

Digitaler Bundestagswahlkampf 2021: Desinformation, „Micro-targeting“ und „Social-Bots“ – Die Integrität der Willensbildung in Gefahr

Aden Sorge¹

Das zurückliegende Jahr war in vielerlei Hinsicht geprägt von Ungewissheit und Überraschung. Pandemisch sind wir, anders als erhofft, gerade im Herbst und Winter mit steigenden Infektionszahlen, stagnierender Impfquote und ausgelasteten Intensivstationen einer echten epidemischen Lage von nationaler Tragweite ausgesetzt gewesen – auch wenn sie nicht mehr so bezeichnet wurde.

Politisch war 2021 ein Dauerwahlkampfjahr. In sechs Landtagswahlen und einer Bundestagswahl galt es unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie Kampagnen zu organisieren, Anhänger:innen zu mobilisieren und im politischen Wettbewerb um die besten Konzepte und Ideen, Wähler:innen zu überzeugen. Überzeugt hat die Wähler:innen vor allem eine gewisse Kontinuität. In allen sechs Bundesländern gelang es der bisher stärksten Partei erneut die meisten Stimmen der Wähler:innen auf sich zu vereinigen, die stärkste Fraktion im Landesparlament zu stellen und einen Ministerpräsidenten oder eine Ministerpräsidentin aus ihren Reihen (wieder-) zu wählen.

Die Bundestagswahl wiederum stand im Zeichen des Wandels und der Überraschung: Erstens endeten sechzehn Jahre Regierungszeit der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und ein neues Bündnis, geführt von der von vielen politischen Beobachter:innen totgesagten Sozialdemokratischen Partei, fand seinen Anfang. Zweitens bestätigte sich für eine ganze Generation – eine bisher nur als Legende bekannte Überlieferung aus alten Tagen –, dass auch ein Mann Bundeskanzlerin werden kann.

Im Pandemie- und Wahlkampfjahr 2021 kam digitalen Plattformen und sozialen Medien wie YouTube, Facebook, Twitter, Instagram, aber auch weniger etablierten Plattformen, wie der chinesischen Videoplattform TikTok, aus Sicht der politischen Parteien, eine besondere Bedeutung für die Kommunikation zwischen ihnen und den Wähler:innen zu. Gleichwohl kleinere wie größere Wahlkampfveranstaltungen auf den Marktplätzen und Straßen der Republik, (hybride) Veranstaltungen mit Vertreter:innen der Parteien und sogar Tür-zu-Tür-Wahlkämpfe möglich gewesen sind, waren die Wahlkreiskandidat:innen, die Spitzenkandidat:innen der Parteien, insbesondere natürlich die drei Kanzler-

¹ Aden Sorge ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

kandidat:innen und die politischen Parteien selbst, so stark wie in keinem Bundestagswahlkampf zuvor, im digitalen Raum vertreten.²

Der Beitrag will vor diesem Hintergrund Schlaglichter auf Probleme und rechtliche Fragestellungen werfen, die sich im Zuge des Bundestagswahlkampfes vor allem im digitalen Bereich ergeben haben und untersuchen, inwieweit die zunehmende Verlagerung des politischen Wettbewerbs aus dem analogen in den digitalen Bereich, gesetzgeberisches Handeln verlangt.

A. Wahlkampf als empfindliche Hochphase der Demokratie

Demokratie ist Herrschaft auf Zeit. Wahlkämpfe um politische Handlungs- und Gestaltungsmacht rücken diesen wesentlichen Bestandteil unseres Demokratieverständnisses regelmäßig ins kollektive Bewusstsein. Dass freie Wahlen in regelmäßigen Abständen stattfinden, zeichnet den demokratischen Staat aus, ist untrennbar mit ihm verbunden. Der Zustand einer Demokratie hingegen bemisst sich nicht ausschließlich an der demokratischen Verfasstheit des Staates. Ein flüchtiger Blick über die eigenen Landesgrenzen hinaus genügt, um festzustellen, dass selbst altherwürdige Demokratien ins Wanken geraten, wenn im Zuge verschärfter, konfrontativer politischer (Wahlkampf-) Auseinandersetzungen Vertrauen in demokratische Wahlen, Entscheidungsprozesse und staatliche Institutionen verloren geht.

I. Desinformation: Eine Gefahr für die Integrität des Wahlaktes und die freie Willensbildung

„Das Internet vergisst nie“. Dieser Satz ist für eine ganze Generation junger Menschen zur dringenden Mahnung geworden, im Internet und besonders in den sozialen Medien Informationen möglichst verantwortungsbewusst, mit „Bedacht und Zurückhaltung“³ zu teilen. Beiträge von Nutzer:innen können binnen weniger Sekunden Reichweiten erzielen, die in der analogen Welt mühevoll erarbeitet werden müssen. Einmal veröffentlicht, liegt es nicht mehr in der Hand der Nutzer:innen, wer die Beiträge sehen kann, wie oft der geteilte Inhalt kopiert und auf anderen Plattformen oder über Messengerdienste, wie WhatsApp und Telegram, einer noch größeren Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird.

² Einen ausführlichen Überblick, über die Aktivität politischer Akteur:innen in den sozialen Medien während des Bundestagswahlkampfes stellt der Tagesspiegel in Zusammenarbeit mit „Democracy Reporting International“ in Form eines „Social-Media-Dashboard“ zur Verfügung, abrufbar unter: <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/social-media-dashboard-bundestagswahl-2021/>.

³ So BVerfG, Beschluss v. 19.12.2021 – 1 BvR 1073/20, in: GRUR-RS 2021, 44392 (Rn. 36), im Zusammenhang mit beleidigenden Äußerungen gegenüber Politiker:innen in sozialen Netzwerken (Fall Künast).

Die Nutzung digitaler Kommunikationsräume hat den öffentlichen Diskurs grundlegend verändert. Heute ist die Ausübung des in Art. 5 I GG verbürgten Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und -verbreitung einfacher und selbstverständlicher denn je. Selbst vom heimischen Sofa lassen sich unter dem Schutz der Anonymität mehr oder weniger zielführende Debatten vor einer breiten Öffentlichkeit führen, die gerne und häufig von etablierten Medien in Rundfunk und Presse aufgegriffen werden und damit endgültig ihren Weg in die Breite der Gesellschaft finden.⁴ Darin liegt einerseits ein enormes gesellschaftliches Potential. Bürger:innen wird unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und ihrem Bildungsgrad ermöglicht, ihre Meinungen und ihr Erleben öffentlichkeitswirksam zu teilen. Andererseits birgt die gefühlte grenzenlose Bereitschaft, Inhalte über soziale Netzwerke zu teilen und zu empfangen, dann eine große Gefahr, wenn die geteilten Inhalte unwahr sind. Das ist keineswegs immer mühelos zu erkennen. Werden sie für wahr empfunden, oder schlichtweg nicht hinterfragt und weiterverbreitet, verfälschen sie den freien, öffentlichen Diskurs. Die Wahrheit wird zur Disposition gestellt, die Meinungsäußerung zum Vehikel für die Verbreitung von Desinformation.

In Abgrenzung zur „bloßen“ Falschinformation erfolgt die Verbreitung von Desinformation mit dem Vorsatz, die Öffentlichkeit mit nachweislich falschen oder irreführenden Informationen zu täuschen, um Gewinne zu erzielen oder bewusst öffentlichen Schaden anzurichten.⁵ Im Vorfeld von Wahlen geht dies mit dem Versuch einher, durch ihre Verbreitung den freien, demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu manipulieren, Misstrauen in die Integrität des Wahlaktes zu sähen oder Kandidat:innen politischer Parteien in der öffentlichen Wahrnehmung zu diskreditieren.⁶ Die multimediale Verbreitung und die Ungewissheit über die tatsächliche Reichweite einzelner Beiträge stellt dabei die größte Herausforderung im Umgang mit Desinformation dar.

1. Bemühungen gegen die Verbreitung von Desinformation

Frühzeitig vor dem Wahltermin informierte Bundesinnenminister a.D. Horst Seehofer aus diesem Grund gemeinsam mit dem Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, dem Präsidenten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik und dem Bundeswahlleiter die Öffentlichkeit über die

⁴ Im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 etwa die Diskussionen unter #LaschetLacht oder jüngst im Nachgang #WolstOlaf.

⁵ EU-Kommission, EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, S. 1, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>; BT-Drs. 19/20908, S. 2.

⁶ Wissenschaftliche Arbeitsgruppe Nationaler Cyber-Sicherheitsrat, Gefährdung demokratischer Willensbildung durch Desinformation, Impulspapier 2019, S. 1, abrufbar unter: <https://www.forschung-it-sicherheit-kommunikationssysteme.de/forschung/it-sicherheit/wag-cyber-sr>.

Bemühungen der Behörden, die Integrität der Wahl sicherzustellen. Unter dem Eindruck der vergangenen Präsidentschaftswahl in den USA, in der durch gezielte Verbreitung von Desinformation in sozialen Netzwerken Misstrauen in den demokratischen Prozess (z.B. in Bezug auf die Stimmabgabe per Briefwahl) geschürt wurde, um das Wahlergebnis als „Big Lie“ (dt. „Große Lüge“) zu degradieren, versicherte der Bundesinnenminister, die Vorbereitung und Durchführung der Wahl sei sicher und riet der Bevölkerung, kritisch zu sein, um Desinformation vorzubeugen.⁷ Über den Appell des Bundesinnenministers a.D. hinaus wurden seitens der Behörden tatsächlich neue Wege im Umgang mit Desinformation beschritten. Mit der Kampagne „Fakten gegen Desinformation“ informierte der Bundeswahlleiter im Internet über Desinformation, die in sozialen Medien und innerhalb von Chatgruppen einzelner Messengerdienste im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren kursierten. Behauptungen, wie beispielsweise a) das Bundesverfassungsgericht habe das Bundeswahlgesetz für nichtig erklärt und der Bundestagswahl die rechtliche Grundlage entzogen, b) Wähler:innen könnten ihr Wahlrecht nur ausüben, wenn sie die 3G-Regeln erfüllen oder c) Stimmzettel, bei denen die rechte obere Ecke gelocht ist, würden aussortiert oder seien ungültig, wurden einem „Faktencheck“ unterzogen und mit einer Richtigstellung versehen. Außerdem veröffentlichte der Bundeswahlleiter Informationen zum Schutz der Wahl vor Cyberangriffen und zur Sicherheit der Briefwahl.⁸

Neben der Korrektur bereits viraler Desinformation (sog. „debunking“; dt. Entlarven/Aufdecken) wurde im Bundestagswahlkampf 2021 verstärkt auf präventive Maßnahmen (sog. „prebunking“; dt. „Vorab-Widerlegung“) gesetzt, um schon dem Entstehen von Desinformation entgegenzuwirken.⁹ In diesem Zusammenhang stellten mehrere Betreiber:innen auf ihren Plattformen Informationen des Bundeswahlleiters zur Verfügung. Wurden von den Nutzer:innen Auskünfte im Zusammenhang mit der Bundestagswahl oder der Briefwahl erfragt, erschien auf Google ein hervorgehobener Infobereich, der Antworten auf die Fragen „Wann startet die Briefwahl?“, „Wie wähle ich?“ oder „Welche Parteien treten zur Bundestagswahl an?“ enthielt und eine „Anleitung zum Wählen“, basierend auf Informationen des Bundeswahlleiters.¹⁰ Die Bundeszentrale für politische Bildung hat mit „Du hast die Wahl“ ein mehrsprachiges Webangebot entwickelt,

⁷ BMI, Pressemitteilung v. 14.07.2021, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/07/pk-sicherheit-bt-wahl.html>.

⁸ Bundeswahlleiter, Informationskampagne „Erkennen und Bekämpfen von Desinformation“, abrufbar unter: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/fakten-fake-news.html>.

⁹ E. Meyer, Bundestagswahl und digitale Desinformation I, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/digitale-desinformation/339564/bundestagswahl-und-digitale-desinformation-i>.

¹⁰ Google Deutschland, Pressemitteilung v. 12.08.2021, „Unsere Maßnahmen rund um die Bundestagswahl 2021“, abrufbar unter: <https://blog.google/intl/de-de/unternehmen/inside-google/massnahmen-bundestagswahl-2021/>.

das auf junge Menschen zugeschnitten, niederschwellig und in einfacher Sprache Informationen zur Bundestagswahl aufbereitete.¹¹ In Zusammenarbeit mit Facebook, wurde eine „Medienkompetenzkampagne“ entwickelt, die u.a. Hinweise zum Erkennen von Desinformation im Zusammenhang mit der Bundestagswahl im „Facebook-Feed“ der Nutzer:innen ausspielte und auf die Website der Bundeszentrale für politische Bildung verwies.¹²

Auch jenseits der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen haben die Betreiber:innen sozialer Netzwerke eigene Bemühungen zur Eingrenzung von Desinformation angekündigt. Dabei standen sie in den vergangenen Jahren bezüglich der Moderation von Inhalten, die auf ihren Plattformen geteilt werden, häufig in der Kritik. Wahlweise waren sie entweder mit lautstarker Empörung über uferloses oder zu mildes Moderationsverhalten konfrontiert.¹³ Im Vorfeld der Bundestagswahl hat Meta (Facebook) in Zusammenarbeit mit der internationalen Nachrichtenagentur AFP und CORRECTIV, einem Kollektiv investigativer Journalist:innen, das u.a. durch Recherchen zur AfD-Spendenaffäre Bekanntheit erlangt hat, für alle Nutzer:innen des Messengerdienstes WhatsApp zwei Rufnummern eingerichtet, an die virale Beiträge oder Informationen als Nachricht verschickt werden konnten und dann einem „Faktencheck“ unterzogen wurden.¹⁴ Auf Instagram wurde eine Kampagne von CORRECTIV unterstützt, die sich vorwiegend an junge Wähler:innen richtete und sowohl Wissen zur Bundestagswahl vermittelte als auch das Melden von Falsch- und Desinformation an CORRECTIV ermöglichte. Außerdem wurde die Echtheit der Konten aller Kandidat:innen politischer Parteien auf der Plattform mittels eines „blauen Hakens“ hinter dem Profilnamen verifiziert.¹⁵ Schließlich hat selbst die, häufig aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken kritisierte, chinesische Videoplattform TikTok Bemühungen gegen die Verbreitung von Desinformation angekündigt. In Zusammenarbeit mit der Deutschen Presse Agentur wurde ein „Faktencheck“ betrieben, um die Verbreitung von Desinformation im Zusammenhang mit der Bundestagswahl zu verhindern. Gemeinsam mit der ARD

¹¹ Kampagne „Du hast die Wahl“ der BPB, abrufbar unter: <https://duhastdiewahl.de/>.

¹² Meta (Facebook), Presseerklärung v. 02.09.2021, „Gemeinsam gegen Falschinformationen“, abrufbar unter: <https://about.fb.com/de/news/2021/09/gemeinsam-gegen-falschinformationen-facebook-instagram-und-whatsapp-starten-initiativen-mit-starken-partnern-im-vorfeld-der-bundestagswahl/>.

¹³ Zu denken ist u.a. an die Debatten rund um die Sperrung des Twitter-Accounts des 45. Präsidenten der USA, das Problem des „Overblockings“ oder die unzureichende Umsetzung der Vorgaben des NetzDG; S. *Tschorr*, Soziale Netzwerke als Akteure für ein „besseres“ Internet?, in: MMR 2021, 204 (205).

¹⁴ Meta, Presseerklärung v. 02.09.2021 (Fn. 12).

¹⁵ Instagram, Presseerklärung v. 02.09.2021, „Informationen für junge Wähler:innen auf Instagram“, abrufbar unter: <https://about.instagram.com/de-de/blog/announcements/informationen-fr-junge-whlerinnen-auf-instagram>.

wurde ein Informationsbereich auf der Startseite der App aufgebaut, der u.a. eigens aufbereitete Inhalte der Tagesschau anbot.¹⁶

2. Desinformation im Bundestagswahlkampf 2021

Trotz dieser breit angelegten Kampagnen im Internet und in den sozialen Medien, die auch in der Rechtswissenschaft vermehrt gefordert wurden¹⁷, ist die daraus erwachsene, berechtigte Hoffnung, die Verbreitung von Desinformation zu verhindern, zumindest aber stark eindämmen zu können, im Bundestagswahlkampf bitter enttäuscht worden.

Vor allem die drei Kanzlerkandidat:innen waren von Desinformationskampagnen, deren Ziel die Diskreditierung ihrer Person und ihrer politischen Positionen gewesen ist, (unterschiedlich stark) betroffen. Mit Annalena Baerbock, der Kanzlerkandidatin der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde jenseits tatsächlicher Fakten u.a. das Fordern eines Verbots der Haustierhaltung bzw. die Einführung einer CO₂-Steuer auf Haustiere, die Nutzung von SUVs als Fortbewegungsmittel zu Wahlkampfveranstaltungen, die Abschaffung der Witwenrente, das Fehlen eines Universitätsabschlusses, die Forderung nach der Legalisierung von Geschlechtsverkehr zwischen Kindern und Erwachsenen und (gefälschte) Nacktbilder im Jugendalter in Verbindung gebracht. Über Ministerpräsident (inzwischen a.D.) Armin Laschet, der als Kanzlerkandidat von CDU und CSU die Bundestagswahl bestritt, wurde u.a. verbreitet, er habe das Hochwasser-Krisengebiet nicht besucht und sich stattdessen vor einem Greenscreen filmen lassen, unter seiner Verantwortung würden Hochwasser-Spendengelder, die die „Aktion Lichtblicke“ (deren Schirmherrin seine Ehefrau gewesen ist) sammelt, veruntreut und ein manipulierter Bildausschnitt, der ihn im Gespräch mit einem Bürger zeigt, ging viral. Außerdem wurden gefälschte CDU-Plakate und „Share-Pics“ mit vermeintlichen Zitaten des Kanzlerkandidaten der Union verbreitet.¹⁸

Laut einer repräsentativen Umfrage von YouGov im Auftrag von AVAAZ haben mehr als die Hälfte aller erwachsenen Deutschen im Vorfeld der Bundestags-

¹⁶ TikTok, Pressemitteilung v. 20.07.2021, abrufbar unter: <https://newsroom.tiktok.com/de-de/tiktok-stellt-in-app-informationsseite-zur-bundestagswahl-zur-verfuegung>.

¹⁷ Zur Notwendigkeit von Informations- und Aufklärungsangeboten schon früh: *H. Kube*, Neue Medien – Internet, in: *Isensee/Kirchhoff, HStR IV*, 3. Aufl. 2006, § 91 Rn. 76 u. 81; *B. Holznapel*, Verantwortung der Massenmedien im Wahlkampf, in: *JZ* 2012, 165 (171); heute *R. Bornemann*, Zur Regulierung politischer Äußerungen in Onlinemedien, in: *BayVBl* 2021, 181 (181).

¹⁸ Einen ausführlichen Überblick über virale Desinformation im Bundestagswahlkampf, vor allem gegen Annalena Baerbock und Armin Laschet stellt CORRECTIV zur Verfügung, abrufbar unter: <https://correctiv.org/faktencheck/hintergrund/2021/09/21/schmutziger-wahlkampf-desinformation-bundestagswahl/>.

wahl mindestens eine Desinformation über Annalena Baerbock gelesen.¹⁹ Bei 61 Millionen Wahlberechtigten seien demnach mehr als 30 Millionen potenzielle Wähler:innen mindestens einmal mit Desinformation über die Kanzlerkandidatin von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konfrontiert gewesen.

a) Mögliche Wahlbeeinflussung durch Desinformation

Wie stark solche Desinformationskampagnen Wähler:innen in ihrer Wahlentscheidung tatsächlich beeinflussen, ist nicht ohne weiteres zu ermitteln. Die Verbreitung von Desinformation mangels empirisch belegbaren Einflusses auf die Wahlentscheidung als Begleiterscheinung einer modernen, digitalisierten öffentlichen Debatte einfach hinzunehmen, beruht jedoch auf einem Trugschluss. Dass Desinformation den freien, demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess nachhaltig manipulieren und auf die Wahlentscheidung Einfluss nehmen kann, ist Anlass genug, um einen Konflikt mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Art. 38 I 1 GG anzudenken.²⁰

Wahlen können ihre legitimierende Kraft nur dann entfalten, wenn sie frei von Zwang und unzulässigem Druck und ohne Verletzung der Integrität der Willensbildung stattfinden.²¹ Geschützt ist nicht nur der Akt der Stimmabgabe selbst, sondern in einem umfassenderen Sinne, die gesamte Willensbildung im gesellschaftlichen Kommunikationsprozess.²² Wähler:innen soll es möglich sein „ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen [zu] können“.²³ Ziel ist es, sie vor Beeinflussungen zu schützen, die geeignet sind, ihre Entscheidungsfreiheit ernstlich zu beeinträchtigen.²⁴ Dabei ist zwischen der Wahlbeeinflussung seitens staatlicher Institutionen und Privatpersonen streng zu unterscheiden. Staatliche Institutionen sind in Deutschland bisher glücklicherweise noch nicht in den Verdacht geraten, Desinformationskampagnen gezielt einzusetzen, um ihre Herrschaft zu erhalten. Ungeachtet dessen wäre ein solches parteiergreifendes Einwirken zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder einzelner Kandidat:innen mit dem Prinzip der Staatsfreiheit des politischen Willensbildungsprozesses unvereinbar.

¹⁹ AVAAZ, Deutschlands Desinformations-Dilemma 2021, S. 4, abrufbar unter: https://avaaz-images.avaaz.org/bundestagswahl_2021_final_version.pdf.

²⁰ Über die Betrachtung von Beeinflussungsversuchen aus „normativer Perspektive“: M. Morlok, Kleines Kompendium des Wahlrechts, in: NVwZ 2012, 913 (916).

²¹ BVerfGE 44, 125 (139); W. Schreiber, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 41. Erg.-Lfg., Art. 38 Rn. 96.

²² M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 93.

²³ BVerfGE 44, 125 (139); P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 137.

²⁴ BVerfGE 66, 369 (380); H. H. Klein/K.-A. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 38 Rn. 110.

Wahlbeeinflussung durch Privatpersonen ist, ausgehend von unserem Verständnis einer deliberativen Demokratie, allerdings integraler Bestandteil des Willensbildungsprozesses. Andere von der eigenen Position überzeugen zu wollen, auf ihn oder sie kommunikativ einzuwirken und den demokratischen Wettbewerb um die besten Ideen damit zu beleben, ist naturgemäß jeder politischen (Wahlkampf-) Auseinandersetzung immanent.²⁵ Der Kampf um politische Handlungs- und Gestaltungsmacht kann und soll gerade kontrovers geführt werden. Erst dadurch werden Unterschiede zwischen den politischen Parteien und den handelnden Politiker:innen für die Bürger:innen sichtbar. Insofern finden sich die Grenzen zulässiger kommunikativer Wahlbeeinflussung durch private Akteur:innen nur in den Gesetzen zum Schutze der Wahlfreiheit nach den §§ 108ff. StGB und dort, wo „in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit zur Abwehr – zum Beispiel mit Hilfe der Gerichte oder der Polizei – oder des Ausgleichs, etwa mit den Mitteln des Wahlwettbewerbs bestanden hätte“.²⁶

Von einer Überschreitung dieser Schwelle ist erst dann auszugehen, wenn die kommunikative Beeinflussung durch private Akteur:innen nicht mehr auf dem argumentativen Austausch wertender Wahrnehmungen oder unterschiedlicher politischer Positionen beruht, sondern mit erheblichem Zwang oder Druck verbunden ist und sich für den/die Einzelne:n als zwingende und unausweichliche, mit erheblichen Nachteilen verbundene, die freie Wahlentscheidung berührende Handlungsanweisung darstellt.²⁷ Wahlbeeinflussungsversuche auf rein kommunikativer Ebene, die weder mit Zwang noch mit Druck einhergehen, stellen damit im Regelfall unter Berücksichtigung des besonderen Stellenwerts der Meinungsfreiheit im politischen Willensbildungsprozess keine Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl dar.

Dies gilt auch dann, wenn die verschärfte politische Auseinandersetzung einzelne „Wahlkampfentgleisungen“ hervorbringt, die im politischen Alltagsgeschäft eher als unredlich gelten. Das polemische Überzeichnen vermeintlicher Ungeschicklichkeit der politischen Konkurrenz, die starke Vereinfachung komplexer Probleme und selbst agitatorische, unsubstantiierte Aussagen in Form von Werturteilen sind erlaubt.²⁸ Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist kein Zensurmittel gegen Wahlpropaganda.²⁹

²⁵ *H.-H. Trute*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 59; *U. Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 6 Rn. 48.

²⁶ BVerfGE 103, 111 (132f.); *S. Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 93.

²⁷ *J. Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2 2011, S. 197; *H.J. Boehl*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 11. Aufl. 2021, § 1 Rn. 34.

²⁸ *W. Schreiber*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 12 Rn. 9.

²⁹ *H.-H. Trute*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 59.

Dieses liberale Verständnis fußt auf der Überzeugung, dass die Verantwortung für die Gewährleistung eines ausgewogenen Willensbildungsprozesses der Öffentlichkeit und den mündigen Bürger:innen selbst obliegt, die Vereinnahmungsversuche durch Private als solche erkennen, auf ihre Stichhaltigkeit untersuchen und bei ihrer Wahlentscheidung ausgleichend berücksichtigen können.³⁰ Durch den öffentlichen Meinungs austausch und das öffentliche Korrektiv können Gegenpositionen ausgleichend in Stellung gebracht und kommunikative Beeinflussungsversuche nivelliert werden.³¹ Mit Blick auf die Auswirkungen von Desinformation auf die freie Willensbildung der Bürger:innen muss also grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie sich in ihrer Rolle als Nutzer:innen digitaler Plattformen, besonders in Wahlkampfzeiten, bewusst sind, Beeinflussungsversuchen ausgesetzt zu sein. Insofern ist auf die Vernunft der Wähler:innen zu vertrauen und auch der Umgang mit Desinformation in der gesellschaftlichen Sphäre zu verordnen. In ihrer Mehrheit werden sie Desinformation und anderen Beeinflussungsversuchen mehr oder minder reserviert und skeptisch gegenüberstehen und sich nicht schon durch die bloße Konfrontation mit Desinformation per se zu einem bestimmten Wahlverhalten zwingen lassen.³² Allein die Verbreitung von Desinformation und das potenzielle Rezipieren durch einen nicht unerheblichen Teil der Bürger:innen kann damit noch nicht eine Unfreiheit der Wahl und des Meinungs- und Willensbildungsprozesses begründen.

b) Gesetzgeberische Handlungspflicht: Das Internet als Massenmedium mit Breitenwirkung

Fraglich ist allerdings, ob die Verbreitung von Desinformation im Internet und insbesondere in den sozialen Medien und die gleichzeitige Fragmentierung des digitalen Diskurses in einzelne „Filterblasen“ und „Echokammern“, die Wirkungsmacht des öffentlichen Korrektivs und damit die Möglichkeit des Ausgleichs von Beeinflussungsversuchen mit den Mitteln des Wahlwettbewerbs nachhaltig hemmt. Eine solche Entwicklung könnte dann nicht nur eine Gefahr für die Freiheit der Wahl darstellen, sondern vielmehr eine staatliche Handlungspflicht zur Gewährleistung eines (weiterhin) freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses begründen.

aa) Vielfaltssicherung im Rundfunk

Eine solche gesetzgeberische Handlungspflicht des Staates hat das BVerfG beispielsweise dem Art. 5 I 2 GG im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Rundfunkordnung entnommen. Danach trifft den Staat die Pflicht, ordnungs-

³⁰ H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 21 Rn. 189.

³¹ T. Fickentscher, Die Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl durch fake news, in: DVBl 2021, 490 (491).

³² W. Schreiber, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 41. Erg.-Lfg., Art. 38 Rn. 104.

rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine freie, öffentliche und eine umfassende, individuelle Meinungsbildung auch im privaten Hörfunk und Fernsehen zu ermöglichen.³³ Heute zeigt sich diese Pflicht zur Gewährleistung eines vielfältigen Informationsangebots u.a. in den Ausgestaltungen des Medienstaatsvertrages, dessen §§ 59ff. die Sicherung der Meinungsvielfalt normieren.³⁴ Danach ist im privaten Rundfunk die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen (§ 59 I 1 MStV), die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte sind angemessen zu Wort kommen zu lassen (§ 59 I 2 MStV) und einzelne Programme dürfen die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen (§ 59 II MStV). Vergleichbare Regelungen betreffend die Sicherung der Meinungsvielfalt im Internet und in den sozialen Medien finden sich für die Betreiber:innen digitaler Plattformen (sog. „Intermediäre“) im MStV nicht. Stattdessen regeln die §§ 93ff. MStV „nur“ Anforderungen an Transparenz und Diskriminierungsfreiheit. Die Betreiber:innen digitaler Plattformen haben zur Sicherung der Meinungsvielfalt u.a. Informationen zu den Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihrer Gewichtung und die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen (§ 93 I Nr. 2 MStV) transparent zu veröffentlichen. Die in § 94 MStV normierte Diskriminierungsfreiheit soll u.a. den Ausschluss journalistisch-redaktioneller Inhalte ohne sachlich gerechtfertigten Grund, oder die Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter journalistisch-redaktioneller Inhalte verhindern.

Ausgehend von den Überlegungen des BVerfG, ein verfassungsrechtliches Gebot der Gewährleistung von Meinungsvielfalt im Rundfunk mit dessen Rolle als Massenmedium zu begründen, das mit „Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft“³⁵ und durch eine große Nutzer:innenreichweite wesentlichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hat und damit zumindest auch eine potentielle Gefahr für die freie, öffentliche Meinungsbildung darstellen kann, liegt es nahe, eine solche Einbindung in das System der Vielfaltsicherung auch für digitale Plattformen als moderne Mitgestalter:innen der freien, öffentlichen Willensbildung, deren Wirkkraft insofern vergleichbar ist, zu fordern.³⁶ Der drin-

³³ BVerfGE 74, 297 (324); C. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Lieferung 2021, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 768 f.

³⁴ Der neue Medienstaatsvertrag trat im November 2020 in Kraft, löste den seit 1991 geltenden Rundfunkstaatsvertrag ab und regelte erstmals Aspekte der digitalen Medienwelt.

³⁵ BVerfGE 90, 60 (87) – 8. Rundfunk-Urteil.

³⁶ Bejahend u.a.: R. Schwartmann/M. Hermann/R. Mühlenbeck, Eine Medienordnung für Intermediäre, in: MMR 2019, 498 (499f.); R. Bornemann, Zur Regulierung politischer Äußerungen in Online-medien, in: BayVBl 2021, 181 (182); B. P. Paal, Fragen der Regulierung von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen, Instant-Messengern und Videoportalen, in: MMR 2018, 567 (567ff.); J. Milker, Social-Bots im Meinungskampf, in: ZUM 2017, 216 (220ff.); L. Mitsch, Soziale Netzwerke und der Paradigmenwechsel des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses, in: DVBl 2019, 811 (818); L. I. Löber/A. Roßnagel, Desinformation aus der Perspektive des Rechts, in:

gende gesetzgeberische Handlungsbedarf zum Zwecke der Gewährleistung von Meinungsvielfalt wird umso deutlicher, wenn die Auswirkungen des Fehlens verbindlicher Handlungsmaßstäbe und die sich abzeichnenden negativen Tendenzen für die freie, öffentliche Willensbildung betrachtet werden.

bb) Fragmentierung des öffentlichen Diskurses im Internet und in den sozialen Medien

In der Theorie bietet die Nutzung des Internets und der sozialen Medien durch den Zugriff auf verschiedenste, mehr oder weniger zuverlässige Quellen und Informationen und durch die Bereitstellung vielfältiger digitaler Angebote die Möglichkeit, ein breites Spektrum an Meinungen und Interessen abzubilden. Dies kann (theoretisch) ohne Zweifel nur gewinnbringend für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung sein.

In der Realität muss allerdings eine zunehmende Fragmentierung des öffentlichen Diskurses konstatiert werden. Das ursprüngliche Versprechen eines möglichst breiten und damit insgesamt neutralen Informationsflusses wird nicht eingelöst. Informationen und Inhalte, die den Nutzer:innen ausgespielt werden, sind im höchsten Maße personalisiert.³⁷ Damit ist die Gefahr verbunden, der Entstehung von „Filterblasen“ und „Echokammern“ Vorschub zu leisten. Nutzer:innen werden in ihren „News-Feeds“ z.B. auf Facebook oder Twitter nur solche Inhalte angezeigt, die ihrem bisherigen Nutzungsverhalten entsprechen. Der lernende Algorithmus berücksichtigt die Sichtweisen und Präferenzen der Nutzer:innen und filtert passende Informationen für sie heraus, sortiert andere Inhalte wiederum automatisch aus. Für die Nutzer:innen bleibt dieser Filterprozess intransparent. Statt ausgewogener und neutraler Informationsgewinnung, werden ihnen „passende“ Inhalte ausgespielt. Die Unausgewogenheit der präsentierten Inhalte bleibt den Nutzer:innen verborgen und ist ihnen größtenteils ganz unbewusst.³⁸ Der Algorithmus soll nach der Logik der Betreiber:innen sozialer Netzwerke den Nutzer:innen gerade Inhalte anzeigen, die auf sie per-

Steinebach, Bader, Rinsdorf, Krämer, Roßnagel (Hrsg.), *Desinformation aufdecken und bekämpfen* (Schriften zum Medien- und Informationsrecht, Band 45), S. 165; kritisch: *J. Kühling*, Die Verantwortung der Medienintermediäre für den Schutz öffentlicher Kommunikationsräume, in: *Regulierung für Algorithmen und Künstliche Intelligenz* (Schriften der Wissenschaftlichen Vereinigung für das gesamte Regulierungsrecht, Band 5), 2021, 89 (141f.).

³⁷ U.a.: *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), *Robotik und Recht*, Band 23, 2021, S. 292; *R. Schwartzmann/M. Hermann/R. Mühlenbeck*, Eine Medienordnung für Intermediäre, in: *MMR* 2019, 498 (499); *B. P. Paal/M. Hennemann*, Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, in: *JZ* 2017, 641 (641).

³⁸ Zu Filterblasen und Echokammern ausführlich: *J. Schemmel*, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, in: *Der Staat* 57 (2018), 501 (507f.); *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), *Robotik und Recht*, Band 23 2021, S. 291f. mit Verweis auf *E. Pariser*, *Filter Bubble*, 2012, S. 18ff.

sönlich zugeschnitten und für sie interessant sind. Er ist nicht darauf ausgerichtet, eine ausgewogene Vielfalt des Meinungsspektrums anzubieten, sondern dient dem Konsuminteresse der Nutzer:innen.³⁹

Damit sind Tür und Tor offen für gezielte Desinformationskampagnen durch Dritte, die mittels gesteuerter Informationsdarbietung bestimmte Personenkreise in Filterblasen erreichen können.⁴⁰ Bestehende Meinungsbilder werden verfestigt, Nutzer:innen können sich eine „alternative Realität“ schaffen, in der sie für Gegendarstellungen und konträre Ansichten, nicht mehr empfänglich sind. Gegenansichten und -argumente überhaupt wahrzunehmen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen, ist für Nutzer:innen in diesen Filterblasen dann kaum noch möglich. Suggestiert wird stattdessen ein einheitliches Meinungsbild. Die Wirkmacht des öffentlichen Korrektivs ist in der digitalen Welt dann so stark begrenzt, dass sich die Nutzer:innen mangels Resilienz in ihrem Weltbild beharrlich bestätigt sehen.⁴¹

Das BVerfG hat das Problem des personalisierten Zuschnitts von Inhalten mithilfe von Algorithmen und die daraus resultierende Gefahr der Verstärkung gleichgerichteter Meinungen anerkannt. Sehen sich die Nutzer:innen Inhalten ausgesetzt, deren Einordnung als Fakt oder Meinung nicht offenkundig ist, müssen sie „die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt[e].“⁴² Dazu kann zwar grundsätzlich u.a. der öffentlich-rechtliche Rundfunk genutzt werden. Gezielte Aufklärung über Desinformation kann er aber nicht bereitstellen. Gegendarstellungen zu viraler Desinformation können den Adressatenkreis der ursprünglichen Desinformation nie vollständig erreichen. Die tatsächliche Reichweite der Desinformation und ihre Rezipienten lassen sich im Nachhinein nicht mehr feststellen. Die Wirkung von Gegendarstellungen ist überdies eher gering, zumindest der

³⁹ BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17 = NJW 2018, 3223 (3228f. Rn. 79f.); *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), Robotik und Recht, Band 23 2021, S. 309f.; *B. P. Paal/M. Hennemann*, Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, in: JZ 2017, 641 (641f.);

⁴⁰ Dies als „globale Bedrohung für die konstitutionelle Demokratie“ beschreibend: *H. H. Klein/K.-A. Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 41 Rn. 126.

⁴¹ *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), Robotik und Recht, Band 23, 2021, S. 294f.; *B. Holznagel*, Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun?, in: MMR 2018, 18 (19); *T. Fickentscher*, Die Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl durch fake news, in: DVBl 2021, 490 (491); *B. P. Paal/ M. Hennemann*, Regulierungsoptionen in Ansehung von Algorithmen, Fake News und Social Bots, in ZRP 2017, 76 (76); bezugnehmend auf die beobachtete Fragmentierung des Diskurses über politische Themen auf Twitter in den USA: *J. Schemmel*, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, in: Der Staat 57 (2018), 501 (508).

⁴² BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17 = NJW 2018, 3223 (3229 Rn. 80).

erweckte Eindruck wird durch die Korrektur nicht mehr erschüttert.⁴³ Generell ist die Bereitschaft der Nutzer:innen, Behauptungen, mit denen sie häufig konfrontiert werden, zu glauben, höher, als sie in Frage zu stellen.⁴⁴ Für die demokratische Debattenkultur ist die Entwicklung, der Unterminierung differenzierter inhaltlicher Auseinandersetzungen, schädlich.⁴⁵

cc) Gescheiterte Bemühungen der Betreiber:innen im Umgang mit Desinformation

Die Logik des Marktes und der Profitmaximierung ist für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der freien, öffentlichen Meinungsbildung wesensfremd. Die Regulierung dieses empfindlichen Bereichs, der für unseren demokratischen Staat konstitutiv ist, darf zukünftig nicht mehr den Betreiber:innen der Plattformen in alleiniger Verantwortung obliegen. Dies haben im zurückliegenden Bundestagswahlkampf auch die allesamt gescheiterten Bemühungen der Betreiber:innen zur Eindämmung der Verbreitung von Desinformation verdeutlicht. Die angekündigten Maßnahmen sind kaum wirksam umgesetzt worden. Exemplarisch seien an dieser Stelle die gescheiterten Vorhaben von Facebook und TikTok genannt.

Nach einer Studie von AVAAZ sind mehr als 50% der untersuchten Facebook-Posts, die Desinformation über Annalena Baerbock enthielten, selbst dann nicht mit einem Warnhinweis versehen worden, wenn es sich um Inhalte gehandelt hat, die durch die Zusammenarbeit von Facebook mit DPA, AFP und CORRECTIV bereits als Desinformation erkannt wurden. Leicht veränderte Layouts (neuer Bildzuschnitt, anderes Hintergrundbild etc.) haben es immer wieder ermöglicht, die Markierung des Beitrages als Desinformation zu umgehen.⁴⁶ Facebook hat die eigenen Gemeinschaftsrichtlinien, nach denen Inhalte, die durch Faktenprüfer:innen als Desinformation eingestuft worden sind, mit einem Warnhinweis versehen werden, nicht konsequent umgesetzt.⁴⁷ Damit konnten diese Inhalte weiterhin priorisiert im „News-Feed“ der Nutzer:innen ausgespielt und sogar als Anzeigen beworben werden. Sowohl im Umgang mit rechtswidrigen Inhalten, die dem Regime des NetzDG unterfallen, als auch mit solchen, die

⁴³ M. Kohring/F. Zimmermann, Aktuelle Desinformation: Definition – Konsequenzen – Gegenmaßnahmen, in: Landesanstalt für Medien NRW (Hrsg.), Was ist Desinformation?, 2020, 15 (22f.) m.w.N., abrufbar unter: <https://www.medienanstalt-nrw.de/themen/desinformation/was-ist-des-information.html>; R. Künast, Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter, in: ZRP 2019, 62 (62).

⁴⁴ J. Schemmel, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, in: Der Staat 57 (2018), 501 (507f.).

⁴⁵ So: H. Kube, Neue Medien – Internet, in: Isensee/Kirchhoff, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 91 Rn. 76.

⁴⁶ AVAAZ, Deutschlands Desinformations-Dilemma 2021, S. 7, abrufbar unter: https://avaaz.images.avaaz.org/bundestagswahl_2021_final_version.pdf.

⁴⁷ Meta (Facebook), Pressemitteilung v. 15.01.2017, Umgang mit Falschmeldungen, abrufbar unter: <https://about.fb.com/de/news/2017/01/umgang-mit-falschmeldungen/>.

gegen die Gemeinschaftsrichtlinien verstoßen, hat sich eine unzureichende Reaktion durch Facebook gezeigt.⁴⁸

Für die Plattform TikTok gilt das Gleiche. Kurzvideos, die Inhalte zur Bundestagswahl zum Gegenstand hatten, sollten automatisiert mit dem Banner „Erhalte Infos über die Bundestagswahl in Deutschland“ versehen werden, der die Nutzer:innen auf das eigens in Kooperation mit der ARD aufgebaute Informationsangebot verweisen sollte. Die konsequente Kennzeichnung der Inhalte ist allerdings nicht erfolgt, teilweise sind Inhalte mit offenkundig politischem Inhalt nicht gekennzeichnet worden, Inhalte, die gar keinen Bezug zur Bundestagswahl hatten, hingegen schon. Auch der angekündigte „Faktencheck“ von TikTok in Zusammenarbeit mit der DPA ist erst Anfang September, also nur wenige Wochen vor dem Wahltermin und damit viel zu spät, angelaufen. Besonders problematisch ist die Untätigkeit TikToks in Bezug auf Fake-Accounts. Unter dem Namen @derbundestag firmierte ein Fake-Konto mit vergleichsweise hohen Aufrufzahlen (14.000 Follower, 130.800 Likes und Kurzvideos mit einer Reichweite von teilweise über 50.000 Nutzer:innen), der aktiv vorspiegelte, ein offizielles Konto des Deutschen Bundestages zu sein. Über das Konto wurden Ausschnitte von Bundestagsdebatten aus dem Parlamentsfernsehen verbreitet. Unter dem Eindruck, ein offizielles Informationsangebot des Deutschen Bundestages wahrzunehmen, wurden den Nutzer:innen überdurchschnittlich viele Redebeiträge aus der AfD-Fraktion angezeigt. Nur zwölf von insgesamt 77 veröffentlichten Videos hatten keinen direkten Zusammenhang zur AfD.⁴⁹ Mit der unzureichenden Umsetzung ihrer eigenen Gemeinschaftsrichtlinien tragen die Betreiber:innen wesentlich zur Verzerrung des öffentlichen Meinungsbildes bei. Zu Recht wird verschiedentlich auf die schwierige verfassungsrechtliche Lage im Spannungsverhältnis zwischen dem Moderationsverhalten von Betreiber:innen und der Meinungsfreiheit der Nutzer:innen hingewiesen.⁵⁰ Zumindest kann aber erwartet werden, dass weniger eingriffsintensive Maßnahmen, wie das Markieren von Beiträgen mit einem Warnhinweis und die Verhinderung ihrer Monetarisierung, entschieden umgesetzt werden.

3. Zwischenfazit

Den Betreiber:innen digitaler Plattformen kommt durch die Bereitstellung reichweitenstarker, digitaler Kommunikationsräume, deren Nutzung für breite

⁴⁸ Hate Aid, Facebook versagt beim Schutz der Bundestagswahl, abrufbar unter: <https://hateaid.org/facebook-bundestagswahl/#0-unzureichender-schutz-vor-strafbaren-inhalten>.

⁴⁹ Ergebnis der Mozilla-Studie „Leere Versprechungen: TikTok und die Bundestagswahl“, abrufbar unter: <https://foundation.mozilla.org/de/campaigns/tiktok-german-election-2021/>.

⁵⁰ U.a.: M. Friehe, Löschen und Sperren in sozialen Netzwerken, in: NJW 2020, 1967ff.; J. Lüdemann, Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, in: MMR 2019, 279ff.; A. Sorge, Die digitalen Grenzen der Meinungsfreiheit, in: MIP 2021, 37ff.

Teile der Öffentlichkeit selbstverständlich geworden ist, gerade in der Hochphase freier, demokratischer Willensbildung eine besondere Verantwortung zu. Ihrer Verantwortung werden sie nicht gerecht. Die bisherige Praxis, den Betreiber:innen die Bewältigung dieser Herausforderungen in eigener Verantwortung zu überlassen, ist gescheitert. Den Gesetzgeber trifft nicht nur die Pflicht, für die Gewährleistung einer offenen, freien Meinungsbildung im Internet und in den sozialen Netzwerken gesetzliche Vorgaben zu schaffen, es besteht auch akuter Handlungsbedarf. Die Verbreitung von Desinformation im Internet und in den sozialen Medien ist kein kurzweiliges Phänomen. Viel eher ist von einer Intensivierung gezielter Kampagnen auszugehen, die das Vertrauen in demokratische Prozesse unterminieren und die Verzerrung der öffentlichen Meinungsbildung verfolgen. Unsere liberale Demokratie, die Freiheit der Wahl und der freie, offene Meinungsbildungsprozess sind erheblichen Angriffen ausgesetzt. Eine Gesellschaft kann diese Angriffe aushalten, vorausgesetzt die öffentliche Debatte in der digitalen Welt findet nicht fragmentiert in voneinander isolierten Filterblasen statt. Klar ist: Nur ein tatsächlich vielfältiges und offenes Meinungsangebot, das den Ausgleich verschiedener Ansichten ermöglicht und die Entstehung von alternativen digitalen Realitäten verhindert, kann nachhaltig sicherstellen, dass Beeinflussungsversuche durch die Verbreitung von Desinformation weiterhin mit den Mitteln des Wahlwettbewerbs nivelliert werden können. Verschiedene Vorschläge, für gesetzgeberisches Handeln zur Abwendung dieser Gefahr wurden an anderen Stellen schon gemacht.⁵¹ Sonst liegt die freie, öffentliche (politische) Meinungs- und Willensbildung in der digitalen Welt ausschließlich in den Händen der Betreiber:innen und ihrer Algorithmen. Mit ungewissem Ausgang für das Vertrauen in unsere Demokratie.

II. Wahlwerbung auf Abwegen: „Microtargeting“ und „Social-Bots“

Politische Parteien sind für unsere moderne, parlamentarische Demokratie existenznotwendig.⁵² Die in Art. 20 II 1 GG normierte Volkssouveränität, setzt gesellschaftliche Organisationen voraus, die die Meinungs- und Willensbildung des Volkes ermöglichen, politische Vorstellungen der Bürger:innen zum Ausdruck bringen und schließlich in staatliche Entscheidungen umzusetzen versu-

⁵¹ U.a.: R. Schwartmann/M. Herrmann/R. Mühlenbeck, Eine Medienordnung für Intermediäre, in: MMR 2019, 498 (500f.); B. P. Paal, Vielfaltssicherung bei Intermediären, in: MMR 2018, 567 (570f.); J. Kreile, Vorschläge zur Vielfaltssicherung bei Suchmaschinen im Rundfunkstaatsvertrag, in: ZUM 2017, 268 (270f.); J. Drexler, Bedrohung der Meinungsvielfalt durch Algorithmen, in: ZUM 2017, 529 (539f.).

⁵² J. Ipsen/T. Koch, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 7f.; H. Merten, Nach der Wahl ist vor der Wahl, in: JÖR 67 (2019), 107 (107f) m.w.N.

chen.⁵³ Art. 21 GG verankert diese Organisation und Bündelung des Volkswillens vorwiegend bei den politischen Parteien. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes ist ihre zentrale Aufgabe. Sie sind als „Wahlvorbereitungsorganisationen“ unerlässlich für die Durchführung und Vorbereitung von Wahlen. Die innerparteiliche Wahlvorbereitung, insbesondere die Aufstellung von Kandidat:innen und die Programmentwicklung gehören zu ihren wichtigsten Aufgaben.⁵⁴

Als Vereinigungen von Bürger:innen wurzeln sie in der gesellschaftlichen Sphäre, prägen aber als Bindeglied zwischen Volk und Staatsorganen den gesamten politischen Prozess inhaltlich wie strukturell. Sie sind damit in ihrem Wesen auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinung ausgerichtet.⁵⁵ Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung findet ihren Höhepunkt im Wettbewerb um politische Handlungs- und Gestaltungsmacht im Vorfeld von Wahlen. Der Wahlwettbewerb zwischen politischen Akteur:innen ist für die Demokratie konstitutiv.⁵⁶ Aus diesem Grund sind sie durch Art. 21 GG mit einem besonderen verfassungsrechtlichen Status ausgestattet, der ihnen im gesamten politischen Prozess, aber vor allem im unmittelbaren Vorfeld von Wahlen, u.a. die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb ermöglicht. Ausprägung dieses Prinzips der Chancengleichheit ist das Neutralitätsgebot, das Amtsträger:innen und staatlichen Organen auferlegt, parteipolitische Neutralität zu wahren, sich also nicht parteiergreifend zugunsten oder zulasten politischer Parteien oder einzelner Kandidat:innen auszusprechen.⁵⁷

In der Gestaltung ihres Wahlkampfes und des Einsatzes von Wahlwerbung sind die politischen Parteien grundsätzlich frei und durch Art. 21 GG i.V.m. Art. 5 I, III GG geschützt. Schranken finden sich in den allgemeinen Gesetzen, z.B. in den Gesetzen zum Schutze der Wahlfreiheit (§§ 108ff. StGB), in den Regelungen zum Wahlrecht und zur Parteienfinanzierung sowie dort, wo die politischen Parteien auf Wahlkampfmittel zurückgreifen, die nicht mit der Verfassung im Einklang stehen. Sie dürfen nur mit „allgemein erlaubten Mitteln“ arbeiten.⁵⁸ Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist dabei besonders zu achten.

⁵³ *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 19; *H. H. Klein*, in: Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 21 Rn. 21.

⁵⁴ *A. Klafki*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 32f.; *J. Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 9ff.

⁵⁵ *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 20, 21.

⁵⁶ *W. Schreiber*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 12 Rn. 7.

⁵⁷ BVerfGE 44, 125 (146); *B. Grzeszick/J. Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 67f.

⁵⁸ BVerfGE 12, 296 (307).

1. Neue Möglichkeiten im digitalen Wahlwettbewerb

Politischen Parteien stehen durch die Digitalisierung der Gesellschaft und des öffentlichen Diskurses spätestens seit der Jahrtausendwende zahlreiche neue Möglichkeiten der politischen Kommunikation mit Wähler:innen zur Verfügung. Neben klassischer Wahlwerbung (u.a. durch Plakate und Handzettel, auf Infoständen, durch den Tür-zu-Tür Wahlkampf oder klassische Wahlkampfveranstaltungen) erfreut sich seit einigen Jahren der Einsatz datengestützter Wahlwerbung großer Beliebtheit.

Der zunehmende Anklang sozialer Medien in der Gesellschaft hat den Betreiber:innen der Plattformen einen unfassbar großen Datenschatz beschert. Das individuelle Nutzungsverhalten, Präferenzen, Interessen und personenbezogene Daten wie Alter, Wohnort, Geschlecht und Sexualität der Nutzer:innen werden analysiert, gespeichert und vom lernenden Algorithmus verarbeitet, um ihnen ein persönlich zugeschnittenes Nutzungserlebnis zu ermöglichen.

Für politische Parteien ist der Datenschatz der Betreiber:innen digitaler Plattformen in Wahlkampfzeiten natürlich besonders attraktiv. Schalten sie im Vorfeld der Wahl Wahlwerbung über die sozialen Netzwerke, ist ihnen kostengünstig und mit vergleichsweise geringem Aufwand eine reichweitenstarke und zielgruppengenaue politische Kommunikation möglich, die im Unterschied zu klassischer Wahlwerbung, nur an einen bestimmten Personenkreis ausgespielt wird, den sie nach eigenem Belieben anhand bestimmter Persönlichkeitsmerkmale oder Interessensschwerpunkte der Adressat:innen, festlegen können. Die politischen Parteien können dann mit höchst individuellen Botschaften Wähler:innen zielgenau ansprechen und beeinflussen. Das sog. „Microtargeting“ bietet also die Möglichkeit, politische Wahlwerbung an die individuellen Präferenzen der Adressat:innen anzupassen und darauf abgestimmt gerade solche politische Positionen zu bewerben, die für die einzelnen Nutzer:innen persönlich relevant sind.⁵⁹

Zu den neueren Mitteln der Wahlwerbung gehört weiterhin der Einsatz von sog. „Social-Bots“. Darunter sind Computerprogramme zu verstehen, die in den sozialen Medien oder in Messengerdiensten zum Zwecke der Kommunikation mit Nutzer:innen eingesetzt werden. Durch die Fähigkeit, individuelle Texte und (Kurz-) Nachrichten zu analysieren, können sie vollautomatisiert auf Meinungsbeiträge von Nutzer:innen reagieren (z.B. durch sog. „Liken“ und „Teilen“), auf Fragen und Beiträge anderer plausible Antworten geben sowie eigene Beiträge und Nachrichten verfassen. Durch die beabsichtigte Imitation menschlichen

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ansätze zur Regulierung von Wahlwerbung im Internet, WD 10 – 3000 – 018/19, S. 7; A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (89); A. Thieltes/J. C. Medina Serrano, Politische Werbung und Microtargeting auf Facebook, in: ZfP 2021, 3 (5).

Verhaltens wird für die Adressat:innen nicht ersichtlich, ob es sich bei den interagierenden Nutzer:innen um reale Menschen oder um „Bots“ handelt.⁶⁰ Unter dem Deckmantel individueller Meinungskundgabe vermeintlich realer Nutzer:innen können politische Parteien ihre Botschaften und Wahlwerbung damit verdeckt mithilfe vorprogrammierter Algorithmen verbreiten.⁶¹

2. Einsatz und Gefahr

Mögen diese neuen Möglichkeiten der Vermittlung von Botschaften und Wahlwerbung in der digitalen Welt zunächst als Begleiterscheinungen des digitalen Fortschritts unscheinbar wirken, ist durch ihre Nutzung eine massive Verzerrung des öffentlichen Diskurses möglich, die dem Vertrauen in die Integrität der Meinungsbildung nachhaltig Schaden zufügen kann.

Im vergangenen Bundestagswahlkampf sind das „Microtargeting“ und die Auswirkungen der zielgerichteten Ansprache einzelner Nutzer:innen auf den freien, offenen Meinungs- und Willensbildungsprozess, unter „#TargetLeaks“ erstmals breit in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Im April 2021 rief Jan Böhmermann die Zuschauer:innen seiner Sendung „ZDF Magazin Royal“ dazu auf, ein Programm für ihren Webbrowser zu installieren, das „Microtargeting-Daten“ automatisch und anonymisiert protokollierte, um einen unabhängigen Eindruck von den Wahlkampfaktivitäten der deutschen politischen Parteien auf Facebook gewinnen zu können. In Zusammenarbeit mit der britischen Initiative „Who Targets Me“ wurden so über 134.000 Facebook-Werbungen, die 17.451 Zuschauer:innen ausgespielt wurden, analysiert und ausgewertet.⁶²

Die Ergebnisse dieser Untersuchung haben den intransparenten Einsatz des „Microtargetings“ durch deutsche politische Parteien bestätigt. In der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur wurden in den vergangenen Jahren, ausgehend von der Beobachtung datengestützter Wahlkampagnen in den USA, verschiedene Befürchtungen mit Blick auf die Freiheit und Integrität der demokratischen Willensbildung formuliert.⁶³ Durch die Verarbeitung personenbezo-

⁶⁰ Dazu: A. Pilniok, Das Zeitalter der Künstlichen Intelligent als Herausforderung für die Parlamente, in: ZParl 2021, 159 (163f.); K. Dankert/ S. Dreyer, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, in: K&R 2017, 73 (73); S. Kind/T. Jetzke/S. Weide u.a., in: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Social Bots, S. 11; L. I. Löber/A. Roßnagel, Kennzeichnung von Social Bots, in: MMR 2019, 493 (493).

⁶¹ H-H. Trute, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 93; A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (88).

⁶² ZDF Magazin Royale, Die schmutzigen Facebook-Tricks der Parteien, veröffentlicht am 24.09.2021, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

⁶³ Dazu u.a.: H. Hill, Behavioral Microtargeting – Der berechenbare und beeinflussbare Wähler?, in: Hill/Kugelmann/Martini (Hrsg.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Band 33 2018, 47ff.; E. Odzuck, Personalisierter Wahl-Kampf oder öffentliche Willens-Bildung?, in: ZfP 2020,

gener Daten können Algorithmen beispielsweise ein ziemlich umfassendes und genaues Persönlichkeitsprofil der Nutzer:innen erstellen, das eine präzise Prognose ihres Wahlverhaltens ermöglicht. Der Besitz dieser Daten birgt ein hohes Missbrauchspotenzial.⁶⁴ Zu denken ist beispielsweise an gezielte Desinformationskampagnen, die an Nutzer:innen ausgespielt werden, die in ihrer Wahlentscheidung noch unentschieden sind. So könnten politische Parteien unter Einsatz des „Microtargeting“, bestimmten Nutzer:innen ausschließlich einseitige, unausgewogene und unwahre Informationen über andere politische Parteien und ihre Kandidat:innen anzeigen lassen. Werden das „Microtargeting“ und die Nutzung von „Social-Bots“ kombiniert, wird den Nutzer:innen durch die massenhafte und andauernde Informationsdarbietung vorgespiegelt, es handle sich bei der Desinformation um einen tatsächlich relevanten Inhalt, der den öffentlichen Diskurs in den sozialen Medien dominiert. Der digitale Diskurs und das Meinungsklima können von einer computergesteuerten Minderheit manipuliert werden, während der Eindruck vermittelt wird, es handle sich um reale Äußerung von Nutzer:innen, die aber tatsächlich auf die politischen Parteien selbst zurückgehen.⁶⁵

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Fragmentierung des digitalen Diskurses in einzelne Filterblasen und Echokammern ist dies für die Integrität der Willensbildung besonders problematisch. Der Einsatz von „Social-Bots“ kann dort nochmal verstärkend wirken und ein Phänomen begünstigen, das als „Schweigespирale“ bezeichnet wird.⁶⁶ Danach orientieren sich Menschen aus Angst vor sozialer Isolation in der Regel am Handeln anderer und neigen dazu, sich einem als mehrheitlich wahrgenommenen Meinungsbild eher anzuschließen, als aus einer Minderheitsposition heraus dagegen zu opponieren.⁶⁷ Die gezielten Beeinflussungsversuche können demnach sehr erfolgreich sein. Durch den Einsatz von „Social-Bots“ können eigene Anhänger:innen mobilisiert und

153ff.; A. Thielges/J. C. Medina Serrano, Politische Werbung und Microtargeting auf Facebook, in: ZfP 2021, 3ff.; grundlegend: J. Kühling, Die Verantwortung der Medienintermediäre für den Schutz öffentlicher Kommunikationsräume, in: Regulierung für Algorithmen und Künstliche Intelligenz (Schriften der Wissenschaftlichen Vereinigung für das gesamte Regulierungsrecht, Band 5), 2021, 89ff.

⁶⁴ Dazu: A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (89) m.w.N.

⁶⁵ H. H. Klein/K.-A. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 42 Rn. 17; H. Hill, Behavioral Microtargeting – Der berechenbare und beeinflussbare Wähler?, in: Hill/Kugelman/Martini (Hrsg.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Band 33 2018, 47 (51f.).

⁶⁶ M. Kotzur, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 52.

⁶⁷ Zu der sog. Schweigespирale u.a.: A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (88); L. I. Löber/A. Roßnagel, Kennzeichnung von Social Bots, in: MMR 2019, 493 (494); K. Dankert/ S. Dreyer, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, in: K&R 2017, 73 (73); basierend auf: E. Noelle-Neumann, Öffentliche Meinung – die Entdeckung der Schweigespирale, 1989, 59ff.

gleichzeitig dazu animiert werden, ihrerseits kommunikativ in den sozialen Medien tätig zu werden. Innerhalb kürzester Zeit wird die künstlich erzeugte Meinungsdebatte von realen Menschen weitergeführt und multipliziert. Nutzer:innen sind nicht nur Empfänger:innen, sondern werden auch zu aktiven Sender:innen der Botschaften.⁶⁸ Ihr Einfluss auf das Meinungsklima in sozialen Netzwerken ist unbestritten, sie können es zumindest zu ihren Gunsten verändern.⁶⁹ Ob der Einsatz von „Social-Bots“ dann auch tatsächlich das Wahlverhalten der Bürger:innen beeinflusst, ist hingegen unklar. Sie tragen aber zu einer Verzerrung und Verfälschung der öffentlichen Meinungsbildung durch intransparente, manipulative Methoden bei.

Die Möglichkeit politische Wahlwerbung an die individuellen Präferenzen der Adressat:innen anzupassen und darauf abgestimmt solche Positionen zu bewerben, die für die einzelnen Nutzer:innen persönlich relevant sind, birgt Gefahren für die Integrität der öffentlichen Meinungsbildung. Für die politischen Parteien ergibt sich die Möglichkeit, Nutzer:innen mittels sog. „Dark Ads“ zu erreichen. Die individuell abgestimmten politischen Botschaften werden ausschließlich der beabsichtigten Zielgruppe angezeigt, sie sind weder auf den offiziellen Kanälen der politischen Parteien noch auf den Seiten der Kandidat:innen einsehbar.⁷⁰ Auch die zu diesem Zwecke eingerichtete Werbebibliothek von Facebook, die eine transparente Aufstellung aller Werbeanzeigen verspricht, bietet mangels Vollständigkeit keine ausreichende Transparenz.⁷¹ Damit können unbemerkt von der Öffentlichkeit unterschiedliche, sogar sich widersprechende Wahlwerbung und Botschaften an verschiedene Zielgruppen, zum Zwecke der politischen Beeinflussung ausgespielt werden.

Im Bundestagswahlkampf 2021 ist in dieser Hinsicht die FDP aufgefallen. Von ihr wurde ein Facebook-Beitrag mit dem Text „Wir brauchen mehr Klimaschutz und müssen die #Klimaschutzziele einhalten. Wie wir das erreichen wollen? Mit einem einzigen harten Mittel: Einem klaren CO2-Limit!“ beworben, der sich an Facebooknutzer:innen richtete, die sich für „Environmentalism“, „Organic Food“, „WWF“, „Umweltschutz“, „Klimaschutz“ und „Biokost“ interessieren. Bei Nutzer:innen, die der Facebook-Algorithmus als „Vielreisende“ identifiziert hat, warb die FDP hingegen mit einem Facebook-Beitrag mit dem Inhalt „(...) Bei unseren politischen Mitbewerbern ist häufig die Rede von restriktiven staatli-

⁶⁸ K. Dankert/ S. Dreyer, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, in: K&R 2017, 73 (73).

⁶⁹ L. I. Löber/A. Roßnagel, Kennzeichnung von Social Bots, in: MMR 2019, 493 (494) m.w.N.

⁷⁰ H. Hill, Behavioral Microtargeting – Der berechenbare und beeinflussbare Wähler?, in: Hill/Kugelmann/Martini (Hrsg.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Band 33 2018, 47 (51); R. Künast, Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter, in: ZRP 2019, 62 (63).

⁷¹ Ergebnis der Recherche des „ZDF Magazin Royale“ und „Who Targets Me“, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

chen Maßnahmen, Freiheitsbeschränkungen und Verboten. Wir sehen das anders (...). Nutzen wir also unsere Kreativität und unseren Erfindergeist, haben wir den Mut für innovative Ideen.“⁷² Unterschiedliche politische Botschaften an verschiedene Zielgruppen zu richten, ist selbstverständlich auch in der analogen Welt bereits vorgekommen. Dort werden sie allerdings von einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen. „Dark Ads“ hingegen werden gerade „versteckt“ von der Öffentlichkeit eingesetzt und entziehen sich somit dem öffentlichen Korrektiv.

Höchst problematisch und wahrscheinlich verfassungswidrig ist im Bundestagswahlkampf 2021 der Einsatz des „Microtargeting“ durch staatliche Institutionen gewesen. Unter dem Deckmantel zulässiger Öffentlichkeitsarbeit haben das Klimaschutzministerium in Rheinland-Pfalz, das die jetzige Bundesministerin Anne Spiegel leitete, und das Bundesarbeitsministerium von Hubertus Heil Werbeanzeigen auf Facebook finanziert, die an Nutzer:innen ausgespielt wurden, die sich für „BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN“ bzw. für die „Sozialdemokratische Partei Deutschlands“ interessieren.⁷³ Wenngleich amtliche Öffentlichkeitsarbeit legitim ist, sofern sie „sachgerechte, objektiv gehaltene Information“⁷⁴ beinhaltet, obliegt staatlichen Institutionen gerade im Vorfeld von Wahlen eine Zurückhaltungspflicht. Amtliche Ressourcen dürfen nicht zur Wahlwerbung eingesetzt werden.⁷⁵ Werden explizit und ausschließlich Bürger:innen mit einer bestimmten Parteipräferenz als Adressat:innen amtlicher Öffentlichkeitsarbeit ausgewählt, liegt der Verdacht nahe, mit Mitteln aus dem Landes- oder Bundeshaushalt zugunsten der betreffenden Parteien in den Wahlwettbewerb einzuwirken. Die Grenze zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung für politische Parteien wird hier überschritten.

Dass die politischen Parteien auch zukünftig auf datengestützte Wahlwerbung zurückgreifen werden, liegt in der Natur der Sache. Ihre Kernaufgabe ist es, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Das gilt in der analogen Welt und ist auch in der digitalen Welt gewollt. In beiden Welten unterfällt der Wahlwettbewerb der politischen Parteien dem Schutzbereich des Art. 21 GG i.V.m. Art. 5 I, III GG. Ein Verbot des Einsatzes moderner Wahlkampfmittel würde die politischen Parteien in der Gestaltung ihres Wahlkampfes und der Wahlwerbung unverhältnismäßig einschränken. Schließlich ist das „Microtargeting“ und der Einsatz von „Social-Bots“ nicht grundsätzlich demokratiegefährdend. Sie können und werden teilweise jedoch so intransparent eingesetzt, dass

⁷² Zitiert nach der Recherche des „ZDF Magazin Royale“ und „Who Targets Me“, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

⁷³ Ergebnis der Recherche des „ZDF Magazin Royale“ und „Who Targets Me“, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

⁷⁴ BVerfGE 44, 125 (148).

⁷⁵ H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 21 Rn. 302.

sie der Meinungs- und Willensbildung im digitalen Bereich eher schaden als sie zu fördern. In unserer Demokratie ist Vertrauen ein hohes Gut. Vertrauen, das nicht durch unfairen Wahlwettbewerb unterminiert werden darf. Werden von den politischen Parteien gezielt falsche Eindrücke von Meinungs- und Mehrheitsverhältnissen durch „Social-Bots“ erweckt, nutzen sie „Dark Ads“ oder tragen sie durch „Microtargeting“ zur Fragmentierung des öffentlichen Diskurses im digitalen Bereich bei, werden sie ihrer Verantwortung für unsere Gesellschaft nicht gerecht. Ziel muss also ein verantwortungsbewusster, transparenter und „fairer“ Einsatz dieser Mittel sein. Im vergangenen Bundestagswahlkampf haben SPD, CDU (ohne CSU), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. dazu jeweils Selbstverpflichtungserklärungen verabschiedet, nachdem eine parteiübergreifende Erklärung gescheitert war.⁷⁶ Sie alle haben sich im Wesentlichen für einen fairen, transparenten digitalen Wahlkampf ausgesprochen. Die Verbreitung von Desinformation sollte verhindert, auf den Einsatz von „Social-Bots“ verzichtet, finanzierte Wahlwerbung kenntlich gemacht und „Microtargeting“ auf Grundlage von personenbezogenen Daten nur sparsam eingesetzt werden. Solche Selbstverpflichtungen sind natürlich begrüßenswert, allerdings entzieht sich ihre Umsetzung weitestgehend der öffentlichen Kontrolle. Bürger:innen können schlichtweg nicht nachvollziehen, wie die politischen Parteien ihren digitalen Wahlkampf tatsächlich gestalten. Sinnvoll wäre, in diesem Zusammenhang über eine gesetzgeberische Regelung nachzudenken, die eine umfassende Transparenzpflicht in Bezug auf Wahlwerbung im Internet und in den sozialen Netzwerken vorschreibt.⁷⁷ Auf europäischer Ebene hat die Europäische Kommission dazu im vergangenen November einen Vorschlag vorgestellt, der die Betreiber:innen sozialer Netzwerke zu umfassenden Transparenzpflichten verpflichtet und auch den Einsatz des „Microtargeting“ regulieren soll, um zu verhindern, dass Wahlen zu einem Wettbewerb „schmutziger Methoden“ ausarten.⁷⁸

⁷⁶ Selbstverpflichtungen für einen fairen (digitalen) Wahlkampf: SPD, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteispitze/PV_2021/SPD-PV-Kodex-Fairness.pdf; CDU, abrufbar unter: https://assets.ctfassets.net/nwwn17ifahow/1C51WfalHH8Wpw4EiCcCRJ/61897b0ce57313ca7addc62e9fe936df/Wie_wir_Wahlkampf_machen.pdf; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, abrufbar unter: <https://www.gruene.de/artikel/selbstverpflichtung-fuer-einen-fairen-bundestagswahlkampf>; FDP, abrufbar unter: <https://www.fdp.de/beschluss/beschluss-des-praesidiums-leitlinien-der-freien-demokraten-fuer-einen-fairen-wahlkampf>; DIE LINKE., abrufbar unter: <https://btw2021.die-linke.de/fairer-wahlkampf/>.

⁷⁷ Dazu u.a. J. Jaurisch, Regeln für faire digitale Wahlkämpfe, 2020, abrufbar unter: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/regeln_fur_faire_digitale_wahlkämpfe.pdf.

⁷⁸ Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 25.11.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6118.

B. Fazit

Der freie, offene demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozess ist in der digitalen Welt zahlreichen Angriffen ausgesetzt. Desinformation, „Microtargeting“ und „Social-Bots“ ermöglichen politischen Parteien und Anderen die intransparente Steuerung und Manipulation des öffentlichen Diskurses, die mit traditionellen Mitteln der Beeinflussung von Wähler:innen nicht mehr vergleichbar ist. Die zunehmende Verlagerung der öffentlichen Debatte und des politischen Wettbewerbs aus dem analogen in den digitalen Bereich war und ist unvermeidlich. Sie hätte vom Gesetzgeber aber stärker begleitet werden müssen. Heute sehen wir uns vielen Möglichkeiten der digitalen Beeinflussung einzelner Nutzer:innen hilflos ausgesetzt. Die Regelung digitaler, öffentlicher Kommunikationsräume wurde den Betreiber:innen der Plattformen in weiten Teilen autonom überlassen. Das war ein Fehler. Ihrer Verantwortung werden sie nur unzureichend gerecht, Bemühungen zur Transparenz werden nur lückenhaft umgesetzt. Der Gesetzgeber muss sie zur Umsetzung umfassender Transparenzregeln verpflichten, die Umsetzung kontrollieren und Zuwiderhandeln sanktionieren. Für unsere Demokratie ist das Vertrauen in die Integrität der Meinungsbildung wesentlich. Die bewusste Unterminierung dieses Vertrauens durch Dritte schadet dem demokratischen Meinungsklima und dem gesellschaftlichen Miteinander. Das erfordert überdies gesellschaftliche Wachsamkeit und Medienkompetenz, denn gerade in der digitalen Welt bleibt die einzige Konstante: Ungewissheit und Überraschung.