

Desinformation und Wahlkampf

Yves-Marie Doublet¹

Otto von Bismarck soll gesagt haben, dass niemals so gelogen wird, wie vor Wahlen, während des Krieges und nach der Jagd. Der EGMR hat in der Tat festgestellt, dass es in Wahlkampfzeiten eine übertriebener Meinungäußerung gibt als zu normalen Zeiten². Sprachliche Entgleisungen sind im Wahlkampf zugelassen. In den letzten Jahren allerdings haben sich die Digitalkampagnen durch Unsinnshauptung und Lügenverbreitung verschärft, die die Wahlkampagnen erreicht und den politischen Diskurs tief verändert haben. Der heute dafür geläufige Begriff *Fake news* beschreibt dieses Phänomen.

Laut dem Cambridge Dictionary sind *Fake news* falsche Geschichten. Sie sehen wie ein Scherz oder wie Nachrichten aus, werden im Internet oder in anderen Medien verbreitet und üblicherweise geschaffen, um politische Ideen zu beeinflussen. Allerdings ist der Ausdruck Desinformation noch präziser. Es ist ein absichtlicher Versuch, Leute dazu zu bringen, Dinge zu glauben, die nicht stimmen. Er unterscheidet sich von falschen Nachrichten, die Journalisten nicht mutwillig verbreitet haben. Die Entwicklung der Desinformation in den Wahlkampagnen ist auf drei Ursachen zurückzuführen.

Digitale Wahlwerbung ist viel effizienter als der Haustürwahlkampf eines Kandidaten und das Aufstellen von Wahlplakaten. Wie es von Julian Jaursch auf den Punkt gebracht wurde: «*Wahlkämpfe finden schon lange nicht mehr nur auf der Straße statt, sondern verlagern sich immer weiter in die digitale Welt*»³. Werbepattformen haben eine erhebliche Reichweite: Facebook zählt 2,85 Milliarden monatliche User und der Anteil von Facebook an allen Page-Views von Social-Media-Plattformen beträgt 70%. Twitter kommt auf 330 Millionen User und Youtube auf 2 Milliarden.

Die Plattformen beruhen auf einem Geschäftsmodell: Um politische Botschaften zu adressieren, nimmt man bestimmte soziale Gruppen als Zielgruppe. Dafür werden die Profile der Wähler in Bezug auf ihr Geschlecht, ihr Alter, ihren Wohnsitz ausgewählt und danach werden diese Daten von den

Werbetreibenden verkauft. Als Mark Zuckerberg, der Chef von Facebook, von einem amerikanischen Senator 2018 angehört und gebeten wurde, zu erklären ob die Dienstleistungen von Facebook gratis sein könnten, hat Zuckerberg schlicht zugegeben: «*Herr Senator, wir verkaufen Werbung!*».

Dieses Microtargeting kann eine Polarisierung der politischen Debatte begünstigen. Das übliche Schema dieser Kampagnen ist folgendes⁴: Die Werbepreibenden verzerren die Debatte auf bestimmte Themen wie zum Beispiel Einwanderung, Rassismus, Homosexuelle. Dann stehlen Hacker sensible Daten. Diese Daten werden später verbreitet und die Medien machen sie sich zu eigen. Zum Schluss laufen geheime Absprachen zwischen einem ausländischen Staat und einer Partei oder einer Regierung, die in einen Wahlkampf verwickelt sind. Im Vergleich zu echten Nachrichten werden angeblich schätzungsweise 70% falsche Nachrichten verbreitet⁵.

Dazu kommt noch der finanzielle Faktor. Um Propaganda auf sozialen Netzwerken zu finanzieren, muss man 40 000 € aufbringen, für Hass und Hetze reichen 5 000 € aus und mit 2 600 € kann man 300 000 Follower einkaufen⁶. Diese Onlinewerbung hat verschiedene Formen: Social Bots sind Fake-Accounts, die vorgeben, echte Menschen zu sein und durch die schiere Masse von Nachrichten aller Art Trends verzerren und die Aufmerksamkeit von Nutzern auf ein besonderes Thema lenken⁷. Außerdem können Bots durch Hetzreden eine Polarisierung befördern. Mit Hetzreden fühlen sich viele Nutzer berechtigt und ermuntert, beleidigende Inhalte und persönliche Angriffe mit einer diffamierenden Absicht zu posten. Trolls sind dagegen echte Personen, die Zeit im Internet verbringen, um mit Falschmeldungen und Hassreden zu Segregation, negativer Werbung und Polarisierung der Debatte beizutragen⁸. Ein Beispiel: Eine Untersuchung von Radio Canada hat ergeben, dass von 9,6 Millionen Tweets, die von Twitter gesperrt wurden, 21 600 aus dem Iran, Russland und

¹ Dr. Yves-Marie Doublet ist stellvertretender Direktor der Finanzabteilung der Nationalen Versammlung, Paris.

² Braslier v. Frankreich, 11. April 2006, 71343/01, § 42.

³ Julian Jaursch, Regeln für digitale Wahlkämpfe, Stiftung Neue Verantwortung, Juni 2020.

⁴ Mika Aaltola, Democracy's Eleven hour, Safeguarding Democratic Elections against Cyber-enabled Autocratic Meddling, Finnish Institute of International Affairs, 11. July 2017.

⁵ <https://news.mit.edu/2018/study-twitter-false-news-travels-faster-true-stories-0308>.

⁶ Yves-Marie Doublet, Desinformation and Electoral campaigns, Directorate general of Democracy, Council of Europe 2019.

⁷ Florian Muhle u.a., Socialbots in politischen Online-Konversationen. Eine (überschätzte) Gefahr für demokratische Willensbildung im Internet? Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 3/ 2018, S. 618-638.

⁸ Digital campaigning, increasing transparency for voters, British Electoral Commission, June 2018.

Venezuela kamen. Diese waren mit kritischen Meldungen über Pipelineprojekte und die kanadische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik auf Bürger von Kanada fokussiert⁹.

Wenn der Einfluss dieser Methoden auf die amerikanische Präsidentschaftskampagne 2016, den Brexit, die französische Präsidentschaftswahl 2017 sowie die tschechische Präsidentschaftswahl 2018 erwiesen ist und wenn dieses Risiko für die Bundestagswahl 2021 nicht auszuschließen ist¹⁰, so hat die Debatte über die Regulierung und die Transparenz der sozialen Netzwerke im Wahlkampf volle Berechtigung. Die Regulierungswege führen über zwei Optionen: freiwillige Regulierungen und obligatorische Regulierungen. Diese Regulierungen stehen jedoch vor einem Durchsetzungsproblem, wenn das Herkunftsland dieser Kampagnen außerhalb der EU ist.

Die freiwilligen Regulierungen

Der Markt allein schafft keine demokratische Öffentlichkeit¹¹, deswegen sind Regeln nötig. Die freiwilligen Regulierungsbemühungen wurden bisher jedoch nicht überzeugend umgesetzt.

Mark Zuckerbergs Äußerungen zur Selbstverteidigung im Laufe der Jahre wurden sehr bald als *«Apology tour»* bezeichnet¹²: 2006: *«Das war ein Irrtum!»*; 2007: *«Das war eine schlechte Arbeit, Ich bitte um Verzeihung!»*; 2010: *«Es kann sein, dass wir manchmal zu schnell vorgehen!»*; 2017: *«Wir werden uns verbessern!»*; 2018: *«Wir haben unsere Verantwortung nicht ernsthaft genug übernommen und das war ein Irrtum!»*. Jack Dorsey, der Chef von Twitter, hat die Mitschuld der Onlineplattformen bei der Verbreitung von Falschnachrichten klar eingestanden.

Im Januar 2018 hat die *«High Level Expert group»* der europäischen Kommission einen Katalog von Maßnahmen empfohlen, die auf einer freiwilligen Regulierung basieren. Er plädierte für Selbstverpflichtungen großer digitaler Plattformen und Technologiekonzerne mit dem Ziel, die Verbreitung von

Desinformationen einzudämmen, Transparenz zu schaffen, journalistische und technologische Projekte sowie den Aufbau eigener Überwachungseinheiten und Informationsangebote zu fördern, um schnell auf Desinformationskampagnen reagieren zu können. Dieses Programm wurde von einigen Beobachtern mit Skepsis aufgenommen: *«Eine gute Dosis Ethik, ein Tropfen von Verantwortlichkeit»*¹³. Aus Sicht des europäischen Rechnungshofes muss die EU ihre Anstrengungen gegen Desinformation verstärken. Die Prüfer haben im Juni 2021 festgestellt, dass auf EU-Ebene eine bessere Abstimmung erforderlich ist und die Mitgliedstaaten stärkeres Engagement zeigen müssen. Zum Beispiel müssten Online-Plattformen besser überwacht und stärker in die Verantwortung genommen werden. Außerdem müsste die Aufdeckung von Desinformation in eine kohärente EU-Strategie für Medienkompetenz eingebettet werden. An einer solchen Strategie fehle es derzeit jedoch.

Ein Bericht des EU-Parlaments¹⁴ ruft unter anderem zur Neutralität der Plattformen und Einhaltung der Menschenrechte durch sie auf und fordert die Schaffung eines *«Election Operation Center»* während der Wahlkampagnen und außerdem das Verbot jeder Form von Microtargeting für politische Zwecke.

Während sich der Plan der EU von 2018 als unvollständig erwiesen hat, haben die Digitalplattformen einige Initiativen ergriffen. Facebook hat im letzten Quartal 2020 1,3 Milliarden falscher Konten gesperrt und eine Dokumentation von Werbe-Aktivitäten auf seiner Website eingerichtet. Es kann dort eingesehen werden, welches Unternehmen auf Facebook zu welchem Preis Werbung verbreitet hat. In Brasilien, in Indien, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten wird auf jeder Werbung ein Disclaimer mit dem Hinweis *«Paid for by»* verlangt. In den Vereinigten Staaten enthielt der Honest Ads Act¹⁵ solche Bestimmungen mit einer Transparenzpflicht für das Ziel der Werbung und ihre Finanzierung, aber dieser Gesetzentwurf wurde nicht verabschiedet. Die britische Wahlkommission hatte schon im Jahre 2018 einen Imprint auf jeder Wahlwerbung vorgeschlagen, um Auskunft zu geben, wer hinter jeder Wahlkampagne steckt¹⁶. Twitter hat seinerseits jegliche Werbung mit politischem Cha-

⁹ Government Responses to Disinformation on Social Media Platforms, September 2019, <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1180&context=scholcom>.

¹⁰ <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928743.pdf>; Die Verführung des Wählers, FAZ, 14. Mai 2021; Grosse Bedrohung, FAZ, 26. Mai 2021.

¹¹ Ulrich Sarcinelli, Der Staat in Zeiten des Internets. Auf der Suche nach einer Legitimationsarchitektur für die digitale Kommunikationsgesellschaft, Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 3/2020, S. 703-721.

¹² Fabrice Fries, L'emprise du faux, Editions de l'observatoire, p. 116.

¹³ A. Bensamoun, Stratégie européenne sur l'intelligence artificielle: toujours à la mode éthique, Recueil Dalloz 2018, N°19, p. 2022.

¹⁴ Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its member states, Study requested by the INGE committee European Parliament, 2021.

¹⁵ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1356>.

rakter während der Wahlkampagnen verboten. Microsoft hat ebenfalls beschlossen, keine politische Werbung mehr zu verbreiten. Nach der Entfaltung des Sturms auf das Kapitol in Washington am 6. Januar 2021 wurde unter dem Druck der Mitarbeiter der Facebook-Account von Donald Trump für zwei Jahre und sein Twitter-Account lebenslang gesperrt.

Google hat ein Programm der vier R gestartet: R wie «reliable information»; R wie «remove false accounts»; R wie «reduce coordinated campaigns» und R wie «reward programs of fact checking». Ein Gremium, das von Facebook intern als oberster Gerichtshof bezeichnet wird, kontrolliert die Moderationsentscheidungen, bezieht aber nicht die Falschmeldungen ein, die weiterlaufen. Der Entscheidungsprozess dieses Gremiums ist nicht transparent, doch hat es die Sperrung der Konten von Donald Trump bei Facebook vorübergehend bestätigt. Facebook und Twitter haben auch Fact checkers eingestellt. Facebook hat zum Beispiel ein ganzseitiges Inserat in der FAZ vom 29. Juni 2021 geschaltet, um Werbung für seine Fact-checking-Politik zu machen¹⁷: Um Falschinformationen einzudämmen, hat Facebook Partnerschaften mit 35 Faktenprüfern geschlossen, damit falsche Covid-19-Inhalte nicht geteilt werden.

Bemerkenswert ist, dass diese Demonstration des guten Willens in größerem Maßstab erst nach der Wahlniederlage von Donald Trump aufkam. Neben der nur lückenhaften Kontrolle von Facebook durch seinen obersten Gerichtshof liegt die Haupthürde dieser Überwachung in der Kluft zwischen der Zahl der Faktenprüfer und der Zahl der verbreiteten Falschinformationen. Im Verhältnis zur Zahl dieser Falschmeldungen, die kursieren, ist die Einstellung von 35 000 Faktenprüfern durch Facebook bescheiden. Es darf nicht vergessen werden, dass zwischen 12 und 14 Stunden nötig sind, um ein Gerücht, das auf Twitter verbreitet wird, zu widerlegen¹⁸. Den Programmen zur Faktenprüfung wurde auch vorgeworfen, dass die Prüfer den Digitalplattformen zu nahe stehen und dass nur die User überzeugt werden können, die bereit sind, überzeugt zu werden¹⁹. Alle diese Kritiken sind nicht unbegründet. Feststellbar ist aber eine Herabstufung der Inhalte, die geprüft

wurden. Sie verlieren um 80% an Sichtbarkeit auf den Facebookplattformen. Im Vergleich zu diesen Daten veröffentlicht eine Nachrichtenagentur wie die AFP jeden Monat 400 Factchecks.

Die freiwilligen Regulierungen reichen nicht aus, um diesen Bedrohungen für die Wahlkämpfe wirksam entgegenzutreten.

Die obligatorischen Regulierungen

Die obligatorischen Regulierungen beruhen auf präventiven und Sanktionsmaßnahmen, die von staatlichen Stellen ausgehen.

Präventive Maßnahmen wurden in Deutschland und Frankreich umgesetzt. Im Bundesinnenministerium wurde 2018 in der Grundsatzabteilung das Referat «Politische Ordnungsmodelle und hybride Bedrohungen» geschaffen. Seit 2018 leitet das Bundesinnenministerium die AG Hybrid der Bundesregierung, in der ressortübergreifend entlang der Felder der Prävention, Detektion und Reaktion ein Netzwerk aus Ministerien und Behörden hybriden Bedrohungen gegenübertritt. Das Phänomen der hybriden Bedrohungen ist schwer zu fassen, weil die Angreifer oft nicht zu erkennen sind²⁰. In Frankreich wurde eine Abteilung für den Schutz vor ausländischen Digitaleingriffen bei dem Generalsekretariat für nationale Verteidigung geschaffen²¹. Sie ist mit der Detektion und der Analyse der Inhalte der Onlineplattformen beauftragt und soll die Maßnahmen der Minister auf diesem Gebiet koordinieren. Außerdem soll sie den Medienaufsichtsrat informieren, um ihn bei der Erfüllung seiner Zuständigkeiten zu unterstützen. Unter anderem hat der Medienaufsichtsrat auch die Befugnis, die Ausstrahlung eines Rundfunk- oder Fernsehprogramms auszusetzen, das von einem fremden Staat kontrolliert wird oder unter dem Einfluss dieses Staates steht und während des Wahlkampfes Falschmeldungen gesendet hat²². In Kanada wurde eine Task Force errichtet: «The Security and Intelligence Threats to Elections Task Force».

In der Frage der Sanktionierung einer Missachtung der gesetzlichen Bestimmungen beim Umgang sozia-

¹⁶ <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/changing-electoral-law/transparent-digital-campaigning>.

¹⁷ «Wir arbeiten bei Facebook zusammen mit europäischen Partnern, um COVID-19 Falschinformationen zu reduzieren».

¹⁸ Rapport 677 (2017-2018) de Mme Catherine Morin-Desailly, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat français, 18 juillet 2018.

¹⁹ Fabrice Fries, L'emprise du faux, Editions de l'Observatoire, 2021, p. 140.

²⁰ Helene Bubrowski und Corinna Budras, Die Verführung des Wählers, FAZ, 14. Mai 2021.

²¹ Décret 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création auprès du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, d'un service à compétence nationale dénommé « Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères », JO 14 juillet 2021.

²² Article 6 Loi 2018 – 1202 du 28 Décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information JORF 23 Décembre 2018.

ler Netzwerke mit rechtswidrigen Inhalten unterscheiden sich Deutschland und Frankreich, obwohl die Gesetzgebungen in beiden Ländern vergleichbare Handhaben bieten.

Das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) zielt darauf ab, Hasskriminalität, strafbare Falschnachrichten und andere strafbare Inhalte auf den Plattformen sozialer Netzwerke wirksamer zu bekämpfen. Dazu zählen z.B. Beleidigung, üble Nachrede, Verleumdung, öffentliche Aufforderung zu Straftaten, Volksverhetzung, Gewaltdarstellung und Bedrohung. Um die sozialen Netzwerke zu einer zügigeren und umfassenderen Bearbeitung von Beschwerden insbesondere von Nutzern über Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte anzuhalten, wurden mit dem NetzDG gesetzliche Compliance-Regeln für soziale Netzwerke eingeführt. Dies beinhaltet eine gesetzliche Berichtspflicht für Anbieter sozialer Netzwerke über den Umgang mit Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten, Vorgaben zu einem bestimmten Beschwerdemanagement sowie zur Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten. Das NetzDG verpflichtet Netzwerke mit mehr als zwei Millionen registrierten Usern zur Einhaltung dieses Beschwerdemanagements. Verstöße gegen diese Pflichten können mit Bußgeldern gegen das Unternehmen und die Aufsichtspflichtigen geahndet werden. Die Geldbuße kann bis zu 50 Millionen € betragen. Außerdem wird es Opfern von Persönlichkeitsrechtsverletzungen im Netz ermöglicht, aufgrund gerichtlicher Anordnung die Bestandsdaten der Verletzer von den Diensteanbietern zu erhalten. Weiterhin ist angeordnet:

- Nutzerbeschwerden unverzüglich zur Kenntnis zu nehmen und auf strafrechtliche Relevanz zu prüfen,
- offensichtlich strafbare Inhalte innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde zu löschen oder zu sperren,
- jeden strafbaren Inhalt in der Regel innerhalb von 7 Tagen nach Eingang der Beschwerde zu löschen oder zu sperren oder
- an eine anerkannte Einrichtung der Selbstregulierung abzugeben und sich deren Entscheidung zu unterwerfen,
- den Nutzer über jede Entscheidung bezüglich seiner Beschwerde zu informieren und diese zu begründen²³.

²³ https://www.bmjbv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html; Das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz.

Das Gesetz wurde am 3. Juni 2021 novelliert²⁴. Die Rechte der Nutzer gegenüber den sozialen Netzwerken wurden durch verschiedene Vorgaben gestärkt, besonders durch die Einführung eines Gegenvorstellungsverfahrens, die Klarstellung der Zuständigkeit des Zustellungsbevollmächtigten und die Erhöhung der Zahl der Transparenzberichte²⁵. Was aber problematisch ist, ist dass die Betreiber der Plattformen selbst entscheiden, ob es sich um eine Hassrede oder eine klassische Meinungsäußerung handelt.

Für den Berichtszeitraum vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2020 wurden auf Facebook 4.211 Beschwerden erhoben, auf YouTube 323.792 Inhalte gemeldet und auf Twitter 811.469 Beschwerden verzeichnet²⁶. Die marginale praktische Bedeutung des NetzDG und seine fehlende Kompatibilität mit dem europäischen Digital Services Act (DSA) wurde in der Liesching-Studie unterstrichen²⁷. Der DSA soll sicherstellen, dass illegale Inhalte durch mehr Kontrollen personalisierter Werbung besser bekämpft werden können. Im Gegensatz zu den häufig automatisiert veranlassten Sperrungen bzw. Löschungen von Inhalten durch die Anbieter sozialer Netzwerke nach ihren Gemeinschaftsstandards haben die Sperrungen bzw. Löschungen von Inhalten, die nur nach dem NetzDG vorgenommen werden, eine sehr geringe Bedeutung²⁸.

Das französische Gesetz zur Bekämpfung der Manipulation von Informationen vom 22. Dezember 2018²⁹ ist am 24. Dezember 2018 in Kraft getreten. Gleichzeitig wurde die größte Zahl der Bestimmungen eines anderen Gesetzes zur Bekämpfung der Hassreden im Internet für verfassungswidrig erklärt. Was aber letztendlich in diesem Gesetz vorgesehen

Gesetzgeberische Motive, Aufbau und erste Erfahrungen, CERFA, 149, IFRI Oktober 2019.

²⁴ Beschreibung des Gesetzes: https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Bgbl_NetzDG.pdfblobpublication.

²⁵ https://www.bmjbv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html.

²⁶ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Manuel Höflin, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/28631, 19.04.2021.

²⁷ M. Liesching u.a., Das NetzDG in der praktischen Anwendung, eine Teilevaluation des NetzDG, Carl Grossman, 2021.

²⁸ Antwort der Bundesregierung S.2.

²⁹ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, JORF 23 Décembre 2018; Décision du Conseil constitutionnel 2018-773 DC 20 Décembre 2018.

wurde, ist die Bereitstellung einer dafür zuständigen Fachstaatsanwaltschaft für Hassreden³⁰.

Mit der Schaffung eines Eilverfahrens zur Beendigung der Verbreitung bestimmter Falschmeldungen, die den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlen beeinträchtigen können, hat der französische Gesetzgeber gegen die Gefahr angekämpft, dass die Bürger durch die massive Verbreitung von Informationen über öffentliche Online-Kommunikationsdienste in der Ausübung ihres Wahlrechts getäuscht oder manipuliert werden. Er wollte so die Sachlichkeit der Wahldebatte und die Einhaltung des Grundsatzes des ordnungsgemäßen Ablaufs der Wahlen sicherstellen. Dieses Verfahren ist auf den Zeitraum der Wahlkampagne beschränkt, der drei Monate vor dem ersten Tag des Monats, in dem allgemeine Wahlen oder ein Volksentscheid abgehalten werden, beginnt und an dem Datum des Wahlgangs, mit dem sie abgeschlossen sind, endet. Das Eilverfahren bezieht sich nur auf die Inhalte, die über öffentliche Online-Kommunikationsdienste veröffentlicht werden. Diese Dienste bieten sich jedoch aufgrund ihrer Vielfältigkeit und der spezifischen Verbreitungsmodalitäten ihrer Inhalte viel leichter für massive und koordinierte Manipulationen an. Der Gesetzgeber hat die Informationen eingegrenzt, die Gegenstand des zu beantragenden Eilverfahrens sein können. Einerseits kann dieses Verfahren nur auf ungenaue oder irreführende Behauptungen oder Unterstellungen eines Umstandes abzielen, der geeignet ist, den ordnungsgemäßen Ablauf der bevorstehenden Wahlen zu beeinträchtigen. Diese Behauptungen oder Unterstellungen betreffen weder Meinungen noch Parodien, teilweise Ungenauigkeiten oder einfache Übertreibungen. Es handelt sich um jene Behauptungen, bei denen es auf objektive Art möglich ist, deren Unwahrheit nachzuweisen. Darüber hinaus kann tatbestandlich die Verbreitung solcher Behauptungen oder Unterstellungen nur dann in Frage kommen, wenn folgende drei Bedingungen kumulativ erfüllt sind: sie muss unnatürlich oder automatisiert, massiv und vorsätzlich sein.

So wurde zum Beispiel eine Beschwerde mit dem Ziel, einen Tweet zu löschen, für unbegründet erklärt, weil diese drei Bedingungen nicht kumulativ erfüllt waren³¹. Aber am 6. Juli 2021 hat das Pariser Gericht Twitter aufgefordert, jenes Dokument zur

Bekämpfung von Hetzreden bei der Staatsanwaltschaft innerhalb von zwei Monaten zu melden. Es besteht auf Mitteilung der Zahl, der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes und der Muttersprache der Personen, die das Prüfverfahren der User der französischen Anbieter durchführen, und der Zahl dieser Prüfungen, der Kriterien der Löschungen und der Zahl der Ermittlungen.

Die strafrechtliche Seite dieser Problematik ist nicht die einzige, die bedacht werden muss. Mit Blick auf die einschlägige Rechtsprechung der Wahlkontrolle ist der Lösungsansatz des französischen Wahlrichters sehr pragmatisch. Um einzuschätzen, ob die Digitalplattformen einen Einfluss auf die Wahlergebnisse gehabt haben, benutzt er die gleichen Kriterien wie für die herkömmlichen AV-Medien. Zum Beispiel hat der Staatsrat die Verbreitung von 21 Videos auf der Webseite einer Gemeinde während der Pandemie nicht als eine Werbekampagne für die Gemeindewahl betrachtet, weil die Pandemie zur Bekanntmachung von Informationen berechtigte³². Aber die Verbreitung von Meldungen auf der Seite eines offiziellen Facebook-Kontos am Tag der Stichwahl hat zur Verfälschung der Wahlergebnisse in Bezug auf den schwachen Stimmenunterschied zwischen den Kandidaten³³ beigetragen. Eine Aufforderung zur Abstimmung für einen bestimmten Kandidaten wurde nicht als gesetzwidrig anerkannt, weil sie nicht massiv war und nicht zur Verfälschung der Wahlergebnisse beigetragen hatte³⁴.

Die Regulierung der Wahlkampagnen außerhalb der EU

Die Vorgaben der Regulierungen werden gegen ausländische digitale Wahlkampagnen außerhalb des Wahlkampfes keine unmittelbare Anwendung finden, wenn der Sitz des Anbieters im Ausland liegt. Das haben die Amerikaner mit der Präsidentschaftswahl 2016 und die Briten mit der Brexitkampagne im gleichen Jahr besonders erlebt.

Verschiedene Staaten haben Gesetze verabschiedet, um den Einfluss von ausländischen Regierungen auf die öffentliche Meinung einzudämmen, so auch beispielsweise Dänemark. Die Verbreitung von Desinformation, die es einem ausländischen Staat erlaubt, die öffentliche Meinung in Dänemark im Zusam-

³⁰ Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. JORF 25 Juin 2020. Décision Conseil constitutionnel 2020-801 DC, 18 juin 2020.

³¹ TGI Paris 17 Mai 2020, Marie Pierre Vieu et Pierre Ouzoulis c. Twitter et Christophe Castaner. C. Feral – Schuhl Cyberdroit, 712.02 Dalloz 2020.

³² Conseil d'Etat, 16 février 2021, 446729, AJDA 16 2021 p. 920.

³³ Conseil constitutionnel, 18 décembre 2017, 2017-5092 AN, Loiret 4 eme circ.

³⁴ Conseil constitutionnel, 29 novembre 2012, 2012-4601 AN, Eure-et-Loir, 1 ere circ.

menhang mit den Parlamentswahlen oder der EU-Parlamentswahl zu beeinflussen, wird mit einer Gefängnisstrafe von 12 Jahren bestraft. Facebook wird dort nicht als eine ausländische Macht betrachtet. Unter dem «*Foreign Influence Transparency Scheme Act*» von 2018 sind in Australien natürliche und juristische Personen, die auf sozialen Plattformen im Namen einer ausländischen Person Kommunikationsleistungen erbringen, zu einer amtlichen Eintragung verpflichtet. Der kanadische «*Elections Modernization Act*» verbietet ausländischen *Third parties*, an Wahlkämpfen teilzunehmen und Wahlausgaben für geregelte Aktivitäten zu übernehmen.

Aber über die Transparenz- und Rechenschaftsberichte hinaus, die zum Beispiel von den deutschen Behörden gefordert werden, darf die Fähigkeit der Behörden, den Einfluss der Plattformen in den Wahlkämpfen zu begrenzen, nicht überschätzt werden. Zum einen ist es schwierig, in einer sehr kurzen Zeit während eines Wahlkampfes die Anbieter zu identifizieren, zu löschen oder zu sperren. Zum anderen werden die Partei oder der Kandidat immer behaupten, dass sie oder er dieser Sachleistung nicht zustimme. Auf diesem Gebiet machen etwa die Regelungen der Parteienfinanzierung in den Vereinigten Staaten einen Unterschied zwischen unabhängigen und abhängigen Wahlausgaben. Eine unabhängige Ausgabe ist eine Ausgabe für eine Kommunikation, die explizit verteidigt oder einen identifizierten Kandidaten oder eine Partei angreift und die nicht im Einklang mit irgendeinem Kandidaten erbracht wird. Nach § 109.21 des Electronic Code of Federal Regulation der Vereinigten Staaten wird eine Kommunikation von einer natürlichen Person oder einem Political Committee und in Koordination mit einem bestimmten Kandidaten als «*coordinated communication*»³⁵ betrachtet. Wird morgen in den europäischen Staaten, wo das Eingreifen von «*Third parties*» in den Wahlkämpfen zulässig ist, die Wahlbehörde oder ein Richter eine solche Grenze, die nicht leicht zu bestimmen ist, durchsetzen?

In der EU müssen Artikel 6 der Richtlinie 2000/31 EG über den elektronischen Geschäftsverkehr zufolge kommerzielle Kommunikationen klar als solche zu erkennen und die natürliche oder die juristische Person, in deren Auftrag kommerzielle Kommunikationen erfolgt, muss klar identifizierbar sein. Neben dieser Transparenzpflicht sind Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung erforderlich, insbesondere die Bekämpfung der Hetze aus Gründen der

Rasse, des Geschlechts, des Glaubens oder der Nationalität sowie Verletzungen der Menschenwürde. Es gibt also schon ein Regelwerk mit Transparenzpflichten für Anbieter, mit Prüfungsmechanismen und Sanktionen. Die Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern für Urheberrechtsverstöße wurde mit der Urheberrechtsrichtlinie ebenfalls fortentwickelt³⁶.

Das Problem besteht aber darin, dass dieses Schutzniveau außerhalb der EU nicht gewährleistet werden kann. Um diese Hürde für eine Verhinderung des Einflusses von Plattformen außerhalb der EU zu überwinden, könnte ein Verbot jeder ausländischen Spende und Wahlkampfausgabe eingeführt werden. Ein solches Verbot wurde etwa von der Britischen Wahlkommission vorgeschlagen. Ausländische Wahlausgaben sind im Vereinigten Königreich nicht ausdrücklich verboten. Ein spezifisches Verbot von ausländischen Wahlkampagnen würde bewirken, dass der Wahlausgang die Stimmung in der Bevölkerung widerspiegelt. Diese Empfehlung, die zum ersten Mal im Jahre 2018 gemacht wurde, wirft zwei Fragen auf: Ist sie mit den Grundprinzipien vereinbar und kann sie effizient sein?

Ausländische Wahlkampagnen können als Sachleistungen für Kandidaten oder Parteien betrachtet werden. Im Jahre 2006 schätzte die Venedig-Kommission die Zahl der Mitgliedstaaten des Europarates, die die Parteienfinanzierung ausländischer Herkunft verbieten, auf 28³⁷. Eine solche Finanzierung ist heute noch in Dänemark, in Luxemburg oder in Schweden erlaubt. Die Globalisierung und die Entwicklung der sozialen Netzwerke haben gezeigt, dass die Regulierung der Parteienfinanzierung auf einer nur nationalen Ebene nicht mehr konzipierbar war. Die Regulierung der Parteienfinanzierung innerhalb nationaler Grenzen ist überholt, weil sie die ausländischen Einflüsse in den Wahlkämpfen nicht erfasst. Eine Begrenzung der Wahlkampfausgaben ist daher unwirksam, wenn sie zur gleichen Zeit durch eine Verbreitung von politischer Werbung über Plattformen aus dem Ausland umgangen wird.

In Deutschland sind Parteispenden von einem Ausländer außerhalb der EU bis 1 000 € erlaubt. Parteispenden von einem deutschen oder einem EU-Staatsbürger oder einem Unternehmen, dessen Anteile zu mehr als 50 Prozent in deutscher Hand oder EU-Hand sind, sind auch zulässig. In Frankreich sind Spenden von juristischen Personen und Sachleistun-

³⁵ <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/coordinated-communications/>.

³⁶ Evaluation des NetzDG im Auftrag des BMJV, Martin Eifert u.a., S. 11.

³⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffileCDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffileCDL-AD(2006)014-e).

gen aus dem Ausland für politische Parteien illegal. Banken, die ihren Sitz in der EU oder im Wirtschaftsraum der EU haben, dürfen aber den Parteien Kredite gewähren. Nur natürliche Personen, die die französische Staatsbürgerschaft haben oder die ihren Wohnsitz in Frankreich haben, dürfen einer Partei Geld spenden. Im Vereinigten Königreich sind Spenden von natürlichen Personen, die Wähler sind, und von eintragenen Unternehmen, die Geschäfte im Vereinigten Königreich machen, zulässig.

Ein Verbot von Spenden und Sachleistungen aus dem Ausland wäre aus verschiedenen Gründen möglich: weil die Wahlkampfkostenbegrenzung für Kandidaten schon in manchen Mitgliedstaaten der EU umgesetzt ist³⁸ und weil das Verständnis des Grundprinzips der Meinungsäußerung in Europa sich von dem der Vereinigten Staaten unterscheidet³⁹. Seit der Entscheidung des EGMR *Handyside v. The United Kingdom* vom 7. Dezember 1976 gilt, vorbehaltlich der Bestimmung des Art. 10 Abs. 2 der EMRK, das Recht der freien Meinungsäußerung nicht nur für die positiv aufgenommenen oder als unschädlich oder unwichtig angesehenen „Informationen“ oder „Ideen“, sondern auch für solche, die den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder beunruhigen. So wollen es Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es eine „demokratische Gesellschaft“ nicht gibt⁴⁰. Aber in seinem Urteil über die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes über die Bekämpfung der Manipulation von Informationen hat der französische Verfassungsrat die Tragweite der Bedeutung der Meinungsfreiheit in der politischen Debatte sowie im Verlauf der Wahlkampagnen in dem Kontext der Digitalkampagnen präzisiert. Sie gewährleistet gleichzeitig die Information des Einzelnen sowie den Schutz aller Meinungen, schützt aber auch vor den Folgen von einem Missbrauch auf der Grundlage ihrer selbst, indem sie es ermöglicht, darauf zu antworten und einen solchen Missbrauch anzuprangern⁴¹. Artikel 10 § 2 der EMRK gesteht den Mitgliedstaaten auch einen gewissen Ermessensspielraum bezogen auf die Meinungsfreiheit zu. In seinem Urteil *Mouvement raëlien c. Suisse* hat der EGMR bestätigt⁴², dass Einschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung

ein starkes soziales Bedürfnis danach voraussetzen. Die Mitgliedsstaaten verfügen allerdings über einen Beurteilungsspielraum. Der EGMR wird prüfen, ob die Kriterien der behördlichen Eingriffe relevant und ausreichend sind, ob sie einem dringenden sozialen Bedürfnis entsprechen und verhältnismässig sind. Der EGMR entschied in seinem Urteil im Sachen *Animal defenders v. United Kingdom*⁴³, dass ein völliges Verbot von politischer Rundfunk- und Fernsehwerbung gerechtfertigt ist, wenn eine übermäßige Beeinflussung des demokratischen Prozesses durch finanzielle Mittel auf dem Spiel steht. Diese Argumentation könnte in der Regulierung der Netzwerkanbieter umgesetzt werden, weil einige Parteien und Kandidaten engere Beziehungen zum Ausland unterhalten als andere. Wenn Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den ersten und dritten Ländern garantiert, sind Artikel 65 zufolge aus Gründen der öffentlichen Ordnung Beschränkungen des Kapitalverkehrs gerechtfertigt, denn die institutionelle Ordnung gehört zur öffentlichen Ordnung.

Wenn die juristischen Hindernisse überwunden sind, müssen auch praktische Betrachtungen einbezogen werden. Die Herkunft der Sachleistungen ist schwer nachzuprüfen, besonders wenn die Zeit für eine solche Kontrolle begrenzt ist, am Wochenende direkt vor der Stichwahl zum Beispiel. Die Partei oder der Kandidat werden auch behaupten, dass sie dieser Wahlausgabe nicht zustimmen. Eine effektive Kontrolle wird erfolglos sein, wenn der Netzwerkanbieter seinen Hauptsitz im außereuropäischen Raum hat und ein mögliches förmliches Rechtshilfensuchen wahrscheinlich kein Echo finden wird.

Schlussbemerkungen

Es ist noch nicht abzusehen, wie die freiwilligen und die obligatorischen Regulierungen ihre Zwecke erfüllen. Der Test werden – in der Nachschau – die Bundestagswahl und die französische Präsidentschaftswahl sein. Aber der Sturm auf das Kapitol hat die freiwillige Regulierungspolitik der Netzwerke beschleunigt. In Deutschland und in Frankreich gibt es zahlreichere Fact-Checkers, Initiativen wurden ergriffen, wie der Faktenheld bei der CSU oder bei den Grünen. Mit Warnhinweisen gegen Falschmeldungen kann ein unabhängiger und kompetenter Journalismus auch eine Rolle spielen. Die Erhöhung des Rundfunkbeitrags, um Fakten und Meinungen aus-

³⁸ Z.B. Belgien, Frankreich, Italien, Polen, Portugal, das Vereinigte Königreich, Rumänien.

³⁹ Z.B. sind nach US-Recht Volksverhetzung und Holocaustleugnung nicht strafbar, siehe Evaluation des NetzDG, Martin Seifert u.a., S.118.

⁴⁰ 5493/72, 7. Dezember 1976.

⁴¹ § 22 Entscheidung Nr. 2018-773 DC vom 20. Dezember 2018.

⁴² 16354/06, 13. Juli 2012.

⁴³ 48876/08, 22. April 2013, Yves-Marie Doublet, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2014, 98, p.483.

einanderzuhalten, die vom Bundesverfassungsgericht am 20. Juli 2021 für verfassungsmäßig erklärt wurde⁴⁴, ist auch ein Teil dieses Gegengewichtes, das allmählich, aufgebaut wird. Die beiden deutschen und französischen Gesetzgebungen werden aber kaum auf Wahlkämpfe anwenbar sein, wenn die Anbieter ihren Hauptsitz außerhalb der EU haben. Deswegen wären ein Verbot oder zumindest eine strengere Regulierung der ausländischen Finanzierung zugunsten der Parteien und der Kandidaten trotz Schwächen und Ausnahmen⁴⁵ eine Möglichkeit, die in Betracht gezogen werden muss. Die Versammlung des Europarates hat eine Empfehlung in dieser Richtung verabschiedet⁴⁶. Mit der Globalisierung kann der Kampf gegen Falschinformationen in Netzwerken in Wahlkampagnen nur auf einer internationalen Ebene geführt werden. Das ist sicher eine Herausforderung, aber es wäre ein Signal gegen die Staaten, die zu solchen Regelverstößen ermuntern und den demokratischen Willensbildungsprozess gefährden, der – par excellence – Ausdruck der Souveränität ist.

⁴⁴ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210720_1bvr275620.html.

⁴⁵ In bestimmten Ländern erhalten Parteien und Kandidaten Geld von internationalen Organisationen und ausländischen Stiftungen. Mit der Zeit sieht diese Ausnahme fragwürdig aus. Im Rahmen des Wahlkampfes zum EU-Parlament erhalten auch europäische Parteien Geld aus dem Haushalt des EU-Parlaments.

⁴⁶ Konstantin Kuhle, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Transparency and regulations of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors, Doc. 15302 and Recommendation 2208.