

Kapitel 5: Desinformation aus der Perspektive des Rechts

Autoren:

Lena Isabell Löber
Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Desinformation ist gesetzlich nicht definiert. Aus rechtlicher Perspektive ist sie als bewusst unwahre Tatsachenbehauptung zu qualifizieren. Sie kann auch mit Werturteilen verbunden sein. Neben das objektiv zu bestimmende Kriterium der Unwahrheit tritt eine subjektive Komponente: Die Äußerung der Unwahrheit erfolgt wider besseres Wissen und zumeist mit Täuschungs- oder Manipulationsabsicht. Die Verbreitung der Desinformation erfolgt in einem Kommunikationszusammenhang, auf den sie einwirkt oder einzuwirken versucht.¹ Die Weiterverbreitung der Desinformation kann durch Personen geschehen, denen die Unwahrheit nicht bewusst ist.

Ein generelles Gesetz, das die Herstellung und Verbreitung von Desinformationen verbietet oder unter Strafe stellt, gibt es in Deutschland nicht.² Ein solches Verbot besteht nur in bestimmten Kommunikationszusammenhängen, wie z. B. vor Gerichten und parlamentarischen Untersuchungsausschüssen³ oder zum Schutz des Wettbewerbs, der Verbraucher oder von Vertragspartnern. Auch untersagt das Strafrecht gewisse Desinformationen, die für die Allgemeinheit und Einzelne besonders schädlich sind.

Die folgenden Ausführungen untersuchen die bestehenden rechtlichen Regelungen und die rechtspolitischen Regulierungsansätze, die diskutiert werden, um digitale Desinformation und ihre Verbreitung im digitalen Raum zu unterbinden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Desinformationen im nationalen Kontext, die durch private Akteure in der digitalen Öffentlichkeit lanciert werden.⁴ Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass Desinformationskampagnen auch Teil von Propagandatätigkeiten anderer Staaten mit Wirkung auf die Bundesrepublik Deutschland sein können. Diese außen-

1 *Ingold*, in: *Oppelland* 2018, 85f.

2 S. *Holzsnagel*, *MMR* 2018, 18 (20).

3 S. *Häberle* 1995, 91.

4 S. zu Desinformationstätigkeit des Staates *Ingold* 2011.

und sicherheitspolitische Herausforderung erfordert insbesondere eine völkerrechtliche Analyse, auf die hier nur verwiesen werden kann.⁵

Zunächst wird aufgezeigt, wie Desinformationen rechtlich zu bewerten sind und welchen rechtlichen Schutz sie und besondere Verbreitungsformen wie Social Bots genießen und welche Regelungen uns andererseits vor Desinformationen schützen (5.A). Dies leitet zu der Frage über, welche Schutzpflichten und Handlungsspielräume des Staates im Hinblick auf Desinformationen im digitalen Raum bestehen (5.B). Anschließend wird die Aufdeckung und Bekämpfung von Desinformation durch staatliche Stellen und durch die Betreiber von Social Networks, die sich zu den wichtigsten Verbreitungskanälen von Desinformationen entwickelt haben,⁶ untersucht (5.C). Den Abschluss bilden rechtspolitische Überlegungen zur Regulierung von Desinformationen (5.D).

A. Schutz von oder vor Desinformation nach geltendem Recht

Die Regelung von Desinformation ist eingebettet in verfassungsrechtliche Schutzaufgaben. Zum einen sind sowohl die Grundrechte betroffener Personen als auch die Bedingungen demokratischer Willensbildung gegenüber Desinformationen zu schützen. Zum anderen sind bei der Aufdeckung und Bekämpfung der Desinformation die in Art. 5 Grundgesetz (GG) verbürgten Kommunikationsgrundrechte zu beachten. Gefordert ist ein Ausgleich, der beide Schutzgewährleistungen miteinander in einen praktikablen Ausgleich bringt.

I. Schutz demokratischer Willensbildung

Sich eine Meinung zu bilden, sie mitzuteilen und über öffentliche Angelegenheiten zu diskutieren, ist Grundlage der Demokratie nach dem Grundgesetz. Art. 5 Abs. 1 GG beinhaltet daher in zweifacher Hinsicht grundlegende Gewährleistungen: Individualrechtlich wird mit der Meinungsfreiheit die Freiheit des Einzelnen zur Meinungsbildung, -äußerung und -verbreitung als Teil kommunikativer Selbstentfaltung erfasst. Zugleich schützt Art. 5 Abs. 1 GG den Prozess der Kommunikation und seine objektive Funktion für den

5 S. dazu *Thielbörger*, in: *Oppelland* 2018, 63.

6 *Lazer et al.*, *Science* 2018, 1094.

politischen Willensbildungsprozess.⁷ Das Bundesverfassungsgericht formulierte schon im Lüth-Urteil aus dem Jahr 1958, dass die Meinungsfreiheit „für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend“ ist.⁸

Für die Teilhabe und Mitwirkung an öffentlichen Meinungsbildungsprozessen sind Informationen eine wichtige Voraussetzung.⁹ Daher dient die ebenfalls von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgte Informationsfreiheit dem Schutz der freien Meinungsbildung und schützt jeden, der sich aus allgemein zugänglichen Quellen informieren will.

Die besondere Funktion von Presse und Rundfunk für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung wird in Art. 5 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich anerkannt. Für die Presse entschied das Bundesverfassungsgericht schon vor über 50 Jahren, dass sie zur wahrheitsgemäßen Berichterstattung verpflichtet ist: Die Wahrheitspflicht wird nicht nur „um des Ehrenschatzes des Betroffenen willen gefordert“, sondern „ist zugleich in der Bedeutung der öffentlichen Meinungsbildung im Gesamtorganismus einer freiheitlichen Demokratie begründet. Nur dann, wenn der Leser – im Rahmen des Möglichen – zutreffend unterrichtet wird, kann sich die öffentliche Meinung richtig bilden“. Daher müssen Nachrichten und Behauptungen überprüft werden. Eine leichtfertige Weitergabe unwahrer Nachrichten ist unzulässig, erst recht eine bewusste Entstellung der Wahrheit.¹⁰

Die Meinungsbildung wird durch die inhaltliche Qualität der rezipierten Informationen geprägt. Auf diese nimmt das Recht im analogen und im digitalen Kommunikationsraum unterschiedlichen Einfluss. Die klassischen Massenmedien werden durch die Landespressegesetze erfasst und haben sich überwiegend dem Pressekodex unterworfen. Dagegen gibt es für Informationsangebote im Internet nur einen sehr schwachen rechtlichen Rahmen. Hier bestehen zahlreiche weitere (Des-)Informationsangebote, die von Blogs privater Einzelpersonen über Online-Angebote, die journalistische Methoden lediglich imitieren, bis hin zur elektronischen Presse reichen. In Social Networks sind all diese professionellen und nicht-professionellen Angebote verschiedenster Qualität und Ausrichtung verfügbar. Die Auswahl und Filterung der Inhalte und damit die Meinungsbildung werden sowohl durch die

7 BVerfGE 82, 272 (281) – Zwangsdemokrat; *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof 2009, § 162 Rn. 9.

8 BVerfGE 7, 198 (208) – Lüth.

9 BVerfGE 105, 252 (268) – Glykol; 105, 279 (301f.) – Osho; 113, 63 (77) – Junge Freiheit.

10 BVerfGE 12, 113 – Schmid-Spiegel.

Nutzenden selbst aber auch durch die Voreinstellungen und automatisierten Mechanismen der Netzbetreiber wesentlich beeinflusst.

Im Gegensatz zu traditionellen Massenmedien können im Internet auch Einzelmeinungen eine beträchtliche Reichweite erfahren. Dem wurde bisher durch die Unterscheidung zwischen privater Meinungsäußerung und „journalistisch-redaktionellen“ Angeboten Rechnung getragen. Dieser Begriff soll z. B. Blogs, die eine besondere meinungsbildende Funktion erfüllen, von anderen, etwa eher persönliches Erleben schildernden Angeboten, abgrenzen. Nur Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten müssen gemäß § 54 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) den anerkannten journalistischen Grundsätzen entsprechen.¹¹

Durch Desinformation kann der Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und damit die demokratische Willensbildung bedroht sein. Die öffentliche Kommunikation kann verzerrt sein, wenn Teilnehmer öffentlicher Diskurse eine nicht begründete Machtstellung erlangen (Paradigma kommunikativer Chancengleichheit).¹² Daher fordert der Schutz des Kommunikationsprozesses, die Vereinnahmung der öffentlichen Diskussion durch machtvolle Akteure zu unterbinden und Meinungsvielfalt zu gewährleisten.¹³ Diese soll der sich selbst regulierende „Meinungsmarkt“ erreichen. Entscheidend ist, dass er eine wesentliche Meinungsvielfalt und einen chancengerechten Zugang zur Teilhabe an Kommunikationsprozessen ermöglicht. Aus der Vielzahl an Meinungen, die als Basis der demokratischen Willensbildung dienen, soll sich die überzeugendste Meinung durchsetzen.¹⁴

Übertragen auf Desinformationen bedeutet dies, dass diese, abgesehen von festgesteckten Grenzen wie kollidierenden Persönlichkeitsrechten oder den Strafgesetzen, als Bedrohung des geschützten Kommunikationsprozesses zu sehen sind, wenn die Verbreiter von Desinformationen (wirtschaftliche) Machtstellungen innehaben, wenn sie in einer derart großen Anzahl auftreten, dass eine einseitige Informationslage gegeben ist oder wenn ein Informationsungleichgewicht vorliegt, das die übrigen gesellschaftlichen Kräfte nicht

11 S. BT-Drs. 17/12542, 50.

12 S. BVerfGE 20, 162 (176) – Augstein-Spiegel; 25, 256 (265) – Blinkfüer; *Hoffmann-Riem*, in: Benda u.a. 1995, § 7 Rn. 12, bezeichnet kommunikative „Privilegien“ nach dem Grundsatz kommunikativer Chancengleichheit nicht als gänzlich ausgeschlossen, aber legitimierungsbedürftig; s. auch BT-Drs. 17/12542, 24.

13 BVerfGE 57, 295 (322); 73, 118 (LS 1 b); 57, 295 (320); 31, 314 (315); *Hartl* 2017, 35 m.w.N.; *Mengden* 2018, 71 ff.; s. grundsätzlich *Rofßnagel*, in: EMR 2005, 35 ff.

14 S. BVerfGE 25, 256 (265) – Blinkfüer.

auszugleichen vermögen.¹⁵ Von einer Bedrohung für die öffentliche Willensbildung kann daher insbesondere ausgegangen werden, wenn Desinformationen massenhaft verbreitet werden. Je mehr sie verbreitet werden, desto mehr sind sie zur Verzerrung der öffentlichen sowie politischen Meinungsbildung geeignet. Dann besteht auch umso mehr die Gefahr, Faktentreue oder zumindest das Streben nach dieser als gemeinsames Fundament der Kommunikation zu verlieren. Ein Verlust von Faktentreue kann außerdem die Gefahr begründen, dass Vertrauen in der Gesellschaft schwindet, das gemeinsame praktische Wissen entstehen lässt und die Kooperationsfähigkeit in der Gesellschaft bewahrt.¹⁶ Gerade für die politische Öffentlichkeit ist die Qualität der Informationen bedeutsam, da sie die Bürgerinnen und Bürger befähigen sollen, sachkundig an Wahlen und öffentlichen Diskussionen teilzunehmen.¹⁷

Spezifische Risiken für die demokratische Willensbildung gehen auch vom Einsatz von Malicious Bots, einer die freie Meinungsbildung gefährdenden Unterform von Social Bots,¹⁸ aus: Da sie in der Regel nicht als Computerprogramme erkennbar sind, können die Nutzenden von Malicious Bots in einer Weise in die öffentliche Meinungsbildung eingreifen, wie dies bisher nicht möglich war.¹⁹ Ihre Programmierung lässt es zu, dass sie z. B. zigtausende Nutzerprofile „bespielen“ können, indem sie vorprogrammierte Beiträge posten, auf Basis einer bestimmten Verschlagwortung andere Beiträge wiederholen oder eigene Beiträge verfassen.²⁰ Auch können sie den Eindruck erwecken, hinter einer Meinung stünden sehr viele verschiedene Individuen. Damit sind sie ein geeignetes Instrument, um Falschnachrichten schnell zu verbreiten und die öffentliche Meinungsbildung zu verzerren.²¹

Die von Malicious Bots manipulierten Stimmungsbilder können ihre Reichweite erheblich erhöhen, wenn sie als solche unerkannt in „etablierte“ Medienöffentlichkeiten wie Tageszeitungen und ihre Online-Ableger sowie TV-Berichterstattung eingehen oder Grundlage von Big-Data-Analysen werden.²² Insbesondere in Bezug auf singuläre Ereignisse wie Wahlen oder Krisensituationen könnte eine aktive Stimmungsmache durch Malicious Bots

15 BVerfGE 105, 252 (268) – Glykol.

16 *Ladeur*, in: Eifert/Gostomzyk 2018, 169 (182f.).

17 *Holznapel*, NordÖR 2011, 205 (209).

18 S. zu diesen Kap. 1.C und 4.B.5.

19 S. hierzu auch *Löber/Roßnapel*, MMR 2019, 493 (494).

20 S. dazu *Freitas et al.*, *Social Network Analysis and Mining* 2016, 1 ff.

21 S. *Ross et al.*, *EJIS* 2019, 1; s. auch BT-Drs. 19/6970, 15 ff.

22 *Dankert/Dreyer*, *K&R* 2017, 73 (78); *Dankert*, in: Hoffmann-Riem 2018, 160 ff.; *Kind u.a.* 2017, 66.

zu erheblichen Verwerfungen führen. Hier könnten sie kurzzeitig sehr wirkmächtig werden, wenn die Manipulation erst aufgedeckt wird, wenn das Ereignis schon wieder vorbei ist.²³

Malicious Bots sind zwar nur ein Instrument unter mehreren, um die Verbreitung von Desinformationen zu beschleunigen – diese werden derzeit noch vor allem durch interessierte Menschen verbreitet.²⁴ Sie sind jedoch ein ideales Instrument, um das öffentliche Meinungsklima zu beeinflussen. Nach der Theorie der „Schweigespirale“ orientieren sich Menschen am Handeln anderer, fürchten sich vor sozialer Isolation und davor, sich gegen ein als mehrheitlich wahrgenommenes Meinungsbild zu stellen und tendieren daher dazu, sich der Mehrheitsmeinung sogar anzuschließen.²⁵ In einer Simulationsstudie konnte gezeigt werden, dass bereits eine relativ geringe Anzahl von Malicious Bots (zwei bis vier Prozent der Meinungsbekundungen) in einem Netzwerk das Meinungsklima in zwei Dritteln der Fälle zu deren Gunsten verändern kann.²⁶ Durch massenhaften Einsatz von automatisierter zielgerichteter Kommunikation, wie sie mittels Malicious Bots möglich ist, wird die freie demokratische Willensbildung gefährdet.²⁷

Darüber hinaus birgt die Verwendung von Malicious Bots erhebliche Risiken für die Integrität menschlicher Kommunikation. Malicious Bots können zu sinkendem Vertrauen in menschliche Kommunikation beitragen. Sie treten in Social Networks auf wie andere Menschen. Sie sind so programmiert, dass sie vortäuschen, ein menschlicher Kommunikationspartner zu sein. Die Kommunikation zwischen Menschen ist die grundlegende Voraussetzung für die freie Entwicklung und Entfaltung der jeweiligen Persönlichkeit, die Entwicklung einer eigenen Meinung und auch für die gleichberechtigte Teilnahme an der öffentlichen Willensbildung sowie die Vorbereitung demokratischer Entscheidungen. Diese grundlegenden Voraussetzungen von Autonomie und Demokratie sind nur gewährleistet, wenn die menschliche Kommunikation nicht technisch manipuliert ist und wenn die Teilnehmer in die Integrität der Kommunikation ihres Gegenübers vertrauen können. Werden sie aber im Netz immer häufiger mit Bots konfrontiert, die sich mit ihnen in natürlicher

23 Hegelich 2016, 7; ein erkennbares Risiko verneinen Schulz/Dreyer 2018, 17.

24 Vosoughi/Roy/Aral, Science 2018, 1146; s. Schwenkenbecher, „So verbreiten sich falsche Nachrichten im Internet“, Süddeutsche Zeitung vom 8.3.2018.

25 Näher zur Schweigespirale Noelle-Neumann 1996, 59 ff.; s. auch Graber/Lindemann, in: Sachs-Hombach/Zywietz 2018, 59 ff.

26 Ross et al., EJIS, 2019, 1; s. auch die Untersuchung von 4,4 Mio. Twitter-Tweets von Kušen/Strembeck, Online Social Networks and Media, Vol. 10-11 (2019), 1 ff.

27 S. Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (494).

Sprache so unterhalten, dass sie nicht mehr unterscheiden können, ob dies ein Algorithmus oder ein Mensch ist, können menschliche Kommunikationsprozesse und mit ihnen Autonomie und Demokratie gewichtige Verluste erleiden. Diese werden erheblich zunehmen, wenn in naher Zukunft zusätzlich die Möglichkeiten künstlicher Intelligenz und selbstlernender Systeme zur Steigerung des Täuschungseffekts genutzt werden.

Bei Social Bots überschneiden sich die Risiken für die öffentliche Meinungsbildung und die Risiken für eine integrale und vertrauenswürdige Kommunikation zwischen Menschen. Das mit Social Bots verbundene Problem würde nicht richtig wahrgenommen, wenn die (rechts-)politische Diskussion es auf den einen oder den anderen Aspekt beschränkt. Vielmehr muss sie beide Risikodimensionen gemeinsam sehen – und für beide gemeinsam mögliche (rechts-)politische Vorsorgemöglichkeiten erörtern.

II. Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit

Für die verfassungsrechtliche Bewertung von Desinformationen ist aber auch der grundrechtlich gewährleistete Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit zu beachten. Für die Frage, ob eine Äußerung unter den Schutz der Meinungsfreiheit fällt, ist zwischen Werturteil und Tatsachenbehauptung zu unterscheiden:²⁸ Meinungen sind geprägt „durch das Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens“ und als subjektive Ansichten nicht beweisbar.²⁹ Tatsachenbehauptungen werden durch die objektive Beziehung zwischen der Äußerung und der Realität charakterisiert. Sie sind, anders als Meinungen, einer Überprüfung auf ihren Wahrheitsgehalt, also dem Beweis, zugänglich.³⁰ Bloße Tatsachenbehauptungen fallen nicht unter die Meinungsfreiheit.³¹ Soweit die Tatsachenbehauptungen Dritten zur Meinungsbildung dienen sollen, fallen sie dennoch in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit.³² Ist die Trennung der tatsächlichen und wertenden Bestandteile einer Äußerung nicht möglich, ist von einer Meinungsäußerung auszugehen.³³

Der Begriff der Meinung ist weit zu verstehen. Auch scharfe, polemische, provokative oder abstoßende Meinungsäußerungen fallen in den Schutzbereich.

28 Ausführlich hierzu *Rühl*, AfP 2000, 17.

29 BVerfGE 85, 1 (14); 61, 1 (9) – NPD Europas.

30 St. Rspr. BVerfGE 65, 1 (41) – Volkszählung; 90, 241 (247) – Ausschwitzlüge.

31 BVerfGE 61, 1 (8f.) – NPD Europas.

32 BVerfGE 85, 1 (15); 54, 208 (219); 61, 1 (8) – NPD Europas.

33 BVerfG, BeckRS 2013, 54173, Rn. 18.

reich.³⁴ Auf den Wert oder Unwert einer Meinung kommt es ebenso wenig an wie auf die Qualität der einer Meinung zugrundeliegenden Quellen, da die Kommunikation nicht um ihres Inhalts, sondern um ihrer selbst willen geschützt wird.³⁵ „Denn das Grundrecht der Meinungsfreiheit will nicht nur der Ermittlung der Wahrheit dienen; es will auch gewährleisten, dass jeder frei sagen kann, was er denkt, auch wenn er keine nachprüfbaren Gründe für sein Urteil angibt oder angeben kann.“³⁶

Zugleich soll die Meinungsfreiheit auch der Wahrheitsfindung im Kommunikationsprozess dienen. So sind bewusst unwahre Tatsachen (bewusste Lüge) und Tatsachen, deren Unwahrheit im Zeitpunkt der Äußerung unzweifelhaft feststeht, vom Schutzbereich ausgeschlossen.³⁷ Sie können keinen sinnvollen Beitrag zur verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgabe zutreffender Meinungsbildung leisten.³⁸ Bei den Mischäußerungen, in denen Meinung und Tatsachenbehauptung untrennbar miteinander verbunden sind, ist jedoch im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes die Äußerung, selbst wenn der tatsachenbasierte Äußerungsteil erwiesen unwahr ist, insgesamt vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst.³⁹ Dies kann auch auf Desinformationen zutreffen, wenn die bewusst unwahren Tatsachenbehauptungen z. B. in Form von vermeintlich wissenschaftlichen Belegen oder erfundenen Zitaten untrennbar mit Werturteilen verbunden sind.

An die Sorgfaltspflicht dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, „die die Bereitschaft zum Gebrauch des Grundrechts herabsetzen und so auf die Meinungsfreiheit insgesamt einschnürend wirken können“.⁴⁰ Dies wird vor allem relevant für Tatsachenbehauptungen, deren Unwahrheit im Zeitpunkt der Äußerung nicht zweifelsfrei feststeht. Wahrheit oder Unwahrheit werden oft erst im Prozess der Kommunikation ersichtlich.⁴¹ Für die Aufnahme in den Schutzbereich ist nicht nötig, dass Recherchen zur Überprüfung des Wahrheitsgehalts durchgeführt wurden.

34 BVerfG, NJW 2014, 3357 (3358), Rn. 11; BVerfGE 61, 1 (9f.) – NPD Europas.

35 *Fechner*, in: Stern/Becker 2018, Art. 5 GG Rn. 80f.

36 BVerfGE 42, 163 (171) – Deutschland-Stiftung.

37 BVerfGE 61, 1 (8) – NPD Europas; 54, 208 (219); 99, 185 (197).

38 BVerfGE 54, 208 (219); 61, 1 (8) – NPD Europas; 99, 185 (197); 114, 339 (352f.) – Stolpe; s. *Bethge*, in: Sachs 2018, Art. 5 GG Rn. 28; *Grimm*, NJW 1995, 1697 (1699); *Steinbach*, JZ 2017, 653 (656).

39 BVerfG, NJW-RR 2017, 1001 m.w.N.; BVerfG, NJW 2012, 1498 (1499); *Ulrich*, AfP 2017, 316.

40 BVerfGE 114, 339 (353) – Stolpe m.w.N.

41 *Steinbach*, JZ 2017, 653 (655).

Anonymität erschwert die Aufdeckung der Verursacher von Desinformation. Sie begünstigt die Verbreitung von Desinformationen, „Shitstorms“, Hassreden sowie Social Bots.⁴² Allerdings ist eine anonyme Meinungsäußerung grundrechtlich geschützt.⁴³ Sie ist ein Ausdruck der Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung und auf Meinungsfreiheit. Zu letzterem gehört das Recht, die Umstände der Meinungsäußerung frei zu wählen. Eine Beschränkung des Schutzbereichs auf identifizierte Äußerungen würde die Gefahr der Selbstzensur begründen und ist deshalb mit dem Grundrecht nicht vereinbar.⁴⁴ Anonymität und auch Pseudonymität sollen den sich Äußernden vor etwaiger Voreingenommenheit gegen seine Person schützen und es ihm ermöglichen, frei zu sprechen, ohne Sanktionen oder sonstige negative Auswirkungen befürchten zu müssen.⁴⁵ Diese Erleichterung kann auch förderlich für den freien Kommunikationsprozess sein, indem etwa Anhänger von Mindermeinungen eher von ihrer Äußerungsfreiheit Gebrauch machen und somit zu einem vielfältigen Diskurs beitragen.

Auch *Social Bots* können vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sein.⁴⁶ Sie enthält auch das Recht, die Modalitäten der Äußerung und das Verbreitungsmedium frei zu wählen.⁴⁷ Dies gilt auch für neue technische Artikulations- und Verbreitungsmittel.⁴⁸ Dazu zählt grundsätzlich auch die Freiheit, durch Bots unter Pseudonymen eine Meinung zu verbreiten.

Keinen Schutz verdient jedoch die Äußerungsform, dass der Bot die Identität einer anderen, real existierenden Person übernimmt.⁴⁹ Sie enthält die bewusst unwahre Tatsachenbehauptung, eine andere natürliche Person habe diese Aussage getätigt (bewusstes Falschzitat). Wenn so einem anderen Grundrechtsträger Äußerungen in den Mund gelegt werden, die er tatsächlich nicht getroffen hat, verletzt dies dessen allgemeines Persönlichkeitsrecht „in besonderem Maße“.⁵⁰

42 Lausen, ZUM 2017, 278 (288); Paal/Hennemann, JZ 2017, 641 (644); Schliesky u.a. 2014, 125f.

43 S. Kersten, JuS 2017, 193 (195).

44 So die h.M. BGHZ 181, 328 – spickmich; näher dazu Heilmann 2013, 98 ff. m.w.N.; s. auch Ballhausen/Roggenkamp, K&R 2008, 403 (406); Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2018, Art. 5 GG Rn. 92.

45 BGHZ 181, 328 – spickmich.

46 S. Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (496).

47 Jarass, in: Jarass/Pieroth 2018, Art. 5 GG Rn. 9; Steinbach, ZRP 2017, 101 (102).

48 Bethge, in: Sachs 2018, Art. 5 GG Rn. 44.

49 S. Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (496).

50 BVerfGE 54, 208 (219f.).

Keinen Schutz verdient auch der Einsatz von Bots, um massenhaft Beiträge zu generieren und damit ein verfälschtes Meinungsbild und „trending topics“ zu erzeugen.⁵¹ Diese „multiple Identitätskreierung“⁵² stellt eine bewusste Täuschung über die Anzahl der Äußernden dar. Sie suggeriert, dass sehr viele menschliche Nutzerinnen und Nutzer hinter der geäußerten Meinung stehen und ein gesteigertes (gesamt-)gesellschaftliches Interesse an dieser Position besteht.⁵³ Diese Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses vermag die Schweigespirale auszulösen und Mehrheitsverhältnisse zu verändern. Aufgrund der funktionalen Ausrichtung der Meinungsfreiheit auf den demokratischen Willensbildungsprozess kann die Täuschung darüber, dass eine Meinung nicht von einer Person, sondern von vielen Tausendenden Mitbürgerinnen und Mitbürgern vertreten wird, nicht von der Meinungsfreiheit geschützt sein. Dies verstößt gegen den demokratischen Grundsatz „one man, one voice“.⁵⁴ Zwar können in Social Networks auch echte Nutzerinnen und Nutzer ihre Meinung manuell ohne größeren Aufwand immer wieder erneut kundtun, etwa mithilfe von Copy-and-Paste. Dadurch wird aber die Meinung nur eines Menschen mehrfach wiederholt. Durch den Einsatz von Bots täuscht der Verwendende jedoch vor, hinter jeder Äußerung stehe ein realer Mensch und verzerrt damit das Meinungsbild zugunsten seiner Meinung. Soweit die Bot-Nutzung nicht unter die Meinungsfreiheit fallen sollte, gilt für sie jedoch die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG.⁵⁵

Die Kommunikationsfreiheiten sind nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern unterliegen nach Art. 5 Abs. 2 GG den *Schranken*, die sich aus den Vorschriften der allgemeinen Gesetze sowie den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre ergeben.⁵⁶ Allgemein ist ein Gesetz, wenn es nicht gegen einen spezifischen Meinungsinhalt gerichtet ist. Zum Schutz der Jugend oder der Ehre sind Beschränkungen der Meinungsfreiheit nur zulässig, wenn sie bei einer Abwägung zwischen den widerstreitenden Rechtspositionen gewichtiger sind als der Schutz der Meinungsfreiheit. Eine solche Abwägung erübrigt sich allerdings, wenn es sich bei der Äußerung um Schmähkritik handelt.⁵⁷

51 S. *Kind u.a.* 2017, 56f.; *Freitas et al.*, *Social Network Analysis and Mining* 2016, 1 (15) m.w.N.

52 *Steinbach*, ZRP 2017, 101 (103).

53 *Brings-Wiesen* 2016.

54 S. auch *Schröder*, DVBl 2018, 465 (468).

55 S. *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 (496).

56 S. näher zur Schrankentrias statt vieler *Bethge*, in: *Sachs* 2018, Art. 5 GG Rn. 136 ff.

57 BVerfG, NJW 2017, 1460 (1460f.).

Meinungsäußerungen, die im Wesentlichen unwahre Tatsachenbehauptungen enthalten und in das *allgemeine Persönlichkeitsrecht* Dritter eingreifen, sind in der Regel rechtswidrig. Denn bei Äußerungen, in denen sich wertende und tatsächliche Elemente in der Weise vermengen, dass die Äußerung insgesamt als Meinungsäußerung anzusehen ist, fällt bei der Abwägung maßgeblich der Wahrheitsgehalt der tatsächlichen Bestandteile ins Gewicht.⁵⁸ Wahre Tatsachenbehauptungen sind in der Regel hinzunehmen, auch wenn sie nachteilig für die Betroffenen sind.⁵⁹ Auch kommt einer Äußerung umso größerer Schutz zu, je mehr sie sich als Werturteil denn als Tatsachenbehauptung einordnen lässt.⁶⁰ Wenn die Meinungsäußerung jedoch einen erwiesenen falschen oder bewusst unwahren Tatsachenkern enthält oder die mit ihr verbundene und ihr zugrundeliegende Tatsachenbehauptung erwiesen unwahr ist, tritt das Grundrecht der Meinungsfreiheit regelmäßig hinter die Schutzinteressen des von der Äußerung Betroffenen zurück.⁶¹

In den Fällen, in denen die Unwahrheit im Zeitpunkt der Äußerung noch nicht feststeht, wendet die Rechtsprechung differenzierte Sorgfaltsstandards an.⁶² Bei Einhaltung der Sorgfaltspflichten genießt auch die sich im Nachhinein als falsch erweisende Tatsachenbehauptung Grundrechtsschutz.⁶³ „Journalistischen Laien“ obliegen dabei geringere Sorgfaltspflichten als der Presse (sog. Laienprivileg).⁶⁴

Desinformation ist von *Satire* zu unterscheiden, die grundsätzlich von der Meinungs- und Kunstfreiheit⁶⁵ gedeckt ist. Auch satirische Inhalte enthalten nicht selten bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen. Im Unterschied zu Desinformationen werden sie jedoch nicht von einer Täuschungs- und Manipulationsabsicht getragen und sind in der Regel als solche erkennbar. Dies gilt nicht für Desinformationen, die versuchen mit einem kleinen, schwer

58 BGH, MDR 2016, 648 Rn. 51; BVerfG, NJW 2012, 1643 Rn. 34; BVerfG, NJW 2013, 217 (218); BVerfG, AfP 2009, 480 Rn. 62.

59 Begrenzungen ergeben sich, wenn z. B. wahre Tatsachen aus der Intimsphäre und engsten Privatsphäre einer Person verbreitet werden, s. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2018, Art. 5 GG Rn. 329 ff.

60 S. BVerfGE 61, 1 – NPĐ Europas; *Woger/Männig*, PinG 2017, 233 (235).

61 BGH, MDR 2016, 648 Rn. 51; BVerfGE 90, 241 (248f.) – Ausschwitzlüge; BVerfG, NJW 2012, 1643 Rn. 33f.

62 *Steinbach*, JZ 2017, 653 (656).

63 BGH, AfP 2017, 316 Rn. 24; *Rühl*, AfP 2000, 17.

64 BVerfGE 99, 185 (197f.); BVerfG, AfP 2009, 480 Rn. 62 m.w.N.; BVerfGE 85, 1 (15 ff.).

65 BVerfGE 30, 173 – Mephisto; 75, 369 – Strauß-Karikaturen; s. auch *Faßbender*, NJW 2019, 705.

auffindbaren Hinweis auf „Satire“ etwa verleumderische Behauptungen unter dem Deckmantel der Satire zu verbreiten.

Im Bewusstsein ihrer Unwahrheit verfasste Aussagen können auch nicht durch die *Wissenschaftsfreiheit* gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gedeckt sein. Denn unter Wissenschaft ist jede Tätigkeit zu fassen, die „nach Inhalt und Form als ernsthafter und planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“.⁶⁶ Auch liegt keine Wissenschaft vor, wenn das Verhalten von der Absicht getragen ist, ein Handeln anderer auszulösen, etwa bei politischen, weltanschaulichen Aktionen oder „ideologischer Indoktrination“.⁶⁷ Das ernsthafte Bemühen um Erkenntnis muss möglich sein – auch wenn sich später herausstellen sollte, dass der Äußernde mit seiner Annahme falsch lag. Der Beweis des Gegenteils durch neuere Erkenntnisse ist gerade ein Teil der wissenschaftlichen Forschung.⁶⁸ Wissenschaftliche Erkenntnisse können dazu beitragen, Desinformationen den Boden zu entziehen, wenn sie in nachprüfbarer Weise die bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen widerlegen.

Im einfachen Gesetzesrecht steht gegen Desinformation ein vielfältiges Instrumentarium zur Verfügung. Es reicht von zivilrechtlichen Unterlassungsansprüchen über Straftatbestände hin zu speziellen lauterkeitsrechtlichen Irreführungsverboten und speziellen Anforderungen für journalistisch-redaktionelle Medien.

III. Schutz im Zivilrecht

Zivilrechtlich schützt § 823 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Weisen unwahre Tatsachenbehauptungen einen konkreten Personenbezug auf und greifen ungerechtfertigt in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ein, kann der Betroffene nach §§ 1004, 823 BGB analog Beseitigung und Unterlassung der rechtsverletzenden Äußerungen und ihrer Verbreitung erreichen. Diesen Anspruch kann er auch im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes verfolgen. Ansprüche auf Gegendarstellung der unwahren Tatsachenbehauptung bestehen hingegen bei digitalen Desinformationen häufig nicht, da diese nach § 56 RStV nur bei der Verbreitung über journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien geltend gemacht

66 BVerfGE 35, 79 (113); 47, 327 (367); 90, 1 (12).

67 Scholz, in: Maunz/Dürig 2019, Art. 5 GG Rn. 93 m.w.N.

68 Fritzsche, in: Spickhoff 2018, § 3 HWG Rn. 6.

werden können.⁶⁹ Faktisch sind diese Ansprüche jedoch in Anbetracht anonymer Äußerungen sowie leichter Reproduzier- und Verlinkbarkeit von Veröffentlichungen nur schwer durchsetzbar.

IV. Schutz im Medienrecht

Werden Falschinformationen über das Internet, rechtlich Telemedien, verbreitet, gelten die strengsten Voraussetzungen, wenn es sich um journalistisch-redaktionelle Angebote handelt. Dann sind gemäß § 54 Abs. 2 Satz 2 RStV besondere Sorgfalts- und Recherchepflichten zu beachten. Anbieter von Social Networks fallen nach herrschender Meinung nicht hierunter. Sie machen sich in der Regel die Inhalte nicht zu eigen und tragen keine journalistisch-redaktionelle Verantwortung.⁷⁰ Diese Pflichten der elektronischen Presse gelten jedoch für Webseiten, die darauf ausgerichtet sind, am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung teilzunehmen, deren Angebote journalistisch gestaltet sind und die eine gewisse Kontinuität und Dauerhaftigkeit aufweisen.⁷¹ Sie gelten auch dann, wenn diese Angebote journalistische Methoden lediglich imitieren. Daher können neben professionellen Angeboten auch Laienangebote zur elektronischen Presse gehören.⁷² Obwohl die bewusste Verbreitung von Falschinformationen einen besonders schweren Verstoß gegen die anerkannten journalistischen Grundsätze und die Sorgfaltspflichten darstellt, schließt § 59 Abs. 3 RStV Aufsichtsmaßnahmen der Landesmedienanstalten bei Verstößen gegen § 54 RStV aus. Der Deutsche Presserat ist zwar auch für journalistisch-redaktionelle Medien zuständig, kann eine öffentliche Rüge im Rahmen der Selbstregulierung aber nur dann verhängen, wenn sich die veröffentlichende Stelle diesem durch Selbstverpflichtung unterworfen hat.⁷³ Eine selbstverpflichtende Bekennung zum Pressekodex und damit die Begründung der Zuständigkeit des Presserats liegt jedoch bei

69 *Koreng*, KriPoZ 2017, 151 (156); *Petruzzelli*, MMR 2017, 800 (802).

70 *Paal*, MMR 2018, 567 (569); *Peifer*, CR 2017, 809 (812); a.A. *Mengden* 2018, 311f. für eine Anwendbarkeit von § 54 RStV auf algorithmengestützte Zugangsdienste.

71 Die klassischen Bestandteile Universalität, Aktualität, Periodizität und Publizität der Publizistikdefinition können in abgewandelter Form auch für die Auslegung des Online-Journalismus fruchtbar gemacht werden, *Lent*, in: *Gersdorf/Paal* 2019, § 54 RStV Rn. 5 m.w.N.

72 *Lent*, in: *Gersdorf/Paal* 2019, § 54 RStV Rn. 5.

73 *S. Holznagel*, MMR 2018, 18 (21).

Online-Angeboten, die vermehrt Desinformationen verbreiten, zumeist nicht vor.

V. Schutz im Strafrecht

Desinformation kann unter das Strafrecht fallen.⁷⁴ Die Veröffentlichung von allgemeinen Falschnachrichten ohne Bezug zu einer bestimmten Person oder Personengruppe ist in der Regel nicht strafbar. Ehrschutzdelikte kommen in Betracht, wenn Desinformationen ehrenrührige Tatsachenbehauptungen enthalten. Ehrverletzenden Äußerungen im digitalen Raum kommt oftmals ein erhöhter Unrechtsgehalt zu, der aus den Besonderheiten des „Tatmittels Internet“ resultiert, namentlich der Ubiquität, permanenten Verfügbarkeit und Nicht-Eliminierbarkeit sowie ihrer schnellen Verbreitung.⁷⁵ Für eine Verleumdung ist gemäß § 187 Strafgesetzbuch (StGB) erforderlich, dass der Täter wider besseres Wissen, das heißt in sicherer Kenntnis der Unwahrheit handelte,⁷⁶ während die üble Nachrede gemäß § 186 StGB bei fehlendem Wissen hinsichtlich der Unwahrheit der verbreiteten Tatsache, die zudem nicht erweislich wahr sein muss, in Betracht kommt. Somit kann die üble Nachrede auch bei „gutgläubigen“ Tätern erfüllt sein, die Beiträge in Social Networks teilen und denen dabei nicht bekannt ist, dass es sich um eine Desinformation handelt.⁷⁷

Die strafbaren Äußerungen können sich nicht nur auf einzelne Personen, sondern auch auf Kollektive oder Individuen als Mitglieder der Kollektive beziehen. Der Anwendungsbereich der Ehrschutzdelikte ist jedoch in Fällen von pauschalen Äußerungen gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen erheblich eingeschränkt. Die sog. Kollektivbeleidigung, die auch in Form von Verleumdungen und übler Nachrede auftreten kann, erfordert das Vorliegen folgender Bedingungen: Erstens muss die Personengesamtheit eine rechtlich anerkannte gesellschaftliche (auch wirtschaftliche) Funktion erfüllen und zweitens muss sie einen einheitlichen Willen bilden können.⁷⁸ Die

74 S. zusätzlich auch §§ 100a, 109d, 241a, 145d, 153 ff., 164f., 263, 269, 353a StGB.

75 *Hilgendorf*, ZIS 2010, 208 (213); *ders.*, EWE 2008, 403, (409); *Krischker*, JA 2013, 488 (489).

76 *Kühl*, in: *Lackner/Kühl* 2018, § 187 StGB Rn. 1.

77 Näher zur Strafbarkeit der Weiterverbreitung in Social Networks *Krischker*, JA 2013, 488 ff.

78 BGHSt 6, 186 (191f.); näher zu Hate Speech im Internet *Koreng*, KriPoZ 2017, 151 (153 ff.).

davon zu unterscheidende Beleidigung unter einer Kollektivbezeichnung setzt hingegen eine ehrverletzende Äußerung in Bezug auf eine hinreichend überschaubare und abgegrenzte Personengruppe voraus.⁷⁹ Wenn sich die falsche Meldung etwa auf „Flüchtlinge“, „Homosexuelle“, „die Politiker“ oder Menschen einer bestimmten Nationalität bezieht, werden diese Voraussetzungen in der Regel nicht erfüllt sein, da keine Betroffenheit einzelner Gruppenmitglieder bejaht werden kann.⁸⁰

Außerdem können digitale Desinformationen insbesondere Straftatbestände erfüllen, die (auch) dem Schutz des öffentlichen Friedens dienen. Nach § 130 StGB ist eine Volksverhetzung strafbar, wenn durch grob wahrheitswidrige und einseitige Verzerrungen Hass gegen von der Vorschrift geschützte Bevölkerungsgruppen geschürt wird. Wenn die entsprechende Falschmeldung sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht zur Friedensstörung geeignet ist, kann § 130 Abs. 1 StGB einschlägig sein. Doch auch wenn diese recht hohe Schwelle nicht überschritten wird, kann die Desinformation gemäß Abs. 2 strafbar sein, wenn sie über das Internet und mithin über ein „Telemedium“ verbreitet wird.⁸¹

Desinformation kann unter § 126 Abs. 2 StGB (Störung des öffentlichen Friedens) fallen, wenn wider besseres Wissen vorgetäuscht wird, eine Katalogtat aus Abs. 1 (Mord, Totschlag u.a.) stünde bevor. Bejaht wurde dies bereits für einen Blogbeitrag über einen erfundenen Terroranschlag. Erforderlich ist hierfür insbesondere, dass die Veröffentlichung des Artikels geeignet ist, „Teile der Bevölkerung bzw. eine nicht unbeträchtliche Personenmehrheit ernsthaft zu beunruhigen und das Vertrauen in die öffentliche Rechtssicherheit zu beeinträchtigen“.⁸²

Im Hinblick auf den Schutz politischer Wahlen sehen §§ 107 ff. StGB Straftatbestände vor. Diese werden durch Desinformation im Vorfeld von Wahlen indes regelmäßig nicht erfüllt sein. Eine Wählertäuschung nach § 108a StGB liegt noch nicht vor, wenn jemand durch falsche Wahlpropaganda veranlasst wird, in einem bestimmten Sinn oder gar nicht zu wählen.⁸³

79 S. BGH, NJW 2017, 1092 Rn. 16f.; BGH, NJW 2016, 2643 Rn. 16f.

80 *Koreng*, KriPoZ 2017, 151 (153f.).

81 Eingehend dazu *Hoven/Krause*, JuS 2017, 1167 (1169f.).

82 AG Mannheim, MMR 2019, 341 Rn. 35.

83 *Eser*, in: Schönke/Schröder 2019, § 108a StGB Rn. 2.

B. Handlungspflichten und -möglichkeiten des Staats

Im Spannungsfeld zwischen dem Schutz des öffentlichen Diskurses und der demokratischen Willensbildung einerseits und dem Schutz der Kommunikationsgrundrechte andererseits besteht für die staatlichen Organe bisher ein Handlungsrahmen, der für die neuen Herausforderungen von Desinformationen und Manipulationsmöglichkeiten wie Malicious Bots genutzt werden kann, der aber nicht für sie entwickelt worden ist und sie auch nicht vollständig abdeckt. Insbesondere den Gesetzgeber trifft jedoch die generelle Verpflichtung, eine funktionierende Kommunikationsordnung zu gewährleisten, um den Bürgern die Wahrnehmung ihrer Freiheiten zu ermöglichen.⁸⁴ Daher ist der Frage nachzugehen, inwieweit ein objektiv-rechtlicher Auftrag aus den Schutzaufgaben an den Gesetzgeber abzuleiten ist, über den bestehenden Ordnungsrahmen hinaus den öffentlichen und demokratischen Diskurs in digitalen Räumen vor Desinformationen und verzerrten Stimmungsbildern zu schützen.

Grundsätzlich soll der Meinungsbildungsprozess ohne staatliche Einmischung erfolgen.⁸⁵ Die politische Willensbildung soll sich vom Volk zu den Staatsorganen hin und nicht umgekehrt vollziehen.⁸⁶ Der Umgang mit Desinformationen ist somit grundsätzlich der gesellschaftlichen Sphäre zugewiesen.⁸⁷ Der Verbreitung von Unwahrheiten soll in erster Linie der Meinungskampf entgegenwirken, indem in ihm Desinformationen aufgedeckt und richtiggestellt werden.⁸⁸ Nur in besonderen Bedrohungslagen von einer gewissen Qualität, in denen die bereitstehenden Mittel des Meinungskampfs nicht genügen, um unzulässige Beeinflussungen abzuwehren, sind staatliche Maßnahmen in Erwägung zu ziehen. Von einer Handlungspflicht des Gesetzgebers ist daher erst bei einer unmittelbaren Beeinträchtigung und ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Meinungsbildung auszugehen.⁸⁹ Diese könnte etwa bei einer „existenziellen Gefährdung des normativen Vielfaltsleitbildes“ anzunehmen sein.⁹⁰ Ob eine derartige Gefährdung besteht, hängt somit von

84 Kühling, in: Gersdorf/Paal 2019, Art. 5 GG Rn. 13 m.w.N.; Schulze-Fielitz, in: Dreier 2013, Art. 5 Abs. 1, 2 GG Rn. 218 ff.; Schemmer, in: Epping/Hillgruber 2019, Art. 5 GG Rn. 1 m.w.N.; Bull, Der Staat (58) 2019, 57 (93).

85 BVerfGE 20, 56 (99) – Parteienfinanzierung I; 78, 350 (363).

86 S. BVerfGE 20, 56 (99) – Parteienfinanzierung I; s. auch Hillgruber, JZ 2016, 495 (498).

87 Ebenso Ingold, in: Oppelland 2018, 101.

88 Milker, ZUM 2017, 216 (220).

89 Libertus, ZUM 2018, 20 (22) m.w.N.

90 Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73 (75).

der Einschätzung ihrer Wahrscheinlichkeit und ihres Schadenspotenzials für den demokratischen Prozess der freien und gleichberechtigten politischen Willensbildung ab. Hält man diesen für unmittelbar gefährdet, muss der Gesetzgeber diesen durch geeignete Maßnahmen schützen.

Doch auch wenn diese Gefährdung verneint wird, ist der Gesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative befugt, Regelungen zu erlassen, die diesem Risiko vorbeugen und zur Aufrechterhaltung einer funktionierenden Kommunikationsordnung beitragen.⁹¹ Gerade im Hinblick auf Malicious Bots gibt es ausreichende Anhaltspunkte für die Erwartung, dass ihnen in Zukunft ein größeres Gewicht zukommen wird.⁹² Bereits heute liegen die technischen Voraussetzungen für einen „großflächigen Einsatz von Social Bots in Form von Bot-Armeen“ vor.⁹³ Auch die Relevanz von Social Networks als Informationsquelle für die Meinungsbildung könnte weiter zunehmen.⁹⁴

Ein Gesetz, das zum Schutz integrierter Kommunikation Kommunikationsgrundrechte einschränkt, muss dem in Art. 5 Abs. 2 GG niedergelegten Erfordernis der „Allgemeinheit“ genügen, das Maßnahmen gegen einzelne Meinungen ausschließt.⁹⁵ Ein solches Gesetz ist somit zulässig, wenn es Meinungsneutralität gegenüber den politischen Strömungen und Weltanschauungen wahrt.⁹⁶

Abseits legislativer Maßnahmen kann die staatliche Öffentlichkeitsarbeit eine Rolle im staatlichen Umgang mit Desinformationen spielen. So wurden z. B. „vielfältige Maßnahmen durchgeführt“, um die Öffentlichkeit hinsichtlich der Vorgehensweise künstlich gesteuerter Desinformationskampagnen zu sensibilisieren.⁹⁷ Die staatliche Öffentlichkeitsarbeit ist, wie das BVerfG speziell in Bezug auf die Regierung und gesetzgebende Körperschaften aus-

91 S. z. B. *Milker*, ZUM 2017, 216 (220); *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 (496); *Bull*, Der Staat (58) 2019, 57 (93).

92 *Libertus*, ZUM 2018, 20 (26).

93 *Kind u.a.* 2017, 36.

94 2019 haben soziale Medien die Online-Nachrichtenmagazine als Ressource für Online-Nachrichten überholt. Soziale Medien sind jedoch lediglich für 3 Prozent der Menschen in Deutschland die einzige Ressource und immerhin für 10 Prozent Hauptnachrichtenquelle, s. *Hölig/Hasebrink* 2019, 20f.; s. auch *Stark/Magin/Jürgens*, UFITA 2018, 103 (116 ff.).

95 BVerfGE 71, 206 (214) – Sitzblockaden 1.

96 S. BVerfGE 7, 198 (209) – Lüth; *Schemmer*, in: *Epping/Hillgruber* 2019, Art. 5 GG Rn. 99; *Hillgruber*, JZ 2016, 495 (496). Als einzige Ausnahme erkennt das BVerfG die Befürwortung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, BVerfGE 124, 300 (321 ff.) – Wunsiedel.

97 BT-Drs. 19/2224, 6.

führt, „nicht nur zulässig, sondern auch notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. Darunter fällt namentlich die Darlegung und Erläuterung der Politik der Regierung hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit“.⁹⁸

Die Kompetenz für staatliche Informationstätigkeit ergibt sich aus der Aufgabenzuweisung selbst oder als Annex zu ihr.⁹⁹ In materieller Hinsicht ist das Gebot der Richtigkeit und Sachlichkeit zu beachten. Die Informationstätigkeit muss dabei einen teils schwierigen Balanceakt ausführen, soll sie doch die politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen fördern, auf eine lenkende Einflussnahme auf den Meinungsbildungsprozess aber verzichten und nicht zu einer undemokratischen Willensbildung von oben nach unten führen.¹⁰⁰ Informationsversorgung kann insbesondere geboten sein, wenn ein besonderes Risiko der Einseitigkeit der bereits vorhandenen Informationen besteht. Dies gilt auch bei kurzfristig auftretenden Krisen und Herausforderungen, um den Bürgern Orientierungshilfen zu geben. Diese Maßnahmen sollen nur unter der Prämisse erfolgen, dass sie den „Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Problembewältigung befähigen“.¹⁰¹

Vor allem kann und soll die Regierung durch ihre Öffentlichkeitsarbeit die Bürgerinnen und Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Problembewältigung befähigen. Dementsprechend erwarten die Bürger für ihre persönliche Meinungsbildung und Orientierung von der Regierung Informationen, wenn diese andernfalls nicht verfügbar wären. Dies kann insbesondere Bereiche betreffen, in denen die Informationsversorgung der Bevölkerung auf interessengeleiteten, mit dem Risiko der Einseitigkeit verbundenen Informationen beruht und die gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreichen, um ein hinreichendes Informationsgleichgewicht herzustellen.¹⁰²

Davon zu unterscheiden sind spezifische Befugnisse der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit der Verbreitung von Desinformationen.¹⁰³ Hierzu

98 BVerfGE 138, 102 (114) – Schwesig m.w.N.; 63, 230 (243).

99 BVerfGE 105, 252 – Glykol; BVerwGE 159, 327; *Seckelmann* 2018, 26 m.w.N.

100 BVerfGE 20, 56 (99) – Parteienfinanzierung I; 44, 125 (139f.).

101 BVerfGE 105, 252 – Glykol.

102 BVerfGE 105, 252 – Glykol.

103 Vgl. BT-Drs. 19/2224, 12.

zählen etwa besondere nachrichtendienstliche Befugnisse, die „über die bloße Teilhabe staatlicher Funktionsträger an öffentlichen Auseinandersetzungen oder an der Schaffung einer hinreichenden Informationsgrundlage für eine eigenständige Entscheidungsbildung der Bürger“ hinausgehen.¹⁰⁴ Zu nennen sind außerdem die Polizei- und Ordnungsbehörden, die im Einzelfall eine wichtige Funktion einnehmen können, Falschinformationen im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu korrigieren. Der professionelle Umgang von Behörden und Institutionen im digitalen Raum gilt als ein Schlüssel bei der Bekämpfung von Desinformation.¹⁰⁵

C. Bekämpfung von Desinformation durch Betreiber von Social Networks

Desinformation und der Einsatz von Malicious Bots finden vor allem in Social Networks statt.¹⁰⁶ Diese haben daher eine herausragend wichtige Rolle, Desinformationen zu erkennen und zu bekämpfen. Niemand ist dazu so geeignet und in der Lage wie sie.

I. Rolle der Social Networks bei der (Des-)Informationsverbreitung

Die Betreiber haben, anders als Außenstehende, die Möglichkeit, auch koordinierte Desinformationskampagnen und technische Manipulationsformen wie Malicious Bots aufzuspüren. Zudem beeinflussen und kontrollieren die großen Social Networks faktisch auch wesentliche Teile der demokratischen Willensbildung, indem sie öffentliche Kommunikationsräume zur Verfügung stellen und gestalten. Sie bestimmen auf ihren Plattformen die Verwirklichungsbedingungen der Kommunikationsgrundrechte mit, indem sie beispielsweise Nachrichtenmeldungen individualisiert bereitstellen und Beiträge und Nutzerkonten auf Grundlage ihrer eigenen Regelwerke (AGB) löschen oder sperren. Dies wirft zum einen die Frage auf, in welchem Verhältnis privatautonomes Recht zu demokratischem Recht stehen sollte, wenn es um die öffentliche Kommunikation und die demokratische Willensbildung geht. Es provoziert zum anderen die Frage, ob die Informationssteuerung und

104 Vgl. BVerfGE 113, 63.

105 Näher dazu *Sängerlaub* 2018, 10 ff.

106 S. Kap. 1.C.

-filterung durch Algorithmen durch demokratische Rechtsnormen gelenkt werden muss.¹⁰⁷ Zum dritten sind damit Fragen zur Reichweite und zu Auswirkungen der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte und des Schutzauftrags des Staates für diese angesprochen, der er nur durch eine Verpflichtung der Plattformbetreiber genügen kann. Schließlich ist das Grundrecht der Meinungsfreiheit derjenigen angesprochen, gegen die Kommunikationsplattformen wegen der Verbreitung von Desinformationen vorgehen, indem sie etwa deren Beiträge löschen oder sperren.

II. Gesetzliche Lösch- und Sperrverpflichtungen

Wesentliche rechtliche Pflichten ergeben sich für Social Networks aus der sog. *Host-Providerhaftung*. Anbieter von Telemediendiensten, die fremde Informationen für einen Nutzenden speichern (sog. Host-Provider i.S.d. § 10 Telemediengesetz (TMG)), ohne sich diese zu eigen zu machen, müssen nach § 7 Abs. 2 Satz 1 TMG nicht proaktiv die Nutzerbeiträge auf Rechtsverstöße kontrollieren. Sie müssen erst unverzüglich tätig werden und rechtswidrige Inhalte entfernen, wenn sie Kenntnis von diesen, z.B. durch Nutzermeldung, erlangt haben.¹⁰⁸ Diese Regelung gilt jedoch nicht für eine Haftung des Providers als mittelbarer Störer.¹⁰⁹ So beinhaltet dessen Prüfungs- und Kontrollpflicht nach deutscher Rechtsprechung auch die Verpflichtung, nach erfolgtem Hinweis auf eine klare Rechtsverletzung weitere Verletzungen zu verhindern, soweit dies möglich und zumutbar ist.¹¹⁰ Jene Provider sind daher zu einer proaktiven Suche nach weiteren identischen oder sinngleichen rechtswidrigen Inhalten, auf die sie nicht konkret hingewiesen worden sind, verpflichtet.¹¹¹

Das *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG) soll die Betreiber von Social Networks mit mehr als zwei Millionen registrierten Nutzenden in Deutschland dazu anhalten, ihren Pflichten zur Löschung und Sperrung von gemelde-

107 S. *Hoffmann-Riem*, AöR 2017, 1 (11); *ders.* 2017, 6 ff.

108 Ausführlich EuGH, GRUR 2012, 265 (267 ff.); *Holznel* 2013; *Jandt*, in: Roßnagel 2013, § 10 TMG, Rn. 8 ff.

109 S. näher *Jandt*, in: Roßnagel 2013, § 10 TMG, Rn. 59 ff.

110 S. BGH, MMR 2015, 674 Rn. 49; *Gounalakis*, NJW 2013, 2321 (2323).

111 Zur Vereinbarkeit mit der E-Commerce-RL 2000/31/EG vom 8.6.2000 s. die Vorlagefragen des ÖOGH, ZUM 2018, 395 und die dazugehörige Entscheidung EuGH, Urt. v. 3.10.2019-C-18/18, ECLI:EU:C:2019:821 Rn. 33 ff. – Glawischnig-Piesczek/Facebook; LG Würzburg, MMR 2017, 347 (349).

ten strafbaren Falschnachrichten und Hassbeiträgen nachzukommen.¹¹² Kern des NetzDG ist es, dass jeder Betreiber ein Beschwerdemanagementsystem vorhalten muss, das es gewährleistet, dass strafbare Inhalte innerhalb einer bestimmten Frist gelöscht werden.¹¹³ Offensichtlich strafbare Inhalte müssen sie innerhalb von 24 Stunden ab Meldung des Inhalts, schwieriger zu beurteilende strafbare Inhalte müssen sie innerhalb von sieben Tagen löschen. Die erfassten strafbaren Inhalte sind in § 1 Abs. 3 NetzDG aufgelistet. Über ihr Beschwerdemanagement zum Umgang mit Meldungen müssen die Anbieter gemäß § 2 NetzDG halbjährlich öffentlich Bericht erstatten.

Die verpflichtende Berichterstattung hat eine begrüßenswerte Transparenzsteigerung bewirkt. So verdeutlichen die Ausführungen der Social Networks in den Transparenzberichten, dass sie den eigenen Kriterien aus privater Regulierung Vorrang vor den staatlichen Vorgaben einräumen: Nach dem Eingang einer Meldung erfolgt eine zweistufige Prüfung.¹¹⁴ Die Plattformen prüfen zuerst, ob die gemeldeten Inhalte gegen ihre eigenen Regelwerke (AGB) verstoßen (1. Stufe). Bejahen sie dies, löschen sie den Inhalt weltweit. Nur wenn dies nicht der Fall ist, prüfen sie die Inhalte entsprechend dem NetzDG am Maßstab des deutschen Strafrechts (2. Stufe). Diese werden nur für Nutzerinnen und Nutzer in Deutschland gesperrt. Die Anbieter halten somit an ihren bisherigen, etablierten Prüfverfahren fest und führen die spezifische NetzDG-Prüfung nachgelagert nur für die verbleibenden Inhalte durch.¹¹⁵

Den Angaben von YouTube ist zu entnehmen, dass ein ganz überwiegender Teil der gemeldeten und entfernten Inhalte bereits auf der 1. Stufe wegen eines Verstoßes gegen die AGB gelöscht wird.¹¹⁶ Doch gerade in der Kategorie „Hassrede oder politischer Extremismus“ ist der Anteil der NetzDG-Sperrungen bei YouTube höher als in den meisten anderen Kategorien. Hier waren die deutschen Strafgesetze bei etwa einem Viertel der Entfernungen (24,28 %) strenger als die Community-Richtlinien. Auch in der Kategorie „terroristische oder verfassungswidrige Inhalte“ wurden etwas mehr als ein Drittel der Entfernungen (36,34 %) nach deutschem Strafrecht gesperrt und nicht auf Grundlage der Community-Richtlinien gelöscht.

Ein wesentlicher Kritikpunkt am NetzDG lautet, das Gesetz setze durch die Kombination von hoher Bußgeldandrohung und zeitlichem Entscheidungs-

112 Vgl. BT-Drs. 18/12356, 1 ff.

113 S. hierzu ausführlich *Roßnagel u.a.* 2018.

114 *Facebook* 2019, 6f.; *textitTwitter* 2019, 12; *YouTube* 2019, 1.

115 S. *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 71f.

116 *YouTube* 2019, 10.

druck unzulässige Anreize zum „Overblocking“ von Nutzerbeiträgen und verstoße daher gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit.¹¹⁷ Jedoch gilt die Bußgeldandrohung nur für systemische, schwere Mängel im Beschwerdemanagement der Social Networks, nicht für einzelne Sperrungen.¹¹⁸ Zudem lässt die vorgetragene Kritik, das NetzDG würde schon strukturell Anreize zur übermäßigen Entfernung von Inhalten geben, unberücksichtigt, dass in den Social Networks auch durchaus Tendenzen zum „Underblocking“ bestehen können, denen das NetzDG entgegenwirkt.¹¹⁹ Auch die Angaben in den Transparenzberichten und Lösch- und Sperrquoten von 23,38 % bei YouTube¹²⁰, 33,24 % bei Facebook¹²¹ und nur 14,24 % im Falle von Twitter¹²² bezogen auf die Meldungen können Overblocking nicht belegen.¹²³ Im Hinblick auf die vom Gesetzgeber mit dem NetzDG bezweckte Effektivierung der Durchsetzung des geltenden Rechts im Bereich der Hasskriminalität und strafbarer Falschnachrichten¹²⁴ ist davon auszugehen, dass diese jedenfalls gesteigert wurde, nicht zuletzt durch die Erhöhung der Mitarbeitenden sowie verbesserte Prüfverfahren der Social Networks.¹²⁵

Soweit das NetzDG auch der Bekämpfung von Desinformationen dienen soll,¹²⁶ kann es erwartungsgemäß nur einen begrenzten Beitrag leisten.¹²⁷ Da viele Desinformationen nicht strafbar sind, ist das Gesetz von vornherein nicht geeignet, diese zu bekämpfen. Allerdings bewirkt es hinsichtlich der Entfernung von persönlichkeitsrechtsverletzenden Falschbehauptungen eine verbesserte Rechtsdurchsetzung und trägt damit zum Persönlichkeitsschutz bei. Dies gilt nicht nur wegen der durch die Nutzermeldung aktivierten und effektivierten Prüfpflicht der Social Networks, sondern auch aufgrund der mit Art. 2 NetzDG vollzogenen Ergänzung des § 14 TMG zur Datenherausgabe: Danach haben die Diensteanbieter nicht mehr nur den zuständigen Behörden

117 So u.a. *Guggenberger*, NJW 2017, 2577 (2581); *Gersdorf*, MMR 2017, 439 (446f.); *Müller-Franken*, AfP 2018, 1 (7f.); *Papier*, NJW 2017, 3025 (3030); *Steinbach*, JZ 2017, 653 (660).

118 S. *Roßnagel* u.a. 2018, 7.

119 S. *Lang*, AöR 2018, 220 (236); *Schiff*, MMR 2018, 366 (370); *Drexler*, ZUM 2017, 529 (533).

120 S. *YouTube* 2019, 3, 5.

121 S. *Facebook* 2019, 4, 10.

122 S. *Twitter* 2019, 12.

123 *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 71 (73).

124 BT-Drs. 18/12356, 1, 11.

125 *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 71 (74); s. auch *Deutscher Bundestag Parlamentsnachrichten* 2018.

126 BT-Drs. 18/12356, 1, 11.

127 S. *Holzschlag*, MMR 2018, 18 (21).

zwecks Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im Einzelfall Auskunft über die Bestandsdaten zu erteilen, sondern gemäß Abs. 3 und 4 unter Richtervorbehalt auch denjenigen, die zivilrechtliche Ansprüche wegen der Verletzung absolut geschützter Rechte aufgrund rechtswidriger Inhalte nach § 1 Abs. 3 NetzDG durchsetzen möchten.

Als problematisch wird erachtet, dass nach den Umständen des Einzelfalls aufwendigere Recherchen zur Verifizierung der (Un)wahrheit der Behauptung nötig sein können. Nach Einschätzung der Social Networks war es jedoch gar nicht oder nur in seltenen Ausnahmefällen erforderlich, die Stellungnahme des Uploaders des Inhalts gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 3 lit. a NetzDG einzuholen. Ob darüber hinaus Faktenchecks stattgefunden haben, geht aus den Berichten nicht hervor. Weitere Recherchen werden vom NetzDG aber auch nicht gefordert.

III. Rechtliche Verantwortung der marktmächtigen Kommunikationsplattformen

Für die Bestimmung, inwieweit die Anbieter von Social Networks eine privatautonome Rechtsordnung errichten dürfen und inwieweit sie dabei Grundrechte der Nutzenden berücksichtigen müssen, ist ihre rechtliche Verantwortung und ihr Verhältnis zur demokratischen staatlichen Rechtsordnung zu klären.

Die grundrechtliche Freiheit, auf die sich die Unternehmen berufen können, wird durch die Grundrechte der Nutzenden und den Vorrang der demokratischen Rechtssetzung begrenzt. Die Grundrechte der Nutzenden gelten nicht nur gegen den Staat, sondern entfalten über die zivilrechtlichen Generalklauseln, z. B. § 241 Abs. 2 BGB, auch eine Drittwirkung auf das Privatrechtsverhältnis zwischen Anbieter und Nutzendem.¹²⁸ Die Bedeutung der Grundrechte – sowohl zum Schutz der Verletzten als auch zum Schutz der (Des-)Informationen Verbreitenden – wird derzeit angesichts der steigenden Macht der Plattformbetreiber über privat beherrschte öffentliche Kommunikationsräume neu vermessen. Die (verfassungs-)rechtliche Verpflichtung und Begrenzung der Inhalteregulierung, insbesondere für die Entfernung von Nutzerinhalten durch Social Networks, sind Gegenstand jüngerer Recht-

128 BVerfGE 7, 198 (205) – Lüth.

sprechung und vielfältiger Literaturbeiträge. Jedoch sind diese Fragen noch nicht durch höchstrichterliche Rechtsprechung abschließend geklärt.¹²⁹

Die Gerichte befassen sich – zumeist im Kontext von einstweiligen Verfügungsverfahren wegen Löschungen aufgrund der Hassrede-Regelung von Facebook – damit, aus der wirkmächtigen Stellung großer Kommunikationsplattformen und den grundgesetzlichen Wertungen konkrete Schlussfolgerungen für die Reichweite der Befugnisse zur eigenen Rechtssetzung und -durchsetzung abzuleiten. Im Ausgangspunkt einig sind sich die Gerichte bei der Einordnung von Facebook, das als „möglicherweise sogar marktbeherrschende Plattform“¹³⁰ „einen öffentlichen Marktplatz für den Meinungs- und Informationsaustausch“¹³¹ und „einen öffentlichen Kommunikationsraum“¹³² zur Verfügung stellt. Unter Rückgriff auf das obiter dictum im Fraport-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2011, nach dem zum Schutz der Kommunikation „je nach Gewährleistungsinhalt und Fallgestaltung“ „die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates (...) nahe oder auch gleich kommen“ kann, wenn das private Unternehmen in wesentlichem Maß die Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikation übernimmt,¹³³ wird die Anwendung und Konsequenz dieser Rechtsprechung für wirkmächtige Social Networks im privatrechtlichen Verhältnis zu ihren Nutzerinnen und Nutzern diskutiert. Auch wird der Stadionverbot-Beschluss aufgegriffen,¹³⁴ in dem das Bundesverfassungsgericht 2018 für spezifische Konstellationen gleichheitsrechtliche Anforderungen aus Art. 3 Abs. 1 GG für das Verhältnis zwischen Privaten annimmt.¹³⁵ Damit entwickelte das Gericht die – traditionell auf Freiheitsrechte angewendete – Dogmatik und Reichweite der Drittwirkung im Hinblick auf die Anwendung von Gleichheitsrechten in Privatrechtsverhältnissen weiter und folgte dem in vorigen Entscheidungen vorgezeichneten Weg zur Stärkung der mittelbaren Grundrechtswirkung und Grundrechtsverpflichtung Privater in Sonderkonstellationen.

129 BVerfG, NVwZ 2019, 959 Rn. 15.

130 LG Frankfurt a.M., MMR 2018, 770 Rn. 43; BVerfG, NVwZ 2019, 959 Rn. 15 „erhebliche Marktmacht“.

131 OLG München, MMR 2018, 760 Rn. 26 und NJW 2018, 3115 Rn. 26; LG Frankfurt, MMR 2018, 770 Rn. 43.

132 OLG Dresden, NJW 2018, 3111 Rn. 19.

133 BVerfGE 128, 226 (248 ff.) – Fraport; s. auch BVerfG, NJW 2015, 2485 (2486) – Biersosenflashmob.

134 LG Frankfurt a.M., MMR 2018, 545 Rn. 11 ff.

135 BVerfG, NJW 2018, 1667 Rn. 41 – Stadionverbot; s. auch *Michl*, JZ 2018, 910; *Hellgardt*, JZ 2018, 901.

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, ein Verstoß gegen die plattformeigenen Regelungen dürfe nicht zu einer Löschung führen, wenn der Beitrag die Grenzen zulässiger Meinungsäußerung einhalte.¹³⁶ Im Ergebnis wird damit eine unmittelbare Grundrechtsverpflichtung wirkmächtiger Kommunikationsplattformen gefordert. Andere Ansichten gehen in divergierenden Ausprägungen von einer weitergehenden Befugnis bei der Inhalteregulierung aus.¹³⁷ Der abstrakt generelle Ausschluss bestimmter Inhalte durch plattformeigene Regelwerke sei „als Ausübung der von Art. 2, 12, 14 GG geschützten Freiheiten der Anbieter ohne weiteres zulässig, und zwar gerade auch dann, wenn bestimmte Inhalte verboten werden sollen, die nach der Rechtsordnung legal sind“.¹³⁸ So dürften in Ausübung des virtuellen Hausrechts auch Inhalte durch die Hassrede-Regelung von Facebook verboten werden.

Zu befürworten ist, dass wirkmächtige Anbieter von Social Networks – und damit großer öffentlicher Kommunikationsräume – einer strengen, intensivierte mittelbaren Drittwirkung in Bezug auf die Kommunikationsfreiheiten und den Persönlichkeitsschutz unterliegen. Sie müssen die Grundrechte ihrer Nutzenden weitestgehend achten. Sie unterliegen aber trotz ihrer besonderen rechtlichen Verantwortung keiner staatsgleichen Bindung. Ihnen darf nicht völlig versagt werden, in ihren Richtlinien eigene Akzente zu setzen. Die grundrechtliche Stellung der Anbieter von Social Networks muss in der Abwägung der Grundrechtspositionen hinreichend berücksichtigt werden. Daher kann ein berechtigtes Interesse an der weitergehenden Regulierung insbesondere bestehen, wenn das Unternehmen durch die Entfernung des Beitrags einen eigenen politischen Standpunkt vertreten will oder erhebliche geschäftliche Interessen betroffen sind.¹³⁹ Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Hassbeiträge, denen es aus Sicht der Anbieter entgegenzuwirken

136 OLG München, MMR 2018, 760 Rn. 26 und NJW 2018, 3115; KG, BeckRS 2019, 9590 Rn. 17 für YouTube; LG Frankfurt a.M., MMR 2018, 545 Rn. 14; LG Karlsruhe, BeckRS 2018, 20324 Rn. 12; *Pille* 2016, 360f. Nach OLG München, MMR 2019, 469 Ls. 3, soll dies nicht gelten für Beiträge in einem (Unter-)Forum einer Social-Media-Plattform „mit eindeutig erkennbarer begrenzter Zweckbestimmung“, die den dort diskutierten Themen nicht zuzuordnen sind („Themaverfehlung“).

137 OLG Dresden, NJW 2018, 3111; OLG Karlsruhe, NJW 2018, 3110; OLG Stuttgart, MMR 2019, 110 (112); *Elsaß/Labusga/Tichy*, CR 2017, 234 (235 ff.); *Beurskens*, NJW 2018, 3418 (3419); *Holznapel*, CR 2018, 369 (371f.); *Spindler*, CR 2019, 238 (243ff.).

138 OLG Dresden, NJW 2018, 3111 Rn. 15; i.E. ebenso OLG Karlsruhe, NJW 2018, 3110 (3111).

139 Eingehend *Raue*, JZ 2018, 961 (967 ff.); s. auch *Lüdemann*, MMR 2019, 279 (281f.).

gilt, negative Auswirkungen auf den dort stattfindenden Meinungs austausch, die Ermöglichung sachbezogener Diskussionen und die freie Rede für alle Nutzenden haben und letztlich zur Infragestellung des Geschäftsmodells der Kommunikationsplattform führen können.¹⁴⁰ Schließlich ist die Meinungsfreiheit von anderen Nutzenden auch betroffen, wenn durch Hassrede eine Diskussion nachhaltig negativ beeinflusst wird, sodass sie eingeschüchtert werden und von einer (weiteren) Beteiligung absehen. Gleichheitsrechtliche Anforderungen sind vom Social Network zu beachten, wenn eine marktbeherrschende Stellung besteht und der Betroffene stark auf die Mitgliedschaft im Social Network angewiesen ist.¹⁴¹ An den sachlichen Grund sollten jedoch keine umfassenden Anforderungen gestellt werden, um die Unterscheidung von grundrechtsverpflichtetem Staat und privatem Akteur nicht völlig zu ignorieren.

Für die Anforderungen an einen rechtmäßigen Umgang mit Desinformationen bedeutet dies, dass die Netzwerkbetreiber zum einen (weiterhin) eigene Regelungen mit Bezug zu Desinformationen treffen dürfen. Diese müssen aber einer AGB-Kontrolle standhalten, die auch die gesteigerte mittelbare Drittwirkung berücksichtigt. Ihr Handlungsspielraum ist umso geringer, je stärker die Inhalte von den Kommunikationsgrundrechten erfasst sind. Beispielsweise dürfen Satire-Inhalte, die als solche erkennbar sind, auch dann nicht entfernt werden, wenn sie falsche Informationen enthalten.¹⁴² Vielfach muss der Betreiber eine schwierige Abwägung zwischen den konkurrierenden Grundrechten seiner Nutzenden – einerseits auf Schutz ihrer Persönlichkeit und auf die Integrität ihrer Kommunikation und andererseits auf das Recht zur Meinungsäußerung der informierenden Nutzenden – sowie seiner eigenen Grundrechte durchführen. Dem Rationalisierungs- und Standardisierungsinteresse der Betreiber sind somit Grenzen gesetzt.¹⁴³ Der Überprüfungsaufwand wird für sie zudem nicht bereits dadurch unzumutbar, dass sie zusätzliches Personal für die Kontrolle einsetzen müssen, sondern erst, wenn durch ihn das Geschäftsmodell in Frage gestellt würde.¹⁴⁴

140 S. OLG Dresden, NJW 2018, 3111 Rn. 20; LG Frankfurt a.M., BeckRS 2018, 21919 Rn. 24.

141 Vgl. BVerfG, NVwZ 2019, 959 Rn. 15.

142 S. 5.A.II.; LG Nürnberg-Fürth, BeckRS 2019, 12259 Rn. 26 ff.

143 Zur Zulässigkeit von Verdachtsklauseln, d.h. die Befugnis, bei objektivierbaren Verdacht im Hinblick auf die Unzulässigkeit von Inhalten zu sperren oder zu löschen, s. *Holznapel*, CR 2018, 369 (373f. m.w.N.).

144 S. LG Würzburg, MMR 2017, 347 (349).

IV. Automatisierte Prozesse und Entscheidungen

Aus der Erforderlichkeit einer Einzelfallprüfung ergeben sich deutliche Begrenzungen für die Möglichkeit des rechtmäßigen Einsatzes von automatisierten Prozessen im Kontext von Desinformation. Das automatisierte Auffinden von Desinformation kann als Hilfswerkzeug dienen. Die Entscheidung über das weitere Vorgehen müssen regelmäßig geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernehmen.

Der Einsatz von technischen Meldesystemen spielt in Social Networks eine wichtige Rolle und unterliegt einer stetigen Weiterentwicklung. Falschmeldungen identifiziert Facebook mit einer Kombination aus technischen Verfahren, vornehmlich maschinelles Lernen, und menschlicher Verifizierung.¹⁴⁵ Inwieweit Facebook in die Entscheidung darüber, wie mit automatisiert identifizierten Hassreden oder Falschmeldungen verfahren wird – ob also ein Hassreidebeitrag entfernt,¹⁴⁶ oder die Sichtbarkeit von Falschmeldungen im News Feed reduziert wird¹⁴⁷ Menschen einbindet, bleibt angesichts vager Angaben jedoch unklar. Zum Teil unterstützen externe Faktenprüfer Facebook bei der Identifizierung irreführender Inhalte. Maschinelles Lernen setzt das Unternehmen etwa ein, um Duplikate bereits von Faktenprüfern widerlegter Beiträge aufzuspüren. Andererseits weist es auch darauf hin, dass der manuellen Überprüfung von Beiträgen angesichts der täglich mehr als eine Milliarde veröffentlichten Inhalte auf der Plattform Grenzen gesetzt sind und es daran arbeitet, automatisierte Systeme zu verbessern.¹⁴⁸

Begrenzungen des Handlungsspielraums, automatisiert Entscheidungen zu treffen, ergeben sich auch aus datenschutzrechtlichen Erwägungen. So regelt Art. 22 Abs. 1 DSGVO, dass Personen das Recht haben, nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung beruhenden Entscheidung unterworfen zu werden, die ihr gegenüber rechtliche Wirkung entfaltet oder sie in ähnlicher Weise erheblich beeinträchtigt. Die Vorschrift statuiert ein grundsätzliches, von individueller Geltendmachung unabhängiges Verbot ausschließlich automatisierter Entscheidungen im Einzelfall, damit der

145 Lyons, „Verstärkung unserer Anstrengungen gegen Falschmeldungen“, Facebook Newsroom v. 21.6.2018, <https://de.newsroom.fb.com/news/2018/06/verstaerkung-unserer-anstrengungen-gegen-falschmeldungen/>.

146 Gemeinschaftsstandards von Facebook, III. Ziff. 11 „Hassrede“.

147 Gemeinschaftsstandards von Facebook, IV. Ziff. 18 „Falschmeldungen“.

148 „Facebook weitet Faktenprüferprogramm in Deutschland aus – Deutsche Presse-Agentur wird neuer Partner“, Facebook Newsroom v. 18.3.2019, https://de.newsroom.fb.com/news/2019/03/dpa_faktenpruefer/.

Einzelne nicht zum bloßen Objekt rein maschineller Entscheidung wird.¹⁴⁹ Das Verbot dient außerdem dem Schutz vor diskriminierenden Entscheidungen von vermeintlich objektiven Datenverarbeitungsprogrammen sowie der Förderung von Transparenz und Fairness bei der Entscheidungsfindung.¹⁵⁰ Deutliche Beschränkungen des Anwendungsbereichs des Verbots bestehen aus mehreren Gründen.

Der Anwendungsbereich ist dem Wortlaut nach nur eröffnet für automatisierte Entscheidungen, die eine rechtliche Wirkung (Alt. 1) oder ähnliche erhebliche Beeinträchtigung (Alt. 2) für die betroffene Person erzeugen. Die Tatbestandsvariante der rechtlichen Wirkung ist – auch um der zweiten Variante der „erheblichen Beeinträchtigung“ noch Raum zu geben – eng auszulegen und auf solche Entscheidungen begrenzt, die eine Rechtsfolge auslösen, namentlich nur bei einseitigem hoheitlichem oder einseitigem rechtsgeschäftlichem Handeln.¹⁵¹

Sollte ein Nutzerkonto entfernt und dadurch der Nutzungsvertrag durch das Social Network gekündigt werden, zieht die automatisierte Entscheidung eine Rechtsfolge nach sich, sodass eine rechtliche Wirkung im Sinne der Vorschrift vorliegen dürfte. Auch Sperrungen und Löschungen von Beiträgen sind gestaltende Akte, von denen die Ersteller der Beiträge individuell getroffen werden. Soweit Löschungen und Sperrungen von Beiträgen eine rechtliche Wirkung i.S.d. Vorschrift nicht zukommen sollte, sind sie unter die Tatbestandsalternative der erheblichen Beeinträchtigung in ähnlicher Weise zu subsumieren. Löschungen und Sperrungen sind in der Regel Einschränkungen der Meinungsfreiheit der Betroffenen. Sie stellen Diskriminierungen der betroffenen Personen gegenüber denjenigen dar, die die Kommunikationsplattform weiterhin nutzen können. Denkbar ist auch eine erhebliche Störung der persönlichen Entfaltung. Hier könnten aber Ausnahmen geboten sein, etwa bei (besonders schweren) Verstößen gegen geltendes Recht oder Nutzungsbedingungen, sofern diese hinreichend sicher von dem automatisierten Prüfungssystem erkannt werden können. Es kann differenziert werden zwischen Beiträgen, die stärkeren grundrechtlichen Schutz genießen, wie von Art. 5 GG geschützte Meinungsäußerungen, und solchen, die schon gar nicht grundrechtlich geschützt sind oder denen nur ein schwacher Schutz

149 *Abel*, ZD 2018, 304 (305); *Martini/Nink*, NVwZ 2017, 681 (681); *Scholz*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker* gen. *Döhmann* 2019, Art. 22 DSGVO Rn. 16 m.w.N.; ähnlich *Schulz*, in: *Gola* 2018, Art. 22 DSGVO Rn. 5.

150 *Scholz*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker* gen. *Döhmann* 2019, Art. 22 DSGVO Rn. 3.

151 *Lewinski*, in: *Wolff/Brink* 2019, Art. 22 DSGVO Rn. 28f.; *Schulz*, in: *Gola* 2018, Art. 22 DSGVO Rn. 22.

etwa über die allgemeine Handlungsfreiheit zukommt. So wären beispielsweise die Urheber strafbarer Beiträge nicht erheblich beeinträchtigt i.S.d. Vorschrift, ebenso wenig die Verwender von Social Bots, die massenhaft Beiträge generieren, sowie die Ersteller von Spam-Accounts.

Im Hinblick auf den Entscheidungsvorgang schließt Art. 22 Abs. 1 DSGVO nicht aus, dass überhaupt automatisierte Verfahren zum Einsatz kommen: Beispielsweise kann die Entscheidung im automatisierten Verfahren vorbereitet und ein automatisiert erzeugter Entscheidungsvorschlag von einem Menschen anhand weiterer Kriterien einer abschließenden Beurteilung unterzogen und Grundlage einer eigenen Entscheidung werden.¹⁵² Somit gilt das Verbot nicht für Systeme, mit denen Entscheidungen über Maßnahmen zu Desinformationen nur vorbereitet oder empfohlen werden und ein Mensch die finale Entscheidung trifft, auch entgegen der automatisiert empfohlenen Entscheidung (Decision Support Systems).¹⁵³ Dies erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Masse von Beiträgen in Social Networks sachgerecht. Wenn also menschliche Faktenprüfer die automatisiert aufgefundenen Informationen bewerten und auf Grundlage ihrer Entscheidung die Sichtbarkeit der für falsch befundenen Nachrichten eingeschränkt wird, ist dies mit Art. 22 Abs. 1 DSGVO vereinbar. Demgegenüber liegt aber in Anbetracht des Schutzzwecks der Norm auch dann eine automatisierte Entscheidung vor, wenn ein Mensch eine automatisierte Vorgabe lediglich bestätigt oder übernimmt, ohne eigene Erwägungen anzustellen, oder wenn etwa bloß Stichprobenkontrollen durchgeführt werden.¹⁵⁴

Automatisierte Entscheidungssysteme können auch zum Einsatz kommen, wenn die Betreiber das Social Network automatisiert nach bestimmten rechtswidrigen Informationen durchsuchen, die wortgleich mit zuvor manuell als rechtswidrig erkannten Informationen sind,¹⁵⁵ und die auf diese Weise gefundenen Beiträge automatisiert entfernt werden. Hier wird das Verbot nicht greifen, da eine erhebliche Beeinträchtigung zu verneinen ist, wenn Nutzende mehrmals identische rechtswidrige Inhalte erstellen und auch Zumutbarkeits-erwägungen auf Seiten des Netzwerkbetreibers zu berücksichtigen sind.

Zu beachten sind auch die in Art. 22 Abs. 2 lit. a bis c DSGVO vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot automatisierter Entscheidungen. Eine

152 Scholz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman 2019, Art. 22 DSGVO Rn. 28 m.w.N.

153 S. Dreyer/Schulz 2018, 19.

154 Scholz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman 2019, Art. 22 DSGVO Rn. 26f.

155 S. dazu die Ausführungen unter 5.C.II.

ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person (lit. c)¹⁵⁶ dürfte für die hier interessierenden Fälle automatisierter Entscheidungen durch Social Networks nicht vorliegen.¹⁵⁷ Das Verbot findet zudem keine Anwendung, wenn die automatisierte Entscheidung für den Abschluss oder die Erfüllung eines Vertrags zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen erforderlich ist (lit. a). Die Vorschrift soll den praktischen Anforderungen von Massengeschäften Rechnung tragen, wobei die automatisierte Entscheidung nicht Vertragsgegenstand sein muss.¹⁵⁸ Die Erforderlichkeit ist zu bejahen, wenn die automatisierte Einzelentscheidung ein geeignetes Mittel zur Erreichung des Vertragszwecks ist und keine datenschutzrechtlich milderen, gleich wirksamen Mittel ersichtlich sind.¹⁵⁹ Zudem ist die Erforderlichkeit dann gegeben, wenn die automatisierte Entscheidungsfindung zur Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung erfolgt.¹⁶⁰ Soweit man bei automatisierten Entscheidungen über massenhaft eingesetzte Social Bots, Spam-Accounts und Co. nicht bereits die Tatbestandsmäßigkeit nach Abs. 1 verneint, könnte die Ausnahme gemäß lit. a greifen, da diese geeignet sind, die Kommunikation auf den Plattformen erheblich zu stören, zu verfälschen und klare, schwerwiegende Verstöße gegen die AGB der Netzwerkbetreiber darstellen und angesichts der Masse der zu ergreifenden Maßnahmen sowie teilweise technisch fortgeschrittener Manipulationsformen nur mittels automatisierter Werkzeuge zügig Detektionen und Entscheidungen durchgeführt werden können. Die AGB beinhalten auch eine Selbstbindung des Netzwerkbetreibers,¹⁶¹ die dort benannten Inhalte und Verhaltensweisen auf der Kommunikationsplattform nicht zu dulden.

Ersichtlich wird somit, dass das Verbot automatisierter Entscheidungen gemäß Art. 22 DSGVO in der Anwendung weniger streng ist, als es viel-

156 Diese Ausnahme wandelt faktisch das grundsätzliche Verbot nach Abs. 1 in ein Verbot mit Einwilligungsvorbehalt und könnte in der Praxis künftig weiter an Bedeutung gewinnen, um den Handlungsspielraum für automatisierte Entscheidungen zu erweitern, s. *Dreyer/Schulz* 2018, 22; *Enders*, JA 2018, 721 (725).

157 In den Nutzungsbedingungen von Facebook heißt es etwa lediglich: „Außerdem entwickeln wir automatisierte Systeme zur Verbesserung unserer Möglichkeit, missbräuchliche und gefährliche Aktivitäten, die unserer Gemeinschaft und der Integrität unserer Produkte schaden könnten, zu ermitteln und zu entfernen.“ Nutzungsbedingungen von *Facebook*, Stand Juli 2019, Ziff. 1, Unterpunkt 6.

158 *Schulz*, in: *Gola* 2018, Art. 22 DSGVO Rn. 30.

159 *Scholz*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman* 2019, Art. 22 DSGVO Rn. 42 m.w.N.

160 *Scholz*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman* 2019, Art. 22 DSGVO Rn. 43.

161 *Beurskens*, NJW 2018, 3418 (3420).

leicht zunächst den Eindruck erweckt. Umso wichtiger sind die aufgezeigten Grenzen für automatisierte Entscheidungen, die sich insbesondere aus der Achtung der Meinungsfreiheit der Nutzenden ergeben.

V. Selbstregulierung

Im Frühjahr 2018 forderte die Europäische Kommission die Online-Plattformen auf, verstärkt Maßnahmen gegen Desinformation zu ergreifen, insbesondere einen „ehrgeizigen Verhaltenskodex“ zu entwickeln.¹⁶² Daraufhin beschlossen die großen Online-Plattformen und die Werbeindustrie im Herbst 2018 den „EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation“. In diesem verpflichteten sie sich selbst, klare Strategien und Regelwerke gegen Desinformationen und Social Bots auf ihren Plattformen umzusetzen. Im Dezember 2018 forderte die Europäische Kommission die Social Networks im „Aktionsplan gegen Desinformation“ dringender auf, unverzüglich Gegenmaßnahmen gegen Desinformation durchzuführen und automatische Bots zu identifizieren und entsprechend zu kennzeichnen. Sie kündigte weitere Maßnahmen, auch regulatorischer Art an, sollte die Umsetzung oder Wirkung des Kodex sich als unzureichend erweisen.¹⁶³

Der Verhaltenskodex ist kein verbindliches Vertragswerk mit Sanktionsmöglichkeit, sondern enthält Selbstverpflichtungen der Online-Plattformen und Werbeindustrie (darunter auch Facebook, Twitter, Google). Die in dem Kodex enthaltenen Regelungen sind sehr vage und beziehen sich im Wesentlichen auf die bereits zuvor schon ausgeführten Maßnahmen der Plattformen. Ihnen fehlen ein gemeinsamer Ansatz, klare und bedeutsame Verpflichtungen sowie messbare Zielvorgaben. Die Unterzeichner haben sich selbst einen möglichst großen Spielraum eingeräumt. Diese Defizite sind auch darauf zurückzuführen, dass die Unterzeichner sich durchaus in einigen Punkten erheblich voneinander unterscheiden und es sich nicht nur um Anbieter von Social Networks handelt.

Der Kodex sieht eigentlich eine jährliche Berichtspflicht vor.¹⁶⁴ Im Kontext der EU-Wahlen im Mai 2019 haben die Betreiber monatliche Berichte vorgelegt, um Fortschritte zu zeigen, z. B. bei der Herstellung von Transparenz bei politischer Werbung. Die monatlichen Berichte haben die Transparenz

162 Europäische Kommission, „Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept“, Mitteilung vom 26.4.2018, COM(2018) 236 final, Ziff. 3.1.1.

163 Europäische Kommission 2018, 11.

164 EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, 2018, 8, III. Nr. 16.

gesteigert. Allerdings beziehen sich viele Angaben gar nicht konkret auf die EU und es bleibt unklar, welche Auswirkungen Desinformationskampagnen auf sie haben. Für Social Bots haben die Social Networks, soweit ersichtlich, bislang keine allgemeinen Kennzeichnungssysteme eingeführt. Angaben zu Löschungen von Bots bleiben vage – sie beziehen sich in der Regel nicht konkret auf Deutschland und zumeist allgemein auf Fake-Accounts und Spam-Accounts, sodass unklar bleibt, inwieweit auch Social Bots erfasst sind. Bisher sind auch keine erheblichen Fortschritte im Hinblick auf die Herstellung eines datenschutzgerechten Zugangs für Forschungstätigkeiten¹⁶⁵ festzustellen.

D. Rechtspolitik

Da bisher weder die Maßnahmen der Europäischen Union noch der Mitgliedstaaten noch der Betreiber von Kommunikationsplattformen einen wesentlichen Fortschritt gebracht haben, Desinformationen und Verzerrungen der öffentlichen Diskussion rechtzeitig zu erkennen und zu bekämpfen, stellt sich die Frage, welche rechtspolitischen Strategien und Maßnahmen zusätzlich zu verfolgen sind.

Zwar fällt das Bekämpfen von offenkundigen Falschbehauptungen in die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und ist Sache des öffentlichen und politischen Meinungskampfes. Soweit jedoch Desinformationen und Verzerrungen des öffentlichen Diskurses die Möglichkeiten der Gegenwehr durch Bürger überschreiten und die freie Diskussion über öffentliche Themen gefährden, besteht eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht, rechtliche Gegenmaßnahmen zum Schutz überragender Verfassungsgüter einzusetzen. Eine Befugnis für Vorsorgemaßnahmen, um die Entstehung solcher Gefährdungen zu verhindern, ist politisch sinnvoll und bei ausreichenden Anhaltspunkten für solche Entwicklungen zulässig. In der Umsetzung sind dann insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie das Gebot schonender Mittelauswahl zu berücksichtigen.¹⁶⁶ Zu prüfen ist immer, ob auch geringere Grundrechtseingriffe wie Beobachtung, Erforschung und ähnliche Maßnahmen für die Bekämpfung der Risiken genügen.¹⁶⁷

165 S. zum Datenschutz in der Forschung Roßnagel, ZD 2019, 157 und Kap. 4.B.II.

166 *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig 2019, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Rn. 90.

167 *Müller-Terpitz*, in: Isensee/Kirchhof 2009, § 147 Rn. 73.

I. Strafrechtliche Ergänzungen?

Viele Fälle von Desinformation sind nicht vom geltenden Strafrecht erfasst, da sie sich nicht auf individualisierbare Personen oder bestimmte geschützte Gruppen beziehen. Es könnte daher erwogen werden, den strafrechtlichen Schutz zu erweitern. Entsprechende Vorschläge, wie die Ergänzung von § 130 StGB um einen Tatbestand der Desinformation, die den öffentlichen Frieden und die öffentliche Rechtssicherheit stört,¹⁶⁸ sind mit großer Vorsicht zu betrachten. Fraglich ist insbesondere, welche Fälle hiervon tatsächlich erfasst sein sollten. Da die Hürde für ein strafbewehrtes Verhalten entsprechend hoch anzusetzen wäre, auch um den öffentlichen Diskurs, den Kampf der Meinungen, zu schützen, stünde zu befürchten, dass ein solcher Tatbestand kaum zur Anwendung kommen würde.¹⁶⁹

Angesichts der Risiken für den Prozess der politischen Willensbildung könnte erwogen werden, die Integrität politischer Wahlen zu schützen. Beispielsweise könnten die §§ 108 ff. StGB um eine Regelung ergänzt werden, die Desinformation unter Strafe stellt, die geeignet ist, den Wählerwillen zu beeinflussen.¹⁷⁰ Solche Ansätze finden sich auch in ausländischen Rechtsordnungen. So hat der französische Gesetzgeber 2018 mit dem „Gesetz gegen Informationsmanipulation“¹⁷¹ eine neue Regelungsgrundlage geschaffen, um die Verbreitung von Falschinformationen zur Wahlmanipulation stärker zu bekämpfen. Sie tritt neben existierendes Presse- und Wahlrecht, das bereits in gewissem Umfang Falschnachrichten verbietet, die mit der Absicht verbreitet werden, den öffentlichen Diskurs zu beeinflussen oder Wahlergebnisse zu verfälschen. Im Zentrum der Novelle stehen nicht Desinformationen per se, sondern solche, die in einem Zeitraum von drei Monaten vor einer Wahl im Rahmen von öffentlichen Online-Kommunikationsdiensten vorsätzlich, künstlich oder automatisiert verbreitet werden und die die Aufrichtigkeit der Wahl beeinträchtigen könnten. Im Falle eines Verstoßes können auf richterli-

168 *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65 (67f.).

169 S. z. B. den inzwischen außer Kraft getretenen § 276 StGB (Österreich), der die Verbreitung falscher, beunruhigender Gerüchte unter Strafe stellte und für den die Kriminalstatistik seit 20 Jahren keine Verurteilung aufwies, s. *Schmid*, „Abgeschafft: Österreich hatte bis 2016 Gesetz gegen Fake-News“, Der Standard vom 20.12.2016, <https://derstandard.at/2000049437140/Abgeschafft-Oesterreich-hatte-bis-2016-Gesetz-gegen-Fake-News>.

170 *Mafi-Gudarzi*, ZRP 2019, 65 (68).

171 S. loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

che Anordnung alle angemessenen und notwendigen Maßnahmen getroffen werden, die unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit geeignet erscheinen, eine Verbreitung der Falschinformation zu verhindern, d.h. insbesondere auch deren Löschung.¹⁷²

Dennoch ist festzuhalten, dass der Anwendungsbereich solcher Regelungen relativ gering sein dürfte, insbesondere da die Pönalisierung von mit Werturteilen vermengten falschen Tatsachenbehauptungen wegen des Schutzes der Meinungsfreiheit nicht einzubeziehen wäre und die Beeinflussung des Willens der Wählerinnen und Wähler für sich genommen ein legitimes Anliegen verschiedener Akteure darstellt. Symbolische Gesetzgebung sollte vermieden werden. Die Androhung der Strafe muss bei Begehung der Straftat durchsetzbar sein, sodass ersichtlich wird, dass derjenige, der sich darüber hinwegsetzt, auch konsequent zur Rechenschaft gezogen wird. Die Ankündigung oder Androhung belastender Rechtsfolgen bildet zwar auch ein Motiv, unrechtes Verhalten zu unterlassen, wird alleine aber nicht zu einer effektiven Verhinderung führen.¹⁷³ Strafbewehrt sollte nur ein erheblich sozialschädliches Verhalten sein, das in entsprechender Ausprägung geeignet ist, mit elementaren Grundanforderungen des Gemeinschaftslebens zu brechen und somit besonders gravierende Begehungsformen tatbestandlichen Qualifikationen zugeordnet werden können.¹⁷⁴ Dies könnte nur für besonders verwerfliche oder gefährliche falsche Tatsachenbehauptungen als ultima ratio in Betracht kommen. Im Hinblick auf strafbare Online-Desinformationen und Internetkriminalität im Allgemeinen sollten Überlegungen zu neuen Straftatbeständen insbesondere nicht davon ablenken, dass eine wesentliche – wenn nicht die wichtigste – Herausforderung darin besteht, bereits geltendes Recht effektiv durchzusetzen.

II. Regulierung der Social Networks und Medienintermediäre

Zum Schutz der individuellen Freiheiten und zur „Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunikationsordnung insgesamt“¹⁷⁵ sind staatliche Re-

172 Näher *Heldt*, „Von der Schwierigkeit, Fake News zu regulieren: Frankreichs Gesetzgebung gegen die Verbreitung von Falschnachrichten im Wahlkampf“, bpb.de vom 2.5.2019.

173 *Frisch*, NStZ 2016, 16 (17f.); allgemein zur Kritik an relativen Straftheorien s. *Schmitz-Remberg* 2014, 39 ff.

174 BVerfG, NJW 1998, 443 (443); *Frisch*, NStZ 2016, 16 (21).

175 *Hoffmann-Riem*, JZ 2014, 53 (56).

gelungen umso wichtiger, je stärker die Stellung eines Social Network und seine Bedeutung als öffentliches Forum für die Kommunikation und Meinungsbildung ist. Insofern sind die Regelungen des NetzDG grundsätzlich zu unterstützen.

Das *NetzDG* sollte jedoch entsprechend der folgenden Vorschläge verbessert werden: Es sollte sichergestellt sein, dass Social Networks, wie von § 3 Abs. 1 Satz 2 NetzDG gefordert, ein leicht erkennbares und unmittelbar erreichbares Verfahren für NetzDG-Meldungen bereithalten. Während z. B. YouTube und Twitter den „Melde-Button“ für Meldungen nach dem NetzDG direkt bei der Nachricht angebracht haben, hat Facebook ihn so „versteckt“, dass er nur schwer zu finden ist. Dementsprechend verzeichnete YouTube im ersten Halbjahr 2019 304.425 beanstandete Inhalte und Twitter 499.346 eingegangene Beschwerden, Facebook jedoch nur 674 Beschwerden mit 1.050 beanstandeten Inhalten.¹⁷⁶ Da dadurch in der Öffentlichkeit über das Ausmaß rechtswidriger Inhalte und die Art und Weise, wie Facebook mit ihnen umgeht, ein verzerrtes Bild entsteht, hat das Bundesamt für Justiz folgerichtig einen Bußgeldbescheid i.H.v. 2 Mio. Euro wegen Verstoßes gegen mehrere Regelungen des NetzDG erlassen.¹⁷⁷ Zu erwägen wäre, ob das NetzDG zusätzlich funktional festlegen sollte, dass die Möglichkeit einer Meldung direkt neben dem Inhalt zu finden sein muss, um Missverständnisse darüber, wann die genannten Anforderungen an die Meldemöglichkeit erfüllt sind, zu vermeiden.¹⁷⁸

Das NetzDG berücksichtigt bislang nicht die Problematik der Löschung rechtskonformer Inhalte und sollte daher eine Regelung zu einem Put-Back-Verfahren enthalten, nach dem der Anbieter unrechtmäßig entfernte Inhalte wiederherstellen muss.¹⁷⁹ Über die Umsetzung dieser Regelung sollte der Anbieter ebenfalls berichten müssen.¹⁸⁰

In den Berichten sollten die Plattformen auch die Anzahl der Inhalte, die sie auf Grundlage der plattformeigenen Regeln gelöscht haben, angeben. Die Frage des Over- und Underblocking kann nur dann überprüft und gesellschaftlich diskutiert werden, wenn die Plattformen auch anonymisier-

176 S. *YouTube* 2019, 3; *Facebook* 2019, 4; *Twitter* 2019, 12.

177 *Bundesamt für Justiz*, „Bundesamt für Justiz erlässt Bußgeldbescheid gegen Facebook“, Pressemitteilung vom 2.7.2019 (in Bezug auf die Angaben von Facebook im Transparenzbericht über das 1. Hj. 2018).

178 S. hierzu *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 71 (72 ff.).

179 S. z. B. *Roßnagel u.a.* 2018, 12.

180 S. näher *Peukert*, MMR 2018, 572 (573 ff.).

te Einzelfälle mit Begründung der Entscheidung veröffentlichen.¹⁸¹ Jedes Beschwerdeverfahren ist ohnehin nach § 3 Abs. 3 NetzDG zu dokumentieren.

Schließlich sollte das NetzDG eine Kooperation der Social Networks mit den Strafverfolgungsbehörden vorsehen. Diese könnte in einer Pflicht bestehen, gemeldete Inhalte, die von § 1 Abs. 3 NetzDG erfasste Straftaten darstellen, die keine Antragsdelikte sind, an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Bei 11.682 Sperrungen infolge des Meldegrundes Volksverhetzung allein in einem halben Jahr bei Twitter¹⁸² muss sichergestellt werden, dass eine wirksame Strafverfolgung möglich ist.¹⁸³ Hierfür ist auch eine personelle Aufstockung der Strafverfolgungsbehörden unerlässlich.¹⁸⁴ Für die Bekämpfung von Hasskriminalität und strafbaren Falschnachrichten sind über das NetzDG hinaus weitere Maßnahmen erforderlich, die vor allem die faktischen Voraussetzungen der Strafverfolgung und des Rechtsschutzes der Nutzenden betreffen.¹⁸⁵

Zu berücksichtigen sind auch Regulierungsansätze, die nicht spezifisch gegen Desinformation gerichtet sind, sondern sich mittelbar positiv auf deren Bekämpfung auswirken dürften, z. B. zur Meinungs- und Medienvielfalt. Im Rundfunk wird Meinungsvielfalt durch gesetzliche Vorgaben gewährleistet (§§ 11 Abs. 1 und 3, 25 Abs. 1 und 2 RStV).¹⁸⁶ Nunmehr schlägt der *Entwurf des Medienstaatsvertrags* (MStV-E) in § 53e ein allgemeines Diskriminierungsverbot vor, das zur Sicherung der Meinungsvielfalt die Behinderung oder Ungleichbehandlung journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote durch Medienintermediäre untersagt.¹⁸⁷ Grundsätzlich erscheint es sinnvoll,¹⁸⁸ eine vielfaltssichernde Generalklausel zu etablieren, die an die Meinungsbildungsrelevanz des Medienintermediärs anknüpft und hiermit „ein System von abgestuften Verpflichtungen betreffend Auswahl, Reihung und Präsentation von Inhalten“ verbindet.¹⁸⁹

181 *Eifert*, NJW 2017, 1450 (1453) fordert die Angabe der wesentlichen Umstände des Sachverhalts.

182 *Twitter* 2019, 16.

183 *Liesching*, MMR 2018, 26 (30).

184 S. BT-Drs. 18/12356, 23; *Roßnagel u.a.* 2018, 12.

185 S. z. B. *Roßnagel u.a.* 2018, 12; s. zur faktischen Unmöglichkeit, dies allein den staatlichen Gerichten zu überlassen *Lang*, AöR 2018, 220 (239 ff.).

186 § 11 Abs. 1, Abs. 2 RStV für den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

187 S. hierzu auch *Dörr/Natt*, ZUM 2014, 829; *Paal/Hennemann*, ZRP 2017, 76 (77 ff.); *Pille* 2016, 346 ff.

188 Auf beachtenswerte Stolperfallen weisen *Schulz/Dreyer* 2018, 16 ff. hin.

189 Näher dazu *Paal*, MMR 2018, 567 (570).

Insgesamt enthält der Entwurf viele brauchbare Ansätze. Die vorgeschlagenen neuen Vorschriften für Medienintermediäre betreffen u.a. funktionsbezogene Transparenzpflichtungen, beispielsweise in § 53d MStV-E hinsichtlich der zentralen Kriterien für die Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten. Denkbar wäre es auch, der bisher mangelnden Transparenz darüber, inwieweit und nach welchen Kriterien Inhalte automatisiert detektiert und automatisiert über Maßnahmen wie Sperrung und Löschung von Inhalten sowie Nutzerkonten entschieden wird, mit Transparenzpflichten abzuwehren. Hinsichtlich solcher Transparenzpflichten müssen die Grenzen zu schützenswerten Geheimhaltungsinteressen der Anbieter eingehalten werden.

Grundsätzlich sinnvoll ist auch eine Kennzeichnungspflicht für Social Bots, wie sie die §§ 55 Abs. 3, 53d Abs. 4 MStV-E enthalten.¹⁹⁰ Die Kennzeichnung von Social Bots ist im Interesse des freien, demokratischen Meinungsbildungsprozesses und des Persönlichkeitsschutzes begrüßenswert. Eine Kennzeichnungsverpflichtung und die legale Verwendung von Social Bots könnte auch das Bewusstsein der Nutzenden für die Frage steigern, ob eine Nachricht von einem Menschen oder einem Algorithmus stammt.¹⁹¹ Die Herstellung von Transparenz im Hinblick auf die Herkunft und Erzeugungswise von Inhalten ist auch zum Schutz der Informationsfreiheit und der integren gesellschaftlichen Kommunikation erforderlich und angemessen.¹⁹² Der konkrete Vorschlag liefert – die technische Machbarkeit der Kennzeichnung vorausgesetzt¹⁹³ – ein prinzipiell geeignetes Grundgerüst zur Verpflichtung von Bot-Verwendern und Netzwerkbetreibern als Regelungsadressaten, das nur kleinere Nachbesserungen erfordert. Insbesondere im Hinblick auf Beschwerdeverfahren bei Falschkennzeichnungen fehlen bislang Vorgaben, obgleich sich ein Anspruch auf Rückgängigmachung bereits aus den Nutzungsverträgen ergeben dürfte. Die Durchsetzungsmöglichkeiten von Aufsichtsmaßnahmen sollten im Vorfeld eingehend eruiert werden, um eine symbolische Gesetzgebung zu vermeiden.

Im Hinblick auf den Umgang mit Desinformationen und Social Bots erscheint ein Regulierungsmix sinnvoll. Wirksame Selbstregulierungsmaßnahmen der Social Networks bleiben ein wichtiger Bestandteil, nicht zuletzt, da sie sowohl in ihrer territorialen Reichweite als auch in ihrer Intensität über gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen können. Beispielsweise wären etwaige gesetzliche Pflichten zur Überprüfung von Inhalten auf ihren

190 S. hierzu ausführlich *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 (497f.).

191 *Heglich* 2016, 7; *Gräfe*, PinG 2019, 5 (11).

192 *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 (494 ff.).

193 S. Kap. 4.B.V.

Wahrheitsgehalt kaum in Einklang zu bringen mit dem unionsrechtlichen allgemeinen Überwachungsverbot.¹⁹⁴ So können die Social Networks z. B. in klar formulierten Nutzungsbedingungen die Verwendung von Social Bots untersagen und für den Fall des Zuwiderhandelns schärfere Maßnahmen als die Bot-Kennzeichnung, insbesondere die Löschung des betroffenen Accounts, durchsetzen. Im Falle einer gesetzlichen Regelung für Social Networks ist es naheliegend, dass sie, wie auch im Zuge des NetzDG zu beobachten ist, die Durchsetzung ihrer eigenen Regeln verbessern wird.¹⁹⁵ Für wirksame Selbstregulierungsmaßnahmen sollte beachtet werden, dass die Selbstregulierung der Netzwerkbetreiber nur dann zum Erfolg für das Allgemeinwohl und die Grundrechte der jeweils Betroffenen führt, wenn diese Selbstregulierungsmaßnahmen in einem gesetzlichen Rahmen stattfinden, der Gemeinwohlorientierung und Fairness sicherstellt.¹⁹⁶

III. Regeln für Anbieter von Telemedien

Zu erwägen sind Sanktionsmöglichkeiten und -mechanismen für besonders schwere Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten für journalistisch-redaktionelle Telemedien. Hierfür bietet sich eine Erweiterung der Befugnisse der Landesmedienanstalten an, um Richtigstellungen, Entfernungen oder andere Maßnahmen umsetzen zu können.¹⁹⁷ § 59 Abs. 3 RStV könnte dementsprechend auch für Verstöße gegen § 54 Abs. 2 RStV geöffnet werden.

Um die Weiterverbreitung von Falschinformationen einzudämmen und um den Persönlichkeitsschutz zu stärken, sollten Sorgfalts- und Recherchepflichten auch für „journalistische Laien“ erwogen werden, die sich auf allgemein zugänglichen Webportalen äußern, sodass potenziell Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche ausgelöst werden können.¹⁹⁸ Die Ausweitung von Sorgfaltspflichten sollte jedoch auf rechtswidrige Inhalte begrenzt sein und richterrechtlich fortgebildet werden.

Weiterhin ist zu prüfen, wie das Aufgreifen von manipulierten Stimmungsbildern gerade in „etablierten“ Medienöffentlichkeiten verhindert werden kann.¹⁹⁹ So könnten Sorgfaltsmaßstäbe zum Umgang mit „Hashtag-

194 Mengden 2018, 268f.; Peifer, CR 2017, 809 (813).

195 S. dazu Löber/Roßnagel, MMR 2019, 71.

196 S. hierzu Roßnagel 2018, § 5 Rn. 227f.; ders. 2003, Kap. 3.4 Rn. 52 ff.

197 Vgl. Bader u.a. 2018; s. auch Die Medienanstalten 2018, 12.

198 Peifer, AfP 2015, 193 (195); ders., JZ 2013, 853 (869).

199 Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73 (78).

Öffentlichkeiten“ und für Berichte über Stimmungsbilder in Social Networks in Betracht gezogen werden, die explizit Social Bots und die Gefahr von durch diese verzerrten Stimmungsbilder aufgreifen. Diese könnten im Pressekodex verankert werden.²⁰⁰

E. Fazit

Im Umgang mit Desinformationen bieten sich verschiedene, zusammenwirkende Ansätze aus dem Bereich der staatlichen, der Ko- und Selbstregulierung an. Auch sind technische und regulatorische Maßnahmen zu kombinieren. Hoheitliche Regulierung sollte vor allem zum Schutz beeinträchtigter Drittrechte forciert werden. Die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes setzt bei nicht rechtswidrigen Äußerungen auf die Kraft der gesellschaftlichen Auseinandersetzung. Die Aufgaben des Staats sind hier sehr begrenzt und richten sich auf die Aufrechterhaltung der Bedingungen für die Selbstorganisation gesellschaftlicher Kommunikation.²⁰¹ Die Regulierungsansätze sollten zudem daran gemessen werden, ob sie die Meinungsvielfalt und damit auch die freie Meinungsbildung begünstigen.²⁰² Die weitergehende Regulierung markt- und wirkmächtiger Online-Plattformen ist geboten. Die zunehmende Monopolisierung und Zentralisierung sowie damit korrelierende Informations- und Wissensasymmetrien unterstützen die Verbreitung von Desinformationen. Sie sind daher durch Verpflichtung der Social Networks zu Transparenz und Verantwortungswahrnehmung sowie durch hoheitliche Rahmensetzung und Eingriffsmaßnahmen auszugleichen. Wichtig sind aber insbesondere auch Initiativen anderer Akteure, die in der Zusammenfassung dieses Buchs aufgezeigt werden. Denn Desinformation ist ein vielschichtiges, vor allem gesellschaftliches Problem. Der wirksame Umgang mit diesem Problem – eine Problemlösung anzustreben wäre wohl vermessen – erfordert die Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen. Das Recht kann hierzu nur einen begrenzten Beitrag liefern.

200 S. Dankert, in: Hoffmann-Riem 2018, 164.

201 Ladeur, in: Eifert/Gostomzyk 2018, 169 (176).

202 BVerfGE 57, 295 (323) – Drittes Rundfunkurteil = NJW 1981, 1774 (1776); Paal/Hennemann, ZRP 2017, 76 (77).

Literaturverzeichnis zu Kapitel 5

- Abel, Ralf B., Automatisierte Entscheidungen im Einzelfall gem. Art. 22 DS-GVO – Anwendungsbereich und Grenzen im nicht-öffentlichen Bereich, ZD 2018, 304.
- Bader, K., Jansen, C., Johannes, P. C., Krämer, N., Kreutzer, M., Löber, L. I., Rinsdorf, L., Rösner, L. & Roßnagel, A. (2018). Desinformationen aufdecken und bekämpfen: Handlungsempfehlungen. Policy-Paper. Hrsg.: Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Verfügbar unter <https://www.forum-privatheit.de/wp-content/uploads/Policy-Paper-DORIAN-Desinformation-aufdecken-und-bekaempfen-1.pdf>
- Ballhausen, Miriam/Roggenkamp, Jan Dirk, Personenbezogene Bewertungsplattformen, K&R 2008, 403.
- Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Teil 1, 2. Aufl. Berlin 1995, Reprint aus 2011.
- Beurskens, Michael, „Hate-Speech“ zwischen Lösungsrecht und Veröffentlichungspflicht, NJW 2018, 3418.
- Brings-Wiesen, Tobias, „Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln“, JuWiss vom 30.11.2016, <https://www.juwiss.de/93-2016/>.
- Bull, Hans Peter, Über die rechtliche Einbindung der Technik, Der Staat 58 (2019), 57.
- Dankert, Kevin, Verfälschung von Datenbeständen durch Social Bots, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Big Data - Regulative Herausforderungen, Baden-Baden 2018, 157.
- Dankert, Kevin/Dreyer, Stephan, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, K&R 2017, 73.
- Deutscher Bundestag Parlamentsnachrichten (Hrsg.), NetzDG auf dem Prüfstand Ausschuss Digitale Agenda/Ausschuss – 18.10.2018 (hib 781/2018), Berlin 2018.
- Die Medienanstalten (Hrsg.), Stellungnahme der Medienanstalten zum Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre „Medienstaatsvertrag“, Berlin 2018.
- Dörr, Dieter/Natt, Alexander, Suchmaschinen und Meinungsvielfalt – Ein Beitrag zum Einfluss von Suchmaschinen auf die demokratische Willensbildung, ZUM 2014, 829.
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Band I, 3. Aufl. Tübingen 2013.
- Drexl, Josef, Bedrohung der Meinungsvielfalt durch Algorithmen, ZUM 2017, 529.
- Dreyer, Stephan/Schulz, Wolfgang, Was bringt die Datenschutz-Grundverordnung für automatisierte Entscheidungssysteme? Potenziale und Grenzen der Absicherung individueller, gruppenbezogener und gesellschaftlicher Interessen, Gütersloh 2018.
- Eifert, Martin, Rechenschaftspflichten für soziale Netzwerke und Suchmaschinen – Zur Veränderung des Umgangs von Recht und Politik mit dem Internet, NJW 2017, 1450.
- Elsaß, Lennart/Labusga, Jan-Hendrik/Tichy, Rolf, Löschungen und Sperrungen von Beiträgen und Nutzerprofilen durch die Betreiber sozialer Netzwerke, CR 2017, 234.
- Enders, Peter, Einsatz künstlicher Intelligenz bei juristischer Entscheidungsfindung, JA 2018, 721.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 40 Aufl. München 2019.

- Europäische Kommission, Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final, Brüssel 2018.
- Facebook Inc. (Hrsg.), NetzDG-Transparenzbericht – Juli 2019, Menlo Park 2019.
- Faßbender, Kurt, Was darf die Satire? Bemerkungen aus der Perspektive des deutschen Verfassungsrechts, NJW 2019, 705.
- Freitas, Carlos et al., An empirical study of socialbot infiltration strategies in the Twitter social network, Social Network Analysis and Mining 2016, 1.
- Frisch, Wolfgang, Voraussetzungen und Grenzen staatlichen Strafsens, NSZ 2016, 16.
- Gersdorf, Hubertus, Hate Speech in sozialen Netzwerken, MMR 2017, 439.
- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P. (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 24. Aufl. München 2019.
- Gola, Peter (Hrsg.), DS-GVO Kommentar, 2. Aufl. München 2018.
- Gounalakis, Georgios, Rechtliche Grenzen der Autocomplete-Funktion von Google, NJW 2013, 2321.
- Graber, Robin/Lindemann, Thomas, Neue Propaganda im Internet. Social Bots und das Prinzip sozialer Bewährtheit als Instrumente der Propaganda, in: Sachs-Hombach, Klaus/Zywietz, Bernd (Hrsg.), Fake News, Hashtags & Social Bots, Neue Methoden populistischer Propaganda, Wiesbaden 2018, 59.
- Gräfe, Hans-Christian, Webtracking und Microtargeting als Gefahr für Demokratie und Medien, PinG 2019, 5.
- Grimm, Dieter, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1995, 1697.
- Guggenberger, Nikolas, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz in der Anwendung, NJW 2017, 2577.
- Hartl, Korbinian, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, Wiesbaden 2017.
- Häberle, Peter, Wahrheitsprobleme im Verfassungsstaat, Baden-Baden 1995.
- Hegelich, Simon, Invasion der Meinungs-Roboter, in: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Hrsg.), Analysen und Argumente, Berlin 2016, 1.
- Heilmann, Stefan, Anonymität für User-Generated Content?, Baden-Baden 2013.
- Hellgardt, Alexander, Wer hat Angst vor der unmittelbaren Drittwirkung?, JZ 2018, 901.
- Hilgendorf, Eric, Beleidigung. Grundlagen, interdisziplinäre Bezüge und neue Herausforderungen, EWE 2008, 403.
- Hilgendorf, Eric, Ehrenkränkungen („flaming“) im Web 2.0. Ein Problemaufriss de lege lata und de lege ferenda, ZIS 2010, 208.
- Hillgruber, Christian, Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie. Der Schutz des demokratischen Resonanzbodens in der Rechtsprechung des BVerfG, JZ 2016, 495.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Freiheitsschutz in den globalen Kommunikationsinfrastrukturen, JZ 2014, 53.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht, AöR 2017, 1.
- Hölig, Sascha/Hasebrink, Uwe, Reuters Institute Digital News Report 2019 – Ergebnisse für Deutschland, Hamburg 2019.
- Holznapel, Bernd, Meinungsbildung im Internet, NordÖR 2011, 205.

- Holznapel, Bernd, Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun?, MMR 2018, 18.
- Holznapel, Daniel, Notice and Take-Down-Verfahren als Teil der Providerhaftung, Tübingen 2013.
- Holznapel, Daniel, Overblocking durch User Generated Content (UGC) – Plattformen: Ansprüche der Nutzer auf Wiederherstellung oder Schadensersatz?, CR 2018, 369.
- Hoven, Elisa/Krause, Melena, Die Strafbarkeit der Verbreitung von „Fake News“, JuS 2017, 1167.
- Ingold, Albert, Desinformationsrecht: Verfassungsrechtliche Vorgaben für staatliche Desinformationstätigkeit, Berlin 2011.
- Ingold, Albert, Propaganda als Herausforderung des Kommunikationsrechts, in: Oppelland, Torsten (Hrsg.), Propaganda als (neue) außen- und sicherheitspolitische Herausforderung, Berlin 2018, 81.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch Staatsrecht, Band VII, 3. Aufl. Heidelberg 2009.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 15. Aufl. München 2018.
- Kersten, Jens, Anonymität in der liberalen Demokratie, JuS 2017, 193.
- Kind, Sonja u.a., Social Bots TA-Vorstudie, Berlin 2017.
- Koreng, Ansgar, Hate-Speech im Internet – Eine rechtliche Annäherung, KriPoZ 2017, 151.
- Krischker, Sven, „Gefällt mir“, „Geteilt“, „Beleidigt“? – Die Internetbeleidigung in sozialen Netzwerken, JA 2013, 488.
- Kušen, Ema/Strembeck, Mark, Something draws near, I can feel it: An analysis of human and bot emotion-exchange motifs on Twitter, Online Social Networks and Media, Vol. 10-11 (2019), 1.
- Lackner/Kühl, StGB Kommentar, hrsg. von Kühl, Kristian/Heger, Martin, 29 Aufl. München 2018.
- Ladeur, Karl-Heinz, Netzwerkrecht als neues Ordnungsmodell des Rechts, in: Eifert, Martin/Gostomzyk, Tobias (Hrsg.), Netzwerkrecht. Die Zukunft des NetzDG und seine Folgen für die Netzwerkkommunikation, Baden-Baden 2018, 169.
- Lang, Andrej, Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Meinungsfreiheit. Zur Regulierung privater Internet-Intermediäre bei der Bekämpfung von Hassrede, AÖR 2018, 220.
- Lausen, Matthias, Unmittelbare Verantwortlichkeit des Plattformbetreibers, ZUM 2017, 278.
- Lazer, David M. J. et al., The science of fake news, Science 2018, Vol. 359, Issue 6380, 1094.
- Libertus, Michael, Rechtliche Aspekte des Einsatzes von Social Bots de lege lata und de lege ferenda, ZUM 2018, 20.
- Liesching, Marc, Die Durchsetzung von Verfassungs- und Europarecht gegen das NetzDG – Überblick über die wesentlichen Kritikpunkte, MMR 2018, 26.
- Löber, Lena Isabell/Roßnagel, Alexander, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz in der Umsetzung, MMR 2019, 71.
- Löber, Lena Isabell/Roßnagel, Alexander, Kennzeichnung von Social Bots – Transparenzpflichten zum Schutz integrier Kommunikation, MMR 2019, 493.
- Lüdemann, Jörn, Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, MMR 2019, 279.

- Mafi-Gudarzi, Nima, Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie, ZRP 2019, 65.
- Martini, Mario/Nink, David, Wenn Maschinen entscheiden... Persönlichkeitsschutz in voll-automatisierten Verwaltungsverfahren, NVwZ 2017, 681.
- Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, hrsg. von Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H., 86 EL., München 2019.
- Mengden, Martin, Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung. Zur Reichweite des Gebots der Gewährleistung freier Meinungsbildung am Beispiel algorithmengestützter Zugangsdienste im Internet, Tübingen 2018.
- Michl, Michael, Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure, JZ 2018, 910.
- Milker, Jens, »Social-Bots« im Meinungskampf, ZUM 2017, 216.
- Müller-Franken, Sebastian, Netzwerkdurchsetzungsgesetz: Selbstbehauptung des Rechts oder erster Schritt in die selbstregulierte Vorzensur? – Verfassungsrechtliche Fragen, AfP 2018, 1.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Öffentliche Meinung: Die Entdeckung der Schweigespirale, Berlin 1996.
- Paal, Boris P., Vielfaltssicherung bei Intermediären – Fragen der Regulierung von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen, Instant-Messengern und Videoportalen, MMR 2018, 567.
- Paal, Boris P./Hennemann, Moritz, Meinungsbildung im digitalen Zeitalter Regulierungsinstrumente für einen gefährungsadäquaten Rechtsrahmen, JZ 2017, 641.
- Paal, Boris P./Hennemann, Moritz, Meinungsvielfalt im Internet – Regulierungsoptionen in Ansehung von Algorithmen, Fake News und Social Bots, ZRP 2017, 76.
- Papier, Hans-Jürgen, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz in der digitalen Gesellschaft, NJW 2017, 3025.
- Peifer, Karl-Nikolaus, Die zivilrechtliche Verteidigung gegen Äußerungen im Internet, AfP 2015, 193.
- Peifer, Karl-Nikolaus, Fake News und Providerhaftung. Warum das NetzDG zur Abwehr von Fake News die falschen Instrumente liefert, CR 2017, 809.
- Peifer, Karl-Nikolaus, Persönlichkeitsrechte im 21. Jahrhundert – Systematik und Herausforderungen, JZ 2013, 853.
- Petruzzelli, Michelle, Bewertungsplattformen, Überdehnung der Meinungsfreiheit zu Lasten der Betroffenen vs. gerechtfertigte Einschränkung zu Lasten der Bewertenden, MMR 2017, 800.
- Peukert, Alexander, Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit in sozialen Netzwerken, MMR 2018, 572.
- Pille, Jens-Ullrich, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, Baden-Baden 2016.
- Raue, Benjamin, Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken – Ansprüche von Nutzern sozialer Netzwerke gegen die Löschung ihrer Beiträge, JZ 2018, 961.
- Ross, Björn et al., Are social bots a real threat?, EJIS 2019, 1.
- Roßnagel, Alexander, Konzepte der Selbstregulierung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003.

- Roßnagel, Alexander, Der künftige Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie, in: Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) (Hrsg.), Die Zukunft der Fernsehrichtlinie, Baden-Baden 2005, 35.
- Roßnagel, Alexander, Beck'scher Kommentar zum Recht der Telemediendienste, Kommentar zum TMG, SigG, SigV, JMStV, BGB, VwVfG, ZPO, München 2013.
- Roßnagel, Alexander, Verhaltensregeln, in: ders. (Hrsg.), Das neue Datenschutzrecht, Baden-Baden 2018, § 5 Rn. 193.
- Roßnagel, Alexander u.a., Policy Paper – Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, Karlsruhe 2018.
- Roßnagel, Alexander, Datenschutz in der Forschung. Die neuen Datenschutzregelungen in der Forschungspraxis von Hochschulen, ZD 2019, 157.
- Rühl, Ulli, Tatsachenbehauptungen und Wertungen, AfP 2000, 17.
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. München 2018.
- Sängerlaub, Alexander, Feuerwehr ohne Wasser? Möglichkeiten und Grenzen des Fact-Checkings als Mittel gegen Desinformation, Berlin 2018.
- Schiff, Alexander, Meinungsfreiheit in mediatisierten digitalen Räumen, MMR 2018, 366.
- Schliesky, Utz u.a., Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet, Baden-Baden 2014.
- Schmitz-Remberg, Florian J., Verständigung und positive Generalprävention, Düsseldorf 2014.
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst (Begr.), Strafgesetzbuch Kommentar, 30. Aufl. München 2019.
- Schröder, Meinhard, Rahmenbedingungen der staatlichen Regulierung von Social Bots, DVBl 2018, 465.
- Schulz, Wolfgang/Dreyer, Stephan, Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder, Hamburg 2018.
- Seckelmann, Margrit, Evaluation und Recht, Tübingen 2018.
- Simitis, Spiros/Hornung, Gerrit/Spiecker gen. Döhmman, Indra (Hrsg.), Datenschutzrecht – DSGVO mit BDSG, 1. Aufl. Baden-Baden 2019.
- Spickhoff, Andreas (Hrsg.), Medizinrecht, 3. Aufl. München 2018.
- Spindler, Gerald, Löschung und Sperrung von Inhalten aufgrund von Teilnahmebedingungen sozialer Netzwerke, CR 2019, 238.
- Stark, Birgit/Magin, Melanie/Jürgens, Pascal, Politische Meinungsbildung im Netz: Die Rolle der Informationsintermediäre, UFITA 2018, 103.
- Steinbach, Armin, Meinungsfreiheit im postfaktischen Umfeld, JZ 2017, 653.
- Steinbach, Armin, Social Bots im Wahlkampf, ZRP 2017, 101.
- Stern, Klaus/Becker, Florian (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. Köln 2018.
- Thielbörger, Pierre, Propaganda-blinde Völkerrecht?, in: Opelland, Torsten (Hrsg.), Propaganda als (neue) außen- und sicherheitspolitische Herausforderung, Berlin 2018, 63.
- Twitter Inc., Twitter Netzwerkdurchsetzungsgesetzbericht: Januar – Juni 2019, San Francisco 2019.
- Ulrich, Franz, Haftung des Bewertungsportals für zu eigen gemachte Äußerungen Dritter, AfP 2017, 316.

- v. Mangoldt/Klein/Starck Grundgesetz-Kommentar, hrsg. von Voßkuhle, Andreas/Huber, Peter Michael, Band I, 7. Aufl. München 2018.
- Vosoughi, Soroush/Roy, Deb/Aral, Sinan, The spread of true and false news online, *Science* 2018, Vol. 359, Issue 6380, 1146.
- Wandtke, Arthur Axel, Persönlichkeitsschutz versus Internet, *MMR* 2019, 142.
- Woger, Hans-Christian/Männig, Annina Barbara, „Hate Speech“ – Eine rechtliche Einordnung und das Netzwerkdurchsetzungsgesetz zur Bekämpfung von Hassrede im Internet, *PinG* 2017, 233.
- Wolff, Stefan/Brink, Heinrich Amadeus (Hrsg.), *BeckOK Datenschutzrecht*, 27. Aufl. München 2019.
- YouTube LLC, Entfernungen von Inhalten aus YouTube auf der Grundlage des NetzDG - 1. Januar 2019 - 30. Juni 2019, San Bruno 2019.