

4. Teil: Zusammenfassung

Die digitalen und sozialen Medien bringen vielfach neue Herausforderungen mit sich, die bereits vor einigen Jahren Eingang in die rechtswissenschaftliche Literatur gefunden haben. Dabei geht es vor allem um betreiberseitige Verzerrungen der Informationsvielfalt und anderen Risiken, die für die (informationelle) Selbstbestimmung der Nutzer bestehen. Eine vergleichsweise junge Diskussion hat sich hinsichtlich des hier als „Meinungsroboter“ bezeichneten Phänomens (teil-)automatisiert gesteuerter Nutzeraccounts ergeben, die verdeckt die politische Kommunikation und Willensbildung der Nutzer in sozialen Netzwerken beeinflussen könnten.²³⁷³ Insoweit stellen sich (zwangsläufig) zwei vorliegend näher untersuchte Fragen: Ist der Staat dafür verantwortlich, den Prozess der politischen Willensbildung der Nutzer sozialer Netzwerke vor Beeinflussungen durch verdeckt agierende, automatisierte Nutzerprofilen zu schützen? Und kommt er – so denn eine solche Pflicht besteht – dieser Pflicht auch in geeigneter, effektiver und angemessener Weise nach? Die kurze Antwort lautet: Ja, der Staat ist verpflichtet und ja, er kommt dieser Schutzpflicht zumindest mit den neueren Entwicklungen im Medienrecht auch in der beschriebenen Weise nach.

Diese Verantwortung offenbart das Grundgesetz aber – anders als in anderen Fällen einer Regelungs-, Ausgestaltung- oder Gewährleistungsverantwortung – nicht unmittelbar. Zweierlei Ansatzpunkte sind hierfür dennoch theoretisch denkbar: der rundfunkrechtliche Regelungsauftrag und die grundrechtliche Schutzpflicht.²³⁷⁴ Praktisch und rechtsdogmatisch überzeugend ist aber nur der zuletzt genannte Ansatzpunkt. Der rundfunkrechtliche Regelungsauftrag wurde nicht nur unter Prämissen entwickelt, die in der heutigen Zeit nicht mehr dieselbe Geltungskraft haben. Er führt auch zu einem Bruch mit der üblichen Grundrechtsdogmatik, weil objektiv-rechtliche Überlegungen das subjektiv-rechtliche Element und damit den Wesenskern des Grundrechts überlagern. Überzeugende Argumente hierfür konnten bislang nicht vorgetragen werden. Denn auch die Pressefreiheit hat eine dienende objektiv-rechtliche Funktion ebenso wie die anderen Kommunikationsfreiheiten. Entsprechende Einschränkungen werden hier aber gerade nicht vorgesehen. Mit den grundrechtlichen Schutzpflichten hingegen besteht eine für alle Freiheitsrechte anerkannte grundrechtsdogmatische Figur, die den Staat als Garanten der Grundrechte in Konstellationen verpflichtet, in denen die grundrechtsbeschränkende Wirkung (sog. Übergriff) von nicht-staatlicher Seite, insbesondere von privaten Dritten, droht. Anders als im abwehrrechtlichen Bereich (Unterlassung des Eingriffs) ist die Rechtsfolge der Schutzpflicht unbestimmt. Aus ihr folgt grundsätzlich eine abstrakte Schutzver-

2373 1. Teil, C.

2374 2. Teil, 1. Kapitel.

antwortung, die der Konkretisierung vor allem durch den Gesetzgeber als primärer Adressat bedarf. Ihm kommt hierbei ein weiter Einschätzungsspielraum zu, um u.a. einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Schutzbedürfnissen und dem sog. Untermaßverbot auf der einen und den damit kollidierenden abwehrrechtlichen Freiheitsrechten und dem Übermaßverbot auf der anderen Seite herzustellen. Das Bundesverfassungsgericht überprüft die Wahrnehmung der Schutzverantwortung nur eingeschränkt. Solange das Untermaßverbot nicht in evidenter Weise verletzt wird – also man nicht untätig bleibt, völlig ungeeigneten Schutz bietet, wenn ein offensichtlich vorzugswürdigerer Schutz nicht gewährt wird oder man sonst in offensichtlicher Weise hinter dem gebotenen Schutzziel zurückbleibt –, ist die Entscheidung verfassungsrechtlich nicht angreifbar.²³⁷⁵

Wie lässt sich vor diesem Hintergrund die Schutzpflicht des Staates im Falle der Meinungsroboter begründen?²³⁷⁶ Ansatzpunkt hierfür sind die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, die vorrangig den individuellen Willensbildungsprozess schützen, angefangen mit der Informationsaufnahme über deren Verarbeitung und den internen Meinungsbildungsprozess (Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG) bis hin zur Äußerung und Verbreitung der so gebildeten Meinung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG). Hierdurch wird gleichzeitig auch der für die demokratische Grundordnung konstitutive Prozess einer „öffentlichen Meinungsbildung“ mitgeschützt. Die Meinungsroboter erlangen hier deshalb Bedeutung, weil schon die Informationsaufnahme kein rationaler Prozess ist, der Rezipient also nicht dem Idealbild eines *homo oeconomicus* entspricht. Bereits die Informationsauswahl ist angesichts nur begrenzt vorhandener kognitiver Ressourcen (*bounded rationality*) von Verzerrungen geprägt, für die auch das menschliche Denksystem verantwortlich ist: Man bevorzugt meinungskonforme Inhalte (*confirmation bias*) oder bewertet die Glaubwürdigkeit von Inhalten anhand von statistischen Daten der Netzwerke, insbesondere Likes und Follower (*Prinzip der sozialen Bewährtheit*). Dies setzt sich bei der Informationsverarbeitung fort: Negative Informationen werden höher gewichtet (*Negativity Bias*) ebenso wie Informationen, die in Anordnungen oder Reihenfolgen priorisiert angezeigt werden (*Primacy Effect*). Und Informationen, mit denen man öfters konfrontiert wird, werden eher als zutreffend eingeordnet (*Illusory Truth Effect*).²³⁷⁷ Indem Meinungsroboter zahlreiche Inhalte verbreiten oder diese „ liken“, verändern sie nicht nur die Reichweite, sondern auch wesentliche, für die Bewertung der Glaubwürdigkeit und Relevanz durch die Netzwerkalgorithmen und Nutzer maßgebliche Parameter, was zu einer priorisierten Weiterleitung, Aufnahme und Verarbeitung der Informationen führen kann. Dadurch verändern sie die Rezeptionswahr-

2375 2. Teil, 1. Kap., B.

2376 2. Teil, 2. Kapitel.

2377 Zum Willensbildungsprozess ausführlich 1. Teil, B.

scheinlichkeit und die „kommunikative Chancengleichheit“ der Inhalte. Diese ist fundamentales Prinzip des demokratischen Kommunikationsprozesses und liegt nicht nur der demokratischen Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1, Var. 4 GG, Art. 3 Abs. 1 bzw. Art. 38 Abs. 1 S. 1, Var. 4 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) zugrunde. Auch die Kommunikationsfreiheiten basieren auf diesem Prinzip. Zwar ist dem Kommunikationsprozess eine gewisse Divergenz der Rezeptionswahrscheinlichkeit eigen. Die Rezeptionswahrscheinlichkeit der Inhalte in Medien, von Politikern, Parteien oder Influencern ist per se höher als die der Inhalte eines normalen Nutzers. Das ist aber solange kein Problem, wie diese Divergenz kommunikativ also durch die geistige Überzeugungskraft der Urheber bzw. Inhalte erklärt werden kann. Im Falle der Meinungsroboter folgt diese Überzeugungskraft aber allein aus der „technischen Manipulation“ der für die priorisierte Weiterleitung relevanten Parameter und Metadaten (Likes, Follower etc.) der Inhalte. Insoweit ist die Situation vergleichbar mit der Debatte um die Netzneutralität von Access-Providern. Und zuletzt wirken die Meinungsroboter auch auf die Meinungsäußerungsfreiheit ein. Indem sie als Teil der Netzwerköffentlichkeit wahrgenommen werden und insoweit das Meinungsklima durch entsprechende Inhalte beeinflussen, können sie psychologische Effekte ausnutzen, die Nutzer davon abhalten, meinungskonträre Inhalte zu veröffentlichen (*Theorie der Schweigespirale*). Das führt letztlich auch wieder dazu, dass derlei Inhalte gar nicht als Information für andere zur Verfügung stehen. Insoweit können Meinungsroboter die Informationsfreiheit, die „kommunikative Chancengleichheit“ und die Meinungsäußerungsfreiheit anderer Nutzer beeinträchtigen und, insbesondere durch die wechselseitige Verstärkung der Effekte, die Willensbildung beeinflussen.²³⁷⁸

Gleichwohl sollen Schutzpflichten nach verbreiteter Ansicht nicht nur einen „Übergriff“ voraussetzen. Dieser müsse daneben auch – in Analogie zum Polizeirecht – eine Gefahrenschwelle überschreiten: Risikovorsorge sei fakultativ, Gefahrenvorsorge obligatorisch. Das kann im Falle der Meinungsroboter deshalb zu Problemen führen, weil aus empirischer Sicht noch nicht hinreichend geklärt ist, welche Auswirkungen die Meinungsroboter tatsächlich haben. Theoretisch herausgearbeitete Einflüsse und Wirkungsmöglichkeiten konnten bislang noch nicht hinreichend verifiziert werden. Allein der Einsatz eigener Meinungsroboter zu wissenschaftlichen Zwecken konnte belegen, dass ein Einsatz und damit ein Einfluss durchaus möglich ist. Insoweit bewegt man sich eher auf Ebene der Risikovorsorge. Allerdings ist die Gefahrenschwelle beweglich: Je höher die betroffenen Rechtsgüter und je größer der drohende Schaden, desto geringer sind die Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit. Die fundamentale Bedeutung der betroffenen Kommunikationsgrundrechte und die einzelnen Einflüsse sowie die wechselseitige Verstärkung der Effekte zwischen kommunikativer Chancen-

2378 2. Teil, 2. Kapitel, A.

gleichheit, Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit erlaubt eine Herabsenkung der Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit, sodass bereits die abstrakte Gefahr der Meinungsroboter ausreicht, um eine Schutzpflicht zu begründen. Auch unabhängig hiervon sprechen gewichtige Argumente gegen eine tatbestandliche Differenzierung zwischen fakultativer Risikovorsorge und obligatorischer Gefahrenabwehr. Allein der Spielraum mag ein anderer sein: Im Bereich der „Risikovorsorge“ sind die kollidierenden Freiheitsrechte Dritter tendenziell höher zu gewichten, sodass sich der Staat auch eher auf eine Beobachterrolle zurückziehen darf als im Bereich der „Gefahrenabwehr“.²³⁷⁹

Sofern auch die Netzwerkbetreiber *conditio sine qua non* für einen erfolgreichen Einsatz werden, indem ihre Rankingalgorithmen das Verhalten der Nutzergemeinschaft analysieren und so Inhalte u.a. auch anhand der „sozialen Bewährtheit“ priorisiert und vor allem auch personalisiert in Abhängigkeit vom ermittelten Interessensprofil des Empfängers anordnen,²³⁸⁰ trifft den Staat auch ihnen gegenüber eine Schutzpflicht, um Manipulationen und Verzerrungen vorzubeugen.²³⁸¹

Hier wie auch im Falle der Meinungsroboter folgt daraus aber nicht zwingend eine Pflicht, regulative Maßnahmen zu ergreifen, immerhin sind damit zwangsläufig auch Eingriffe in die Grundrechte der Urheber, der Nutzer und der Betreiber verbunden und der Gesetzgeber ist auch durch das Übermaßverbot in seinem Handlungsspielraum beschränkt: So genießen die Urheber der Meinungsroboter den Schutz der Meinungsfreiheit. Weder steht die Automatisierung einer Zurechnung der Kommunikate im Weg – immerhin ist diese Automatisierung Ausdruck menschlichen Denkens und Handelns und steht unter menschlicher Kontrolle – noch können die typischen Charakteristika der Meinungsroboter – Identitätstäuschung, Manipulation der quantitativen Legitimität von Meinungen oder manipulative Absicht – hieran etwas ändern. Maßgeblich hierfür ist trotz durchaus berechtigter Zweifel, dass die verbreiteten Inhalte selbst den Schutz der Meinungsfreiheit genießen. Insofern würde man Modalitäten höher gewichten als die Inhalte selbst. Erhebliche Probleme entstehen ohnehin nur dort, wo die Urheber manipulative Zwecke verfolgen, etwa Desinformation streuen, um Verunsicherung und Hass zu schüren, oder Meinungen unterdrücken wollen, also im Falle einer manipulativen Absicht. Eine Differenzierung zwischen „malicious“ und „benign“ führt aber zu erheblichen Beweisschwierigkeiten, die – anders als in anderen Konstellationen – nicht überzeugend gelöst werden können, ohne in Widerspruch mit gängigen Beweislastverteilungsregeln oder den grundrechtlichen Wertungen zu geraten.²³⁸² Daneben sind auch die Grundrechte der Netzwerkbe-

2379 Hierzu 2. Teil, 2. Kapitel, A.III.

2380 Hierzu 1. Teil, A.

2381 2. Teil, 2. Kapitel, B.

2382 Hierzu 2. Teil, 3. Kapitel A.I.

treiber, insbesondere ihre unternehmerische Freiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), sowie insbesondere die Meinungs- und Informationsfreiheit der Nutzer selbst zu berücksichtigen.

Staatlicher Schutz ist zudem nur soweit zu gewähren, wie der Nutzer auch schutzbedürftig ist, sich also nicht selbst schützen kann. Berücksichtigt man, dass wesentliche Wirkungsvoraussetzungen der Meinungsroboter auch nutzerseitig bedingt sind, so wird es vor allem darum gehen, die Nutzerautonomie zu stärken. Aus Sicht der Meinungsäußerungsfreiheit wäre hierfür erforderlich, dass verhindert wird, dass sich Nutzer von den künstlich erzeugten digitalen Zwängen der Meinungsroboter einschüchtern lassen. Im Falle der Informations- und Meinungsbildungsfreiheit wird es vor allem darum gehen, der Informationsasymmetrie zu begegnen, die durch die nicht erkennbare Identitätstäuschung geschaffen wird. Insoweit ist der Bedarf hier vergleichbar mit dem in Fällen, in denen einer Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Unternehmern bzw. sonstigen kommerziell handelnden Personen begegnet werden soll: Es geht folglich um die Schaffung von einem Mindestmaß an Transparenz.²³⁸³ Gleichzeitig ist es notwendig, die Medienkompetenz der Nutzer zu erhöhen, um sie nicht nur für die Verzerrungen selbst zu sensibilisieren, sondern auch um zu ermöglichen, dass Nutzer reflektiert in sozialen Netzwerken agieren können. Damit kann man der Wirkkraft desinformativer Inhalte, aber auch dem einseitigen Rezeptionsverhalten von Nutzern begegnen, die sich auch selbst in eine „Filterblase“ begeben. Daneben gilt es im Falle der kommunikativen Chancengleichheit zu verhindern, dass Meinungsroboter die Rezeptionswahrscheinlichkeit zu ihren Gunsten verändern können. Und zuletzt kann es aus gesellschaftlicher Sicht (Makro-Ebene des Willensbildungsprozesses) im Falle desinformativer Inhalte notwendig sein, spezifischen Schutz vor der Verbreitung zu gewähren. Denn die Stärkung der Nutzerautonomie verhindert nicht, dass Inhalte ihren Weg in den Diskurs finden und dort ihre schadhafte Wirkung dadurch entfalten, dass sie Verunsicherung schaffen, eine Spaltung begünstigen und so den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung erschweren.²³⁸⁴

Betrachtet man unter diesen Prämissen die bisher ergriffenen Maßnahmen und das bisherige einfache Recht, so wurde der Staat seiner Schutzverantwortung lange Zeit nicht hinreichend gerecht. Zwar wird die Meinungsäußerungsfreiheit allgemein durch das Strafrecht (§ 240 StGB) aber auch spezifisch mit Blick auf die Wahl (§§ 108, 108a StGB, § 32 Abs. 1 BWG) geschützt, gleichwohl liegt in der künstlichen Herbeiführung psychologisch wirkender Zwänge keine straf- oder wahlrechtsrelevante Handlung. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann allein durch den Einsatz durch politische Parteien eine Grenze erreicht sein, die sich aus

2383 Hierzu 3. Teil, 3. Kapitel, B.II.1.c.aa.

2384 Zum Schutzbedarf 2. Teil, 3. Kapitel, B.II.

der Funktion der Parteien als dienende Institutionen der Willensbildung ergibt. Ihre Betätigung muss daher besonderen Transparenzanforderungen genügen. Mit Blick auf den Schutzbedarf der Nutzer kann § 55 Abs. 1 RStV bzw. § 18 Abs. 1 MStV zwar zu einer Bereithaltung eines Impressums verpflichten, gleichwohl muss gerade nicht der automatisierte, identitätstäuschende Charakter und damit die wesentliche Wirkungsvoraussetzung offenbart werden.²³⁸⁵ Und eine priorisierte und personalisierte Weiterleitung manipulierter Inhalte wird durch das Datenschutzrecht ebenfalls nicht verhindert. Vor allem die Kultusministerkonferenz hat die Bedeutung der Medienkompetenz zum Schutz der Nutzer in der digitalen Umgebung erkannt und versucht zumindest im schulischen Bereich diese zu stärken. Gleichwohl befindet man sich hier erst am Anfang eines langwierigen Prozesses, der zurzeit insbesondere noch organisatorische Fragen offenlässt.²³⁸⁶ Weitestgehend wird die Gewährleistung des Schutzes allein der freiwilligen Selbstregulierung der Betreiber überlassen. Sofern der Einsatz der Meinungsroboter straf- oder urheberrechtlich unzulässig ist, sind allein die Betreiber dazu berufen, ihre Rechte auch gegenüber den Urhebern durchzusetzen. Zwar sehen sie hierfür durchaus entsprechende präventive Vorgaben (Klarnamenzwang, Verbot eines unautorisierten automatisierten Zugriffs o.ä.) und repressive Maßnahmen (Kündigung des Nutzungsverhältnisses, Sperrung bzw. Löschung von Beiträgen und Nutzerprofilen) in den Nutzungsbedingungen vor. Allerdings setzen sie diese Vorgaben freiwillig kaum effektiv um. Erst durch öffentlichen oder wirtschaftlichen Druck werden Betreiber dazu angehalten, Maßnahmen auch tatsächlich zu ergreifen. Hieran hat der EU-Verhaltenskodex, der neben den Meinungsrobotern auch desinformative Inhalte und weitere Aspekte adressiert, nichts geändert. Auch hierbei handelt es sich allein um eine freiwillige Verpflichtung, deren Einhaltung nur durch die Betreiber selbst kontrolliert werden kann. Ein staatlicher Kontrollzugriff – und damit die eigenständige Gewährleistung von Schutz – ist so kaum möglich. Das hätte freilich aus verfassungsrechtlicher Sicht zu einer Verletzung des Untermaßverbotes und damit der Grundrechte führen können, weil der Staat damit tendenziell evident hinter dem Schutzziel zurückbleibt.²³⁸⁷

Allerdings ist am 7. November 2020 der Medienstaatsvertrag in Kraft getreten. Dieser sieht nicht nur transparenzerhöhende Maßnahmen hinsichtlich der Netzwerke und ihrer Rankingalgorithmen selbst (§ 93 Abs. 1-3 MStV) und ein Verbot von Diskriminierung von Inhalten und damit von systematischen Verzerrungen bei der Vermittlung von Inhalten vor (§ 94 MStV). Er führt mit § 18 Abs. 3 MStV auch eine eigenständige Kennzeichnungspflicht für Meinungsroboter ein, wonach gerade der identitätstäuschende Charakter zu offenbaren ist.²³⁸⁸

2385 2. Teil, 3. Kapitel, C.I.3.c.

2386 Ausführlich zur Strategie der KMK und den offenen Fragen 2. Teil, 3. Kapitel, C.I.3.b.

2387 Hierzu ausführlich 2. Teil, 3. Kapitel, C.I. und insbesondere das Fazit, C.I.5.

2388 2. Teil, 3. Kapitel, C.II.1.

Mit dieser Pflicht der Urheber korrespondiert in § 93 Abs. 4 MStV auch eine Pflicht der Betreiber sozialer Netzwerke, für diese Kennzeichnung „Sorge zu tragen“. Damit wird aber nicht nur die Schaffung einer Kennzeichnungsmöglichkeit für die Urheber erforderlich. Vielmehr begründet § 93 Abs. 4 MStV auch eine eigene infrastrukturelle Verantwortung der Betreiber, die vergleichbar mit einer Verkehrssicherungspflicht oder einer Garantenstellung ist. Sie müssen selbst Maßnahmen ergreifen, um einen verdeckten Einfluss von Meinungsrobotern zu verhindern. Hierbei handelt es sich vor allem um eine Zielvorgabe, die den Betreibern einen gewissen Umsetzungsspielraum gewährt. Gleichwohl reduziert sich dieser Spielraum bei meinungsstarken, marktmächtigen Anbietern erheblich. Von ihnen kann wesentlich mehr insbesondere auch eine proaktive Überwachung erwartet werden. Das führt auch nicht zu Konflikten mit den europäischen Vorgaben der E-Commerce-RL 2000/31/EG. Auch wenn es sich auf den ersten Blick um einen Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 ECRL handeln mag, weil proaktive Überwachungsmaßnahmen notwendig werden, so gilt dieses Verbot aber nicht im Bereich der allein den Mitgliedstaaten überlassenen medienrechtlichen Vielfaltssicherung (Art. 1 Abs. 6 ECRL). Um diese geht es aber auch im Falle der Meinungsroboter: Indem Transparenz geschaffen und die Betreiber hierfür in die Verantwortung genommen werden, soll der Einfluss der Meinungsroboter auf die Informationsvermittlung verringert und die Nutzer bei der Rezeption von Inhalten unterstützt werden, sodass es im Idealfall zu einer kritischeren Rezeption und dadurch bedingt zu einer Rezeptionsvielfalt kommt.²³⁸⁹ Und Art. 1 Abs. 6 ECRL erlaubt zu diesem Zweck auch ein Abweichen vom Herkunftslandprinzip (Art. 3 Abs. 1 ECRL), sodass auch die im EU-Ausland niedergelassenen Betreiber verpflichtet werden können.²³⁹⁰ Der Medienstaatsvertrag sieht daneben auch ein aufsichtsrechtliches Korsett vor, dass die Einhaltung der Vorgaben durch Kontroll- und Ermittlungsrechte der Landesmedienanstalten absichert (§ 95 MStV) und ihnen zudem die Möglichkeit gibt, die abstrakten Vorgaben betreiberspezifisch näher zu konkretisieren (§ 96 MStV).

Größtenteils bewegen sich die Länder damit innerhalb ihres verfassungsrechtlich nicht angreifbaren Handlungsspielraums. Mit dem Transparenzgebot und dem Diskriminierungsverbot adressiert man spezifische Risiken, die im ersten Fall aus einer Informationsasymmetrie in Bezug auf die Informationsvermittlung und im zweiten Fall aus der technischen Einwirkungsmöglichkeit auf den Vermittlungsprozess resultiert. Hierbei werden die Betreiber nicht über Gebühr in Anspruch genommen, vielmehr entsprechen die zu veröffentlichenden Informationen dem Informationsinteresse der Allgemeinheit. Und das Diskriminierungs-

2389 Zu § 93 Abs. 4 MStV, seiner Bedeutung und den europarechtlichen Problemen 2. Teil, 3. Kapitel, C.II.2.c.

2390 2. Teil, 3. Kapitel, C.II.2.f.bb.

verbot erlaubt es weiterhin Inhalte priorisiert weiterzuleiten, sofern dieser Umstand und die zentralen Parameter hierfür transparent gemacht werden.²³⁹¹ Im Falle der Meinungsroboter verhindert § 18 Abs. 3 MStV gerade nicht die Verbreitung der von der Meinungsfreiheit geschützten Inhalte, sondern versucht nur den Vorteil zu neutralisieren, die die Urheber sich durch die multiplen Identitätstäuschungen selbst verschafft haben und der wesentliche Grundlage für die Beeinträchtigung der Meinungsäußerungsfreiheit, der kommunikativen Chancengleichheit und der Informations- und Meinungsbildungsfreiheit ist. Deutlichere Probleme wirft demgegenüber § 93 Abs. 4 MStV auf. Denn die notwendigen proaktiven und automatisierten Erkennungsverfahren führen – auch bei menschlicher Überwachung – zu falsch-positiven Ergebnissen. Auch echte Nutzer könnten also als „Meinungsroboter“ klassifiziert und sodann als solche gekennzeichnet werden. Weil diese Gefahr gerade durch den Medienstaatsvertrag und nicht allein privatautonom durch die Betreiber begründet wird, liegt ein mittelbar-faktischer Eingriff in die Meinungsfreiheit betroffener Nutzer und eine Veränderung der kommunikativen Chancengleichheit vor. Als Ausgleich müsste man zumindest eine einfache Möglichkeit vorsehen, durch die sich betroffene Nutzer gegen entsprechende Maßnahmen wehren können. Allerdings schweigt der MStV hierzu. Die Satzungsbefugnis der Landesmedienanstalten ist ungeeignet, um diesen Schutz nachträglich als Konkretisierung der Sorgetragungspflicht einführen zu können, weil es hierbei um eine wesentliche Frage gehen dürfte, deren Beantwortung dem Gesetzgeber selbst vorbehalten ist. Die Landesmedienanstalten könnten lediglich durch eine Übergangsfrist den Eintritt der Sorgetragungspflicht hinausschieben. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass die Betreiber sachgerechte und nicht übereilte Maßnahmen ergreifen und sich hierbei – ähnlich wie bei desinformativen Inhalten – von externer unabhängiger Seite beraten lassen. Zukünftig führt aber kein Weg daran vorbei, die Sorgetragungspflicht der Betreiber auch auf notwendige Vorkehrung zum Schutz vor irrtümlichen Kennzeichnungen zu erstrecken. Solange dies nicht geschieht, sind verfassungsrechtliche Zweifel anzumelden.

Die interdisziplinäre Diskussion um die Meinungsroboter ist also schon deshalb noch lange nicht an einem Ende angekommen. Es gilt zudem nicht nur die Umsetzung der neuen Vorgaben kritisch zu überwachen, sondern auch auf sich verändernde Umstände sachgerecht aber eben auch zeitlich deutlich schneller zu reagieren als das mit der Transformation des Rundfunk- zum Medienstaatsvertrag oder der Realisierung der Kennzeichnungspflicht des § 18 Abs. 3 MStV, die bereits unmittelbar nach Bekanntwerden des Phänomens gefordert wurde, erfolgt ist. Aus der grundrechtlichen Schutzpflicht folgt insoweit eine Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht nicht nur der Länder. Auch der Bund kann inner-

2391 2. Teil, 3. Kapitel, C.II.3.a.

halb seines Kompetenzbereiches dazu berufen sein, ergänzenden Schutz – soweit er notwendig wird – zu gewähren. Inwieweit dieses Bedürfnis besteht, ist vor allem auch von empirischen Forschungsergebnissen abhängig, weshalb sie zu unterstützen ist. Das kann auf lange Sicht vor allem einen verpflichtenden Zugang zu den Netzwerkdaten notwendig machen, den die Netzbetreiber bislang nur unzureichend gewähren. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes könnte hierfür als Orientierungshilfe dienen.²³⁹² Vor allem muss auch überlegt werden, wie bestimmte Einsatzstrategien präventiv oder repressiv verhindert werden können. Weil die Netzwerkeffekte und Nutzungsoberflächen *conditio sine qua non* u.a. für einen (erfolgreichen) Einfluss von Meinungsrobotern und desinformativen Inhalten sind, könnten Veränderungen in der Nutzeroberfläche oder den Algorithmen sinnvoll sein. Ob und wie dies erfolgt, bleibt vorerst aber eine Frage, die die Betreiber selbst beantworten müssen.²³⁹³

Im Falle desinformativer Inhalte ist es zwar möglich, strafrechtliche Sanktionen für eklatante und besonders schädliche Inhalte vorzusehen. Und seit geraumer Zeit wird zudem über eine mittelbare Klarnamenpflicht im Internet und sozialen Netzwerken debattiert.²³⁹⁴ Auch wenn beides verfassungsrechtlich zulässig sein kann, so ist gleichwohl zur Vorsicht zu raten: Zu ungewiss sind die Folgen, die aus derlei Maßnahmen resultieren. Der Staat kann den Kommunikationsprozess dadurch noch erheblicher stören, als dies zur Zeit der Fall ist, weil etwa bereits vorhandene staatskritische Strömungen (Stichwort „Lügenpresse“) bestärkt werden. Da erscheint es sinnvoller, vorerst auf die mittlerweile ergriffenen Maßnahmen der Betreiber zu blicken und hier – ähnlich wie mit dem NetzDG – gewisse verfahrenstechnische und organisatorische Vorgaben zu machen, um einerseits staatlichen Schutz gewährleisten zu können und andererseits die gewonnene Meinungsmacht der Betreiber sinnvoll zu kanalisieren.²³⁹⁵ Und letztlich sind Meinungsroboter nicht nur ein nationalstaatliches Problem. Die EU hat mit ihrem Verhaltenskodex bereits aufgezeigt, dass auch ein gemeineuropäisches Interesse an einer Regulierung besteht. Die bisherigen europäischen Vorgaben (ECRL) stammen aber noch aus dem Jahr 2001. Sie gewähren den Betreibern einen sicheren Hafen, in den sie sich zurückziehen können und vor einer Inanspruchnahme (grundsätzlich) geschützt sind. Nicht nur sieht aber die EU in jüngerer Zeit die Notwendigkeit diesen sicheren Hafen punktuell zu verlassen. Auch die Mitgliedstaaten versuchen diesen Rückzugsraum der Betreiber zu schmälern. Das macht auf lange Sicht eine europäische einheitliche Lösung notwendig.²³⁹⁶ Der MStV zeigt jedenfalls eine Richtung hierfür auf.

2392 2. Teil, 4. Kapitel, D.

2393 2. Teil, 4. Kapitel, B.

2394 2. Teil, 4. Kapitel, E.

2395 2. Teil, 4. Kapitel, G. III., IV.

2396 2. Teil, 4. Kapitel, H.

Insoweit mag der Medienstaatsvertrag schon wegen der weiter fortschreitenden technischen Entwicklung nicht der Weisheit letzter Schluss sein, um die Online-Gefahren für die politische Willensbildung abzuwehren. Doch versucht der Staat nun (endlich) seinen Herrschaftsanspruch auch in der virtuellen Welt durchzusetzen, ohne dabei eigenständig erhebliche neue Gefahren zu schaffen. Insoweit hat man vorerst einen Weg gefunden, der vergleichsweise sicher an Skylla – der weiteren fehlenden (Mindest-)Regulierung entsprechender Risiken – und Charybdis – eine übereilte, grundrechtsinvasive Regulierung der Risiken – vorbeiführt.²³⁹⁷

2397 Zu diesem Vergleich von Skylla und Charybdis siehe *Martini*, Blackbox Algorithmus, S. 103.