

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1600

Microtargeting und andere datengestützte Wahlwerbemethoden in Deutschland

**Eine verfassungsrechtliche Analyse der Nutzung durch
politische Parteien und Kandidaten unter Berücksichtigung
interdisziplinärer Forschungsergebnisse**

Von

Alexander Hinz



Duncker & Humblot · Berlin

ALEXANDER HINZ

Microtargeting und andere datengestützte
Wahlwerbemethoden in Deutschland

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1600

Microtargeting und andere datengestützte Wahlwerbemethoden in Deutschland

Eine verfassungsrechtliche Analyse der Nutzung durch
politische Parteien und Kandidaten unter Berücksichtigung
interdisziplinärer Forschungsergebnisse

Von

Alexander Hinz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahr 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: rdz IMA GmbH, Bonn
Druck: Prime Rate Zrt., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19893-1 (Print)
ISBN 978-3-428-59893-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Einführung und Problemaufriss	19
I. Die stetig wachsende Bedeutung von Daten	19
II. Die Nutzung von Daten für Wahlwerbung	21
B. Untersuchungsgegenstand, terminologische Vorfrage und Methodik	23
C. Gang der Untersuchung	25

Teil 1

Microtargeting als Phänomen	26
A. Microtargeting in den USA	26
I. Wählerdatenbanken	27
1. Daten aus staatlichen Quellen	27
a) Wählerregistrierung	28
b) Weitere Daten aus staatlichen Quellen	29
2. Daten aus kommerziellen Quellen	29
3. Parteieigene Daten	30
4. Zusammenfassung	30
II. Entwicklung der Datenanalysen zur Wähleridentifikation	31
1. Frühere Methoden zur Wähleridentifikation	31
2. Segmentierung und Bezeichnung als „Microtargeting“	31
3. Prädiktive Modelle	33
III. Nutzungszwecke	34
IV. Verbreitungswege	34
V. Beispielfälle zielgerichteter Wähleransprache	35
1. Bush-Kampagne 2004	35
2. Obama-Kampagne 2008	35
3. Obama-Kampagne 2012	36
4. Cruz-Kampagne 2016	36
5. Trump-Kampagne 2016	37
VI. Vor- und Nachteile des Einsatzes von Microtargeting	37

VII. Praktische Einschränkungen und Relativierungen	39
1. Zur Nutzung des Microtargetings im Allgemeinen	39
2. Aussagekraft der Daten aus kommerziellen Quellen	39
3. Aussagekraft der prädiktiven Modelle	40
4. Zusammenfassung	41
VIII. Definitionsansätze	41
IX. Ergebnis	42
B. Microtargeting in Kontext von Online-Werbung	43
I. Targeting von Online-Werbung	43
1. Bedeutung	43
2. Notwendigkeit und Nutzen	44
3. Arten von Targeting	45
a) Inhalt	45
b) Technik	45
c) Verhalten	46
aa) Ausprägungen	46
bb) Funktionsweise	47
d) Zukünftige Targeting-Arten	47
4. Zusammenfassung	48
II. Microtargeting von Online-Werbung	48
1. Definitionsansätze und Definitionsvorschlag	48
a) Zielgruppengröße	49
b) Empfänglichkeit	49
c) Datentiefe	50
d) Definitionsvorschlag	51
2. Microtargeting in sozialen Netzwerken	51
a) Anbieter und Targeting-Arten	52
b) Das Beispiel Facebook	52
aa) Kommunikations- und Werbemöglichkeiten auf Facebook	53
(1) Seitenbeiträge	53
(2) „Beworbene Beiträge“	53
(3) Werbeanzeigen	54
(4) Zusammenfassung	56
bb) Besonderheiten bei politischer Werbung	56
c) Zusammenfassung	57
3. Psychografisches Microtargeting	57
a) Schematisierung durch psychologische Modelle	58
b) Erfassung der Daten	59
aa) Persönlichkeitstests	59

bb) Nutzung von Facebook-Daten	60
(1) Verhalten	60
(2) „Likes“	61
(3) Sprache	62
(4) Zusammenfassung	62
c) Korrelationen mit politischer Orientierung	62
d) Praktische Einschränkungen	64
aa) Verfügbarkeit und Aktualität der Daten	64
bb) Keine Anwendung durch Werbeanbieter	66
e) Zusammenfassung	66
III. Ergebnis	67
C. Datengestützte Wahlwerbemethoden und Microtargeting in Deutschland	68
I. US-Kampagnen als Vorbilder	68
II. Übertragbarkeit?	69
1. Rechtliche Unterschiede	70
a) Wählerregister bzw. Wählerverzeichnisse	70
b) Nutzung sonstiger personenbezogener Daten	72
c) Zusammenfassung	73
2. Sonstige Einschränkungen	73
3. Zusammenfassung	73
III. Datengestützte Wahlwerbemethoden und digitales Microtargeting	74
1. Der datengestützte Haustürwahlkampf	74
a) Entwicklung des datengestützten Haustürwahlkampfes	74
b) Rechtliche Rahmenbedingungen	77
c) Fazit	78
2. Die datengestützte Versendung von Werbebriefen	79
a) Anwendungsfälle	79
b) Rechtliche Rahmenbedingungen	79
c) Fazit	80
3. Nutzung von Microtargeting in der Online-Werbung	80
a) Anwendungsfälle	81
aa) Widersprüchliche Werbebotschaften	81
bb) Interessengerechte Werbebotschaften	82
cc) Sprachlich und inhaltlich zugeschnittene Werbebotschaften	83
dd) Wahl zum Europäischen Parlament 2019	83
ee) Exkurs: Gezielte Werbeansprache parteiaffiner Nutzer durch Ministerien	84
ff) Fazit	84
b) Rechtliche Rahmenbedingungen	85
aa) Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen	85

bb) Anwendbarkeit von § 32 Abs. 1 BWahlG?	86
cc) Strafrechtliche Grenzen	88
c) Fazit	88
4. Zusammenfassung	88
IV. Ergebnis	89
D. Mögliche Auswirkungen und plattformseitig ergriffene Maßnahmen	89
I. Mögliche Auswirkungen der Nutzung von Microtargeting	89
1. Chancen	90
2. Risiken	91
a) Zersplitterung des demokratischen Diskurses	91
b) Verbreitung widersprüchlicher und demobilisierender Botschaften	92
c) Unklarheit des Regierungsauftrags	93
d) Verstärkung des Informationsgefälles	93
e) Manipulation	94
f) Nichtberücksichtigung bestimmter Wähler(-gruppen)	94
g) Polarisierung der Wählerschaft	95
h) Fazit	95
II. Plattformseitig ergriffene Maßnahmen	96
1. Autorisierung zur Schaltung von Wahlwerbung	96
2. Einschränkungen des Werbeinventars und der Targeting-Parameter	97
3. Kennzeichnung der Werbeanzeigen	98
4. Veröffentlichung der ausgesteuerten Werbeanzeigen	98
5. Zusammenfassung	100
III. Ergebnis	100
E. Empirische Erkenntnisse zur Beeinflussung von Wählern	100
I. Mobilisierung von Wählern	101
1. Effekte analoger Mobilisierungsbemühungen	102
a) Effekte des Haustürwahlkampfes	102
aa) Mobilisierungseffekte in den USA	102
(1) Effekte neutraler Mobilisierungsbemühungen	102
(2) Effekte parteipolitisch motivierter Mobilisierungsbemühungen	103
(3) Zwischenfazit	104
bb) Mobilisierungseffekte in Deutschland	104
(1) Studienlage	105
(2) Übertragbarkeit?	105
cc) Zusammenfassung	106
b) Effekte durch Werbebriefe und Flyer	106
aa) Studienlage in den USA	106
bb) Studienlage in Deutschland und Übertragbarkeit	107
cc) Zusammenfassung	108

c) Zusammenfassung	108
2. Effekte digitaler Mobilisierungsbemühungen	108
a) Mobilisierungseffekte in den USA	108
aa) Effekte von Aufrufen sozialer Netzwerke	109
bb) Effekte von Status-Beiträgen in sozialen Netzwerken	110
cc) Effekte von zielgerichteten Werbeanzeigen	111
(1) Effekte neutraler Mobilisierungsbemühungen	111
(2) Effekte parteipolitisch motivierter Mobilisierungsbemühungen ...	112
b) Mobilisierungseffekte in Deutschland und Übertragbarkeit	113
c) Zusammenfassung	114
3. Ergebnis	114
II. Überzeugung von Wählern	115
1. Internationale Studienlage	116
a) Wahlwerbung im Allgemeinen	116
b) Analoges Microtargeting	117
c) Digitales Microtargeting	117
d) Psychografisches Microtargeting	119
aa) Persuasive Effekte kommerzieller Werbung	119
bb) Persuasive Effekte politischer Werbung	121
cc) Zusammenfassung	122
2. Deutsche Studienlage und Übertragbarkeit	123
3. Zusammenfassung	124
III. Ergebnis	125

Teil 2

Verfassungsrechtliche Analyse

127

A. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen für die Nutzung datengestützter Wahlwerbemethoden	127
I. Die Nutzung durch politische Parteien	127
1. Der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt	128
a) Der Begriff der politischen Partei	128
b) Die Funktion der politischen Parteien	131
aa) Die politische Willensbildung des Volkes	131
bb) Mitwirkung	133
c) Anwendung auf datengestützte Wahlwerbemethoden	136
2. Einschlägige Verbürgungen im Einzelnen	136
a) Die Parteienfreiheit	137
aa) Grundrechtsqualität von Art. 21 GG	138

bb) Keine Grundrechtsqualität von Art. 21 GG	138
cc) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	139
dd) Stellungnahme und Zusammenfassung	141
b) Die Anwendung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG	141
aa) Sachlicher Schutzbereich der Meinungsfreiheit	142
(1) Meinungen und Tatsachenbehauptungen	142
(a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Tatsachenbehauptungen	143
(b) Die Kritik aus der Literatur	143
(c) Anwendung auf datengestützte Wahlwerbemethoden	144
(2) Multimediale Äußerungs- und Verbreitungsmöglichkeiten	145
(3) Wirkungsmaximierung	145
(4) Zwischenfazit	147
bb) Anpassung der Schranken	147
(1) Die Schranken von Art. 5 Abs. 1 GG	147
(2) Besondere Gewichtung	148
c) Zusammenfassung	149
3. Zusammenfassung	150
II. Die Nutzung durch einzelne Politiker und Wahlkampfhelfer	150
III. Ergebnis	151
B. Verfassungsrechtliche Grenzen der Nutzung	151
I. Verletzung der Freiheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	153
1. Anforderungen an die Wahl	154
2. Datengestützte Wahlwerbung als Verletzung der Freiheit der Wahl	155
a) Ansichten in der Literatur	156
b) Einfachgesetzlicher Maßstab der unzulässigen Beeinflussung	157
aa) Strafrecht	157
(1) Wählernötigung, § 108 StGB	157
(2) Wählertäuschung, § 108a StGB	158
(3) Wählerbestechung, § 108b StGB	159
(4) Zusammenfassung	161
bb) Unzureichender einfachgesetzlicher Maßstab	161
c) Verfassungsrechtlicher Maßstab: Ähnlich schwerwiegende, unzulässige Einwirkung?	162
aa) Digitales Microtargeting	164
(1) Einwirkung	164
(2) Vergleichbarkeit	164
(a) Bloße Personalisierungsmöglichkeit	164
(b) Fehlende Erkennbarkeit der Personalisierungsmöglichkeit	167
(c) Empirische Erkenntnisse	170

(d) Zusammenfassung	171
(3) Keine Ausgleichs- und Abwehrmöglichkeit	171
(4) Ergebnis	172
bb) Psychografisches Microtargeting	173
(1) Einwirkung	173
(2) Vergleichbarkeit	173
(a) Bloße Personalisierungsmöglichkeit	173
(b) Personalisierungsmöglichkeit bei fehlender Erkennbarkeit ...	175
(c) Empirische Erkenntnisse	176
(d) Zusammenfassung	176
(3) Keine Ausgleichs- und Abwehrmöglichkeit	177
(4) Ergebnis zum psychografischen Microtargeting	177
cc) Datengestützte analoge Wahlwerbung	177
(1) Einwirkung	177
(2) Vergleichbarkeit	177
(a) Kaum Wissensvorsprung und Erkennbarkeit	178
(b) Empirische Erkenntnisse	179
(c) Zusammenfassung	180
(3) Ergebnis zu datengestützter analoger Wahlwerbung	180
dd) Zwischenergebnis	181
d) Fazit	181
3. Ergebnis	181
II. Verletzung der Geheimheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG?	181
1. Anforderungen an die Wahl	182
2. Ansichten in der Literatur	184
a) Individuelle Wahrscheinlichkeitsberechnungen <i>vor</i> der Wahl	184
b) Individuelle Wahrscheinlichkeitsberechnungen <i>nach</i> der Wahl	185
c) Genauigkeitsschwelle	185
3. Verletzung der geheimen Wahl durch datengestützte Wahlprognosen?	186
a) Verletzung durch kollektivbezogene Wahrscheinlichkeitsberechnungen	186
b) Verletzung durch – hypothetische – individuelle Wahrscheinlichkeitsbe- rechnungen	188
aa) Keine Kenntnisnahme der Stimmabgabe	189
(1) Anknüpfungspunkt und Maßstab	189
(2) Anwendung auf individuelle Wahrscheinlichkeitsberechnungen	190
bb) Im Vorfeld der Wahl	191
(1) Anknüpfungspunkt und Maßstab	191
(2) Anwendung auf individuelle Wahlprognosen	192
cc) Im Nachgang der Wahl	193
(1) Anknüpfungspunkte und Maßstäbe	194

(2) Anwendung auf individuelle Wahrscheinlichkeitsberechnungen	195
dd) Zwischenergebnis	197
c) Zwischenergebnis	197
4. Ergebnis	197
III. Verletzung der Öffentlichkeit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	198
1. Anforderungen an die Wahl	198
2. Verletzung durch datengestützte Wahlwerbemethoden	199
a) Erstreckung auf Wahlkommunikation und Wahlkampf?	199
aa) Keine Ausübung staatlicher Macht	200
bb) Die Öffentlichkeit von Wahlkampf und Wahlkommunikation als Ge- lingensbedingung der Wahl	201
(1) Die Wahl als Manifestation des Volkswillens	202
(2) Die politische Willensbildung und Öffentlichkeit	203
(a) Die politische Meinungs- und Willensbildung in der Recht- sprechung des Bundesverfassungsgerichts	203
(b) Die Bildung der öffentlichen Meinung	205
(c) Die Bedeutung politischer Öffentlichkeit für die Demokratie	208
(3) Der Wahlkampf und Öffentlichkeit	209
(4) Wahlkommunikation und Öffentlichkeit	212
cc) Zwischenergebnis	214
b) Fehlende Öffentlichkeit bei digitalem Microtargeting?	214
aa) Pluralität von Öffentlichkeit	215
bb) Fragmentierung als Herausforderung und konkreter Maßstab	217
cc) Öffentlichkeitswidrigkeit des Einsatzes digitalen Microtargetings	219
(1) Schaffung von Teilöffentlichkeiten	219
(a) Online-Plattformen und Teilöffentlichkeiten	219
(b) Einseitig konstruierte Teil-/Individualöffentlichkeiten	220
(2) Isolation	220
(a) Keine unüberwindbare technische Isolation einzelner Nutzer	220
(b) Inhaltliche Isolation	221
(c) Auswirkungen auf die Funktion des öffentlichen Diskurses	223
(d) Erschwerend: Bedeutung des digitalen Raums für die Mei- nungsbildung	224
(3) Zwischenergebnis	226
dd) Fazit	227
c) Verletzungs- oder Gefährdungslage	227
3. Ergebnis	228
C. Verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis	228

Teil 3

Regulierungsbedürftigkeit	230
A. Schutzpflicht	230
B. Konkrete Regulierungsvorschläge	231
I. Digitales Microtargeting	231
1. Schutz der Freiheit der Wahl	231
2. Schutz der Öffentlichkeit der Wahl	233
II. Psychografisches Microtargeting	234
C. Einschätzung ergriffener gesetzgeberischer Maßnahmen	235
I. Die Regelungen des Medienstaatsvertrages (MStV)	235
II. Die Regelungen des Digital Services Act (DSA)	237
1. Darstellung der relevanten Regelungen	237
2. Analyse und Stellungnahmen	239
a) Art. 26 DSA	239
aa) Art. 26 Abs. 1 DSA	239
bb) Art. 26 Abs. 3 DSA	240
b) Art. 28 DSA	244
c) Art. 39 DSA	245
d) Zusammenfassung	245
III. Die Regelungen der Verordnung über die Transparenz und das Targeting poli- tischer Werbung	246
1. Die Verordnung im Überblick	247
a) Erstes Kapitel	248
b) Zweites Kapitel	249
c) Drittes Kapitel	250
d) Viertes und fünftes Kapitel	250
2. Analyse ausgewählter Normen und Stellungnahmen	251
a) Art. 11 und 12 Targeting-VO	251
b) Art. 13 Targeting-VO	254
c) Art. 18 und 19 Targeting-VO	255
3. Zusammenfassung	258
IV. Ergebnis	259
Zusammenfassung und Ausblick	260
Literaturverzeichnis	264
Sachwortverzeichnis	284

Einleitung

A. Einführung und Problemaufriss

I. Die stetig wachsende Bedeutung von Daten

Die stetig zunehmende digitale Vernetzung der Menschen verändert zahlreiche Aspekte des täglichen Lebens. Dies betrifft neben dem Nachrichten- und Medienkonsum auch die Informationsbeschaffung und die soziale Interaktion, insbesondere das Einkaufs- und Kommunikationsverhalten. Nahezu jede gesuchte Information lässt sich mit wenigen Klicks auffinden, ebenso kann beinahe jedes Produkt problemlos bestellt, bezahlt und nach Hause geliefert werden. Über Chats und Foren, insbesondere jedoch soziale Netzwerke können sich Menschen mit ihren Freunden, Bekannten und potenziell jedem anderen Nutzer zu allen denkbaren Themen austauschen und dabei, so sie wollen, anonym bleiben. Diese weltweite Vernetzung erleichtert mithin maßgebliche Aspekte des täglichen Lebens. Dabei darf jedoch nicht ausgeblendet werden, dass durch die Digitalisierung immer weiterer Lebensbereiche enorme Datenmengen („Big Data“¹) entstehen. In der Tat wächst die Menge an Daten mit fortschreitender Digitalisierung exponentiell an. Zur Veranschaulichung wurden verschiedene illustrative Schätzungen respektive Berechnungen angestellt. Während teilweise auf die recht abstrakte Schätzung verwiesen wurde, die weltweit existierende Datenmenge verdoppele sich alle zwei Jahre,² mutmaßten die Autoren einer jüngeren Veröffentlichung eines großen Datenunternehmens, dass sich die weltweit jährlich entstehende Datenmenge im Jahr 2025 allein im Vergleich zum Jahr 2018 bereits mehr als verfünffacht haben und sich auf insgesamt 175 Zettabytes belaufen werde³. Zur Verdeutlichung: Ausgeschrieben handelt es sich bei einem Zettabyte um eine Eins mit 21 Nullen.

Diese durch verschiedene Verhaltensweisen und Zugänge in der digitalen Sphäre entstehenden Daten sind für sich genommen möglicherweise weniger aufschluss-

¹ Grundlegend und ausführlich zu dem Phänomen Big Data und der Begriffsentwicklung *Mayer-Schönberger/Cukier*, Big Data, S. 12 f. und passim; zu den zahlreichen Nutzungsmöglichkeiten von Big Data *Mainzer*, Die Berechnung der Welt, S. 227 ff. und passim; aus der rechtswissenschaftlichen Literatur hierzu allgemein etwa *Hoffmann-Riem*, AöR 142 (2017), 1 (6 f.); zu den datenschutzrechtlichen Implikationen bereits *Weichert*, ZD 2013, 251 ff. und *Martini*, DVBl. 2014, 1481 ff.; *Paal/Hennemann*, NJW 2017, 1697 (1698 f.) untersuchen Big Data außerdem aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive.

² *Mainzer*, Die Berechnung der Welt, S. 232.

³ *Reinsel/Gantz/Ryding*, Digitization of the World, S. 3.

reich und interessant. Fließen unterschiedliche Arten von Daten jedoch zusammen und werden diese insbesondere über einen längeren Zeitraum gesammelt, so lassen sich hieraus unter Umständen schon deutliche Verhaltensmuster erkennen und Rückschlüsse auf die Lebensgewohnheiten einzelner Personen ziehen. Mithilfe verschiedener Analysemethoden können innerhalb dieser immer größer werdenden Datenmengen bislang unentdeckte Muster erkannt werden.⁴ Diese können – je nach Kontext –⁵ bedeutsame Erkenntnisse liefern und z. B. zur zukünftigen Geschäfts-optimierung beitragen.

Kommerziell tätige Unternehmen können dadurch ihren Kundinnen und Kunden abhängig von ihrem Einkaufsverhalten (oder dem Einkaufsverhalten „ähnlicher“ Kunden) passende andere Waren oder Rabatte anbieten. Zur Illustration der praktischen Möglichkeiten prädiktiver Modellierungen in kommerziellem Zusammenhang wird des Öfteren auf eine Geschichte über ein junges Mädchen in den Vereinigten Staaten von Amerika (im Folgenden: USA) rekurriert.⁶ Danach soll einer Supermarktkette durch die Auswertung der Daten über das Einkaufsverhalten ihrer Kunden belastbare Prognosen darüber möglich gewesen sein, ob Kundinnen schwanger waren und wenn ja, in welcher Phase der Schwangerschaft diese sich befanden. Dies sollte z. B. dazu dienen, diesen Kundinnen zu bestimmten Zeitpunkten der Schwangerschaft Gutscheine für typischerweise benötigte Produkte zusenden zu können. So erhielt das eingangs erwähnte – noch minderjährige Mädchen – von der Supermarktkette Coupons über Umstandskleidung und vergleichbare Produkte, angeblich noch bevor ihre Eltern überhaupt von der Schwangerschaft wussten.

Ob sich diese Geschichte tatsächlich so zugetragen hat, kann freilich nicht mit Bestimmtheit festgestellt werden. Angesichts so mancher Ergebnisse wissenschaftlicher Studien zur Aussagekraft von Daten erscheint sie jedoch alles andere als unrealistisch. So haben beispielsweise Computerwissenschaftler im Rahmen einer Studie den Rhythmus der Tastenanschläge an einer Computertastatur analysiert, woraus sie mit sehr großer Exaktheit die Gefühlslage der jeweiligen Nutzer ableiten konnten.⁷ In einer anderen Studie konnte gezeigt werden, dass sich auch von den Nutzungsgewohnheiten des Smartphones auf emotionale Zustände schließen lässt.⁸ Darüber hinaus zeigten andere Studien schon Jahre zuvor, dass sich demografische Angaben wie das Alter und das Geschlecht des jeweiligen Nutzers anhand des Schreibstils in Blogs⁹ und des Surfverhaltens¹⁰ durchaus zuverlässig

⁴ Weichert, ZD 2013, 251 (252 f.).

⁵ Trute, in: Bär/Grädler/Mayr (Hrsg.), Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht, S. 313 (315).

⁶ Dazu Duhigg, *The Power of Habit*, S. 182 ff.

⁷ Epp/Lippold/Mandryk, CHI '11, 715 ff.

⁸ LiKamWa et al., *MobiSys* '13, 389 ff.

⁹ Schler et al., AAAI Spring Symposium on Computational Approaches to Analyzing Weblogs 2006, 199 ff.

bestimmen lassen. Onlinedienste wie soziale Netzwerke oder Suchmaschinen verfügen aufgrund ihrer heutigen Omnipräsenz und Vernetzung über ganz besonders viele Daten, aus denen sich Erkenntnisse über einzelne Nutzer gewinnen lassen können. In einer im Jahr 2021 veröffentlichten Dokumentation gelang im Rahmen eines (Kunst-)Experiments die präzise Rekonstruktion des Lebens einer Person allein anhand der Informationen aus einem Datensatz, der lediglich die Suchanfragen der vergangenen fünf Jahre dieser Person enthielt.¹¹

Die Vernetzung zahlreicher, für sich genommen scheinbar unbedeutender Daten kann daher gleichwohl äußerst bedeutsame Erkenntnisse über denjenigen zulassen, der sie hinterlässt. Bereits im Jahr 1983 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz festgestellt, dass es angesichts der Möglichkeit „der automatischen Datenverarbeitung kein ‚belangloses Datum‘ mehr“ gebe.¹² Dies gilt in Zeiten von Big Data umso mehr.

II. Die Nutzung von Daten für Wahlwerbung

Diese aus den Daten gewonnenen Erkenntnisse lassen sich auch für politische Zwecke instrumentalisieren. Der Einsatz von Daten für Wahlwerbung wurde insbesondere in Folge des US-Präsidentschaftswahlkampfes 2016 weltweit bekannt und öffentlich debattiert. Der Wahlkampf im Vorfeld der 58. US-amerikanischen Präsidentschaftswahl 2016 kulminierte Anfang November jenes Jahres in der für viele Beobachter überraschenden Wahl des Republikanischen Kandidaten Donald Trump, der zuvor im Wesentlichen als Unternehmer und Fernsehpersönlichkeit in der Öffentlichkeit bekannt geworden war. Mit dem Wahlkampf und der Wahl von Trump lassen sich – wie sich in den Jahren nach der Wahl herausstellte – auch die Unternehmen Facebook (mittlerweile: Meta) und Cambridge Analytica in Verbindung bringen. Inzwischen wurde dieser Sachverhalt von internationalen Aufsichtsbehörden untersucht,¹³ beteiligte Akteure haben Bücher mit ihren Einschätzungen dazu verfasst¹⁴ und auch journalistisch wurde sich intensiv und kontinuierlich damit

¹⁰ Hu et al., WWW'07, 151 (159); Goel et al., Proceedings of the Sixth AAAI Conference on Weblogs and Social Media 2012, 130 (136).

¹¹ Der Dokumentarfilm „Made to Measure“ ist unter <https://www.madetomeasure.online/de/experience> abrufbar (zuletzt abgerufen am 01.06.2024).

¹² BVerfGE 65, 1 (45).

¹³ Siehe den Abschlussbericht der britischen Datenschutzbehörde (ICO) vom 02.10.2020, https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2618383/20201002_ico-o-ed-l-rtl-0181_to-julian-knight-mp.pdf; ferner dazu auch der Abschlussbericht der kanadischen Datenschutzbehörde vom 25.04.2019, <https://www.priv.gc.ca/en/opc-actions-and-decisions/investigations/investigations-into-businesses/2019/pipeda-2019-002/> (beide zuletzt abgerufen am 01.06.2024).

¹⁴ Es sei auf die ausführlichen persönlichen Schilderungen der Geschehnisse durch die ehemaligen Mitarbeiter des Unternehmens, Kaiser, Die Datendiktatur, passim und Wylie, Mindf*ck, passim verwiesen.

befasst¹⁵. Die öffentliche Debatte zu diesem Fallkomplex betrifft nicht nur Themen wie gezielte und verdeckte Desinformationskampagnen, „Fake News“¹⁶ und die (potenzielle) Einmischung fremder Mächte in den Wahlkampf, sondern auch die intensive Nutzung verschiedener Arten von Daten im Rahmen von Wahlkämpfen. Bereits vor der US-Präsidentschaftswahl, im September 2016, hielt der ehemalige Geschäftsführer von Cambridge Analytica, Alexander Nix, im Rahmen des jährlich stattfindenden „Concordia Summit“ in New York City einen Vortrag mit dem Titel „The Power of Big Data and Psychographics“, in dem er behauptete, dass das Unternehmen über 220 Millionen psychografische Profile der amerikanischen Wähler verfüge, die für politische Zwecke instrumentalisiert werden könnten.¹⁷ Im Rahmen seiner Präsentation führt Nix mehrere illustrative Beispiele an. So sei das Beispiel genannt, dass das Unternehmen potenziellen Wählern, deren individuelles Persönlichkeitsprofil starke neurotische Züge zeige, Werbeanzeigen aussteuern könne, in denen der Kandidat neben dem Bild, auf dem ein stattfindender Einbruch zu sehen ist, die Bedeutung des Rechts zum Waffenbesitz zur Verteidigung des Eigenheims betone.¹⁸ Vielfach wurde über eine Verstrickung von Cambridge Analytica in den Wahlkampf berichtet, das nicht nur psychografisches Targeting eingesetzt haben soll, um die Wähler zugunsten Trumps zu beeinflussen.¹⁹ Tatsächlich veröffentlichte das Unternehmen im Anschluss an die Wahl Trumps sogar eine Pressemitteilung, in der es ihren „revolutionäre[n] Ansatz datengetriebener Kommunikation“²⁰ als einen maßgeblichen Faktor der Wahl Trumps pries. Der Psychologe Michal Kosinski wurde in diesem Zeitraum der breiten Öffentlichkeit als Protagonist eines Zeitungsartikels bekannt, in dem ausgeführt wurde, dass er die Aussagekraft von Daten in Form von „Likes“ und deren praktischen Nutzen schon Jahre zuvor beweisen konnte.²¹ Der Zeitungsartikel wurde jedoch vielfach kritisiert,

¹⁵ Eine Auswahl journalistischer Beiträge hierzu findet sich auf den Themenseiten „Cambridge Analytica“ von Zeit Online, <https://www.zeit.de/thema/cambridge-analytica> und „The Cambridge Analytica Files“ des Guardian, <https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files> (beide zuletzt abgerufen am 01.06.2024).

¹⁶ Anschaulich hierzu *Nemitz/Pfeffer*, Prinzip Mensch, S. 223 ff.; zum Begriff *Flint*, Fake News im Wahlkampf, S. 59 ff. sowie ausführlich zur verfassungsrechtlichen Bewertung dieses Phänomens S. 133 ff.

¹⁷ Die Präsentation ist auf YouTube unter www.youtube.com/watch?v=n8Dd5aVXLCC abrufbar (zuletzt abgerufen am 01.06.2024).

¹⁸ Ab Minute 3:50 der genannten Präsentation.

¹⁹ *Müller von Blumenron*, Das Ende des Wahlkampfs, wie wir ihn kennen, FAZ Online, 05.12.2016, <https://www.faz.net/aktuell/politik/von-trump-zu-biden/donald-trump-siegt-bei-us-wahl-2016-durch-social-media-14559570.html>; *Reinbold/Schnack*, „Ich ganz allein habe Trump ins Amt gebracht“, Spiegel Online, 06.12.2016, www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/donald-trump-und-die-daten-ingenieure-endlich-eine-erklaerung-mit-der-alles-sinn-ergibt-a-1124439.html; *Confessore/Hakim*, „Data Firm Says ‚Secret Sauce‘ Aided Trump; Many Scoff“, The New York Times, 06.03.2017, www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/cambridge-analytica.html (alle zuletzt abgerufen am 01.06.2024).

²⁰ Zitiert nach *Grassegger/Krogerus*, Das Magazin 48/2016, S. 11.

²¹ *Grassegger/Krogerus*, Das Magazin 48/2016, S. 11 ff.

insbesondere da die Autoren suggerierten, dass diese Methoden der hauptsächliche Grund für den Wahlsieg Trumps gewesen sei, obgleich keine Belege dafür geliefert werden konnten.²² Daraufhin räumten die Autoren handwerkliche Fehler ein.²³ Ungeachtet des tatsächlichen Einflusses zeigen diese Geschehnisse, dass Daten und umfassende Datenanalysen auch in der politischen Sphäre zu Zwecken der Wahlwerbung zum Einsatz gelangen.

B. Untersuchungsgegenstand, terminologische Vorfrage und Methodik

Der in diesem Zusammenhang vielfach verwendete Begriff des „Microtargeting“ weist Verknüpfungen mit allen diesen Themen auf und soll insbesondere den digitalen Wahlkampf der Trump-Kampagne stark geprägt haben. Über die politische Nutzung von Daten im Allgemeinen und Microtargeting im Besonderen wurde auch in der deutschsprachigen Presse in Folge der Wahl Trumps vielfach²⁴ berichtet. Im Rahmen der Berichterstattungen wurde gelegentlich darauf hingewiesen, dass dieses Instrument schon in früheren Wahlzyklen, etwa im Vorfeld der US-Präsidentenwahl 2012, zum Einsatz gekommen sei. Auch über den Einsatz von Microtargeting durch politische Parteien in Deutschland wurde berichtet, nicht selten wurden dabei Sorgen um die Integrität demokratischer Wahlen artikuliert.

Vor diesem Hintergrund drängen sich aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht mehrere Fragestellungen auf, denen im Rahmen der vorliegenden Arbeit nachgegangen wird. Zunächst stellt sich die Frage nach den einfachgesetzlichen Grundlagen der Nutzung von Daten und der Anwendung von Microtargeting durch politische Par-

²² *Fischer*, Eine 1400-Prozent-Bombe?, Neue Zürcher Zeitung, 10. 12. 2016, <https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/psychological-targeting-eine-1400-prozent-bombe-id.133792>; *Mützel*, Was an dem Bomben-Artikel, den alle geteilt haben, falsch ist, Vice, 06. 12. 2016, <https://www.vice.com/de/article/78k5ab/was-an-dem-big-data-artikel-den-gerade-alle-teilen-falsch-ist-und-warum-er-trotzdem-wichtig-ist>; *Rosenfelder*, Der große Big-Data-Schwindel, Die Welt, 05. 12. 2016, <https://www.welt.de/kultur/article159999225/Der-grosse-Big-Data-Schwindel.html>; *Hanimann*, Alles für eine gute Story, Die Wochenzeitung, 08. 12. 2016, <https://www.woz.ch/-7527> (alle zuletzt abgerufen am 01. 06. 2024).

²³ *Grassegger/Krogerus*, Auf die Bombe folgten die Explosionen, Tagesanzeiger, 10. 12. 2016, <https://www.tagesanzeiger.ch/ausland/amerika/auf-die-bombe-folgt-die-explosionen/story/23589810> (zuletzt abgerufen am 01. 06. 2024).

²⁴ Siehe etwa *Christl*, An ihren Daten sollt ihr sie erkennen, FAZ Online, 21. 12. 2016, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/big-data-im-wahlkampf-ist-microtargeting-entscheidend-14582735.html>; *Beuth*, Big Data allein entscheidet keine Wahl, Zeit Online, 06. 12. 2016, <https://www.zeit.de/digital/internet/2016-12/us-wahl-donald-trump-facebook-big-data-cambridge-analytica>; *Brühl*, Können Parteien mit personalisierter Werbung die Wahl manipulieren?, Süddeutsche Zeitung, 12. 07. 2017, <https://www.sueddeutsche.de/digital/wahlkampf-in-sozialen-medien-koennen-parteien-mit-personalisierter-werbung-die-wahl-manipulieren-1.3581781> (alle zuletzt abgerufen am 01. 06. 2024).

teien und Kandidaten in Deutschland. Darüber hinaus ist auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen einzugehen, die den Einsatz datengestützter Wahlwerbemethoden in Deutschland decken. Des Weiteren stellt sich insbesondere angesichts des vielfach thematisierten Manipulationspotenzials die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen der Nutzung. Konkret ist dies unter Heranziehung der in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG enthaltenen Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Freiheit, der Geheimheit und der Öffentlichkeit der Wahl zu bestimmen. Möglich erscheinen Auswirkungen auf die individuelle Willens- und Meinungsbildung des Einzelnen. Daneben könnte auch die Integrität des öffentlichen demokratischen Diskurses durch das Microtargeting in unzulässiger Weise verzerrt werden. Es ist damit der Frage der verfassungsrechtlichen (Un-)Zulässigkeit dieser datengestützten Wahlwerbemethode nachzugehen.

Um die (verfassungs-)rechtlichen Implikationen hinreichend und fundiert untersuchen zu können, ist unabdingbar, sich zunächst zu vergegenwärtigen, worum es sich bei dem Microtargeting handelt. Zwar lässt sich mit Blick auf den Wortlaut zunächst feststellen, dass das englische Wort „targeting“ mit dem Verb „(to) target“ bzw. dem Nomen „target“ verwandt ist, was sich mit „zielen“ oder „anvisieren“ bzw. „Ziel“ ins Deutsche übersetzen lässt. Das Präfix „Micro“ bzw. im Deutschen „Mikro“ stammt von dem griechischen Wort mikrós (μικρός) ab, das sich mit „klein“, „gering“ oder „fein“ ins Deutsche übersetzen lässt.²⁵ Anhand der Wortzusammensetzung lässt sich bereits erkennen, dass es sich bei dem Microtargeting um eine spezielle Form des Targetings handelt. Microtargeting lässt sich damit zunächst als Steigerung der Genauigkeit des Zielens verstehen, als sehr feines oder kleinteiliges Zielen.

Da der Begriff sowohl in der medialen als auch in der wissenschaftlichen Debatte indes nicht einheitlich verwendet wird, ist von Bedeutung, sich die Entwicklung des Begriffs und die unterschiedlichen Begriffsverständnisse und Anwendungsbereiche vor Augen zu führen. Dafür werden die unterschiedlichen, wiewohl zusammenhängenden Bereiche der Begriffsnutzung einzeln dargestellt. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Fragen zu erörtern, wann und zu welchem Zweck das Microtargeting ursprünglich entwickelt wurde und wie es funktioniert. Ferner wird angesichts der bisweilen vollmundigen Behauptungen mancher Praktiker der Frage nachgegangen, ob und wenn ja, welche Effekte des Microtargetings tatsächlich empirisch belegt sind. Dabei geht es im Kern um die Frage, ob sich Wahlberechtigte dadurch tatsächlich in ihren politischen Ansichten manipulieren und gar umpolen lassen.

Zur hinreichenden Beantwortung der Forschungsfragen sowie zur Ermöglichung einer fundierten rechtswissenschaftlichen Beurteilung ist der Rückgriff auf die Erkenntnisse anderer, fachfremder Disziplinen mithin zwingend notwendig. Die Darstellung der Funktionsweisen des Microtargetings im Rahmen der Online-

²⁵ Duden.de, „Mikro“, https://www.duden.de/rechtschreibung/mikro_ (zuletzt abgerufen am 01.06.2024).

Werbung wird beispielsweise insbesondere auf wirtschaftswissenschaftliche Literatur gestützt, während die praktischen Anwendungsfälle sowie die empirischen Erkenntnisse zu den Wirkungen von Microtargeting durch politische Parteien in Deutschland und den USA unter Rückgriff auf politik- und kommunikationswissenschaftliche, aber auch verhaltenspsychologische Literatur erfolgt.

Der Untersuchung liegen daher mehrere methodische Ansätze zugrunde. Zum einen folgt die Arbeit einem „desk-study“-Ansatz, der mit Blick auf die USA komparatistisch angelegt ist. Es wurde mithin ausschließlich die bereits existierende Literatur – auch anderer Wissenschaften – ausgewertet. Die Erhebung eigener empirischer Daten erfolgte nicht. Zum anderen stützt sich die Untersuchung auf die klassische juristische Hermeneutik und erfolgt überdies rechtsdogmatisch. Gerade das Ineinandergreifen dieser methodischen Ansätze ermöglicht eine umfassende und fundierte Analyse des Untersuchungsgegenstands.

C. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Im Rahmen des ersten Teils wird das Phänomen Microtargeting ausführlich analysiert. Anliegen des ersten Teils ist es, zu verdeutlichen, worum es sich beim Microtargeting handelt, wie es funktioniert und welche Nutzungsmöglichkeiten in Deutschland bestehen. Von besonderem Interesse ist darüber hinaus die Frage, wie effektiv dieses Instrument sein kann. Gegenstand des zweiten Teils ist die Analyse der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Microtargetings und anderer datengestützter Wahlwerbemethoden in Deutschland. Dabei ist einerseits auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen auf Seiten der handelnden Akteure, mithin der politischen Parteien und Kandidaten, zu blicken. Sodann werden die verfassungsrechtlichen Grenzen der Nutzung aufgezeigt, wobei der Fokus auf dem Spannungsverhältnis mit den Wahlrechtsgrundsätzen liegt. Anliegen des dritten Teils ist die Darstellung der Regulierungsbedürftigkeit dieses Werbeinstruments. Dabei werden unter Rückgriff auf die Ergebnisse des zweiten Teils eigene Regulierungsvorschläge gemacht, bevor die zwischenzeitlich ergriffenen legislativen Maßnahmen analysiert werden.