

„Sachlich, bitte!“ –

Zur Regelung von Nutzerverhalten in virtuellen Diskursräumen des Staates

Franziskus Horn

„Was verbinden Sie mit Johann Wolfgang von Goethe? Welches Werk haben Sie gern gelesen?“¹ fragt das Bundespresseamt die Nutzer² seiner Facebook-Seite und begrüßt sie in seinen „Hinweise[n] und Regeln für die Kommentierung“³ mit dem Ziel, „konstruktive und sachliche Diskussionen“ führen zu wollen. Entsprechend ermöglichen unterschiedlichste staatliche Stellen Grundrechtsträgern, sich untereinander und mit der staatlichen Stelle internetbasiert auszutauschen. Künftig ist zu erwarten, dass solche Begegnungen auch in komplexen virtuellen Welten stattfinden werden, die begrifflich als sogenannte „Metaversen“ diskutiert werden. Bereits jetzt befinden sich die Diskursräume aber in einem Umfeld, das grundsätzlich anfällig ist für äußerungsbasierte Rechtsverletzungen und Diskursbeiträge, die auch unter der Schwelle der Rechtswidrigkeit sozial unangemessen sind, wie etwa Hass, Hetze und Desinformationen. Die Betreiber der Diskursräume begegnen dem mit Benutzungsregeln. Nachfolgend soll betrachtet werden, ob und gegebenenfalls wie sich dies in teilhabe- und abwehrrechtlichen Grundrechtsdimensionen auswirkt und welche Anforderungen an entsprechende Regeln zu stellen sind. Dafür werden zunächst die derzeitigen und die künftigen virtuellen Diskursräume des Staates unter der Perspektive der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit vorgestellt (A.). Sodann wird der rechtliche Rahmen dargestellt, in dem die staatlichen Stellen das Nutzerverhalten in

- 1 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Beitrag v. 28.8.2024, <https://www.facebook.com/Bundesregierung/posts/pfbid0H47F6EbGdfMFW9HnkExnAzskztBpnDRY7iqQKAeNdWQeypRSXZ6Ga7e4K8gxYRl> (alle Links wurden zuletzt am 12.12.2024 abgerufen); vgl. auch H. Mandelartz, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, DÖV 2009, 509 (512 f.).
- 2 Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag ausschließlich das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.
- 3 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Über Bundesregierung, https://www.facebook.com/Bundesregierung/about_details.

ihren Diskursräumen derzeit regeln und künftig regeln werden (B.). Weiter wird erörtert, welche Rolle es für diesen Rahmen spielen kann, wenn Dritte auf die staatlichen Angebote einwirken können (C.), um sodann mit einem Fazit zu schließen (D.).

A. Virtuelle Diskursräume des Staates

Staatliche Stellen informieren Grundrechtsträger im Internet über ihre Aufgabenerfüllung und ermöglichen Nutzern, sich in Kommentarbereichen primär textbasiert dazu zu äußern. Derzeit geschieht dies insbesondere in Social-Media-Auftritten, die die staatlichen Stellen z. B. auf Facebook, X und YouTube eröffnen.⁴ Sie nutzen zudem eigene Plattformen, die ihnen häufig zugleich dazu dienen, Umfragen oder Beteiligungsverfahren durchzuführen.⁵ Letzteres ist teils gesetzlich determiniert.⁶ Sie betonen jeweils, dass sie einen Dialog zwischen und mit den Nutzern ermöglichen bzw. fördern möchten.⁷

I. Öffentlichkeitsarbeit und Aufgabenerfüllung des Staates

Solche staatlich induzierten Diskursformate könnten einem nach Art. 20 Abs. 2, 38 Abs. 1 GG vorausgesetzten freiem öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes entgegenstehen. Ausdruck des demokratischen Staatswesens nach dem Grundgesetz ist, dass die demokratische

4 Vgl. die Auflistung der Social-Media-Accounts der Bundesregierung in BT-Drs. 19/4796, S. 2 ff.

5 Bspw. Freistaat Sachsen, Beteiligungsportal, <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/egov/startseite>.

6 Vgl. z. B. § 9 PetG Bremen; § 14a Abs. 7 S. 2 ThürPetG; § 13 EGovG SL; § 18 EGovG NRW; § 14 EGovG Bln; § 11 BremEGovG; § 12 EGovG LSA; § 15 EGovG RP; § 24 ThürEGovG; vgl. z. B. auch § 3 Abs. 2 BauGB.

7 Vgl. VG Mainz BeckRS 2018, 10857 Rn. 60; weiter die Hinweise der BReg (Fn. 1); „Auf diese Weise soll ein direkter Kontakt und Austausch mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern gefördert werden.“, BMFSFJ, Social Media Netiquette, [bmfsfj.de, https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/social-media-netiquette-111694](https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/social-media-netiquette-111694); „Wir laden Sie auf dem Beteiligungsportal des Freistaates Sachsen herzlich ein zum Dialog über Themen aus Politik und Gesellschaft, zur Teilnahme an Umfragen sowie zur Mitwirkung an formellen Beteiligungsverfahren.“, Freistaat Sachsen, Beteiligungsportal, <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/sachsen/informationen/benutzerregeln>.

Gesellschaft ihre Werte und Entscheidungen in einem offenen Diskurs selbst findet.⁸ Dafür erfolgt die Willensbildung frei, offen, nicht reglementiert und „staatsfrei“ vom Volk zu den Staatsorganen. Dies gipfelt im Wahlakt, der seinerseits durch den vorgelagerten freien Prozess zu legitimieren ist.⁹ Eine staatliche Einflussnahme darauf bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.¹⁰

Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich, dass staatliche Stellen in gewissem Maße dafür werben sollen, dass der Einzelne Akzeptanz für den Staat und seine Ordnung aufbringt, um einen Grundkonsens im Volk zu erhalten.¹¹ Auch mit Blick auf die demokratische Funktion des Willensbildungsprozesses haben sie zu einer größeren Transparenz und daher einem informierten Prozess beizutragen, vgl. § 1 Abs. 2 RhPf LTranspG. Ihr kommunikatives Nachaußentreten kann weiter Rückkoppelungseffekte ermöglichen, aufgrund derer sich auch abseits von Wahlen der Staatswille entlang des Volkswillens bilden kann. Zudem kann es rechtsstaatlich legitimiert als Basis der Kontrolle staatlichen Handelns dienen.¹² Daraus folgt, dass eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit nicht nur gerechtfertigt werden kann, sondern sie vielmehr Teil der Aufgabenerfüllung jeder staatlichen Stelle ist.¹³

Darüber hinaus bestehen weitere, stellenspezifische Sachaufgaben, die es bedingen, auf die Willensbildung des Volkes einzuwirken. Dies kann z. B. in Betracht kommen, wenn förmliche Beteiligungsverfahren durchgeführt oder Aufgaben der Öffentlichkeitswarnung¹⁴ oder der Staatsleitung¹⁵ wahrgenommen werden.

8 F. Drefs, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, Frankfurt a. M. 2018, S. 169.

9 BVerwG NVwZ 2018, 433 Rn. 28, 31 mwN.; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 16.9.2024, Az. 10 LA 84/24; T. Hinderks, Staatliche Kommunikation in den neuen Medien, ZUM 2023, 26 (31).

10 BVerfGE 20, 56 (99 f.); 44, 125 (139 f.); M. Brenner, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., München 2022, § 14 Rn. 46.

11 BVerfGE 44, 125 (147); 63, 230 (243); 138, 102 (114); C. Gramm, Aufklärung durch staatliche Publikumsinformation, Der Staat 30 (1991), 51 (76).

12 BVerfGE 44, 125 (147 f.); 105, 252 (269 f.); M. Kloepfer, Informationszugangsfreiheit und Datenschutz, DÖV 2003, 221 (221 f.).

13 So auch M. Petit, Notwendigkeit und Zulässigkeit justizieller Öffentlichkeitsarbeit in Sozialen Medien, NJW 2024, 2666 (2667 mwN).

14 Vgl. etwa die (Landes-) Umweltinformationsgesetze oder § 28a GenTG.

15 BVerfGE 105, 252 (270); 138, 102 (113 f.); F. Schürmann, Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf, NVwZ 1992, 852 (852 f.).

II. Diskursräume als derzeitige und künftige Mittel

In den von staatlichen Stellen derzeit betriebenen Online-Auftritten werden diese insbesondere tätig, indem sie zu ihrer Aufgabenerfüllung informieren. Die Diskursräume zeichnet aus, dass sich Nutzer daran anknüpfend untereinander und mit der staatlichen Stelle in dafür eröffneten Kommentarbereichen textbasiert austauschen können. Die Kommentarfunktionen stehen grundsätzlich jedem offen. Diese unmittelbare dialogische Auseinandersetzung zwischen dem Staat und Bürgern kann für die oben genannten Zwecke zuträglich sein. Im Vergleich zur lediglich neutralen Information über Intermediäre kann sie möglicherweise sogar in höherem Maße informierend, integrierend und konsensfördernd wirken. Ohne festzulegen, wann die Art und Weise der Öffentlichkeitsarbeit die Grenzen des Zulässigen überschreitet, ist festzustellen, dass jedenfalls der Betrieb solcher Präsenzen als Mittel verfassungsrechtlich legitimer Öffentlichkeitsarbeit und Aufgabenerfüllung zulässig sein kann.

Als künftiges Mittel dafür könnten Diskursräume in einem sogenanntem *Metaversum* angeboten werden. Begrifflich wird damit die Zielvorstellung eines gemeinsamen Raums erfasst, in dem technisch ermöglicht wird, eine virtuelle und erweiterte Realität zu schaffen, die teils eigenständig wahrnehmbar ist und teils mit der realen Welt ineinandergreift.¹⁶ Innerhalb dessen sollen virtuelle, interoperable Räume geschaffen werden, die unterschiedliche Zweck- und Funktionsbestimmungen haben. Diese können wiederum von Personen, denen eine virtuelle Identität, ein sogenannter Avatar, zugeordnet ist, genutzt werden.¹⁷ Aus der Kombination einer realitätserweiternden Wahrnehmbarkeit und der Interoperabilität verschiedener virtueller und realer Räume sollen wirtschaftlich und sozial relevante Interaktions- und Anwendungsmöglichkeiten erwachsen.¹⁸

16 Zur näheren Erläuterung wird verwiesen auf M. Martini/J. Botta, *Der Staat und das Metaversum*, MMR 2023, 887 (888 ff.); M. Kaulartz/A. Schmid/F. Müller-Eising, *Das Metaverse – eine rechtliche Einführung*, RD 2022, 521 (522 ff.); E. Wagner/M. Holm-Hadulla/M. Ruttloff, in: dies. (Hrsg.), *Metaverse und Recht*, München 2023, Vorwort; V. Borkmann/P. Ciziroglou/I. Pantzartzis, *Metaverse: Chancen und Herausforderungen für Kommunen*, Stuttgart, Fraunhofer IAO, 2023 S. 5 f.

17 Dazu Martini/Botta, *Metaversum* (Fn. 16), 888; Kaulartz/Schmid/Müller-Eising, *Metaverse* (Fn. 16), Rn. 5 ff.

18 Borkmann/Ciziroglou/Pantzartzis, *Metaverse* (Fn. 16), S. 5 f.; Martini/Botta, *Metaversum* (Fn. 16), 888 ff.

In als Vorstufen davon begriffenen Angeboten sind bislang nur abgeschlossene virtuelle Welten nutzbar, in denen Nutzer dreidimensionale Bereiche und Räumlichkeiten digital begehen, miteinander interagieren und die dortigen Funktionen nutzen können.¹⁹ International werden entsprechende Angebote staatlicherseits bereits genutzt. So werden virtuelle Räumlichkeiten betrieben, um z. B. einzelne Verwaltungsleistungen anzubieten oder für den Tourismus zu werben.²⁰ In dem „Metaverse Seoul“ der Stadt Seoul konnten Bürger sich unter anderem virtuell treffen und austauschen, Informationsangebote wahrnehmen, virtuelle Abbilder von Sehenswürdigkeiten besuchen oder Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, wie etwa Beschwerden einreichen, Dokumente beantragen oder lokale Steuern zahlen.²¹ Andere staatliche Stellen greifen teils auch auf die „Metaversen“ privater Anbieter zurück.²²

Diese Vorbilder und die Aussicht darauf, einer Vielzahl von Personen in einem Metaversum begegnen zu können, lassen den Schluss zu, dass ein Metaversum insbesondere auch als Mittel der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit und für Beteiligungsverfahren in Betracht kommen kann, sofern dort eine entsprechende Kommunikation ermöglicht wird und Bürger das Medium tatsächlich nutzen. Auch die EU-Kommission stellt in ihrer Strategie für virtuelle Welten heraus, dass diese dazu dienen sollen, öffentliche Dienste anzubieten. Sie könnten die demokratische Teilhabe und Interaktion der Bürger in Konsultationsprozessen verbessern.²³ Eine leicht zugängliche und immersivere Auseinandersetzung zwischen Staat und Bürger könnte die oben genannten Zwecke staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sogar noch

19 Wagner/Holm-Hadulla/Ruttloff, Metaverse (Fn. 16), Vorwort; s. zu einigen Martini/Botta, Metaversum (Fn. 16), 888 f.

20 Borkmann/Cizioglou/Pantartzis, Metaverse (Fn. 16), S. 17; Arab News, Kingdom launches heritage metaverse initiative, 24.2.2024, <https://www.arabnews.com/node/2465806/saudi-arabia>.

21 Seoul Metropolitan Government, Official release of Metaverse Seoul, 25.1.2023, <https://english.seoul.go.kr/official-release-of-metaverse-seoul/>.

22 Vgl. J. Stephen, Tokyo's Government Launches Promo Metaverse on Roblox, XR Today, 22.2.2024, <https://www.xrtoday.com/virtual-reality/tokyos-government-launches-promo-metaverse-on-roblox/>.

23 EU-Kommission, EU-Initiative für das Web 4.0 und virtuelle Welten, EU COM(2023) 442/final, 11.7.2023, S. 2; dies., Towards the next technological transition: Commission presents EU strategy to lead on Web 4.0 and virtual worlds, 11.7.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3718; i. d. S. auch N. Kshetri/Y. Dwivedi/M. Janssen, Metaverse for advancing government: Prospects, challenges and a research agenda, Government Information Quarterly, S. 10; dafür grds. auch Martini/Botta, Metaversum (Fn. 16), 902.

fördern. Mit Blick auf die potenziell vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten sind auch in virtuellen Welten Diskursräume auf Basis textbasierter oder anderweitig verkörperter Nutzerinhalte denkbar, die einen dezentralen und zeitlich voneinander unabhängigen Austausch ermöglichen. Ein in einem Metaverse angelegter staatlicher Diskursraum wäre aber nicht zwingend textbasiert auszugestalten. Die Akteure würden in einem Metaversum in Form von Avataren aufeinandertreffen. Insofern wäre auch ein unmittelbarer avatarbasierter Austausch denkbar, der, gegebenenfalls per Voice-Chat, einen virtuellen Diskurs sprachbasiert ermöglichen und damit eher an klassische Bürgerbeteiligungsformate wie Bürgersprechstunden erinnern würde. Auch der Betrieb von Diskursräumen in einem Metaverse kann daher als Mittel staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und zur Aufgabenerfüllung zulässig sein. Mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Öffentlichkeitsarbeit würde sich die Mittelauswahl zugunsten eines solchen Betriebs umso mehr anbieten, je intensiver ein Metaverse von den Bürgern als Ort des Austauschs genutzt wird.

B. Regelung von Nutzerverhalten in den Diskursräumen

Das Nutzerverhalten in internetbasierten Diskursräumen ist Gegenstand vielfältiger Regulierung. Neben den Anforderungen, die die Rechtsordnung allgemein an entsprechende Inhalte aus straf- und zivilrechtlicher Perspektive stellt, werden insbesondere die Plattformbetreiber in die Pflicht genommen, nutzergenerierte Inhalte zu moderieren.²⁴ Diese stellen ihre Dienstleistungen zur Verfügung, sofern Nutzer einen Plattformnutzungsvertrag mit ihnen schließen.²⁵ Hierin erlegen sie ihren Nutzern Verhaltenspflichten auf, die deren Äußerungsmöglichkeiten über das grundsätzlich rechtlich Zulässige hinaus beschränken.²⁶ Bei Verstößen behalten Plattformbetreiber sich vor, die Nutzerinhalte zu moderieren bzw. Vertragsrechte zu beschränken. Sie schützen insofern ihre wirtschaftlichen Interessen daran, Nutzern und Werbepartnern ein zuträgliches Umfeld zu schaffen.²⁷ Mit Blick auf die

24 Vgl. dazu A. Grünwald/J. Hackl, Inholdemoderation bei Online-Plattformen, MMR 2024, 532 (532 ff.).

25 Vgl. Meta Platforms Ireland Limited, Nutzungsbedingungen, Fassung vom 12.1.2024, <https://www.facebook.com/legal/terms/>; Twitter International Unlimited Company, AGB, Fassung v. 15.11.2024, <https://x.com/de/tos>.

26 Vgl. BGH NJW 2021, 3179 Rn. 59, 73.

27 Vgl. BGH NJW 2021, 3179 (3179 f., Rn. 72 f.).

Pflicht, systemische Risiken zu identifizieren und ihnen entgegenzuwirken, wird dies unionsrechtlich zumindest goutiert, vgl. Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c, 35 Abs. 1 S. 2 lit. c DSA.

I. Benutzungsregeln staatlicher Stellen

Nutzerverhalten in den eigenen Angeboten selbstständig moderieren zu können, ist auch ein Anliegen staatlicher Stellen, die eigene Diskursräume betreiben. Sie binden dort Benutzungsregeln bzw. sogenannte Netiquetten²⁸ ein, die das Nutzerverhalten zumindest teilweise eingrenzen sollen. So behalten sich die staatlichen Stellen insbesondere vor, bei Verstößen Nutzerinhalte zu löschen und Nutzeraccounts zu sperren. Die Maßnahmen werden u. a. an rechtswidrige und strafbare Inhalte geknüpft, Inhalte, die nicht sach- und themenbezogen sind, werbliche Inhalte, Verlinkungen, Beiträge, die Spam und Trolling enthalten sowie Kommentare, die nicht in deutscher Sprache verfasst sind. Zudem wird typischerweise ein sachliches und seriöses Nutzerverhalten gefordert.²⁹

Ein entsprechendes Bedürfnis ist absehbar, wenn staatliche Stellen Präsenzen in einem Metaversum eröffnen, um darin Diskursräume zugunsten ihrer Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben bzw. um Beteiligungsverfahren durchzuführen. Das dortige Nutzerverhalten wäre schließlich nicht nur auf Äußerungen in Form von Kommentaren beschränkt. Auch ein Verhalten, das der Nutzer über seinen Avatar steuert, könnte störend wirken. Zugleich ist denkbar, dass Nutzer virtuelle Gegenstände, die sie im Metaverse erstellen, erschaffen oder jedenfalls verwenden können,³⁰ aufgrund der interoperablen Funktionalitäten auch in dem staatlichen Diskursraum störend nutzen werden. Nutzerverhalten auch staatlicherseits zu moderieren, könnte daher sogar noch relevanter werden.

II. Rechtfertigungsbedürftigkeit

Die staatlich gewährte Möglichkeit, sich in einen Diskurs zu begeben, wird insofern bereits in den derzeitigen Angeboten an staatliche Verhaltensvor-

28 Zum Begriff *P. Jung*, Die Bedeutung der Selbstregulierung für das Lauterkeitsrecht in internationalen Computernetzwerken, GRUR Int. 1998, 841 (841 ff. mwN.).

29 Dazu unten B.II.2.c); vgl. OVG Bautzen BeckRS 2020, 26143 Rn. 2, 25; VG Hamburg BeckRS 2021, 24254 Rn. 4.

30 Vgl. *Kaulartz/Schmid/Müller-Eising*, Metaverse (Fn. 16), Rn. 44 ff.

gaben geknüpft, die die Äußerungsmöglichkeiten von Grundrechtsträgern betreffen. Mit Blick auf die vielfältigen Möglichkeiten von Nutzern, ihren Avatar in einem Metaverse zu steuern, müssten diese noch erweitert werden. Die Benutzungsregeln, die die staatlichen Stellen formulieren, könnten, je nachdem aus welcher Grundrechtsdimension sie zu betrachten sind, rechtfertigungsbedürftig sein.

1. Teilhabe und Freiheitsausübung

Staatliche Stellen wenden Mittel auf, um die Diskursräume zu betreiben, dort fortwährend zu informieren, zu kommunizieren und die Nutzerinhalte zu moderieren, damit Nutzer diese zweckgemäß und innerhalb der Benutzungsregeln verwenden können.³¹ Sie betätigen sich insofern in der Leistungsverwaltung. Zugleich begründen sie damit eine auf den Leistungsvorgang bezogene Verwaltungspraxis, an die sie aufgrund der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 20 Abs. 3 GG, gleichheitsrechtlich gebunden sind, Art. 3 Abs. 1 GG.³² Von dieser kann die jeweilige Stelle nicht ermessensfehlerfrei zu Lasten des Einzelnen und ohne dies sachlich zu rechtfertigen abweichen.³³ Die Nutzer haben daran anknüpfend ein derivatives Teilhaberecht auf eine gleichheitsgerechte Entscheidung über ihre Nutzung aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. der Selbstbindung der Verwaltung.

Zugleich sieht der Leistungsvorgang vor, dass Grundrechtsträger sich in den eröffneten Diskursräumen äußern und sich darin informieren. Ihre dortigen Meinungsäußerungen können insofern von der Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG, geschützt sein. Der Schutzbereich ist ihnen unabhängig von einem vermeintlichen Niveau der Äußerung eröffnet und wird ohne einen spezifischen Raumbezug dort gewährleistet, wo ein Äußernder tatsächlich Zugang findet bzw. wo er sich befindet.³⁴ Weiter stellen die Informationen, die die staatlichen Stellen in ihren Angeboten veröffentlichen, aber auch die nutzergenerierten Inhalte grundsätzlich allgemein zugängli-

31 Vgl. VG Hamburg BeckRS 2021, 24254 Rn. 3; A. Ingold, Behördliche Internetportale im Lichte des allgemeinen Verwaltungsrechts, *Die Verwaltung* 48 (2015), 525 (533 f.).

32 Vgl. BVerwG BeckRS 2013, 56435 Rn. 39; M. Geis, in: F. Schoch/J. Schneider (Hrsg.), *VwVfG*, Bd. 3, 5. EL, München 2023, § 40 Rn. 75 mwN.; J. Milker/S. Schuster, Keine Diskussion, kein Problem?, *NVwZ* 2021, 377 (378 f.).

33 Dazu sogleich unten B.II.2.b); S. Boysen, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 7. Aufl., München 2021, Art. 3 Rn. 74 ff.

34 BVerfGE 128, 226 (265); 90, 241 (247).

che Informationsquellen dar, deren ungehinderte Nutzung zur Unterrichtung von der Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG, geschützt ist. Sofern in einem Metaverse noch hinzutritt, dass Nutzern ermöglicht wird, weitere diskursbegünstigende Handlungen vorzunehmen, wie z. B. sich zwischen Diskursräumen zu bewegen, würde der Leistungsvorgang zumindest auch die Ausübung der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, erfordern.³⁵ Je nach Thematik könnten Grundrechtsträger auch in Ausübung weiterer Freiheiten teilnehmen, wie z. B. Art. 12 Abs. 1 GG, wenn ihnen ermöglicht wird, gewerblich in staatlichen Räumlichkeiten tätig zu werden.³⁶

Der den Nutzern eröffnete Diskursraum, wird insofern im Wege des Teilhabeverhältnisses zur Freiheitsausübung bereitgestellt.³⁷ Der Charakter der Freiheitsrechte ändert sich dabei allerdings nicht. Regelungen und Einzelanordnungen, die den Grundrechtsgebrauch der Nutzer beschränken, können die jeweiligen Freiheitsrechte abwehrrechtlich betreffen.³⁸ In beiden Verhältnissen müsste das Verwaltungshandeln daher insbesondere mit höherrangigem Recht vereinbar sein, Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG.

2. Beschränkungen des Nutzerverhaltens

Wird das Nutzerverhalten entlang der Benutzungsregeln beschränkt, könnte sich dies auf das Teilhabeverhältnis sowie die Freiheitsausübung des Nutzers auswirken. In derzeitigen Angeboten würde sich etwa die Löschung eines Nutzerinhalts dahingehend auswirken, dass dieser nicht mehr abrufbar wäre. Wird ein Nutzer gesperrt, kann dieser typischerweise nicht mehr in dem staatlichen Auftritt kommentieren. Teils ist das Angebot für ihn auch nicht mehr abrufbar und bzw. oder sämtliche seiner Nutzerbeiträge werden gelöscht. Potenzielle Moderationsmaßnahmen in einem Metaverse könnten dies entsprechend umsetzen. Zugleich ist denkbar, dass anlässlich des vieltaligen Nutzerverhaltens ein einzelfallspezifisches Einwirken möglich wird, wie die Sperre lediglich einzelner Funktionalitäten oder virtueller Gegenstände.

35 Vgl. D. Murswiek, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 9, 3. Aufl., Heidelberg 2011, § 193 Rn. 87.

36 Vgl. BVerwG NVwZ 2014, 527 Rn. 24.

37 Vgl. Murswiek, HdbStR (Fn. 35), § 193 Rn. 86 ff.

38 Murswiek, ebenda Rn. 86 f.; vgl. auch A. Knierim, Belastende Benutzungsregelungen, Berlin 2021, S. 175 ff.

a) Eingriffe in Freiheitsrechte

Solche Beschränkungen könnten eingreifend wirken. In derzeitigen Angeboten werden sie überwiegend als Realakte vorgenommen.³⁹ Die Löschung eines Nutzerbeitrags beschränkt grundsätzlich die jeweilige Meinungsäußerung und -verbreitung nachträglich und final. Die in den Benutzungsregeln angekündigten Maßnahmen sowie auch die in die Zukunft gerichtete Sperre knüpfen zudem nachteilige Rechtsfolgen an die Ausübung der Meinungsfreiheit. Bereits aufgrund der Ankündigung in den Benutzungsregeln ist davon auszugehen, dass Nutzer davon absehen werden, den Schutzbereich auszuschöpfen, wenn sie damit rechnen müssen, dass ihre Äußerung als unerwünscht bzw. untersagt eingeordnet werden könnten.⁴⁰ Weiter verhindert das Löschen, dass die in dem betroffenen Nutzerkommentar enthaltenen Informationen von Grundrechtsträgern entgegengenommen werden und sie sich anhand dieser unterrichten können. Die Nutzer sind dadurch unmittelbar in ihrer Informationsfreiheit betroffen. Sofern Nutzer überdies gesperrt und insofern von der Informationsquelle ausgeschlossen werden, erfolgt dies ebenfalls eingreifend.⁴¹ Können sie die Maßnahme umgehen und sich die Informationen, z. B. ohne Anmeldung mit ihrem gesperrten Account verschaffen, kann dies die Eingriffsintensität verringern.⁴² Entsprechende Eingriffe in Art. 5 Abs. 1 GG sind jedenfalls nach Art. 5 Abs. 2 GG rechtfertigungsbedürftig. Die Durchsetzungsmaßnahmen und die zugrundeliegenden Benutzungsregeln bedürften somit einer Ermächtigungsgrundlage, die den Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG, insbesondere hinsichtlich der Rechtssatzqualität,⁴³ genügt und die im Einzelfall verfassungsgemäß angewendet werden kann.

39 BVerwG NVwZ 2023, 602 Rn. 18, 31, 36; VG Mainz BeckRS 2018, 10857 Rn. 69; *M. Libertus*, Sperren und Löschen von User-Content durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf deren Social Media-Präsenzen, CR 2019, 262 (265); *F. Kalscheuer/A. Jacobsen*, Zu der Rechtsnatur und den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eines behördlichen Hausverbots, NVwZ 2020, 370 (371); a. A. *J. Milker*, Die Polizei auf Twitter – Brauchen wir ein Social-Media-Gesetz für staatliche Stellen?, NVwZ 2018, 1751 (1756).

40 Vgl. *G. Warg*, Meinungsfreiheit zwischen Zensur und Selbstzensur, DÖV 2018, 473 (475, 480).

41 VG Hamburg BeckRS 2021, 24254 Rn. 50; *M. Bilsdorfer*, Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken, Saarbrücken 2019, S. 185 f.

42 Vgl. VG Hamburg BeckRS 2021, 24254 Rn. 95.

43 BVerwG NVwZ 2023, 602 Rn. 59.

Dies gälte entsprechend für staatliche Diskursräume im Metaverse. Auch sofern Benutzungsregeln die Nutzeräußerungen aufgreifen, die über Voice-Chat vermittelt werden, würden diese meinungsspezifische Wirkung entfalten können, die gegebenenfalls einer Rechtfertigung im Rahmen des Art. 5 Abs. 2 GG bedürfte. Sofern die dort weitergehend ermöglichte Grundrechtsausübung beschränkt würde, kämen noch vielfältigere Eingriffskonstellationen in Betracht. Die oben genannte Beschränkung der virtuellen Gegenstände eines Nutzers könnte etwa an seiner Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG, zu messen sein.

Für die derzeit angebotenen staatlichen Diskursräume wurden bislang lediglich vereinzelt spezifische Befugnisse einfachgesetzlich gefasst.⁴⁴ Die Benutzungsregeln an sich sind typischerweise allenfalls als untergesetzliche Rechtsnormen ausgestaltet, wenn nicht lediglich als veröffentlichte interne Verwaltungsvorschriften oder öffentlich-rechtliche Willenserklärungen.⁴⁵ Unter zutreffender Kritik⁴⁶ hat sich im Übrigen die Ansicht in Rspr. und Lit. herausgebildet,⁴⁷ dass ein an das öffentlich-rechtliche Hausrecht angelehntes virtuelles öffentlich-rechtliches Hausrecht als Ermächtigungsgrundlage im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG genügen könnte. Sofern bereits mit Blick auf die derzeitigen Benutzungsregeln Zweifel daran bestehen, ob diese auf einer hinreichenden Rechtsgrundlage beruhen, dürfte es die absehbare zunehmende Komplexität potenzieller Grundrechtsausübungen in den virtuellen Diskursräumen des Staates unabdingbar machen, die staatliche Moderation im Metaversum formalgesetzlich zu begleiten.

b) Ausschluss des Teilhaberechts

Wird eine Maßnahme zulasten eines Benutzers ergriffen, könnte dies sein derivativ gewährtes Teilhaberecht an der Benutzung der staatlichen Angebote beschränken oder es gar ausschließen. Zudem könnte er im Vergleich mit anderen Nutzern in gleichheitsrechtlich relevanter Weise benachteiligt werden. Dies kann dann gerechtfertigt sein, wenn das jeweilige Unterscheidungskriterium ermessensfehlerfrei ausgewählt, sachlich gerechtfertigt und

44 Siehe etwa § 31a JustG NRW; § 9 PetG Bremen; zur polizeilichen Generalklausel VG Hamburg BeckRS 2021, 24254 Rn. 51.

45 Vgl. BVerwG NVwZ 2023, 602 Rn. 58 ff.

46 Kritisch BVerwG NVwZ 2023, 602 Rn. 68.

47 Vgl. nur VG Köln BeckRS 2021, 15277 mwN.

i. Ü. verhältnismäßig ist. Neben dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt sich der jeweilige Prüfungsmaßstab dabei insbesondere aus den jeweils betroffenen Sach- und Regelungsbereichen, insbesondere auch aus der Betroffenheit der einzelnen Freiheitsrechte.⁴⁸ Sofern die staatliche Stelle in den Benutzungsregeln entsprechende Kriterien vorformuliert, sind an diese dieselben Anforderungen zu stellen.⁴⁹ Ein Ausschluss von Nutzern kann insofern gerechtfertigt sein, wenn ein – gegebenenfalls eine Wiederholungsgefahr begründender – Verstoß gegen die Benutzungsregeln oder das geltende Recht vorliegt und der Ausschluss auch im Übrigen verhältnismäßig ist.⁵⁰ Ermessensfehler kommen aber insbesondere dann in Betracht, wenn die Benutzungsregeln nicht mit höherrangigem Recht, den von der staatlichen Stelle verfolgten Zwecken und, sofern die Benutzungsregeln untergesetzliche sind, mit einfachem Recht vereinbar sind.⁵¹ Dies steht insbesondere in Frage, wenn die jeweilige Benutzungsregel über einen funktionalen Zusammenhang mit dem Leistungsvorgang hinaus eine eigenständige Belastungswirkung entfaltet.⁵² Für die Benutzungsregeln in derzeitigen Angeboten ist dem folgend insbesondere maßgeblich, ob sie mit Art. 5 Abs. 1, 2 GG vereinbar sind.

Auch kapazitative Erwägungen können hinzuzuziehen sein. Würde ein staatlicher Diskursraum in einem Metaversum etwa in einem Format betrieben, das einer Bürgersprechstunde ähnelt, könnte die Anzahl der Diskutanten staatlicherseits zugunsten des Leistungsvorgangs zweckgemäß beschränkt werden.⁵³ Unter mehreren Benutzungsanwärtern bedürfte es insofern einer ermessensfehlerfreien Auswahlentscheidung, soweit Einzelnen die Teilhabe versagt werden soll.

48 BVerfG NVwZ 2011, 1316 Rn. 77 f. mwN.; insgesamt zur Rechtfertigung U. Kischel, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 59. Ed., München 2024, Art. 3 Rn. 28 ff.

49 Vgl. Geis (Fn. 32), § 40 Rn. 75.

50 Vgl. OVG Münster BeckRS 2015, 46869; VG Mainz MMR 2018, 556 Rn. 98 ff.; T. Frevert/O. Wagner, Rechtliche Rahmenbedingungen behördlicher Internetauftritte, NVwZ 2011, 76 (78 f.).

51 Dazu Knierim (Fn. 38), S. 223 ff.; auch K. Lange, Kommunale öffentliche Einrichtungen im Lichte der neueren Rechtsprechung, DVBl 2014, 753 (756).

52 Knierim (Fn. 38), S. 175 ff., 223 ff.

53 Vgl. S. Ott/B. Ramming, Anspruch auf Aufnahme in eine kommunale Linkliste, BayVBl. 2003, 454 (461); vgl. auch OVG Saarlouis NVwZ-RR 2010, 972 (973).

c) Beispiel: Forderung sachlicher und seriöser Inhalte

In diesem Zusammenhang ist auch die hier beispielhaft herausgegriffene Benutzungsregel zu bewerten, nach der Nutzer sich seriös und sachlich zu verhalten haben. Sie taucht teils maßnahmenbewehrt,⁵⁴ teils als Aufforderung⁵⁵ in den Benutzungsregeln staatlicher Internetpräsenzen auf.

Die Seriosität und die Sachlichkeit sind ausfüllungsbedürftige Begriffe. Ihr objektiver Gehalt ist aus einer objektivierten Adressatensicht entsprechend § 133 BGB zu bestimmen, in der die erkennbare Interessenslage und die Begleitumstände zu berücksichtigen sind.⁵⁶ Die Benutzungsregel steht zunächst im Kontext der erläuterten staatlichen Aufgabenerfüllung und soll dafür ein bestimmtes Nutzerverhalten fördern. Sie weist insofern ein Diskursniveau aus,⁵⁷ das nach den staatlichen Vorstellungen ihrer Aufgabenerfüllung zuträglich ist. Aus der Adressatensicht sollen Beiträge insofern eine gewisse Objektivität in der Form und im Inhalt mit dem Bemühen um Richtigkeit aufweisen.⁵⁸ Damit verbunden ist eine Mäßigungs- und Zurückhaltungsaufforderung in der staatlichen Sphäre,⁵⁹ die sich in einer gewissen Nüchternheit und Distanz ohne überschießende Emotionalität und Schärfe ausdrücken soll. Somit enthält die Benutzungsregel eine an die Meinungsäußerungen der Nutzer gerichtete materielle Verhaltensanforderung, die zugleich ein Unterlassungsgebot für abweichende Nutzerinhalte enthält und auf ein staatlich vorgegebenes Diskursniveau abzielt. Sie ist auch i. V. m. den daran geknüpften Lösch- und Sperrmaßnahmen an Art. 5 Abs. 1, 2 GG zu messen.

54 „Rassistische, sexistische, unsachliche, beleidigende oder in ähnlicher Form unangebrachte Kommentare (z.B. mit personenbezogenen Daten, obszöner Sprache oder Werbung) werden verborgen oder gelöscht, sofern es dem Social Media Team technisch möglich ist (Facebook, Instagram, Youtube, LinkedIn).“ heißt es bei der Polizei Hamburg, Social Media Team & "Netiquette", <https://www.polizei.hamburg/das-social-media-team-793728>.

55 „Wir freuen uns über konstruktive und sachliche Diskussionen.“ heißt es bei dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Netiquette v. 8.4.2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/netiquette-2268818>.

56 BVerwG NVwZ 2023, 602 Rn. 59 mwN.

57 So VG Hamburg BeckRS 2021, 24254 Rn. 34.

58 Sinngemäß so wohl auch VG Hamburg BeckRS 2021, 24254 Rn. 55 f., 64 f., 73.

59 Vgl. dazu auch die Mäßigungspflichten von Beamten T. Masuch, Vom Maß der Freiheit – Der Beamte zwischen Meinungsfreiheit und Mäßigungsgebot, NVwZ 2021, 520 (523 f.).

Die oben dargelegten Grenzen dafür, ob und inwieweit der freie Meinungsbildungsprozess staatlicherseits beeinflusst werden kann, entfalten sich diesbezüglich aber insbesondere daran, dass Art. 5 Abs. 1 GG gerade eine Niveauekontrolle ausschließt, die anhand eines Idealbilds von Diskursen und staatlichen Wertvorstellungen zwischen geschützten und im Meinungsprozess grundsätzlich gleichrangigen Äußerungen differenziert.⁶⁰ Auch im Sinne eines Minderheitenschutzes ist die Meinungsfreiheit nicht allgemein und ohne tatbestandliche Eingrenzung unter den Vorbehalt zu stellen, dass die Äußerungsinhalte herrschenden sozialen oder ethischen Auffassungen entsprechen; wie es in polizeilichen Normen etwa mit dem Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung erfolgt.⁶¹ Eine entsprechende Niveauekontrolle wäre aber mit der geforderten Seriosität und Sachlichkeit verbunden, sofern deren Inhalt lediglich von ausführenden staatlichen Stelle auszufüllen wäre. Es könnte insofern relevant werden, ob Inhalte wertvoll oder wertlos, emotional oder rational sind. Dies wäre wiederum mit dem besondere Bedürfnis an der Machtkritik nicht vereinbar, aufgrund dessen Art. 5 GG gerade eine Vermutung zugunsten der freien Rede vorsieht, nach der auch polemische Schärfen und Übersteigerungen im öffentlichen Meinungskampf zu dulden sind.⁶² In diesem Rahmen sind auch Bestimmungen, die an die Zulässigkeit öffentlicher Kritik oder an die Sorgfaltspflichten bei Tatsachenmitteilungen überhöhte Anforderungen stellen, mit Art. 5 Abs. 1 GG unvereinbar.⁶³ Mangels einer Bestimmtheit wäre die Benutzungsregel auch keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich.⁶⁴ Eine maßnahmenbewehrte Benutzungsregel, nach der sich Nutzer seriös und sachlich zu äußern haben, ist daher nicht zu rechtfertigen. Entsprechend kann auch das Teilhaberecht nicht ermessensfehlerfrei durch sie beschränkt werden.

60 Vgl. Warg (Fn. 40), 474 f.

61 BVerfGE III, 147 (156).

62 Vgl. BVerfGE 7, 198 (208 f.); BVerfG NVwZ-RR 2022, 561 Rn. 12, 18.

63 BVerfGE 42, 163 (170 f.); D. Grimm, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1995, 1697 (1701).

64 Vgl. BVerfGE 107, 104 (128 f.).

C. Einwirkungen Dritter in den Leistungsvorgang

Wählt die staatliche Stelle ein Metaverse oder ein soziales Netzwerk als Infrastruktur, um dort ihre Diskursräume zu betreiben, geschieht dies grundsätzlich in den technischen und gegebenenfalls vertraglichen Gegebenheiten, die dort vorliegen. Diese werden in einem sozialen Netzwerk von dem privaten Plattformbetreiber bestimmt. In einem Metaversum ist es zwar Teil der Zielvorstellung, dass dieses keiner Verfügungsgewalt unterliegt. Absehbar ist aber auch insofern, dass ein Verantwortlicher zumindest auf die technischen Gegebenheiten Einfluss nehmen können wird. Insbesondere in seinen Vorstufen würden entsprechende Angebote in der Hand Privater liegen und wären insofern wohl auf vertraglicher Basis nutzbar.⁶⁵ In beiden Fällen würde die staatliche Stelle daher für Teilaspekte der staatlichen Aufgabenerfüllung auf die Mittel Dritter zurückgreifen.

Dies ist grundsätzlich nicht neu. Im Wege der funktionalen Privatisierung nutzen staatliche Stellen in analogen Konstellationen z. B. Räumlichkeiten privater Anbieter, die sie mieten⁶⁶ oder sie nutzen die Dienstleistungen privater Hardware- und Softwareanbieter.⁶⁷ Allerdings ist damit stets die Problematik verbunden, dass sich die staatliche Stelle in ihrer Leistungsgewährung davon abhängig macht, dass der private Dritte seine Dienste so erbringt, dass die staatliche Stelle den von ihr gewährten Leistungsvorgang aufrecht erhalten kann. Dies gilt umso mehr, als sie nach oben erläuterten Vorbild z. B. derivative Teilhaberechte gegenüber den jeweils Benutzungsberechtigten zu erfüllen hat. Die staatliche Stelle hat insofern in ihrer Mittelauswahl und Organisationsentscheidung zu berücksichtigen, dass sie ihren verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Verpflichtungen entsprechen kann.⁶⁸ Könnte das Handeln eines in die staatliche Aufgabenerfüllung einbezogenen Privaten dem entgegenstehen, ist es erforderlich, dass sich die staatliche Stelle Einwirkungs- und Weisungsrechte vorbehält, um die zweckgemäße Benutzung aufrechterhalten

65 Vgl. auch i. Ü. zur Zusammenarbeit mit Privaten *Kshetri/Dwivedi/Janssen*, Metaverse (Fn. 23), S. 9.

66 Vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 2004, 777 (778).

67 So schon *H. Kube*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 3. Aufl., Heidelberg 2006, § 91 Rn. 67; *M. Frey*, Kommunale öffentliche Einrichtungen im Internet, DÖV 2005, 411 (413 f.).

68 Vgl. VG Neustadt a.d. Weinstraße BeckRS 2019, 4885 Rn. 27.

zu können.⁶⁹ Die staatliche Stelle trifft insofern eine Gewährleistungsverantwortung. Dieser kann sie insbesondere im Wege vertraglicher Abreden mit dem Privaten nachkommen.

In derzeitigen Angeboten kommt eine solche Situation in Betracht, wenn die staatliche Stelle einen ihr zugeordneten Diskursraum in einem sozialen Netzwerk eröffnet und sowohl die Nutzer als auch die Stelle lediglich den plattformtypischen Nutzungsvertrag schließen. Durch ihn wird der private Plattformbetreiber vertraglich berechtigt, dass Nutzerverhalten auch in dem staatlichen Diskursraum zu moderieren und zwar sogar über das hinaus, zu was der Gesetzgeber die staatliche Stelle ermächtigen könnte. Eine solche Konstellation könnte auch in einem Metaverse auftreten.

Weiter kommt auch in einem Metaverse in Betracht, dass nicht nur der Betreiber auf den staatlichen Diskursraum zweck- oder rechtswidrig einwirken kann, sondern andere Nutzer oder Betreiber von virtuellen Räumlichkeiten ebenfalls. Auch insofern trifft die staatliche Stelle die Gewährleistungsverantwortung dazu, den staatlich gewährten Leistungsvorgang aufrechtzuerhalten und den Benutzungsberechtigten die Benutzung zu ermöglichen. In diesem Sinne besteht bereits die Forderung danach, dass auch in einem Metaverse Rechtsverletzungen zivil- und strafrechtlich begegnet werden können muss.⁷⁰ Aus teilhaberechtlicher Perspektive ist zu dem gleichen Schluss zu kommen.

Damit verbunden ist weiter, dass ein nicht reguliertes Metaverse, das z. B. keinen zentralen Betreiber hat und in dem sich eine staatliche Stelle nicht die für ihre Anforderungen passende Räumlichkeit erstellen bzw. ihren Betrieb sichern kann, nicht ermessensfehlerfrei als Mittel staatlicher Aufgabenerfüllung ausgewählt werden kann.

D. Zusammenfassung und Fazit

Eine dem verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsauftrag folgende staatliche Öffentlichkeitsarbeit hat ein Interesse daran, ihren Adressaten an die Orte zu folgen, an denen sie erreichbar sind. Sind dies derzeit noch die sozialen Netzwerke, könnten schon bald Formen eines Metaverses gängig werden. Schon in den derzeitigen Diskursräume entsteht für staatliche Stellen das

69 M. Burgi, in: D. Ehlers/H. Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., Heidelberg 2022, § 10 Rn. 34.

70 Kaulartz/Schmid/Müller-Eising, Metaverse (Fn. 16), Rn. 57 f.

Bedürfnis, missliebiges Nutzerverhalten zu beschränken. Dies könnte in einem Metaversum noch wachsen. Anders als die privaten Anbieter haben die staatlichen Stellen aber ihrer unmittelbaren Grundrechtsbindung zu genügen. Eine Moderation nach privatem Vorbild und daher auch bestimmte Benutzungsregeln sind ihnen versperrt. Zudem haben die staatlichen Stellen in beiden Medien so weit berechtigt zu sein, dass sie die von ihnen eröffneten Leistungsgewährungen aufrechterhalten können und die Teilhabeberechte der Benutzungsberechtigten nicht durch die Einwirkungen Dritter beschränkt werden. Hinsichtlich beider Anforderungen scheinen schon die derzeitigen staatlichen Diskursräume nicht hinreichend einfachgesetzlich ausgestaltet.

