the Democratic Implications of the Social Bot Phenomenon, abrufbar unter: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8930678> (4.11.2023).
- Gusy, Christoph*, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, in: *NVwZ* 2015, S. 700–704.
- Habel, Dominic*, *Roboterjournalismus*, 2019.
- Häberle, Peter*, Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat, in: *ders.* (Hrsg.), *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, 1980, S. 126–162.
- Habermas, Jürgen*, Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie, in: *ders.* (Hrsg.), *Ach, Europa*, 2008, S. 138–191.
- ders.*, Vorlesungen zu einer sprachtheoretischen Grundlegung der Soziologie, in: *ders.* (Hrsg.), *Philosophische Texte, Band I*, 2009, S. 29–156.
- ders.*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 6. Aufl. 2017.
- ders.*, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 16. Aufl. 2020.
- Hacker, Philipp* u.a., Regulating ChatGPT and Other Large Generative AI Models, *ACM Conference on Fairness, Accountability and Transparency 2023 (FAccT '23)*, S. 1112–1123.
- Hampton, Keith N.* u.a., Social Media and the „Spiral of Silence“, abrufbar unter: https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/9/2014/08/PI_Social-networks-and-debate_082614.pdf (4.11.2023).
- Harding, Nicolas*, Die Charakterisierung staatlicher Accounts in sozialen Netzwerken, in: *NJW* 2019, 1910–1915.
- Harding, Nicolas/Laude, Lennart*, Giving a Toss about the Social Media Cut and Thrust, Wahlkampf politischer Parteien in sozialen Netzwerken, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/giving-a-toss-about-the-social-media-cut-and-thrust> (4.11.2023).
- Harringer, Claus*, „Good Bot, Bad Bot?“, Zur Problematik von Bot-Ontologien, in: *Information – Wissenschaft & Praxis* 69 (2018), S. 257–264.
- Hartl, Korbinian*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht. Eine verfassungs- und einfachrechtliche Betrachtung, 2017.
- Hasebrink, Uwe* u.a., Macht als Wirkungspotenzial. Zur Bedeutung der Medienwirkungsforschung für die Bestimmung vorherrschender Meinungsmacht, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06294.pdf> (4.11.2023).

- Hatje, Armin*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, in: VVDStRL 69 (2010), S. 135–172.
- Hausser, Roland*, Foundations of Computational Linguistics. Human-Computer Communication in Natural Language, 3. Aufl. 2014.
- ders.*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, 3. Aufl. 1983.
- Heaven, Will Douglas*, Blogger enttarnt künstlich intelligenten Bot auf Reddit, abrufbar unter: <https://www.heise.de/hintergrund/Blogger-enttarnt-kuenstlich-intelligenten-Bot-auf-Reddit-4928468.html> (4.11.2023).
- Heckmann, Dirk*, Persönlichkeitsschutz im Internet. Anonymität der IT-Nutzung und permanente Datenverknüpfung als Herausforderungen für Ehrschutz und Profilschutz, in: NJW 2012, S. 2631–2635.
- Hegelich, Simon*, Invasion der Meinungsroboter, in: Analysen & Argumente 2016, Ausg. 221.
- ders.*, Social Bots, Trolle, Fake News, in: Die politische Meinung 2017, Ausg. 543, S. 32–36.
- ders.*, Stellungnahme für das Fachgespräch zum Thema „Resilienz von Demokratien im digitalen Zeitalter im Kontext der Europawahl“ im Ausschuss Digitale Agenda am 10. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/634774/e1f644302e0f36b1f05d275eda93dd7d/19-23-049-Hegelich-data.pdf> (4.11.2023).
- Hegelich, Simon/Janetzko, Dietmar*, Are Social Bots on Twitter Political Actors? Empirical Evidence from a Ukrainian Social Botnet, in: Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media (2016), S. 579–582.
- Hegelich, Simon/Shahrezaye, Morteza*, Die Disruption der Meinungsbildung. Die politische Debatte in Zeiten von Echokammern und Filterblasen, in: Analysen & Argumente 2017, Ausg. 253.
- Heilmann, Stefan*, Anonymität für User-Generated Content? Verfassungsrechtliche und einfach-gesetzliche Analyse der Informationspflichten für journalistisch-redaktionelle Angebote und andere Telemedien in §§ 5 TMG, 55 RStV, 2013.
- Heine, Heinrich*, Musikalische Saison 1844, in: *ders.* (Hrsg.), Lutetia. Berichte über Politik, Kunst und Volksleben, 3. Aufl. 2014, S. 236–250.
- v. Heintschel-Heinegg, Bernd (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar StGB, Stand: 1.8.2023.
- Held, Thorsten*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Eine Untersuchung des verfassungsrechtlich geprägten und einfachgesetzlich ausgestalteten Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf Internet-Dienste, 2008.
- Hermann, Jonas*, Haben Bots die Debatte um den Migrationspakt einseitig beeinflusst?, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/deutschland/haben-bots-die-debatte-um-den-migrationspakt-geentert-ld.1444330> (4.11.2023).
- Hermes, Georg/Walther, Susanne*, Schwangerschaftsabbruch zwischen Recht und Unrecht. Das zweite Abtreibungsurteil des BVerfG und seine Folgen, in: NJW 1993, S. 2337–2347.
- Hermstrüwer, Yoan*, Wahrheit als Regelungsproblem. Instrumente zum Umgang mit Fake News, in: *ders./Lüdemann, Jörn* (Hrsg.), Der Schutz der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter. Instrumente und Instrumentenvergleich, 2021, S. 149–188.
- Hesse, Konrad*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL 17 (1959), S. 11–52.
- ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 1990.

- Hilgendorf, Eric*, Können Roboter schuldhaft handeln?, in: Beck, Susanne (Hrsg.), *Jenseits von Mensch und Maschine. Ethische und rechtliche Fragen zum Umgang mit Robotern, Künstlicher Intelligenz und Cyborgs*, 2012, S. 119–132.
- Hill, Hermann*, Behavioral Microtargeting. Der berechenbare und beeinflussbare Wähler?, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung*, 2018, S. 47–54.
- Hillgruber, Christian*, Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IX, 3. Aufl. 2011, § 200, S. 981–1030.
- ders.*, Grundrechtsschranken, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IX, 3. Aufl. 2011, § 201, S. 1033–1074.
- ders.*, Anmerkung, JZ 2011, S. 1118.
- ders.*, Parteienfreiheit, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band V, 2013, § 118, S. 463–518.
- ders.*, Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie. Der Schutz des demokratischen Resonanzbodens in der Rechtsprechung des BVerfG, in: JZ 2016, S. 495–501.
- Hock, Alexej/Lindenau, Jan*, Roboter mobilisieren gegen Migrationspakt, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus185205592/Social-Bots-Roboter-mobilisieren-gegen-den-pakt.html> (4.11.2023).
- Hoeren, Thomas u.a. (Hrsg.), *Handbuch Multimedia-Recht. Rechtsfragen des elektronischen Geschäftsverkehrs*, Stand: 59. Ergänzungslieferung Juni 2023.
- Hoffmann, Christian* u.a., *Die digitale Dimension der Grundrechte. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter*, 2015.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Kommunikations- und Medienfreiheit, in: Benda, Ernst u.a. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl. 1995, § 7, S. 191–262.
- ders.*, Kommunikationsfreiheiten. Kommentierungen zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG, 2002.
- ders.*, Grundrechtsanwendung unter Rationalitätsanspruch. Eine Erwiderung auf Kahls Kritik an neueren Ansätzen in der Grundrechtsdogmatik, in: *Der Staat* 43 (2004), S. 203–233.
- ders.*, Enge oder weite Gewährleistungsgehalte der Grundrechte?, in: Bäuerle, Michael u.a. (Hrsg.), *Haben wir wirklich Recht? Zum Verhältnis von Recht und Wirklichkeit*, 2004, S. 53–76.
- ders.*, Regelungsstrukturen für öffentliche Kommunikation im Internet, in: *AöR* 137 (2012), S. 509–544.
- ders.*, Selbstregelung, Selbstregulierung und regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext. in: Fehling, Michael/Schliesky, Utz (Hrsg.), *Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt*, 2016, S. 27–52.
- ders.*, Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht, in: *AöR* 142 (2017), S. 1–42.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schulz, Wolfgang*, Politische Kommunikation – Rechtswissenschaftliche Perspektiven, in: Jarren, Otfried u.a. (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, 1998, S. 154–172.
- Hölscher, Lucian*, Öffentlichkeit, in: Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Band VI, Basel 1984, Sp. 1134–1140.
- Holznapel, Bernd*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, in: *VVDStRL* 68 (2009), S. 381–412.

- ders.*, Meinungsbildung im Internet, in: NordÖR 2011, S. 205–212.
- ders.*, Internetdienstefreiheit und Netzneutralität, in: AfP 2011, S. 532–539.
- ders.*, Das Compliance-System des Entwurfs des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes. Eine kritische Bestandsaufnahme aus internationaler Sicht, in: ZUM 2017, S. 615–624.
- Holznapel, Bernd/Werle, Raymund*, Sectors and Strategies of Global Communications Regulation, in: ZfRSoz 23 (2002), S. 3–23.
- Hostacna, Kristyna*, Social Bots und die freie Meinungsbildung, in: Ad Legendum 2018, S. 1–5.
- Howard, Philip N./Kollanyi, Bence*, Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum, COMPROP Research Note 2016.1, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/COMPROP-2016-1.pdf> (4.11.2023).
- Howard, Philip N.* u.a., Junk News and Bots during the French Presidential Election: What Are French Voters Sharing Over Twitter?, COMPROP Data Memo 2017.3, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/04/What-Are-French-Voters-Sharing-Over-Twitter-v10-1.pdf> (4.11.2023).
- Howard, Philip N.* u.a., Algorithms, bots, and political communication in the US 2016 election: The challenge of automated political communication for election law and administration, in: Journal of Information Technology & Politics 15 (2018), S. 81–93.
- Howard, Philip N.* u.a., The IRA, Social Media and Political Polarization in the United States, 2012–2018, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2018/12/IRA-Report.pdf> (4.11.2023).
- Huber, Peter M.*, Das Menschenbild im Grundgesetz, in: Jura 1998, S. 505–511.
- ders.*, Natürliche Personen als Grundrechtsträger, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, 2006, § 49, S. 1129–1162.
- Hufen, Friedhelm*, Staatsrecht II. Grundrechte, 8. Aufl. 2020.
- Hwang, Tim* u.a., Socialbots: Voices from the Fronts, in: Interactions 19 (2012), Ausg. 2, S. 38–45.
- Iben, Alexander*, Staatlicher Schutz des Meinungsbildungsprozesses in sozialen Netzwerken gegen potentielle Beeinträchtigungen durch Meinungsroboter, in: Greve, Ruth u.a. (Hrsg.), 60. Assistententagung Öffentliches Recht. Der digitalisierte Staat – Chancen und Herausforderungen für den modernen Staat, 2020, S. 155–175.
- ders.*, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern. (Verfassungs-)Rechtliche Überlegungen zu einer staatlichen Schutzpflicht vor Einflüssen von Meinungsrobotern auf die politische Willensbildung in sozialen Netzwerken, 2021.
- Ingold, Albert*, Desinformationsrecht: Verfassungsrechtliche Vorgaben für staatliche Desinformationstätigkeit, 2011.
- ders.*, Digitalisierung demokratischer Öffentlichkeiten, in: Der Staat 56 (2017), S. 491–533.
- ders.*, Digitalisierte Öffentlichkeiten und ihre Regulative, in: Kruse, Jan-Philipp/Müller-Mall, Sabine (Hrsg.), Digitale Transformationen der Öffentlichkeit, 2020, S. 163–190.
- Isensee, Josef*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: *ders./Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, 3. Aufl. 2011, § 191, S. 413–567.
- ders.*, Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen, in: *ders./Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, 3. Aufl. 2011, § 199, S. 911–979.

- Jarass, Hans D.*, Funktionen und Dimensionen der Grundrechte, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, 2006, § 38, S. 625–654.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Aufl. 2022.
- Jestaedt, Matthias*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhaber Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, 1993.
- ders.*, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit. Was darf der Verfassungsstaat verbergen?, in: AöR 126 (2001), S. 204–243.
- ders.*, Meinungsfreiheit, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, 2011, § 102, S. 875–963.
- Jetzke, Tobias* u.a., Social Bots in den sozialen Medien, in: Wittpahl, Volker (Hrsg.), Digitale Souveränität, 2017, S. 15–26.
- Jobst, Simon*, Konsequenzen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater, in: NJW 2020, S. 11–16.
- Jurafsky, Dan*/*Martin, James H.*, Speech and Language Processing. An Introduction to Natural Language Processing, Computational Linguistics, and Speech Recognition, 2. Aufl. 2009.
- Kaesling, Katharina*, Evolution statt Revolution der Plattformregulierung. Kommentar zu dem Entwurf der Europäischen Kommission zu einem Digital Services Act, in: ZUM 2021, S. 177–184.
- Kahl, Wolfgang*, Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt. Kritik einer neuen Richtung der deutschen Grundrechtsdogmatik, in: Der Staat 43 (2004), S. 167–202.
- ders.*, Neuere Entwicklungslinien der Grundrechtsdogmatik. Von Modifikationen und Erosionen des grundrechtlichen Freiheitsparadigmas, in: AöR 131 (2006), S. 579–620.
- Kahl, Wolfgang u.a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 221. Ergänzungslieferung 2023.
- Kalbhenn, Christopher*/*Hemmert-Halswick, Maximilian*, EU-weite Vorgaben für die Content-Moderation in sozialen Netzwerken. Kommentar zu dem Entwurf der Europäischen Kommission zu einem Digital Services Act, in: ZUM 2021, S. 184–194.
- Keller, Tobias R.*/*Klinger, Ulrike*, Social Bots in Election Campaigns: Theoretical, Empirical, and Methodological Implications, in: Political Communication 36 (2019), S. 171–189.
- Kelsen, Hans*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929 (zitiert nach der Reclam-Ausgabe, 2018).
- Kempen, Otto Ernst*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung. Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht, Verfassungspraxis und Verfassungstheorie, 1975.
- Kersten, Jens*, Menschen und Maschinen. Rechtliche Konturen instrumenteller, symbiotischer und autonomer Konstellationen, in: JZ 2015, S. 1–8.
- ders.*, Die maschinelle Person – Neue Regeln für den Maschinenpark?, in: Karsch, Fabian/Manzeschke, Arne (Hrsg.), Roboter, Computer und Hybride. Was ereignet sich zwischen Menschen und Maschinen?, 2016, S. 89–106.
- ders.*, Relative Rechtssubjektivität. Über autonome Automaten und emergente Schwärme, in: ZfRSoz 37 (2017), S. 8–25.
- ders.*, Anonymität in der liberalen Demokratie, in: JuS 2017, S. 193–203.

- ders.*, Natur als Rechtssubjekt. Für eine ökologische Revolution des Rechts, in: APuZ 70 (2020), Ausg. 11, S. 27–32.
- Kind, Sonja* u.a., Social Bots. TA-Vorstudie, Horizon Scanning Nr. 3, April 2017, abrufbar unter: <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Horizon-Scanning-hs003.pdf> (4.11.2023).
- Kindhäuser, Urs* u.a. (Hrsg.), Strafgesetzbuch, 6. Aufl. 2023.
- Kirn, Stefan/Müller-Hengstenberg, Claus D.*, Intelligente (Software-)Agenten: Von der Automatisierung zur Autonomie? Verselbstständigung technischer Systeme, in: MMR 2014, S. 225–232.
- Kißlinger, Andreas*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998.
- Klaas, Arne*, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz. Demokratische Entscheidungsfindung durch und mithilfe von selbstlernenden Algorithmen, in: MMR 2019, S. 84–90.
- Klein, Bodo*, Konkurrenz auf dem Markt der geistigen Freiheiten. Verfassungsfragen des Wettbewerbs im Pressewesen, 1990.
- Kleinbauer, Nadinel/Oberbichler, Martin*, Bots als Wahlkampfhelfer in Großbritannien, in: kommunikation.medien 2018, Ausg. 9, S. 1–17.
- Kliegel, Thomas*, Äußerungsbefugnisse von Amtsträgern gegenüber politischen Parteien, in: Scheffczyk, Fabian/Wolter, Kathleen (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Band IV, 2016, S. 413–438.
- Klinger, Ulrike*, Social Bots: Realität digitaler Öffentlichkeit, abrufbar unter: <https://backround.tagesspiegel.de/digitalisierung/social-bots-realitaet-digitaler-oeffentlichkeit> (4.11.2023).
- Kloepfer, Michael*, Öffentliche Meinung. Massenmedien, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 42, S. 389–424.
- Klonick, Kate*, The New Governors. The People, Rules, and Processes Governing Online Speech, in: Harvard Law Review 131 (2018), S. 1598–1669.
- Kluge, Steffen*, Klarnamenspflicht auf Facebook – Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten, in: K&R 2017, S. 230–236.
- Kollanyi, Bence* u.a., Bots and Automation over Twitter during the U.S. Election, COMPROP Data Memo 2016.4, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2016/11/Data-Memo-US-Election.pdf> (4.11.2023).
- Köndgen, Johannes*, Privatisierung des Rechts, Private Governance zwischen Deregulierung und Rekonstitutionalisierung, in: AcP 206 (2006), S. 477–525.
- Konertz, Roman/Schönhof, Raoul*, Das technische Phänomen „Künstliche Intelligenz“ im allgemeinen Zivilrecht. Eine kritische Betrachtung im Lichte von Autonomie, Determinismus und Vorhersehbarkeit, 2020.
- Kotzur, Markus*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, in: VVDStRL 69 (2010), S. 173–226.
- ders.*, Freiheit und Gleichheit der Wahl, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band V, 2013, § 120, S. 555–630.
- Kreide, Regina*, Zur Rolle von Zivilgesellschaft und politischer Öffentlichkeit, in: Koller, Peter/Hiebaum, Christian (Hrsg.), Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung, S. 135–152.
- Kriele, Martin*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL 29 (1971), S. 46–84.

- Krings, Günter*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche. Die subjektivrechtliche Rekonstruktion der grundrechtlichen Schutzpflichten und ihre Auswirkung auf die verfassungsrechtliche Fundierung des Verbrauchervertragsrechts, 2003.
- Krönke, Christoph*, Öffentliches Digitalwirtschaftsrecht. Grundlagen – Herausforderungen und Konzepte – Perspektiven, 2020.
- Krüper, Julian*, Roboter auf der Agora. Verfassungsfragen von Social Bots im digitalen Diskursraum der Moderne, in: Unger, Sebastian/v. Ungern-Sternberg, Antje, Demokratie und Künstliche Intelligenz, 2019, S. 67–84.
- Kuch, David*, Politische Neutralität in der Parteiendemokratie, in: AöR 142 (2017), S. 491–527.
- Künast, Renate*, Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter, in: ZRP 2019, S. 62–65.
- Kunig, Philip*, Parteien, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 40 (S. 297–356).
- Lackner, Karl u.a. (Hrsg.), Strafgesetzbuch, 30. Aufl. 2023.
- Lang, Andrej*, Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Meinungsfreiheit. Zur Regulierung privater Internet-Intermediäre bei der Bekämpfung von Hassrede, in: AöR 143 (2018), S. 220–250.
- Lauber-Rönsberg, Anne*, Rechtsdurchsetzung bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen im Internet. Verantwortlichkeit von Intermediären und Nutzern in Meinungsforen und Personenbewertungsportalen, in: MMR 2014, S. 10–14.
- Laude, Lennart*, Automatisierte Meinungsbeeinflussung. Der Schutz des Kommunikationsprozesses in sozialen Online-Netzwerken, 2021.
- Leibholz, Gerhard*, Strukturprobleme in der modernen Demokratie, 3. Aufl. 1967.
- Leistert, Oliver*, Social Bots als algorithmische Piraten und als Boten einer techno-environmentalen Handlungskraft, in: Seyfert, Robert/Roberge, Jonathan (Hrsg.), Algorithmenkulturen. Über die rechnerische Konstruktion der Wirklichkeit, 2017, S. 215–234.
- Leopoldt, Swaantje*, Navigatoren. Zugangsregulierung bei elektronischen Programmführern im digitalen Fernsehen, 2002.
- Lessing, Gotthold Ephraim*, Eine Duplik, in: ders. (Hrsg.), Werke und Briefe in zwölf Bänden, Band VIII, 1989, S. 505–586.
- v. *Lewinski, Kai*, Medienrecht, 2020.
- Libertus, Michael*, Rechtliche Aspekte des Einsatzes von Social Bots de lege lata und de lege ferenda, in: ZUM 2018, S. 20–26.
- 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, 2019, S. 183–197.
- Lill, Felix*, „Hallo, wie geht es Ihnen?“, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2017/01/pfleg-eroboter-japan-krankenpflege-terapie> (4.11.2023).
- Lobe, Adrian*, Bedeutung auf Bestellung, in: FAS vom 28.8.2016, S. 45.
- Löber, Lena Isabell/Roßnagel, Alexander*, Kennzeichnung von Social Bots. Transparenzpflichten zum Schutz integrier Kommunikation, in: MMR 2019, S. 493–498.
- Lobigs, Frankl/Neuberger, Christoph*, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne, 2018.
- Löffler, Martin*, Der Rechtsbegriff der Öffentlichen Meinung, in: Baier, Horst u.a. (Hrsg.), Öffentliche Meinung und sozialer Wandel, 1981, S. 64–70.

- Lüdemann, Jörn*, Privatisierung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken?, in: Eifert, Martin/Gostomzyk, Tobias (Hrsg.), *Netzwerkrecht. Die Zukunft des NetzDG und seine Folgen für die Netzwerkkommunikation*, 2018, S. 153–168.
- Luhmann, Niklas*, *Die Realität der Massenmedien*, 5. Aufl. 2017.
- Mac, Ryan/Hsu, Tiffany*, From Twitter to X: Elon Musk Begins Erasing an Iconic Internet Brand, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2023/07/24/technology/twitter-x-elon-musk.html> (4.11.2023).
- Machill, Marcel* u.a., *Das neue Gesicht der Öffentlichkeit. Wie Facebook und andere soziale Netzwerke die Meinungsbildung verändern*, 2013.
- Mafi-Gudarzi, Nima*, Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie, in: *ZRP* 2019, S. 65–68.
- Magen, Stefan*, Kontexte der Demokratie, in: *VVDStRL* 77 (2018), S. 67–104.
- v. Mangoldt, Hermann u.a. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band I, 7. Aufl. 2018; Band II, 7. Aufl. 2018.
- Marechal, Nathalie*, When Bots Tweet: Toward a Normative Framework for Bots on Social Networking Sites, in: *International Journal of Communication* 10 (2016), S. 5022–5031.
- Martini, Mario*, Algorithmen als Herausforderung für die Rechtsordnung, in: *JZ* 2017, S. 1017–1025.
- Martinsen, Renate*, Öffentlichkeit in der „Mediendemokratie“ aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien, in: Marcinkowski, Frank/Pfetsch, Barbara (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*, 2009, S. 37–69.
- Massaro, Toni M./Norton, Helen*, Siri-ously? Free Speech Rights and Artificial Intelligence, in: *Northwestern University Law Review* 110 (2016), S. 1169–1194.
- Mast, Tobias*, Zur Reichweite der Äußerungsbefugnis von Regierungsmitgliedern, in: *K&R* 2016, S. 542–543.
- ders.*, Staatsinformationsqualität. De- und Rekonstruktion des verfassungsgerichtlichen Leitbilds öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit und der entsprechenden Gebote, 2020.
- Matthias, Andreas*, Automaten als Träger von Rechten. Plädoyer für eine Gesetzesänderung, 2008.
- Matz, Sandra C.* u.a., Psychological targeting as an effective approach to digital mass persuasion, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 114 (2017), S. 12714–12719.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), *Grundgesetz Kommentar*, Stand: 101. Ergänzungslieferung Mai 2023.
- Mehrens, Anastasia*, Wenn Maschinen Meinung machen – Social Bots und Manipulationen, in: Steinbrecher, Michael/Rager, Günther (Hrsg.), *Wenn Maschinen Meinung machen. Journalismuskrise, Social Bots und der Angriff auf die Demokratie*, 2018, S. 20–34.
- Meinel, Florian*, Öffentlichkeit als Verfassungsprinzip und die Möglichkeit von Onlinewahlen, in: *Kritische Justiz* 37 (2004), S. 413–431.
- Meister, Moritz*, *Das System des Freiheitsschutzes im Grundgesetz*, 2011.
- Merten, Detlef*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: *ders./Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band III, 2009, § 68, S. 517–567.
- Meyer, Hans*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band III, 3. Aufl. 2005, § 45, S. 521–542.

- ders.*, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 46, S. 543–603.
- Michael, Lothar/Morlok, Martin*, Grundrechte, 7. Aufl. 2019.
- Michl, Fabian*, Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure. Zugleich Besprechung von BVerfG, Beschluss vom 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09, in: JZ 2018, S. 910–918.
- Milker, Jens*, „Social-Bots“ im Meinungskampf. Wie Maschinen die öffentliche Meinung beeinflussen und was wir dagegen unternehmen können, 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*, Suchmaschinenenergebnisse im Lichte der Meinungsfreiheit der nationalen und europäischen Grund- und Menschenrechte, in: NVwZ 2013, S. 182–187.
- Mims, Christopher*, Chatbot Wears Down Proponents of Anti-Science Nonsense, abrufbar unter: <https://www.technologyreview.com/s/421519/chatbot-wears-down-proponents-of-anti-science-nonsense> (4.11.2023).
- Möllers, Christoph*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008.
- Morlok, Martin*, Parteiengesetz, 2. Aufl. 2013.
- Morlok, Martin/Merten, Heike*, Parteienrecht, 2018.
- Morstatter, Fred* u.a., A New Approach to Bot Detection: Striking the Balance Between Precision and Recall, in: Proceedings of the IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining (2016), S. 533–540.
- Morstatter, Fred* u.a., From Alt-Right to Alt-Rechts: Twitter Analysis of the 2017 German Federal Election, Companion Proceedings of the The Web Conference 2018, S. 621–628.
- Mörtl, 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, 2018, S. 49–80.
- Mowbray, Miranda*, Automated Twitter Accounts, in: Weller, Katrin u.a. (Hrsg.), Twitter and Society, 2014, S. 183–194.
- Muckel, Stefan*, Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft – Folgen für Grundrechtstheorie und Grundrechtsdogmatik, in: VVDStRL 79 (2020), S. 246–289.
- Müller-Brehm, Jaana*, Forschungsstand: Microtargeting in Deutschland und Europa, Fehlende Transparenz und viele offene Fragen, abrufbar unter: https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Foerderung/Forschung/Dateien_Forschung/Forschungsmonitoring_Microtargeting_Deutschland_Europa.pdf (4.11.2023).
- Müller-Hengstenberg, Claus D./Kirn, Stefan*, Intelligente (Software-)Agenten: Eine neue Herausforderung unseres Rechtssystems, Rechtliche Konsequenzen der „Verselbstständigung“ technischer Systeme, in: MMR 2014, S. 307–313.
- v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, 7. Aufl. 2021.
- Murswiek, Dietrich*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik. Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, 1985.
- ders.*, Grundrechtsdogmatik am Wendepunkt?, in: Der Staat 45 (2006), S. 473–500.
- Murthy, Dhiraj* u.a., Bots and Political Influence: A Sociotechnical Investigation of Social Network Capital, in: International Journal of Communication 10 (2016), S. 4952–4971.

- Mustafaraj, Enil/Metaxas, P. Takis*, From Obscurity to Prominence in Minutes: Political Speech and Real-Time Search, in: Proceedings of the WebSci10: Extending the Frontiers of Society On-Line (2010), S. 1–7.
- v. *Mutius, Albert*, Grundrechtsfähigkeit, in: Jura 1983, S. 30–42.
- Nanis, Max* u.a., PacSocial: Field Test Report, abrufbar unter: https://www.academia.edu/2169112/Pacific_social_architecting_corporation_Field_test_report (4.11.2023).
- Nanz, Patrizia*, Öffentlichkeit, in: Brunkhorst, Hauke u.a. (Hrsg.), Habermas-Handbuch, 2009, S. 358–360.
- Neff, GinalNagy, Peter*, Talking to Bots: Symbiotic Agency and the Case of Tay, in: International Journal of Communication 10 (2016), S. 4915–4931.
- Nellesen, Sebastian*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger. Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsgebot: Determinanten der Teilnahme staatlicher Funktionsträger am öffentlichen Meinungsbildungsprozess, 2019.
- Neuberger, Christoph*, Internet, Journalismus und Öffentlichkeit, in: ders. u.a. (Hrsg.), Journalismus im Internet. Profession – Partizipation – Technisierung, 2009, S. 19–106.
- ders.*, Medienrecht und Medienwandel aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, in: AfP 2009, S. 537–541.
- ders.*, Meinungsmacht im Internet aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive, in: UFITA 82 (2018), S. 53–68.
- Neudert, Lisa-Maria* u.a., Junk News and Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter?, COMPROP Data Memo 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2020/08/ComProp_GermanElections_Sep2017v5-4.pdf (4.11.2023).
- dies.*, Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale, Working Paper No. 2017.7, abrufbar unter: https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Germany_LMNeditv3.pdf (4.11.2023).
- dies.*, Future elections may be swayed by intelligent, weaponized chatbots, abrufbar unter: <https://www.technologyreview.com/s/611832/future-elections-may-be-swayed-by-intelligent-weaponized-chatbots> (4.11.2023).
- Noelle-Neumann, Elisabeth*, Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut, 6. Aufl. 2001.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Petersen, Thomas*, The Spiral of Silence and the Social Nature of Man, in: Kaid, Lynda Lee (Hrsg.), Handbook of Political Communication Research, 2004, S. 339–357.
- Oehmer, FranziskalPedrazzi, Stefano*, Was schützt (vor) Social Bots? Vorschläge zur Governance von computergenerierten Softwareagenten im Internet, in: UFITA 84 (2020), S. 7–35.
- Oppitz, Florian*, Theorien der Meinungsfreiheit. Eine vergleichende Untersuchung richterlicher Grundrechtsdogmatik, 2018.
- Paal, Boris*, Medienkonzentration zwischen Kartell- und Medienrecht, in: Eifert, Martin/Gostomzyk, Tobias (Hrsg.), Medienföderalismus. Föderale Spannungslagen und Lösungsansätze in der Medienregulierung, 2018, S. 87–120.
- Paal, Boris/Hennemann, Moritz*, Meinungsbildung im digitalen Zeitalter. Regulierungsinstrumente für einen gefährdungsadäquaten Rechtsrahmen, in: JZ 2017, S. 641–652.
- dies.*, Meinungsvielfalt im Internet. Regulierungsoptionen in Ansehung von Algorithmen, Fake News und Social Bots, in: ZRP 2017, S. 76–79.
- Grüneberg, Christian u.a. (Hrsg.), Bürgerliches Gesetzbuch, 82. Aufl. 2023.
- Papenbrock, Sabine*, Die Grundrechtsgeltung juristischer Personen des öffentlichen Rechts bei Beteiligung eines ausländischen Staates im Rechtsvergleich, 2019.

- Pariser, Eli*, Filter Bubble. Wie wir im Internet entmündigt werden, 2012.
- Paulus, David/Matzke, Robin*, Smart Contracts und das BGB – Viel Lärm um nichts?, in: ZfPW 2018, S. 431–465.
- Payandeh, Mehrdad*, Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. Dogmatische Systembildung auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage, in: Der Staat 55 (2016), S. 519–550.
- Peine, Franz-Joseph*, Der Grundrechtseingriff, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, 2009, § 57, S. 87–112.
- Peuker, Enrico*, Verfassungswandel durch Digitalisierung. Digitale Souveränität als verfassungsrechtliches Leitbild, 2020.
- Pfaffenberger, Fabian* u.a., Was bin ich – und wenn ja, wie viele? Identifikation und Analyse von Political Bots während des Bundestagswahlkampfes 2017 auf Twitter, in: Holtz-Bacha, Christina (Hrsg.), Die (Massen-)Medien im Wahlkampf. Die Bundestagswahl 2017, 2019, S. 97–124.
- Pieper, Fritz-Ulli*, Die Vernetzung autonomer Systeme im Kontext von Vertrag und Haftung, in: InTeR 2016, S. 188–194.
- ders.*, Wie der zunehmende Einsatz von „Künstlicher Intelligenz“ das Vertragsrecht beeinflusst, in: K&R 2019, Beilage 1 zu Heft 7/8, S. 14–18.
- Pieroth, Bodo*, Die Grundrechte des Grundgesetzes in der Verfassungstradition, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, 2006, § 25, S. 3–40.
- Pille, Jens-Ullrich*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016.
- Pünder, Hermann*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, in: VVDStRL 72 (2013), S. 191–267.
- Raiser, Thomas*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 6. Aufl. 2013.
- Raspé, Carolin*, Die tierliche Person. Vorschlag einer auf der Analyse der Tier-Mensch-Beziehung in Gesellschaft, Ethik und Recht basierenden Neupositionierung des Tieres im deutschen Rechtssystem, 2013.
- Ratkiewicz, Jacob* u.a., Detecting and Tracking Political Abuse in Social Media, in: Proceedings of the Fifth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (2011), S. 297–304.
- Rauber, David Nikolai*, Wahlen, Wahrhaftigkeit im Wahlkampf und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: NJW 2003, S. 3609–3611.
- Rauchfleisch, Adrian/Kaiser, Jonas*, The False positive problem of automatic bot detection in social science research, in: PLoS ONE 15 (2020), Ausg. 10, S. 1–20.
- Raue, Benjamin*, Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken. Ansprüche von Nutzern sozialer Netzwerke gegen die Löschung ihrer Beiträge, in: JZ 2018, S. 961–970.
- Reinbacher, Tobias*, Social Bots aus strafrechtlicher Sicht, in: Beck, Susanne u.a. (Hrsg.), Digitalisierung, Automatisierung, KI und Recht. Festgabe zum 10-jährigen Bestehen der Forschungsstelle RobotRecht, 2020, S. 457–474.
- Reuter, Markus*, 16 Beispiele, warum Pseudonymität im Netz unverzichtbar ist, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2018/16-beispiele-warum-pseudonymitaet-im-netz-unverzichtbar-ist> (4.11.2023).
- Ridder, Helmut K. J.*, Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz Leopold u.a. (Hrsg.), Die Grundrechte, Band II, 1954, S. 243–290.
- Riedl, Mark O.*, Computational Narrative Intelligence: A Human-Centered Goal for Artificial Intelligence, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1602.06484.pdf> (4.11.2023).

- Roberts, Siobhan*, Who's a bot? Who's not?, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/06/16/science/social-media-bots-kazemi.html> (4.11.2023).
- Ross, Björn* u.a., Are social bots a real threat? An agent-based model of the spiral of silence to analyse the impact of manipulative actors in social networks, in: *European Journal of Information Systems* 28 (2019), S. 394–412.
- Rossen, Helge*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk. Die Rundfunkfreiheit im Gewährleistungsgefüge des Art. 5 Abs. 1 GG, 1988.
- Rost, Katja* u.a., Digital Social Norm Enforcement: Online Firestorms in Social Media, in: *PLoS One* 11 (2016), Ausg. 6, S. 1–26.
- Röttgen, Charlotte/Juelicher, Tim*, Der Bot, das unbekannte Wesen – Ein rechtlicher Überblick, in: Taeger, Jürgen (Hrsg.), *Recht 4.0 – Innovationen aus den rechtswissenschaftlichen Laboren*, 2017, S. 227–239.
- Rüfner, Wolfgang*, Grundrechtsträger, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IX, 3. Aufl. 2011, § 196, S. 731–791.
- Rupp-v. Brünneck, Wiltraut*, Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, in: Ehmke, Horst u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, 1969, S. 349–383.
- Russell, Stuart/Norvig, Peter*, *Artificial Intelligence. A Modern Approach*, 3. Aufl., 2010.
- Rusteberg, Benjamin*, Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt. Eine veränderte Perspektive auf die Grundrechtsdogmatik durch eine präzise Schutzbereichsbestimmung, 2009.
- Sachs, Michael*, Abwehrrechte, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band II, 2006, § 39, S. 655–677.
- ders. (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 9. Aufl. 2021.
- Säcker, Jürgen u.a. (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band I, 9. Aufl. 2021.
- Schäfer, Fabian* u.a., Japan's 2014 General Election: Political Bots, Right-Wing Internet Activism, and Prime Minister Shinzo Abe's Hidden Nationalist Agenda, in: *Big Data* 5 (2017), S. 294–309.
- Scherzberg, Arno*, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, 2000.
- Schiff, Alexander*, Meinungsfreiheit in mediatisierten digitalen Räumen. Das NetzDG auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: *MMR* 2018, S. 366–371.
- Schimmele, Tanja*, *Staatliche Verantwortung für diskursive Integrität in öffentlichen Räumen*, 2020.
- Schirmer, Jan-Erik*, Rechtsfähige Roboter?, in: *JZ* 2016, S. 660–666.
- Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan*, *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, 12. Aufl. 2021.
- Schliesky, Utz* u.a., *Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet*, 2014.
- ders., Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Demokratie im digitalen Zeitalter*, 2016, S. 15–51.
- ders., Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat. Ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes am Vorabend des 70. Geburtstags, in: *NVwZ* 2019, S. 693–701.
- Schmahl, Stefanie*, Anonymität im Recht: Freiheitsverbürgung oder Freiheitsgefährdung?, in: *JZ* 2018, S. 581–590.
- Schmid, Gregor/Grewe, Max*, Digital Services Act: Neues „Grundgesetz für Online-dienste“? Auswirkungen des Kommissionsentwurfs für die Digitalwirtschaft, in: *MMR* 2021, S. 279–282.

- Schmidt, Manfred G.*, Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Aufl. 2019.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno u.a. (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 15. Aufl. 2022.
- Schmidt-Jortzig, Edzard*, Meinungs- und Informationsfreiheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 3. Aufl. 2009, § 162, S. 875–906.
- Schmitt, Carl*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 10. Aufl. 2017.
- Schmitt Glaeser, Walter*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 38, S. 229–261.
- Schnapp, Friedrich E.*, Zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, 2006, § 52, S. 1235–1254.
- Schneider, Dan*, 1-800-Hire-A-Crowd. The business of generating fake enthusiasm, from flash mobs to campaign trail, abrufbar unter: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/07/crowd-hiring-politics-campaign-2016/399002> (4.11.2023).
- Schoch, Friedrich*, Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, in: Jura 2001, S. 201–207.
- ders.*, Informationsfreiheitsgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2016.
- Schönberger, Christoph*, Anmerkungen zu Karlsruhe, in: Jestaedt, Matthias u.a. (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht, 2011, S. 9–76.
- Schreiber, Wolfgang (Hrsg.), Bundeswahlgesetz Kommentar, 11. Aufl. 2021.
- Schröder, Meinhard*, Stellung der Parteien, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band V, 2013, § 119, S. 519–553.
- ders.*, Rahmenbedingungen der staatlichen Regulierung von Social Bots, in: DVBl. 2018, S. 465–473.
- Schulz, Annel/Rössler, Patrick*, Schweigespirale Online. Die Theorie der öffentlichen Meinung und das Internet, 2013.
- Schulz, Wolfgang*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998.
- Schulz, Wolfgang*, u.a., Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation. Ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste, in: ZUM 2001, S. 621–638.
- Schulz, Wolfgang* u.a., Machtverschiebung in der öffentlichen Kommunikation, 2011.
- Schürmann, Frank*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, 1992.
- Schwander, Timo*, Das digitale Vermummungsverbot – eine irreführende Analogie, in: ZRP 2019, S. 207–209.
- Schwarz, Karolin*, Stellungnahme für das Fachgespräch zum Thema „Resilienz von Demokratien im digitalen Zeitalter im Kontext der Europawahl“ im Ausschuss Digitale Agenda am 10. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/634818/ac8f1367252ddd07eb7e18285da8b267/19-23-050-Schwarz-data.pdf> (4.11.2023).
- Schwarz, Kyrill-A.*, Friedlichkeit als Grundpflicht – Die Herausforderung der Grundrechtsdogmatik durch den Fundamentalismus, in: BayVBl. 2003, S. 326–331.
- Seher, Gerhard*, Intelligente Agenten als „Personen“ im Strafrecht?, in: Gless, Sabine/Seelmann, Kurt (Hrsg.), Intelligente Agenten und das Recht, 2016, S. 45–60.
- Selmer, Peter*, Zur Grundrechtsberechtigung von Mischunternehmen, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, 2006, § 53, S. 1255–1292.

- 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?, 2019, S. 79–97.
- Shao, Chengcheng* u.a., The spread of fake news by social bots, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/profile/Onur_Varol/publication/318671211_The_spread_of_fake_news_by_social_bots/links/597f568f458515687b4af30f/The-spread-of-fake-news-by-social-bots.pdf (4.11.2023).
- Siara, Carsten*, Der Medienstaatsvertrag und die „neuen“ Medien, Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien im Internet, in: MMR 2020, S. 370–373.
- Sمند, Rudolf*, Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: VVDStRL 4 (1928), S. 44–73.
- ders.*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 4. Aufl. 2010, S. 119–276.
- ders.*, Integrationslehre, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 4. Aufl. 2010, S. 475–481.
- Specht, Louisa/Herold, Sophie*, Roboter als Vertragspartner? Gedanken zu Vertragsabschlüssen unter Einbeziehung automatisiert und autonom agierender Systeme, in: MMR 2018, S. 40–44.
- Specht-Riemenschneider, Louisa* u.a., Grundlegung einer verbrauchergerichten Regulierung interaktionsmittlernder Plattformfunktionalitäten, 2020.
- Spiecker gen. Döhmann, Indra*, Kontexte der Demokratie, in: VVDStRL 77 (2018), S. 9–66.
- Spießhofer, Birgit*, Compliance und Corporate Social Responsibility, in: NZG 2018, S. 441–447.
- Spindler, Gerald*, Der Vorschlag für ein neues Haftungsregime für Internetprovider – der EU-Digital Services Act (Teil 1), in: GRUR 2021, S. 545–553.
- ders.*, Der Vorschlag für ein neues Haftungsregime für Internetprovider – der EU-Digital Services Act (Teil 2): Große und besonders große Plattformen, in: GRUR 2021, S. 653–662.
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian*, Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl. 2019.
- Spranger, Tade Matthias/Wegmann, Henning*, Öffentlich-rechtliche Dimensionen der Robotik, in: Beck, Susanne (Hrsg.), Jenseits von Mensch und Maschine. Ethische und rechtliche Fragen zum Umgang mit Robotern, Künstlicher Intelligenz und Cyborgs, 2012, S. 105–118.
- Staffen, Daniel*, Glockengeläut gegen Neonazis nun doch straffrei, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/gerichtsUrteil-glockengelaeut-gegen-neonazis-nun-und-och-straffrei/775906.html> (4.11.2023).
- Steiling, Johannes*, Klarnamenpflicht: China verbietet anonyme Kommentare, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2017/klarnamenpflicht-china-verbietet-anonyme-kommentare> (4.11.2023).
- Steinbach, Armin*, Social Bots im Wahlkampf, in: ZRP 2017, S. 101–105.
- ders.*, Meinungsfreiheit im postfaktischen Umfeld, in: JZ 2017, S. 653–661.
- Steinert, Philipp*, Die anonyme Internetnutzung als Herausforderung für den Ehrschutz im Internet, 2016.
- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, 1988; Band IV/1, 2006.
- Stern, Klaus/Becker, Florian* (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar. Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen, 3. Aufl. 2019
- Stocking, Galen/Sumida, Nami*, Social Media Bots Draw Public’s Attention and Concern, abrufbar unter: <https://www.pewresearch.org/journalism/2018/10/15/social-media-bots-draw-publics-attention-and-concern> (4.11.2023).

- Storr, Stefan*, Der Staat als Unternehmer, 2001.
- Stricke, Barry*, People vs. Robots: A Roadmap for Enforcing California's New Online Bot Disclosure Act, in: *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law* 22 (2020), S. 841–894.
- Strömer, Tobias H./Grootz, Andreas*, Internet-Foren, „Betreiber- und Kenntnisverschaffungspflichten“ – Wege aus der Haftungsfalle. Zugleich eine Besprechung des Urteils des Hanseatischen Oberlandesgerichts, in: *K&R* 2006, S. 553–556.
- Struth, Anna Katharina*, Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, 2019.
- Studenroth, Stefan*, Wahlbeeinflussung durch staatliche Funktionsträger. Zur Abgrenzung zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und privater Wahlwerbung in Äußerungen von Amtsträgern, in: *AöR* 125 (2000), S. 257–279.
- Sümmerrmann, Philipp*, MStV – Pflichten für Telemedien: Journalistische Sorgfalt und Social Bots, abrufbar unter: <https://www.telemedicus.info/neue-pflichten-fuer-telemedien-online-presse-und-social-bots-im-mstv> (4.11.2023).
- Susser, Daniel* u.a., Technology, autonomy, and manipulation, in: *Internet Policy Review* 8 (2019), Ausg. 2, S. 1–22.
- Szczekalla, Peter*, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, Inhalt und Reichweite einer „gemeineuropäischen Grundrechtsfunktion“, 2002.
- Tettinger, Peter J.*, Juristische Personen des Privatrechts als Grundrechtsträger, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band II, 2006, § 51, S. 1203–1233.
- Teubner, Gunther*, Digitale Rechtssubjekte? Zum privatrechtlichen Status autonomer Softwareagenten, in: *AcP* 218 (2018), S. 155–205.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.*, *Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt*, 2010.
- Thiel, Thorsten*, Anonymität und der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit, in: *Zeitschrift für Menschenrechte* 10 (2016), Ausg. 1, S. 9–24.
- ders.*, Öffentlichkeit, digitale. Zum neuen Strukturwandel der öffentlichen Sphäre, in: *Heinrich-Böll-Stiftung* (Hrsg.), *Stichworte zur Zeit. Ein Glossar*, 2020, S. 197–210.
- Tong, Stephanie* u.a., Too Much of a Good Thing? The Relationship Between Number of Friends and Interpersonal Impressions on Facebook, in: *Journal of Computer-Mediated Communication* 13 (2008), S. 531–549.
- Towfigh, Emanuel V.*, *Das Parteien-Paradox. Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien*, 2015.
- Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas* (Hrsg.), *Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Band I, 2002.
- Unger, Sebastian*, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie. Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips*, 2008.
- v. *Ungern-Sternberg, Antje*, Demokratische Meinungsbildung und Künstliche Intelligenz, in: *Unger, Sebastian/v. Ungern-Sternberg, Antje* (Hrsg.), *Demokratie und Künstliche Intelligenz*, 2019, S. 3–32.
- Unruh, Peter*, *Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten*, 1996.
- Varol, Onur* u.a., Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization, in: *Proceedings of the Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media* (2017), S. 280–289.
- Vesting, Thomas*, Die Rundfunkfreiheit und die neue Logik der „Content-Curation“ in elektronischen Netzwerken, in: *JZ* 2020, S. 975–982.

- Volkman, Uwe*, Veränderungen in der Grundrechtsdogmatik, in: JZ 2005, S. 261–271.
- ders.*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, in: AöR 134 (2009), S. 157–196.
- ders.*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013.
- ders.*, Der manipulierbare Wähler und das Ideal der autonomen Wahlentscheidung, in: Unger, Sebastian/v. Ungern-Sternberg, Antje (Hrsg.), Demokratie und Künstliche Intelligenz, 2019, S. 51–66.
- Volkman, Viktor*, Hate Speech durch Social Bots, Strafrechtliche Zurechnung von Volksverhetzungen gem. § 130 Abs. 1 StGB, in: MMR 2018, S. 58–63.
- Volokh, Eugene/Falk, Donald M.*, Google. First Amendment Protection for Search Engine Search Results, in: Journal of Law, Economics & Policy 8 (2012), S. 883–899.
- Wagner, Gerhard*, Haftung von Plattformen für Rechtsverletzungen (Teil 1), in: GRUR 2020, S. 329–338.
- ders.*, Haftung von Plattformen für Rechtsverletzungen (Teil 2), in: GRUR 2020, S. 447–457.
- Wahl, Rainer/Masing, Johannes*, Schutz durch Eingriff, in: JZ 1990, S. 553–563.
- Wahnschaffe, Thies*, Zur Neutralitätspflicht staatlicher Hoheitsträger gegenüber Organisationen ohne Parteienstatus, in: NVwZ 2016, S. 1767–1771.
- Wang, Gang u.a.*, Social Turing Tests: Crowdsourcing Sybil Detection, abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/1205.3856.pdf> (4.11.2023).
- Wang, Patrick u.a.*, Is this the Era of Misinformation yet? Combining Social Bots and Fake News to Deceive the Masses, in: Companion Proceedings of the The Web Conference 2018, S. 1557–1561.
- Weichert, Thilo*, Die Meinungsfreiheit des Algorithmus, in: Roggan, Fredrik/Busch, Dörte (Hrsg.), Das Recht in guter Verfassung? Festschrift für Martin Kutscha, 2013, S. 147–159.
- Wieczorek, Mirko Andreas*, Persönlichkeitsrecht und Meinungsfreiheit im Internet. Kollision und Abwägung bei Internetangeboten – eine verfassungsrechtliche Analyse, 2013.
- Wieland, Joachim*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Zeiten der Digitalisierung, in: Krüper, Julian (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats. Festschrift für Martin Morlok, 2019, S. 534–549.
- Wielsch, Dan*, Die Ordnungen der Netzwerke. AGB – Code – Community Standards, in: Eifert, Martin/Gostomzyk, Tobias (Hrsg.), Netzwerkrecht. Die Zukunft des NetzDG und seine Folgen für die Netzwerkkommunikation, 2018, S. 61–94.
- Wilks, Yorick*, Language and communication, in: Ramsey, William M./Frankish, Keith (Hrsg.), The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence, 2014, S. 213–231.
- Wittreck, Fabian*, Kanzelwerbung, Kirchliche Wahlempfehlungen als Gegenstand der Wahlprüfung, in: Gramlich, Ludwig u.a. (Hrsg.), Juristische Wechselreden – Festgabe für Hugo J. Hahn zum 80. Geburtstag, 2007, S. 179–199.
- Wolf, Oliver*, Social Bots im Wahlkampf – Das UrhG als Handhabe gegen „Meinungsroboter“?, in: WRP 2019, S. 440–446.
- Wood, Allen W.*, Coercion, Manipulation, Exploitation, in: Coons, Christian/Weber, Michael (Hrsg.), Manipulation: Theory and Practice, 2014, S. 17–50.
- Woolley, Samuel*, Automating power: Social bot interference in global politics, in: First Monday 21 (2016), Ausg. 4, abrufbar unter: <http://firstmonday.org/article/view/6161/5300> (4.11.2023).
- Woolley, Samuel u.a.*, How to Think About Bots, abrufbar unter: <https://www.vice.com/en/article/qkzpdm/how-to-think-about-bots> (4.11.2023).

- Woolley, Samuel/Guilbeault, Douglas R.*, Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Comprop-USA.pdf> (4.11.2023).
- Woolley, Samuel/Howard, Philip N.*, Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary, abrufbar unter: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf> (4.11.2023).
- Woolley, Samuel/Howard, Philip N.*, Conclusion, in: Woolley, Samuel/Howard, Philip N. (Hrsg.), *Computational Propaganda: Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media*, 2019, S. 241–248.
- Yang, Kai-Cheng* u.a., Arming the public with artificial intelligence to counter social bots, in: *Human Behavior and Emerging Technologies 2019*, Ausg. 115, S. 1–14.
- Youn, Monica*, The Chilling Effect and the Problem of Private Action, in: *Vanderbilt Law Review* 66 (2013), S. 1473–1539.
- Young, Tom* u.a., Recent Trends in Deep Learning Based Natural Language Processing, in: *IEEE Computational Intelligence Magazine* 13 (2018), Ausg. 3, S. 55–75.
- Yu, Wenguang*, Verlagerung von Normsetzungskompetenzen im Internet unter besonderer Berücksichtigung der Cybersecurity Standards, in: *DÖV* 2020, S. 161–172.
- Zech, Herbert*, Zivilrechtliche Haftung für den Einsatz von Robotern – Zuweisung von Automatisierungs- und Autonomierisiken, in: Gless, Sabine/Seelmann, Kurt (Hrsg.), *Intelligente Agenten und das Recht*, 2016, S. 163–204.
- ders.*, Künstliche Intelligenz und Haftungsfragen, in: *ZfPW* 2019, S. 198–219.
- ders.*, Entscheidungen digitaler autonomer Systeme: Empfehlen sich Regelungen zu Verantwortung und Haftung?, Gutachten A zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022, 2020.
- Zentara, Kai Friedrich*, Medienordnung und Öffentlicher Diskurs. Die Pflicht des Staates zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Diskurses, 2009.
- Ziebarth, Wolfgang*, Das Datum als Geisel. Klarnamenspflicht und Nutzeraussperrung bei Facebook, in: *ZD* 2013, S. 375–379.
- Zimmermann, Fabian/Kohring, Matthias*, „Fake News“ als aktuelle Desinformation. Systematische Bestimmung eines heterogenen Begriffs, in: *Medien und Kommunikationswissenschaft* 66 (2018), S. 526–541.
- Zuiderveen Borgesius, Frederik J.* u.a., Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy, in: *Utrecht Law Review* 14 (2018), S. 82–96.
- Zumkeller-Quast, Florian*, Die Nutzung von Social Bots als Identitätstäuschung, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/2-2017> (4.11.2023).

Sachverzeichnis

- Algorithmus 28, 117
Amtsträger 259 ff., 266
Anonymität 51 f., 251, 270, 293, 358 ff.
– Begriffsklärung 128
– grundrechtlicher Schutz 129 ff.
API 16
Artificial Intelligence Act 376 ff.
Automatisierung 4, 8 ff., 39
– als technisch vermittelte
 Macht 241 ff.
– grundrechtlicher Schutz 115 ff.
– Meinungsäußerung 124 ff.
– Verwaltungsakt 274
– Willenserklärung 121 ff.
Autonomie 2, 8, 38, 66, 74, 77, 123,
 208
– Wählerautonomie 170 ff., 191 ff.
- Berufsfreiheit 351 ff.
Bot 8 ff.
- Chancengleichheit *siehe* Kommunikative
 Chancengleichheit
Chat GPT 23
Chatbots 9, 14, 23
Chilling effect 137
Claqueur 246, 249
Cyborgs 14
- Deep Fakes 378
Definition 10
Demokratieprinzip 163 ff., 168, 187,
 196
Demokratische Öffentlichkeit *siehe*
 Öffentlichkeit
Demokratischer Wettbewerb 222 ff.
Desinformation 12 f., 98, 313
Digital Services Act 370 ff.
Digitale Manipulation 37 ff.
- Digitaler Zwang *siehe* Meinungs-
 freiheit
Drittwirkung *siehe* Mittelbare Drittwir-
 kung
- E-Commerce-Richtlinie 343, 370
Einsatzbeispiele 33
Empirische Unschärfen 47 f., 304,
 338 f.
Enttarnung 26 ff., 48, 379
EU-Verhaltenskodex Desinformation
 siehe Selbstregulierung
Ewigkeitsgarantie 69
- Facebook 17, 19 f., 316 ff.
Fake News *siehe* Desinformation
Falschnachrichten *siehe* Desinformation
Filterblase 50, 192
Freiheit der Wahl 169 ff.
- Gleichheit der Wahl 193 ff.
Grundrechtsberechtigung
– Ausweitung auf technische Systeme
 65
– juristische Personen 60 ff.
– natürliche Personen 56 ff.
- Haftungsprivilegierung 343 ff., 370
Handlungsspektrum 19
Hate Speech *siehe* Meinungsfreiheit
- Identifizierungspflicht 361 ff.
Identitätstäuschung 24 ff., 99 f., 139 ff.,
 246 ff., 272
Illegitime Meinungsmacht 239 ff.
Informationsfreiheit 202 f.
- Kennzeichnungspflicht 325 ff.
Klarnamenpflicht 316 ff., 360

- Kommunikative Chancengleichheit 208, 221 ff., 233 ff.
 Kommunikatorklarheit 269 ff.
 Künstliche Intelligenz 10, 23, 45 f., 67, 72, 120
- Legislativer Gestaltungsspielraum 306 ff.
- Manipulationsstrategien 39 ff.
 Maschinelle Person 67 ff.
 Massenmedien 49, 155 ff., 214 f., 230 ff.
 Medienfreiheiten 214
 Medienkompetenz 26, 380
 Medienstaatsvertrag 324 ff.
 Meinung 91 ff.
 Meinungsbildungsprozess, *siehe* Öffentlichkeit
 Meinungsfreiheit
 – antizipierte Meinungsäußerung 117 ff.
 – demokratiekonstituierende Funktion 217 ff.
 – Desinformation als Meinung 90 ff.
 – digitaler Zwang 113 ff.
 – Formalbeleidigung 100
 – Hassrede 100
 – objektive Dimension 209 ff.
 – persönlicher Schutzbereich 55 ff.
 – sachlicher Schutzbereich 78 ff.
 – Schmähkritik 100
 – Schutzbereichsausnahme bei Social Bots 138 ff.
 – technikoffenes Grundrecht 104 f.
 – unwahre Tatsachenbehauptungen 94
 Meinungskampf 112, 163, 227 ff., 237 ff.
 Mikrotargeting 46, 206
 Mittelbare Drittwirkung 298 f.
- NetzDG 322, 362
 Netzneutralität 229
 Notice-and-disclosure 349 ff.
 Nudging 31
- Objektive Dimension der Meinungsfreiheit, *siehe* Meinungsfreiheit
 Öffentlichkeit
 – Begriff 152
 – digitaler Strukturwandel 156
 – Funktionen 159
 – verfassungsrechtliche Leitplanken 163 ff.
 Öffentlichkeit der Wahl 197
 One man, one voice 252 ff.
- Parteien
 – als Regulierungsadressaten 365
 – Status der Freiheit 281 ff.
 – Status der Gleichheit 284 ff.
 – Status der Öffentlichkeit 286 ff.
 Partizipation 2, 166 f.
 Political Bots 32
 Pseudonymität 128 f., 141 f., 246 ff., 292 f.
- Recht auf selbstbestimmte Rezeption 203 ff.
- Regulierung
 – Deutschland 324
 – EU 369 ff.
 – USA 3, 325
 Ressourcentransparenz 294 ff.
- Sachlichkeitsgebot 263 ff.
 Schutzlücke 67, 73 f., 186
 Schutzpflicht des Staates 297
 Schweigespirale 42 ff.
- Selbstregulierung
 – EU-Verhaltenskodex Desinformation 313
 – Facebook 316 ff.
 – Twitter 318 ff.
- Selbstzensur 136 ff., 251, 270, 361
- Social Media *siehe auch* Facebook, Twitter
 – Funktionen 19 ff.
 – Grundrechtlicher Schutz 104
 Soft Law 313 f.
 Staatliche Kommunikationstätigkeit 256 ff.
 Systemische Risiken 370 ff.

- Technischer Hintergrund 16
Trolle 13
Twitter 17, 19 f., 106, 318 ff.
- Verfassungsrechtliches Leitbild 162 f.
Versammlungsfreiheit 84, 89
- Wahlbeeinflussung 173 ff.
- Zugang zum Kommunikationsprozess
228 ff.
- Zurechnungszusammenhang 67 f., 76,
119 ff., 258 ff.

Internet und Gesellschaft

Schriften des Alexander von Humboldt Institut
für Internet und Gesellschaft

Herausgegeben von
Jeanette Hofmann, Matthias C. Kettemann,
Björn Scheuermann, Thomas Schildhauer und Wolfgang Schulz

Die Schriftenreihe *Internet und Gesellschaft* (IuG) wurde 2014 gegründet. Sie wird von Wissenschaftlern des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft herausgegeben, um wissenschaftliche Forschungen im Themenbereich Internet und Gesellschaft zu ermöglichen und die Entwicklung des Internets in seinem Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Transformationsprozessen zu dokumentieren. Die Schriftenreihe versteht sich als Plattform für Wissenschaftler, um die wissenschaftlichen Arbeiten und die Forschungsergebnisse zu Fragen von politischen Akteuren, Zivilgesellschaft und Unternehmen zugänglich zu machen. Sie beschränkt sich im Schwerpunkt auf die juristischen und sozialwissenschaftlichen Perspektiven rund um das Internet.

ISSN: 2199-0344
Zitiervorschlag: IuG

Alle lieferbaren Bände finden Sie unter www.mohrsiebeck.com/iug



Mohr Siebeck
www.mohrsiebeck.com