Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 115

Die Grundrechtsbindung der Betreiber sozialer Netzwerke

Eine Untersuchung der Grundrechtswirkungen im europäischen Mehrebenensystem unter Berücksichtigung des Digital Services Acts

Von

Florian Meixner

Duncker & Humblot · Berlin

FLORIAN MEIXNER

Die Grundrechtsbindung der Betreiber sozialer Netzwerke

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Christian Seiler

in Gemeinschaft mit

Jochen von Bernstorff, Michael Droege, Martin Heckel,
Karl-Hermann Kästner, Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt,
Martin Nettesheim, Günter Püttner, Barbara Remmert,
Michael Ronellenfitsch, Johannes Saurer,
Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

Band 115

Die Grundrechtsbindung der Betreiber sozialer Netzwerke

Eine Untersuchung der Grundrechtswirkungen im europäischen Mehrebenensystem unter Berücksichtigung des Digital Services Acts

Von

Florian Meixner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen
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.

D 21
Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: Prime Rate Zrt., Budapest, Ungarn

ISSN 0935-6061
ISBN 978-3-428-19714-9 (Print)
ISBN 978-3-428-59714-7 (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

A. Einleitung 11

B. Soziale Netzwerke 15
I. Soziale Netzwerke als öffentliche Kommunikationsräume 15
II. Regulierung gesellschaftlicher Macht 19
1. Gesellschaftliche Macht der Netzwerkbetreiber 19
2. Regulierung des Kommunikationsraums 22
a) Regulierte Selbstregulierung sozialer Netzwerke 22
aa) Regulierung des Nutzerverhaltens in allgemeinen Geschäftsbedingungen 24
bb) Code mit Regelungswirkung 25
b) Moderation im Einzelfall 26
3. Rechtliche Überprüfung 28

C. Anwendungsbereiche der Grundrechte des Grundgesetzes und der Grundrechtecharta nach Inkrafttreten des Digital Services Acts 30
I. Grundrechtsbindung als Korrelat legislativer Verantwortung 30
II. Kriterien zur Bestimmung der Vollharmonisierung und nationaler Freiräume 33
III. Der Vergleich der Schutzniveaus in Mehrpersonenkonstellationen 36
IV. Reichweite der Grundrechtsregime im Bereich des Digital Services Acts 38
1. Nur partielle Regelung zivilrechtlicher Fragestellungen 38
2. Abschließende unionsrechtliche Vorgaben hinsichtlich Organisation, Verfahren und Form der Moderation von Inhalten und Konten 41
3. Partielle unionsrechtliche Determinierung der Moderation von Inhalten und Konten 46
a) Keine abschließende unionsrechtliche Determinierung der Rechtswidrigkeit eines Inhalts 46
b) Teilweise unionsrechtliche Determinierung bei der Moderation aufgrund eines Verstoßes gegen allgemeine Geschäftsbedingungen 49
V. Konklusion: Unterschiedliche grundrechtliche Maßstäbe je nach Rechtsfrage 53

D. Grundrechtliche Anforderungen des Grundgesetzes 55
I. Relevante freiheitsrechtliche Schutzgehalte 55
1. Grundrechtlicher Schutz der Publikation und Rezeption von Nutzerinhalten 55
a) Meinungsfreiheit der Nutzer 55
aa) Teilen eines Beitrags als geschützte Handlung 56

bb) Schutzbereichsgrenzen bei Hassrede 57
cc) Tatsachenbehauptungen und Fake News 60
b) Speziellere, die Äußerung schützende Grundrechte der Nutzer 62
c) Informationsfreiheit der Nutzer 62
2. Allgemeines Persönlichkeitsrecht Betroffener 64
3. Grundrechte und Eigenrationalität der Netzwerkbetreiber 67
a) Berufsfreiheit der Netzwerkbetreiber 67
b) Meinungsfreiheit der Netzwerkbetreiber 70
c) Kein Schutz der Netzwerkbetreiber durch die Medienfreiheiten des Grundgesetzes 73
II. Die sich gleitend intensivierende Drittwirkung der Freiheitsrechte 76
1. Mittelbare Drittwirkung der Grundrechte 76
2. Wechselnde Intensität grundrechtlicher Drittwirkung zulasten mächtiger Privatrechtssubjekte 79
3. Angemessener Ausgleich der Grundrechte, keine unmittelbare oder staatsgleiche Grundrechtsbindung 83
4. Berücksichtigung privater Macht durch eine sich gleitend intensivierende Horizontalwirkung der Freiheitsrechte 86
a) Offenheit der mittelbaren Drittwirkung, private Machtasymmetrien zu verarbeiten 86
b) Notwendigkeit eines differenzierend zu handhabenden Maßstabs für den Ausgleich der Grundrechte 90
c) Berücksichtigung der Bedeutung sozialer Netzwerke für die Teilhabe am öffentlichen Diskurs 92
d) Konsequenzen für die Abwägungsentscheidung 95
aa) Keine Beschränkung auf rechtswidrige Inhalte 95
bb) Keine Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Moderation von Inhalten und Konten 97
III. Die mittelbare Drittwirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes 99
1. Dogmatische Besonderheiten einer mittelbaren Drittwirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes 100
2. Die spezifische Konstellation als Voraussetzung der mittelbaren Drittwirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes 104
3. Die Wirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes zwischen Privaten 107
a) Zurückhaltendes Verständnis des Willkürverbotes 107
b) Verfahrenserfordernisse 109
IV. Folgerungen für Moderationsregeln 110
1. Anforderungen der Freiheitsrechte 110
2. Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes 114
a) Anwendbarkeit zulasten Betreiber sozialer Netzwerke 114
b) Sachliche Gründe für Löschungen und Kontensperrungen 116
c) Verfahrenserfordernisse: Anhörung, Begründung, Neubescheidung 118

E. Grundrechtliche Anforderungen des Unionsrechts 121
I. Die Horizontalwirkung der Grundrechte der Charta 121
1. Horizontalwirkung nach dem Vorbild der Grundfreiheiten 121
2. Direkte Horizontalwirkung der Grundrechte 128
3. Ausstrahlwirkungen im Horizontalverhältnis 133
4. Konkretisierende Impulse des Sekundärrechts 136
5. Auflösung von Grundrechtskollisionen im Sekundärrecht 137
II. Kollisionen der Chartagrundrechte im Digital Services Act 141
1. Grundrechtlicher Schutz der Publikation und Rezeption von Nutzerinhalten 142
2. Grundrechte der Netzwerkbetreiber 147
a) Unternehmerische Freiheit der Netzwerkbetreiber 147
b) Meinungsfreiheit der Netzwerkbetreiber 148
c) Medienfreiheit der Netzwerkbetreiber 150
3. Das Recht auf Privatheit und der Schutz personenbezogener Daten Betroffener 151
4. Der allgemeine Gleichheitssatz und die Diskriminierungsverbote der Charta 153
III. Der Digital Services Act: ein angemessener Ausgleich der Grundrechte 156
1. Grundrechtliche Wertungen des Digital Services Acts bei der Moderation von Inhalten und Konten 157
a) Die Regelungskonzeption des Digital Services Acts für die Moderation von Inhalten und Konten 157
b) Das Zusammenspiel von Art. 14 Abs. 4 und 1 DSA als Ausdruck der Regelungskonzeption 163
2. Formelle Vorgaben und Organisationspflichten 167
a) Formvorgaben für die allgemeinen Geschäftsbedingungen gem. Art. 14 Abs. 1 DSA 168
b) Melde- und Abhilfeverfahren gem. Art. 16 DSA 169
aa) Leicht zugängliches und benutzerfreundliches Verfahren gem. Art. 16 Abs. 1 S. 2 DSA 170
bb) Zeitnahes und sorgfältiges Entscheiden gem. Art. 16 Abs. 6 S. 1 DSA 172
cc) Willkürfreies und objektives Entscheiden gem. Art. 16 Abs. 6 S. 1 DSA 174
dd) Keine Moderationspflicht und kein Moderationsanspruch gem. Art. 16 Abs. 6 S. 1 DSA 174
c) Begründungserfordernis bei Moderationsentscheidungen gem. Art. 17 DSA 176
d) Beschwerdemanagementsystem gem. Art. 20 DSA 179
aa) Keine Pflicht zur Anhörung der Gegenseite 180
bb) Entscheidung über eine Beschwerde gem. Art. 20 Abs. 4 S. 1 DSA 182
cc) Kein Anspruch auf Rückgängigmachung gem. Art. 20 Abs. 4 S. 2 DSA 183

3. Materielle Vorgaben für die Moderation von Inhalten und Konten 184
a) Selbstbindung durch abstrakt-generelle Moderationsvorgaben 184
b) Keine inhaltlichen Vorgaben gem. Art. 14 Abs. 4 DSA für die Moderationsregeln in allgemeinen Geschäftsbedingungen 184
c) Materielle Anforderungen an einzelne Moderationsmaßnahmen 188
aa) Berücksichtigung der Grundrechte Dritter 189
bb) Moderationsmaßnahmen wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Geschäftsbedingungen 189
cc) Moderation von rechtswidrigen Inhalten 193

F. Grundrechtliche Anforderungen an die Betreiber sozialer Netzwerke 196
I. Regelungsinhalt des Digital Services Acts und grundrechtliche Ebenenverschiebung 196
II. Horizontalwirkungen der Freiheitsrechte im Mehrebenensystem 198
III. Horizontalwirkungen der Gleichheitsrechte im Mehrebenensystem 200
IV. Anforderungen an die Moderation 202
1. Grundrechtliche Anforderungen 202
2. Verwirklichung im einfachen Recht 204

Literaturverzeichnis 207

Sachwortverzeichnis 231

A. Einleitung

„Protection, therefore, against the tyranny of the magistrate is not enough: there needs protection also against the tyranny of the prevailing opinion and feeling; against the tendency of society to impose, by other means than civil penalties, its own ideas and practices as rules of conduct on those who dissent from them […].“[1] Dieses Zitat des liberalen Philosophen John Stuart Mill von 1859 zeigt, dass der Schutz von Freiheit vor Beschränkungen durch Akteure der Zivilgesellschaft schon in vorgrundgesetzlichen Zeiten Gegenstand rechtsphilosophischer und grundrechtsdogmatischer Forschung war. Mit der Entstehung sozialer Netzwerke gewinnt dieser Schutz zwischen Privatpersonen an neuer Bedeutung.

Nach der Jahrtausendwende hatten soziale Netzwerke in einem bemerkenswert kurzen Zeitraum eine enorme Erfolgsgeschichte zu verzeichnen und vereinigen heute weltweit eine immense Menge an Nutzern auf sich. Sie bieten vielfältige Unterhaltungs-, Vernetzungs- und Kommunikationsmöglichkeiten. Ein stark wachsender Teil der Bevölkerung in Deutschland bezieht heute einen beachtlichen Teil seiner Informationen aus den sozialen Medien, führt dort Diskussionen und erhält Impulse für die eigene Meinungsbildung. Mit der Entstehung sozialer Netzwerke hat sich folglich die öffentliche Kommunikation disruptiv verändert.[2] Dadurch wurde die Frage nach dem Schutz der Meinungsfreiheit zwischen Privatpersonen um zusätzliche Facetten bereichert und hat an neuer Relevanz gewonnen. Den Betreibern sozialer Netzwerke kann im Zuge dessen eine enorme Machtstellung gegenüber dem Nutzer und seiner Möglichkeit zur Meinungsäußerung zukommen: Sie können über die Mitwirkungsmöglichkeiten Einzelner und über deren Teilhabe am öffentlichen Diskurs bestimmen.

Dies lenkt den Blick mit Dringlichkeit auf die Frage nach rechtlicher Begrenzung der Kommunikationsmacht von Netzwerkbetreibern, um die Interessen von Bürgern und der Allgemeinheit zu bewahren. Im Ausgangspunkt werden diese Grenzen privatrechtlich bestimmt. Der Nutzungsvertrag regelt das Nutzungsrecht und räumt den Plattformbetreibern spiegelbildlich die Befugnis ein, Inhalte oder Nutzer auszuschließen. Im Falle konkreter Maßnahmen gegenüber Nutzern können die Wirksamkeit des Vertragswerks und die Rechtmäßigkeit der Einzelmaßnahme strittig sein. Beide Rechtsfragen können auch unter Berücksichtigung etwaiger grundrechtlicher Horizontalwirkungen zu beantworten sein. Wie Mill treffend erkannte, muss auch in einem liberalen Weltbild bedacht werden, wie übermäßige

[1] *Mill*, On Liberty, 1859, Chapter I, Introductory.

[2] Vgl. ausführlich unten S. 15 ff. m. w. N.

Beschränkungen der Meinungsfreiheit durch zivilgesellschaftliche Akteure abgewendet werden können.

Mit dem Erlass der Verordnung (EU) 2022/2065 am 19. 10. 2022 – kurz Digital Services Act – hat das Rechtsproblem eine unionsrechtliche Dimension gewonnen. Die harmonisierende Verordnung bildet einen Rechtsrahmen für eine Vielzahl von Internetdienstleistern mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen, einschließlich der Betreiber sozialer Netzwerke. Sie verknüpft eine Reihe verschiedener Regelungsbereiche nationalen und europäischen Rechts mit unterschiedlicher Durchdringungstiefe. Der Digital Services Act soll dadurch ein sicheres digitales Umfeld für die Nutzer von Internetdiensten gewährleisten.

Die Vorgaben der Verordnung können hoheitlich durchgesetzt werden. Sie sind bußgeldbewährt, können sich aber auch auf die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen Plattformbetreibern und ihren Nutzern auswirken.[3] Dies gilt auch für die Vorgaben zum Ausschluss eines Nutzers oder von Inhalten. Der Digital Services Act führt zur partiellen Verdrängung nationalen Rechts und einer anteiligen Verschiebung ins europäische Recht. Die Grenzlinien beider Rechtskreise sind noch ungeklärt[4] und werden ausführlich beleuchtet.

Hiervon ausgehend untersucht die Arbeit auf beiden rechtlichen Ebenen jeweils spiegelbildlich grundrechtliche Vorgaben für Maßnahmen der Netzwerkbetreiber gegenüber am öffentlichen Diskurs teilnehmenden Privatpersonen.[5] Die Anforderungen der Meinungs- und Informationsfreiheit werden insbesondere im Lichte der Stellung der Betreiber sozialer Netzwerke als Intermediäre öffentlicher Kommunikation herausgearbeitet. Der Fokus der Arbeit liegt auf den hieraus folgenden strukturellen Aspekten einer Kollision mit den Grundrechten von Netzwerkbetreibern. Dabei wird insbesondere ihre Rolle als Schiedsrichter[6] des digitalen Kommunikationsraumes sowie ihre gegebenenfalls bestehende gesellschaftliche Machtstellung erfasst.

Die grundrechtlichen Vorgaben beider Ebenen, des Unions- und des nationalen Rechts, sind somit nebeneinander zu legen. Dadurch können Verschiebungen der grundrechtlichen Maßstäbe zutage gefördert werden, die durch den Digital Services Act entstanden sind. Das Kontrastieren beider Ebenen soll strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede grundrechtlicher Horizontalwirkung verdeutlichen.

---

[3] Vgl. *Gerdemann/Spindler*, GRUR 2023, 3, 4.

[4] Einen ersten Ansatz zur Abgrenzung liefert *von Saß*, Inhaltsmoderation durch Intermediäre, 2024.

[5] Der europäische Media-Freedom-Act VO (EU) 2024/1083, die Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen VO (EU) 2019/1150, die §§ 93, 94 MStV, das TDDDG sowie kartellrechtliche Vorgaben werden daher ausgeklammert.

[6] Vgl. zur Schiedsrichterfunktion bei Onlineforen *Ladeur*, MMR 2001, 787, 789 f.; vgl. auch *Raue*, JZ 2018, 961, 964.

Hierdurch werden analytische Rückschlüsse für die Horizontalwirkungsdogmatik beider Ebenen möglich.

Trotz vorhandener Parallelen unterscheidet sich der Erkenntnisstand über eine Horizontalwirkung der Freiheits- und der Gleichheitsrechte im deutschen Recht und im Unionsrecht erheblich. Während eine Vielzahl an Gerichtsentscheidungen und ein ausuferndes Schrifttum zur Drittwirkung der Freiheitsrechte des Grundgesetzes bereits ein festes dogmatisches Fundament bieten, steckt die Drittwirkungsdogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes noch in den Kinderschuhen. Sie wurde erst in der Stadionverbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt[7] und ist noch umstritten. Gleichwohl geben jüngere Entscheidungen der Instanzgerichte[8], des Bundesverfassungsgerichts[9] sowie Stimmen aus dem Schrifttum[10] Anlass, auch die freiheitsrechtliche Drittwirkung zulasten mächtiger Privatpersonen neu zu denken. Insbesondere der Bundesgerichtshof setzte sich mit der Frage einer staatsgleichen Grundrechtsbindung eines Netzwerkbetreibers, der gegen Nutzerinhalte und Nutzerkonten vorging, auseinander. Er verneinte sie im Ergebnis. Seine noch vereinzelten Entscheidungen werden einerseits grundrechtsdogmatisch evaluiert. Andererseits richtet der Digital Services Act Anfragen an ihre Tragfähigkeit, die im Hinblick auf die angestrebte Harmonisierung überprüft werden muss.

Demgegenüber ist die Horizontalwirkungsdogmatik europäischer Grundrechte noch weit weniger durchdrungen. Denn erst eine Ausweitung unionsrechtlicher Normgebung auf grundrechtssensible Bereiche beflügelte in den letzten Jahren eine Debatte um eine Horizontalwirkung der Chartagrundrechte. Auch bestimmte Judikate des Europäischen Gerichtshofes bieten Anhaltspunkte hierfür, ohne allerdings eine hinreichende Erklärung zu liefern.[11] Die Untersuchung muss hier folglich einerseits in einem früheren Stadium ansetzen. Andererseits muss sie den Digital Services Act verstärkt in den Blick nehmen, weil dieser darauf gerichtet ist, ein hohes Schutzniveau für die Grundrechte der Nutzer von Internetdiensten zu erreichen. Die Untersuchung der grundrechtsdogmatischen Ebene ist deshalb notwendig mit den sekundärrechtlichen Vorgaben des Digital Services Acts zu verbinden. Erst in dieser gemeinsamen Betrachtung werden die Anforderungen des Unionsrechts an Moderationsmaßnahmen der Netzwerkbetreiber deutlich.

---

[7] BVerfG, Beschluss v. 11.04.2018, 1 BvR 3080/09, Stadionverbot, BVerfGE 148, 267.

[8] BGH, Urteil v. 29.07.2021, III ZR 179/20, NJW 2021, 3179; BGH, Urteil v. 29.07.2021, III ZR 192/20, GRUR-RS 2021, 23182; BGH, Urteil v. 27.01.2022, III ZR 12/21, NJW-RR 2022, 625.

[9] Das Ergebnis im einstweiligen Rechtsschutz offenlassend BVerfG, Beschluss v. 22.05.2019, 1 BvQ 42/19, Facebookbeschluss, NJW 2019, 1935.

[10] Vgl. etwa *Heldt*, Intensivere Drittwirkung, 2023; *Kroemer*, Drittwirkung der Grundrechte, 2024; *von Saß*, Inhaltsmoderation durch Intermediäre, 2024.

[11] EuGH, Urteil v. 17.04.2018, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, Egenberger, NJW 2018, 1869; EuGH, Urteil v. 06.11.2018, C-569/16, C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871, Bauer und Broßonn, NJW 2019, 499.

Damit ist für die Arbeit eine Matrix mehrerer zu untersuchender Ebenen vorgegeben. Das Nebeneinander grundrechtlicher Ebenen lässt auch eine vergleichende Betrachtung ihrer Horizontalwirkungsdogmatiken zu, die wechselseitig erkenntnisstiftend wirken kann. Die hieraus resultierenden Folgerungen sind der Abstrahierung zugänglich und bleiben nicht auf den konkreten Untersuchungsanlass sozialer Netzwerke beschränkt.