

# Wahlkampf in den sozialen Netzwerken – „Wilder Westen“?

---

juwiss.de/17-2017/

February 8, 2017

von MATTHIAS FRIEHE

**Am 20. November 2016 gab Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) um 19 Uhr in einer Pressekonferenz bekannt, erneut als Bundeskanzlerin zu kandidieren. Die Pressekonferenz dauerte 24 Minuten. Um Punkt 19:24 Uhr verbreitete sich auf Facebook ein erster Prototyp für ein CDU-Wahlplakat: Merkel in zuversichtlicher aber staatsfraulicher Pose, im Hintergrund royales blau – „Kanzlerin Angela Merkel wird 2017 erneut als Bundeskanzlerin kandidieren“. Als Wahltag hat Bundespräsident Joachim Gauck bereits den 24. September 2017 festgelegt.**



Nach den Erfahrungen im US-Präsidentschaftswahlkampf steht in der Öffentlichkeit derzeit die Sorge im Vordergrund, dass gezielte Desinformationen („fake news“) und der Einsatz von Social Bots einen fairen Meinungskampf gefährden könnten. Private Akteure erreichen in den sozialen Netzwerken die Wirkmacht etablierter Medien, ohne dass sie sich journalistischen Sorgfaltsmaßstäben unterwerfen würden. Darauf hat das Recht bisher keine angemessene Antwort. „Wilder Westen“ sind die sozialen Netzwerke aber nicht nur aus Sicht vieler Privatnutzer. Die Bundesregierung testet in Merkels „Neuland“ ebenfalls aus, ob Regeln aus der analogen Welt auch für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit in der digitalen Welt gelten. Merkels erster Wahlkampfpost vom 20. November 2016, 19:24 Uhr – er wurde vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt) verbreitet.

## Grenzüberschreitung zwischen Regierungsinformation und Staatsmedium

---

Seit etwas über einem Jahr betreibt das Bundespresseamt auf Facebook den Account „Bundesregierung“. Täglich werden dort oft mehrere Beiträge gepostet; außerdem reagiert das Bundespresseamt in zahlreichen Antworten auf die Kommentare anderer Nutzer.

Problematisch ist dabei bereits, dass die Grenzen zwischen regierungsamtlicher Information und einem redaktionell-journalistischen Medium verschwimmen. Das für die Betreuung des Auftritts zuständige Referat tritt selbst als die „Redaktion“ auf. Der Facebook-Auftritt verbreitet neben Sachinformationen zur Arbeit der Bundesregierung auch allgemeine Nachrichten, mit denen die Seite offenbar interessanter gemacht werden soll: So gratuliert die Bundesregierung zur Nominierung eines deutschen Films für den Oscar oder verbreitet ein Informationsvideo zum 375. Todestag von Galileo Galilei. Je weniger die Seite der Bundesregierung von einem Nachrichten-Portal wie etwa dem Facebook-Account der Tagesschau zu unterscheiden ist, umso mehr stellt sich die Frage, ob dieser

umfangreiche journalistisch-redaktionelle Auftritt der Bundesregierung mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Medien vereinbar ist. Staatliche Stellen dürfen keine eigenen Zeitungen unterhalten und auch ein Staatsfernsehen wäre unzulässig: Sollte für redaktionell-journalistische Telemedien etwas Anderes gelten?

## Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur unzulässigen Wahlwerbung

---

In seiner Rechtsprechung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings grundsätzlich die Möglichkeit anerkannt, dass sich die Bundesregierung unmittelbar an die Bürgerinnen und Bürger wendet. Anlass für das bis heute maßgebliche Grundsatzurteil aus dem Jahr 1977 (BVerfGE 44, 125) war eine umfassende Öffentlichkeitskampagne der damaligen sozialliberalen Koalition unter Helmut Schmidt (SPD). Damals, noch in der analogen Welt, hatte die Bundesregierung großformatige Anzeigen schalten lassen, in denen sie ihre vermeintlichen Erfolge feierte. Abgebildet wurde dabei auch ein ausführlicher Terminkalender des Bundeskanzlers, der an sechzig Treffen von Schmidt mit ausländischen Staatsmännern erinnerte. In der digitalen Welt werden heute Besuche ausländischer Staatsgäste im Kanzleramt mit aufwendig produzierten Videos begleitet. Als der scheidende US-Präsident Obama im November 2016 noch einmal nach Deutschland kam, zeigte ein Beitrag im Stile einer netflix-Serie, wie Obama neben Merkel beim Aperitif zu den Klängen einer Jazz-Trompete vergnügt mit dem Kopf nickte.

Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner damaligen Rechtsprechung genau solche Beiträge für verfassungswidrig befunden, die bei unbefangener Betrachtung in erster Linie nicht etwa Sachinformationen übermitteln, sondern die Sympathiewerte von einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung steigern sollen. Für die „heiße Wahlkampfphase“ verlangt das Bundesverfassungsgericht in seinem genannten Grundsatz-Urteil überdies sogar einen weitgehenden Verzicht auf die Verbreitung von Sachinformationen. Denn die politische Willensbildung des Volkes solle sich im Vorfeld von Wahlen frei von staatlichen Einflüssen vollziehen. Ausdrücklich haben die Richter damals davor gewarnt, dass ein Verstoß gegen diesen Grundsatz die Gültigkeit von Wahlen beeinflussen kann. Als Orientierungspunkt für die „heiße“ Wahlkampfphase hat das Bundesverfassungsgericht die Bekanntgabe des Wahltermins durch den Bundespräsidenten genannt. Gilt dieser besondere Schutz der Wahlkampfphase auch in der digitalen Welt, dann muss die Bundesregierung ihren Facebook-Auftritt unverzüglich bis zur Wahl stilllegen. Bisher setzt die Bundesregierung aber ihre Facebook-Aktivitäten ungebremst fort. Ein „Update“ der Rechtsprechung von 1977 im Nachgang der Bundestagswahl hätte zu klären, ob sich die Staatsfreiheit der politischen Willensbildung im Vorfeld von Wahlen auch gegen die Funktionslogik sozialer Netzwerke durchsetzt.

## Grundrechtsschutz gegenüber der Löschung von Kommentaren

---

Noch an anderer Stelle gibt es erhebliches Konfliktpotenzial zwischen der Funktionsweise sozialer Netzwerke und den Rechtsprinzipien der analogen Welt. Jeder Post des Bundespresseamts kann kommentiert werden und meist geschieht das auch hundertfach. Wie überall im Netz finden sich in den Kommentaren neben klugen Argumenten auch Hetze bis hin zu Beleidigungen, Verleumdungen und Volksverhetzung. Das

Bundespresseamt versucht mit seiner Netiquette, ein Mindestmaß an respektvollem Umfang zu gewährleisten. Verstößt ein Kommentar gegen diese Netiquette, wird er gelöscht. Obwohl dieses Vorgehen verständlich ist, steht es rechtlich auf tönernen Füßen. Auf Anfrage des Autors berief sich das Bundespresseamt hierfür auf sein „digitales Hausrecht“. Dabei handelt es sich um ein privatrechtliches Instrument. Letztlich beruht es darauf, dass Facebook allen Nutzern die Möglichkeit einräumt, unerwünschte Beiträge auf der eigenen Seite zu löschen. Im Staat-Bürger-Verhältnis ist der Staat aber an die Grundrechte gebunden, und zwar auch dann, wenn er sich privatrechtlicher Instrumente bedient. Überdies ist regierungsamtliches Informationshandeln hoheitliche Tätigkeit. Zwar ist die Bundesregierung nicht verpflichtet, eine Plattform dafür zu schaffen, ihr Informationshandeln zu kommentieren. Ermöglicht sie dies aber, indem sie auf Facebook Beiträge einstellt, so stellt die Löschung einzelner Kommentare einen denkbar schwerwiegenden Grundrechtseingriff in die Meinungsfreiheit dar. Materiell lässt sich dieser Grundrechtseingriff bei strafbaren, also zum Beispiel verleumderischen oder volksverhetzenden Beiträgen rechtfertigen. In jedem Fall ist dafür aber eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich. Diese fehlt bislang. Die Programmcodes von Facebook können sie nicht ersetzen. Die Strafgesetze an sich ermächtigen zwar zu strafrechtlichen Sanktionen im Rahmen eines geordneten Strafverfahrens, rechtfertigen aber nicht die „wilde“ Löschung solcher Beiträge, die nach Einschätzung des Bundespresseamts strafbar sind. Die verwaltungsmäßige Löschung von mutmaßlich rechtsverletzenden Beiträgen ist materiell betrachtet eine (präventiv-)polizeirechtliche Maßnahme. Sie bedürfte einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, welche einerseits die Löschung eines Beitrags ermöglicht, der nach pflichtgemäßer Beurteilung des handelnden Amtsträgers rechtsverletzend ist und daher eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, andererseits aber durch Dokumentations-, Begründungs- und Bekanntgabepflichten sicherstellt, dass sich der Betroffene angemessen gerichtlich gegen eine derartige Maßnahme wehren kann.

Das Bundespresseamt hat dem Autor auf Nachfrage überdies bestätigt, dass die Redaktion neben vermeintlich strafbaren auch andere Beiträge löscht, um „den verständigen Dialog auf den Seiten zu fördern und zu schützen“. Das bezieht sich auf vermeintlich themenfremde Bemerkungen, Wiederholungen, aber auch auf „gerade noch“ strafrechtlich irrelevante Beiträge. Hier begibt sich der Staat in eine materiell grundrechtlich nur schwer zu rechtfertigende Moderatorenrolle. Jenseits der grundrechtsgeprägten „Meinungsstraftaten“ (§§ 130, 185 ff. StGB) ist es eigentlich nicht Sache des Staates, sondern der Medien, öffentlichen Diskurs „zu ordnen“.

## Augenmaß bei der staatlichen Bekämpfung von „fake news“

---

Die Glaubwürdigkeit des Staates bei der Eindämmung von Regellosigkeit im Internet sollte daher zunächst damit beginnen, dass er sich für sein eigenes Handeln selbst Regeln setzt. Schon verfassungsrechtlich sind die staatlichen Interventionsmöglichkeiten in den öffentlichen Meinungsdiskurs begrenzt. Besonderes Augenmaß ist daher auch bei der Frage gefordert, wie der Meinungsdiskurs allgemein in den Weiten des Netzes staatlicherseits reguliert werden kann. Medienberichte, wonach im Aufgabenbereich des Bundesinnenministeriums ein Abwehrzentrum gegen Desinformation eingerichtet werden soll, geben Anlass zur Sorge. Zwar mag es sich um keine Zensur im technischen Sinne

handeln, wenn dort Beiträge erst nach ihrer Veröffentlichung geprüft werden. Sollte eine staatliche Behörde aber den Wahrheitsgehalt von Nachrichtenmeldungen prüfen und Befugnisse erhalten, gegen vermeintliche Desinformationen vorzugehen, wäre dies ein massiver Eingriff in die Staatsfreiheit des politischen Willensbildungsprozesses. Welches Missbrauchspotenzial derartige Instrumente in sich bergen, wurde nach der Amtseinführung von Donald Trump deutlich. Kaum im Amt, drehte der neue US-Präsident den Spieß um. Sein Sprecher drohte Journalisten an, sie zur Rechenschaft zu ziehen, weil sie über die mutmaßlich niedrigere Teilnehmerzahl bei Trumps Amtseinführung im Vergleich zu der von Obama berichtet hatten.

## Presserechtliche Regeln für soziale Netzwerke?

---

Ein verhältnismäßiger Lösungsansatz gegen die Regellosigkeit in sozialen Netzwerken könnte allerdings sein, diese in Zukunft ähnlich wie journalistisch-redaktionell bearbeitete Telemedien presserechtlichen Grundsätzen zu unterwerfen. Beispielsweise könnten sie zur Abbildung von Gegendarstellungen Betroffener verpflichtet werden. Soziale Netzwerke wie Facebook müssten dann eine Gegendarstellung in gleicher Intensität verbreiten wie die Ursprungsinformation. Dies könnte sogar ein effektiveres Mittel zur Bekämpfung von „fake news“ sein als die bloße Löschung von Beiträgen, die ihre Saat ohnehin schon ausgesät haben. Eine solche Übertragung des Presserechts auf Facebook wäre zwar Neuland; aber Facebook dann vielleicht kein Wilder Westen mehr.