

## 1. Teil: Einleitung

Soziale Netzwerke sind neben Suchmaschinen die Erfolgsgeschichte des Internets der letzten 15 Jahre. Klein angefangen erreichen die großen Anbieter Facebook und Twitter mittlerweile Milliarden Nutzer weltweit. Bedeutsam war ihre Entwicklung auch aus demokratischer Sicht. Denn dort, wo der Bürger vorher bloßer Rezipient in einer Medienöffentlichkeit war, wird er nun zum aktiven Teilnehmer im demokratischen Kommunikationsprozess. Er kann sich über territoriale Grenzen hinweg vernetzen und dabei mit einer breiten Öffentlichkeit kommunizieren. Diese deliberative Wirkung sozialer Netzwerke wurde zu Beginn als (digitale) Demokratisierung durchaus positiv bewertet.<sup>1</sup> Und diese Funktion schienen die Dienste auch zu erfüllen. Der arabische Frühling soll maßgeblich von ihnen profitiert haben.<sup>2</sup> Doch mittlerweile hat sich die anfängliche „Euphorie“ in akute Skepsis gewandelt.<sup>3</sup> Den Netzwerken wird nicht nur eine Mitschuld an der Verrohung der Debattenkultur im Internet gegeben. Ihnen wird vielmehr vorgeworfen, aufgrund einer weitreichenden Überwachung und Verarbeitung der Daten der Nutzer den Informationszugang zu personalisieren und dadurch den Kommunikationsprozess zu segregieren. Das hat seit geraumer Zeit eine interdisziplinäre Diskussion um die tatsächlichen Auswirkungen – Stichworte: Filterblase und Echokammer – entstehen lassen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung für das Medienkonsumverhalten entfachte das auch eine Debatte darum, ob und inwiefern die neuen Dienste – ähnlich wie der herkömmliche Rundfunk – mit Blick auf Aspekte der kommunikativen Chancengleichheit und Meinungsvielfalt zu regulieren sind.<sup>4</sup>

Die Diskussion gewann sicherlich auch 2016 dadurch an Gewicht, dass – allen Vorhersagen entgegen – der republikanische Präsidentschaftskandidat *Donald J. Trump* die US-amerikanische Präsidentschaftswahl gewann. Schon wäh-

1 Zu den Vorteilen digitaler Öffentlichkeiten siehe etwa *Westphal*, in: Binder/Drerup, Demokratieerziehung und die Bildung digitaler Öffentlichkeit, S. 1 (19 ff.). Ausführliche, positive Eigenschaften unter Hinweis auf entsprechende empirische Ergebnisse finden sich etwa bei *Schmidt u.a.*, Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung, S. 25. *Reinbacher*, JZ 2020, 558 sieht sie als „gewichtigen Beitrag zur Demokratisierung der Informationsbeschaffung“ an und *Nolte*, ZUM 2017, 552 (553) spricht – allerdings mit Blick auf das Internet insgesamt – von einer „Demokratisierung des Kommunikationsprozesses.“

2 Hierzu etwa *El Difraoui*, Die Rolle der neuen Medien im Arabischen Frühling.

3 Diesen Wandel im Verständnis der sozialen Netzwerke betonen auch *Volkmann*, in: Unger/v. Ungern-Sternberg, Demokratie und künstliche Intelligenz, S. 51 f.; *Hegelich*, Die Politische Meinung 543 (2017), 32 (34) und mit einer ausführlichen Darstellung positiver und negativer Begleiterscheinungen *Drerup*, in: Binder/ders., Demokratieerziehung und Bildung digitaler Öffentlichkeit, S. 29 (35 ff.). Kritisch zur Internetkommunikation etwa *Habermas*, Communication Theory 16 (2006), 411 (423).

4 Diesen Fragen widmen sich umfassend u.a. *Bock*, Die Übertragung der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 GG auf das Internet; *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht; *Heidtke*, Meinungsbildung und Medienintermediäre; *Kellner*, Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetintermediären und *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke.

rend seines Wahlkampfes nutzte er aktiv soziale Netzwerke, um Wähler zu gewinnen. Das führte schnell zu Spekulationen darüber, ob und in welchem Umfang auch soziale Netzwerke seine Wahl begünstigt haben. In Nachbetrachtungen fielen Forschern aber vor allem auch zahlreiche Nutzerprofile auf, die miteinander stark vernetzt waren und überdurchschnittlich viele Inhalte binnen kurzer Zeit verbreitet haben. Dies führte zu dem Verdacht, dass die von ihnen veröffentlichten Inhalte keines rein menschlichen Ursprungs waren, sondern die Profile vielmehr automatisiert gesteuert und eingesetzt wurden, um Inhalte zu veröffentlichen, ihre Reichweite zu vergrößern und die Informationsvermittlung in sozialen Netzwerke zu den eigenen politischen Zwecken auszunutzen.<sup>5</sup> Aber nicht nur während der US-Wahl<sup>6</sup>, sondern auch zu anderen Zeitpunkten und Begebenheiten – u.a. während des Ukraine-Konflikts<sup>7</sup>, des Brexit-Referendums<sup>8</sup>, der französischen Präsidentschaftswahl,<sup>9</sup> zu anderen politischen oder gesellschaftlichen Ereignissen in der Welt<sup>10</sup> und jüngst während der Covid-19-Pandemie<sup>11</sup> – wurden entsprechende Phänomene beobachtet. Das führte seitdem erneut zu interdisziplinären Diskussionen, weil man den automatisierten Profilen eine potentielle Einflussnahme auf die politischen Debatten innerhalb der Netzwerke<sup>12</sup> und dadurch bedingt einen Einfluss auf die Informationsaufnahme, -verarbeitung und Willensbildung der Nutzer nachsagt, wodurch – möglicherweise – auch die konkrete Wahlentscheidung der Nutzer mitbeeinflusst worden sein könnte. Wenig verwunderlich wurde daher auch vor der Bundestagswahl 2017 befürchtet,

5 Siehe hierzu etwa *Bessi/Ferrara*, First Monday Vol. 21 Nr. 11 oder *Boichak u.a.*, in: Proceedings of the 13<sup>th</sup> International Conference, 2018, S. 17 ff.

6 Hierzu etwa *Bessi/Ferrara*, First Monday Vol. 21 (2016) Nr. 11; *Howard u.a.*, Junk News and Bots during the US Election, 2017.

7 *Hegelich/Janetzko*, in: AAAI, 10th International AAI Conference on Web and Social Media, S. 579 ff.

8 Siehe etwa *Bastos/Mercea*, Social Science Computer Review 37 (2019), 38 ff.; *Howard/Kollanyi*, Computational Propaganda during UK-EU Referendum.

9 *Ferrara*, First Monday Vol. 22 (2017) Nr. 8.

10 Siehe etwa zu Venezuela *Forelle u.a.*, Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in Venezuela, 2015; zu Japan *Schäfer/Evert/Heinrich*, Big Data Vol. 5 (2017) Nr. 5, zu den USA *Bessi/Ferrara*, First Monday Vol. 21 (2016) Nr. 11; *Howard u.a.*, Junk News and Bots during the US Election, 2017; zu Mexiko *Suárez-Serrato u.a.*, in: Spiro/Ahn, SocInfo 2016: Social Informatics, S. 269 ff. und *Treré*, Tripodos, Número 39 (2016), 35 (39 ff.); zum Iran *Thieltges u.a.*, Effects of Social Bots in the Iran-Debate on Twitter, 2018; zu Brasilien vgl. *Department of public policy analysis*, Bots and Brazil's Electoral legal system, Policy Paper 3, 2019; zum katalanischen Referendum *Stella/Ferrara/Domenico*, PNAS Vol. 115 (2018), 12435 ff. Weitere Nachweise auch bei *Woolley*, First Monday Vol. 21 (2016) Nr. 4. Zu Deutschland in Ansätzen *Institute for Strategic Dialogue*, Make Germany Great Again, S. 18 f.; *Pfaffenberger/Adrian/Heinrich*, in: Holtz-Bacha, Die (Massen-)Medien im Wahlkampf, S. 97 (99); *Grimme u.a.*, PropStop Bericht Bundestagswahl 2017. Mit Blick auf entsprechende Phänomene während der Covid-19-Pandemie u.a. *Ahmed u.a.*, J Med Internet Res 2020;22(5):e19458; *Cinelli u.a.*, Scientific Reports 10 (2020), 16598; *Ferrara*, First Monday Vol. 25 (2020) Nr. 6; *Gallotti u.a.*, Nature Human Behaviour 2020; *Yang/Torres-Lugo/Menczer*, Prevalence of Low-Credibility Information on Twitter During the COVID-19 Outbreak, 2020; und *Uyheng/Carley*, Journal of Computational Social Sciences 2020.

11 *Ferrara*, First Monday Vol. 25 (2020) Nr. 6; *Cinelli u.a.*, Scientific Reports 10 (2020), 16598.

12 Zum Teil wird sogar davon ausgegangen, dass ausländische Staaten durch Bots versuchen auf politische Debatten in anderen Staaten Einfluss zu nehmen, so *Böttcher*, Kriminalistik 2017, 16 (17 f.).

dass sie durch den Einsatz solcher „Bots“ korrumpiert werden könnte.<sup>13</sup> Seitdem entstand ein breites Forschungsfeld, dass sich der Identifizierung und Erkennung von „Bot-Profilen“, der Untersuchung ihres Einflusses und ihrer Auswirkungen und potentieller Gegenmaßnahmen widmet.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht geht es nicht nur um die Frage, wie das neue Phänomen (grund-)rechtlich einzuordnen ist. Angesichts der in den vergangenen Jahren zunehmenden Verlagerung politischer Kommunikation in digitale Diskursräume, die durch ökonomisch-rational agierende Dienstleister bereit gehalten werden, wird schon seit Langem darüber diskutiert, ob und inwieweit den Staat eine Schutzverantwortung dafür trifft, den Kommunikationsprozess innerhalb dieser Diskursräume vor potentiellen Beeinflussungen und Risiken zu schützen, die einerseits von den Betreibern,<sup>14</sup> andererseits aber auch von Dritten<sup>15</sup> ausgehen können. Letztere Frage aktualisiert sich im Fall der automatisiert agierenden Nutzerprofile gerade in einem speziellen Fall. Trägt der Staat hier eine (Schutz-)Verantwortung für den Kommunikationsprozess dergestalt, dass er auch potentiellen Risiken für den Kommunikationsprozess durch automatisierte Nutzerprofile begegnen muss? Und wenn dies der Fall wäre, begegnet er den Risiken bereits in einer geeigneten, vertretbaren und verfassungsrechtlich nicht angreifbaren Weise? Die schon in Ansätzen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum begonnene Diskussion hierüber<sup>16</sup> leistete Antrieb für eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen vor allem verfassungsrechtlichen Fragen.

Wie so oft können diese aber nicht ohne einen Blick auf andere wissenschaftliche Ergebnisse beantwortet werden. Schon gedanklich kann die Frage nach einer staatlichen Verantwortung nur unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten beantwortet werden: Ob und inwieweit Schutz für die politische Willensbildung gewährt werden muss, hängt maßgeblich davon ab, ob, wie und in welchem Umfang die automatisierten Profile überhaupt die politische Willensbil-

13 Vgl. MMR-Aktuell 2017, 394727. Deshalb haben etwa die Parteien – nach anfänglichem Zögern auch die AfD – entsprechende Selbstverpflichtungen abgegeben, Meinungsroboter nicht einzusetzen, so etwa Bündnis 90/Die Grünen, siehe MMR-Aktuell 2017, 387207.

14 Siehe hierzu etwa *Hartl*, Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht; *Kellner*, Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetintermediären; oder *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke.

15 Dieser Frage widmet sich etwa *Schimmele*, Staatliche Verantwortung für diskursive Integrität, mit Blick auf zunehmende Probleme hinsichtlich der Diskursqualität u.a. angesichts von Propaganda Hate Speech und Fake-News.

16 In diesem Kontext – neben anderen Fragen – etwa *Brings-Wiesen*, JuWiss-Blog Nr. 93/2016; *Dankert/Dreyer*, K&R 2017, 73 ff.; *Hostacna*, AL 2018, 1 ff.; *Klaas*, MMR 2018, 84 ff.; *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 ff.; *Milker*, ZUM 2017, 216 ff.; *ders.*, JuWiss-Blog Nr. 91/2016; *ders.*, InTeR 2017, 199 ff.; *Steinbach*, ZRP 2017, 101 ff. Ebenfalls zu Meinungsrobotern wenn auch in anderem Zusammenhang etwa *Böttcher*, Kriminalistik 2017, 16 ff.; *Dankert*, in: Hoffmann-Riem, Big Data – Regulative Herausforderungen, S. 157 ff.; *Gasser/Kraatz*, VerfBlog, 2017/1/16; *Krüper*, in: Ungert/v. Ungern-Sternberg, Demokratie und künstliche Intelligenz, S. 67 ff.; *Oehmer/Pedrazzi*, UFITA 2020, 7 ff.; *Schröder*, DVBl. 2018, 465 ff.; *Zumkeller-Quast*, JuWiss-Blog Nr. 2/2017. Zu ausgewählten Fragen der Strafbarkeit *Volkman*, MMR 2018, 58 ff.; zu urheberrechtlichen Implikationen *Wolf*, WRP 2019, 440 ff.

dung der Netzwerknutzer beeinflussen können. Insoweit gilt es zunächst grundlegende, empirische Fragen zu klären. Dazu gehört nicht nur ein kurzer Einblick in die Funktionsweise und Bedeutung der sozialen Netzwerke selbst, sondern vor allem auch eine grundlegende Betrachtung des politischen Willensbildungsprozesses. Zentrales Augenmerk liegt hierbei freilich auf der individuellen Sphäre und der Frage, wie sich der Einzelne eine Meinung bildet, welche Faktoren hierfür maßgeblich sind und welche Verzerrungen dabei auf ihn einwirken. Erst danach können die automatisierten Profile selbst betrachtet werden. Neben einer Annäherung an den Begriff der „Meinungsroboter“, steht dabei vor allem auch die technische Umsetzung im Vordergrund, um verstehen zu können, wie Meinungsroboter funktionieren. Hierfür werden auch zentrale Einsatzstrategien aufgezeigt, um das Einflusspotential der Meinungsroboter mit Blick auf die individuelle Willensbildungssphäre bewerten und Unterschiede zu herkömmlichen Einflussversuchen aufzeigen zu können (2. Teil).

So denn hierbei gewisse Einflusspotentiale aufgezeigt werden können, stellt sich die Frage, inwieweit diese Einfluss auf die Rolle des Staates haben. Wird er dadurch zum Garanten für einen (manipulations-)freien politischen Willensbildungsprozess (3. Teil)? Insoweit muss aber erstmal eine abstrakte Verantwortung des Staates für den demokratischen Kommunikationsprozess insgesamt oder zumindest für Teilbereiche begründet werden können (1. Kapitel), bevor sich Aussagen über die konkrete Verantwortung im Falle der Meinungsroboter treffen lassen (2. Kapitel). Selbst wenn hiernach eine Schutzverantwortung dem Grunde nach bestehen würde, bedeutet das freilich nicht, dass umfangreiche eingriffssintensive Regelungen gefordert wären. Schon aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen spezifische Schranken, die es zu berücksichtigen gilt. Insoweit kann die Schutzverantwortung auch nicht losgelöst von den bisherigen normativen und faktischen Regelungen betrachtet werden. Angesichts erheblicher rechtlicher Veränderungen seit Beginn der Untersuchung im Sommer 2017 und vor ihrer Beendigung im Winter 2020 werden dabei zunächst die allgemeinen Regelungsmechanismen betrachtet, die (mittelbar) Auswirkungen auf den Untersuchungsgegenstand haben, und diese vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzverantwortung bewertet. Erst danach wird sich intensiv dem Medienstaatsvertrag der Länder gewidmet, der gerade auch mit Blick auf Meinungsroboter zahlreiche, auch europarechtliche Fragen aufwirft. Auch hier schließt die Darstellung mit einer umfangreichen Bewertung der regulativen Maßnahmen im Lichte der staatlichen Schutzpflicht (3. Kapitel). Perspektivisch lässt sich auf die weitere Entwicklung blicken, die auch für den Bereich der Meinungsroboter relevant werden (4. Kapitel).

Die Arbeit schließt sodann mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (4. Teil).