



Stellungnahme zum

Regierungsentwurf des Gesetzes zur
Verbesserung der Rechtsdurchsetzung
in sozialen Netzwerken
(NetzDG)

19. April 2017

Eingereicht von:

Reporter ohne Grenzen e.V.
Friedrichstraße 231
10969 Berlin

Ansprechpartner:

Daniel Moßbrucker (Referent für Internetfreiheit)
030 – 6098 9533 - 23
dm@reporter-ohne-grenzen.de (PGP: F09F78A3)

Vorbemerkung

Reporter ohne Grenzen lehnt den Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (im Folgenden: NetzDG-RegE) ab. Mit dem Gesetz will die Bundesregierung Betreiber sozialer Netzwerke verpflichten, Äußerungen auf ihren Plattformen in vorgegebenen Zeitfristen zu löschen, wenn sie gegen bestimmte Strafparagrafen verstoßen. Reporter ohne Grenzen tritt international für den Schutz der Presse- und Meinungsfreiheit ein. Die Organisation hält den von der Bundesregierung gewählten Ansatz zur Bekämpfung der Hasskriminalität in sozialen Netzwerken für ungeeignet, weil er gravierende Folgen für die Kommunikationsfreiheit im Internet haben kann. Zudem konterkariert die Eile, mit der die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren derzeit betreibt, das Bemühen um eine Regelung, die der Komplexität des Problems gerecht wird.

Wesentliches Ergebnis der Stellungnahme

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung ist in seiner aktuellen Form abzulehnen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Regulierung sozialer Netzwerke eignen sich nicht für das in der Gesetzesbegründung genannte Vorgehen gegen „Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte“. Stattdessen stellen die Neuregelungen in dieser Ausgestaltung einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Presse- und Meinungsfreiheit dar.

Dies gilt insbesondere für die in §§ 1, 3 und 4 NetzDG-RegE entwickelten Mechanismen zur Löschung gemeldeter Inhalte, die der Gefahr des „Overblockings“ nicht ausreichend Rechnung tragen. Abzulehnen ist ferner die Änderung des § 14 Abs. 2 TMG, mit der Ermittlungsbehörden ohne richterliche Kontrolle die Identität von Internetnutzern erfragen können. Grundsätzlich wünschenswert sind hingegen verschärfte Transparenzpflichten für Betreiber sozialer Netzwerke (§ 2 NetzDG-RegE) sowie Kontaktstellen für Strafverfolgungsbehörden (§ 5 NetzDG-RegE), um Verfahren wirksamer durchführen zu können.

Reporter ohne Grenzen bestreitet nicht, dass es strafbare Inhalte in sozialen Netzwerken gibt, und setzt sich für eine Bekämpfung solcher Inhalte ein, wenn sie vereinbar mit dem Grundrecht auf Presse- und Meinungsfreiheit ist. Dies ist mit dem NetzDG-RegE nicht gelungen. Wie in der folgenden Begründung im Einzelnen gezeigt wird, handelt es sich bei der Regulierung von Kommunikation um hochkomplexe äußerungsrechtliche Fragestellungen, die differenzierter Lösungen bedürfen. Dieses Bewusstsein fehlt dem NetzDG-RegE. Anders ist nicht zu erklären, warum mit weitgefassten Löschpflichten in so unverhältnismäßiger Weise gegen Äußerungen vorgegangen werden soll. Zentrale Prinzipien des Äußerungsrechtes, wie etwa die Berücksichtigung subjektiver Tatbestände bei der Bewertung der Zulässigkeit einer Äußerung, werden dabei nicht beachtet.

Flankiert wird dies von einem Gesetzgebungsprozess, der von Hektik und Wahlkampfretorik getrieben ist und Kritik weitestgehend ignoriert. Der NetzDG-RegE ist folglich in seiner Gesamtheit ungeeignet, die in der Gesetzesbegründung genannten Ziele zu erreichen. Deshalb ist dieser Gesetzentwurf zu verwerfen. Notwendig ist vielmehr ein von Grund auf neuer Anlauf, um die Bekämpfung strafbarer Inhalte in sozialen Medien rechtlich zu regeln.

Begründung der Kritik im Einzelnen

Kern des NetzDG-RegE sind Pflichten für Betreiber sozialer Netzwerke, „Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte“ zu löschen. Maßgeblich für die Bewertung dieses neuen Instruments sind der Anwendungsbereich (§ 1), der Umgang mit gemeldeten Inhalten (§ 2) sowie die Bußgelder (§ 4), die bei Verletzung der Löschpflichten verhängt werden können. In seiner Gesamtheit ist dieses Instrument in der aktuellen Ausgestaltung abzulehnen.

Der Entwurf definiert soziale Netzwerke in § 1 Abs. 1 als „Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die es Nutzern ermöglichen, beliebige Inhalte mit anderen Nutzern auszutauschen, zu teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“. Diese Definition umfasst im Grundsatz alle Aspekte, die soziale Netzwerke heute aufweisen, und ist damit zunächst praxistauglich. In der Begründung wird der Anwendungsbereich konkretisiert.¹ Diese Präzisierung reicht jedoch nicht aus und führt dazu, dass das NetzDG-RegE auch Anbieter von Telemedien erfasst, die erkennbar nicht erfasst werden

¹ vgl. Begründung des NetzDG-RegE, Seite 18-20.

sollen. Zu nennen sind insbesondere E-Mail-Anbieter. Zwar wurden Instant Messenger im Zuge der bisherigen Diskussion zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz richtigerweise aus dem Anwendungsbereich herausgenommen, weil sie grundsätzlich andere Charakteristika als soziale Netzwerke aufweisen und vor allem für private Kommunikation ausgelegt sind.² Allerdings sollen berufliche Netzwerke wie XING³ oder LinkedIn von den Pflichten ausgenommen werden⁴. Dies ist unverständlich, da auch hier User Beiträge selbst verfassen oder fremde Artikel teilen und kommentieren können. Diese Ausnahme sorgt für Rechtsunsicherheit und schwächt die Anwendbarkeit der Definition.

Gemäß § 1 Abs. 2 NetzDG-RegE fallen soziale Netzwerke nicht unter den Anwendungsbereich des Gesetzes, wenn sie im Inland weniger als zwei Millionen Nutzer haben. Diese Einschränkung ist sinnvoll, um kleinen Plattformen und Start-ups keine unverhältnismäßigen Prüfpflichten aufzuerlegen. Begrüßenswert ist ferner, dass laut NetzDG-RegE nicht mehr die IP-Adresse des Nutzers bei der Registrierung im sozialen Netzwerk entscheidend ist für die Anwendbarkeit.⁵ Allerdings ist es unverständlich, warum die Gesetzesbegründung keine Angaben macht, wie „im Inland ansässige“ Nutzer nun bestimmt werden sollen.⁶ Auch hier besteht Rechtsunsicherheit und es besteht die Gefahr, dass soziale Netzwerke ihre Nutzerzahlen auf unterschiedliche Weise bestimmen. Der Vorgabe fehlt damit die notwendige Bestimmtheit. Sie eröffnet außerdem die Möglichkeit, dass sich Nutzer zukünftig mit ihrem Wohnsitz beim sozialen Netzwerk anmelden müssen. Dies wäre nicht wünschenswert. Eine solche Verpflichtung zur Datenpreisgabe kann Menschen davon abschrecken, sich bei sozialen Netzwerken anzumelden, und die Befürchtung verstärken, dass sämtliche Äußerungen direkt zurückverfolgt werden können. Dies würde die Bereitschaft verringern, sich online zu äußern („chilling effect“). Ebenso würde es konforme Meinungsäußerungen begünstigen, weil pointierte Meinungen subjektiv als „Risiko“ eingeschätzt würden. Beides würde den gesellschaftlichen Diskurs unverhältnismäßig beeinträchtigen.

In § 1 Abs. 3 werden Straftaten aufgeführt, bei denen soziale Netzwerke gemäß NetzDG zur Löschung verpflichtet sein sollen. Ihre Zusammenstellung mutet willkürlich an und ist nicht nachvollziehbar. Zur Begründung für die Gesetzesinitiative werden vage und nicht legaldefinierte Begriffe wie „Hasskriminalität“ und „strafbare Falschnachrichten“ angeführt, die sich aus den in der öffentlichen Diskussion verwendeten Begriffen „Hate Speech“ und „Fake News“ ableiten. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass der Gesetzgeber zu viele Straftatbestände unter den Anwendungsbereich fasst und damit unverhältnismäßig in die Presse- und Meinungsfreiheit eingreift. Denn die Gesetzesbegründung führt keine Systematik ein, nach der bestimmte Straftatbestände aufgenommen worden sind. Der Rückgriff auf die Begriffe „Hasskriminalität“ und

² vgl. Begründung der Referentenentwürfe des BMJV vom 14. März 2017 und 28. März 2017, Seite 18 bzw. 19.

³ XING hat in Deutschland fast zehn Millionen Mitglieder. Es ermöglicht bereits seit 2015 Usern Fotos hochzuladen, Artikel zu teilen und diese zu kommentieren. Ein Unterschied zu Facebook besteht in diesen Bereich nicht. Mit der Einführung von XING News hat die Plattform sogar bewusst die Möglichkeit geschaffen, journalistische Beiträge zu kommentieren. Außerdem gibt es mit XING Klartext ein Debattenportal, auf dem Nutzer regelmäßig kontrovers diskutieren.

⁴ vgl. Begründung des NetzDG-RegE, Seite 19.

⁵ vgl. Begründung der Referentenentwürfe des BMJV vom 14. März 2017 und 28. März 2017, Seite 18 bzw. 20.

⁶ vgl. Begründung des NetzDG-RegE, Seite 20.

„strafbare Falschnachrichten“⁷ ist ein Zirkelschluss-Argument und keine ausreichende Begründung.

Kritisch zu betrachten ist, dass bei der Überarbeitung des ersten Referentenentwurfs die Begründung um den Ausdruck „andere strafbare Inhalte“ als Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert wurde. Zwar nennt § 1 Abs. 3 NetzDG-RegE bestehende Straftaten aus dem Strafgesetzbuch. Mit der Formulierung „andere strafbare Inhalte“ ist der mögliche Anwendungsbereich eines NetzDG jedoch unkalkulierbar weit geöffnet und bietet so die Möglichkeit für den Gesetzgeber, sukzessive weitere Straftaten unter den Anwendungsbereich zu fassen, auch wenn dies laut Begründung⁸ ausdrücklich nicht beabsichtigt ist. Dass entgegen der ersten Version des Referentenentwurfes vom 14. März mittlerweile auch diverse Straftatbestände mit Bezug zur Terrorismusbekämpfung und Verbreitung von Pornografie in § 1 Abs. 3 NetzDG-RegE aufgeführt werden, belegt, dass diese Tendenz zur Ausdehnung des Anwendungsbereiches real ist. Würde diese Ausdehnung fortgeführt, fühlten sich Journalisten zunehmend eingeschränkt, Beiträge auf sozialen Netzwerken zu veröffentlichen, und Menschen hätten zunehmend Furcht, sich zu diesen Beiträgen pointiert zu äußern. In weniger demokratischen Ländern beobachtet Reporter ohne Grenzen, dass vage Formulierungen in Gesetzen und deren Begründungen oft zur Verfolgung von Oppositionellen und Journalisten missbraucht werden. Zwar kann dies kein Grund sein, in Deutschland etwa auf die notwendige Verfolgung von Terrorismus oder der Verbreitung von Kinderpornografie zu verzichten, zumal die Gefahr einer willkürlichen Gesetzesauslegung hier derzeit gering anmutet. Allerdings mahnt die internationale Erfahrung, Gesetze so präzise wie möglich zu fassen und möglichst wenig Spielraum für ihre unverhältnismäßig weite Interpretation zu lassen. Die Formulierung „andere strafbare Inhalte“ in der Begründung genügt diesen Anforderungen erkennbar nicht. Stattdessen kann sie den Gesetzgeber motivieren, in zukünftigen Gesetzesinitiativen die Kommunikationsfreiheit mit dem NetzDG weiter zu beschränken. Zu fordern wäre vielmehr, dass die Begründung den Gesetzeszweck detailliert beschreibt, indem sie verschiedene Anwendungsbereiche klar benennt.

Dies zeigt, dass es der Gesetzesbegründung an einer empirisch fundierten Datengrundlage fehlt. Als einzige Quelle wird eine Stichprobe von jugendschutz.net genannt, in der lediglich 540 Beschwerden ausgewertet wurden⁹ und ein differenziertes Bild von den Löschpraktiken verschiedener Plattformen gezeichnet wurde¹⁰. Die Bundesregierung kann nicht zeigen, bei welchen Delikten welche Probleme bei der Rechtsdurchsetzung für Strafermittler bestehen.¹¹ Dies wäre jedoch nötig, um den Katalog der Straftaten in § 1 Abs. 3 auf das absolut notwendige Maß zu begrenzen – was aus Gründen der Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtlich geboten ist.

⁷ vgl. Begründung des NetzDG-RegE, Seite 20.

⁸ vgl. Begründung des NetzDG-RegE, Seite 20.

⁹ vgl. URL: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03142017_Monitoring_jugendschutz.net.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt aufgerufen am 05. April 2017.

¹⁰ vgl. Begründung des NetzDG-RegE, Seite 1.

¹¹ Gestrichen aus der Begründung des NetzDG-RegE ist die in den Referentenentwürfen zitierte Statistik des Bundeskriminalamtes, wonach 70 Prozent aller Inhalte in der Bundesrepublik Deutschland spätestens nach zwei Tagen gelöscht wurden. Nach einer Woche wurden 96 Prozent aller Inhalte gelöscht. Der durchschnittliche Verfügbarkeitszeitraum liegt bei 2,03 Tagen. Verwiesen sei ferner auf eine Antwort des Landeskriminalamtes NRW auf eine kleine Anfrage, wonach keine Probleme in der Zusammenarbeit mit Facebook bestünden (DS 16/14438 LT-NRW).

Doch nicht nur der Anwendungsbereich des Gesetzes ist zu weit gefasst. Hinzu kommen die in § 3 NetzDG-RegE eingeführten Maßnahmen, die unverhältnismäßig in das Grundrecht auf Presse- und Meinungsfreiheit eingreifen. Strenge Zeitvorgaben für Löschungen, wie in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 festgelegt, bergen die Gefahr des Overblockings. Indem Betreiber sozialer Netzwerke in jedem Fall rechtmäßig handeln wollen, werden sie im Zweifel auch Presseerzeugnisse oder Meinungsäußerungen löschen, deren Rechtswidrigkeit nicht abschließend geklärt ist. Unverhältnismäßig ist es auch, für „Hasskriminalität“ („Hate Speech“) denselben Umgang mit Beschwerden zu fordern wie für „strafbare Falschnachrichten“ („Fake News“). Soziale Netzwerke sind private Unternehmen und qua ihrer rechtlichen Stellung prinzipiell nicht die geeignete Stelle, um über die Rechtmäßigkeit von Meinungsäußerungen zu entscheiden. In Fällen evidenter „Hasskriminalität“ kann es jedoch geboten sein, Beiträge zu sperren, da selbst eine Berücksichtigung möglicher subjektiver Tatbestände mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht dazu führen kann, dass die Meinungsäußerung rechtlich zulässig ist. Hier kann das öffentliche Interesse überwiegen, Schaden vom demokratischen Diskurs abzuwenden und die Meinungsäußerung unverzüglich zu sperren.

Deutlich komplexer ist jedoch die Prüfung von Informationen auf Richtigkeit.

Tatsachenbehauptungen zeichnen sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Abgrenzung zur Meinungsäußerung dadurch aus, dass sie dem Beweis zugänglich sind.¹² Journalisten äußern in ihren Veröffentlichungen regelmäßig Tatsachenbehauptungen, ohne aus Gründen des Quellenschutzes Beweise in der Berichterstattung selbst vorlegen zu können. Sie können damit objektive Tatbestände der in § 1 Abs. 3 NetzDG-RegE aufgeführten Straftaten erfüllen. Dies kann jedoch durch Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt sein, weil etwa auch die Verdachtsberichterstattung Teil der Informationsfunktion des Journalismus und für den gesellschaftlichen Diskurs konstituierend ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen „Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht so bemessen werden, dass darunter die Funktion der Meinungsfreiheit leidet und auch zulässige Äußerungen aus Furcht vor Sanktionen unterlassen werden“¹³. Indem soziale Netzwerke fortan auch den Wahrheitsgehalt von Informationen unter hohem Zeitdruck prüfen sollen, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auch journalistische Berichterstattung gelöscht werden, weil sie regelmäßig nicht dem Beweis zugänglich ist.

Die in der Begründung geforderte Pflicht zur Prüfung lediglich nach objektiven Tatbeständen, ohne auch subjektive Tatbestände einzubeziehen, wird deshalb der verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung von Meinungsäußerungen nicht gerecht.¹⁴ Das gilt besonders für die Prüfung auf die Faktizität von Informationen. Solche Prüfungen müssen grundsätzlich anderen Regimen unterliegen als Straftaten der „Hasskriminalität“ i. S. d. NetzDG-RegE. Die in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 NetzDG-RegE eingeführten Löschpflichten sind daher in der aktuellen Ausgestaltung grundsätzlich abzulehnen.

Kritisch zu sehen ist überdies § 3 Abs. 2 Nr. 6 NetzDG-RegE, mit dem soziale Netzwerke zur Einführung von Inhaltsfiltern verpflichtet werden sollen. Die Forderung nach Uploadfiltern, die noch im ersten Referentenentwurf des NetzDG enthalten war, kommt im Regierungsentwurf nicht mehr vor. Sie verstieß evident gegen Art. 15 der E-Commerce-Richtlinie und Art. 5 GG. Presse- und Meinungsfreiheit im Sinne des Grundgesetzes heißt nach ständiger Rechtsprechung des

¹² vgl. etwa 1 BvR 23/94, Rn. 27-28.

¹³ vgl. ebd.

¹⁴ vgl. etwa 1 BvR 193/05, Rn. 22-24.

Bundesverfassungsgerichts¹⁵, dass ein Mensch alles aussprechen dürfen muss, um in seinen Gedanken keine strukturellen Schranken zu haben, die seiner Persönlichkeitsentwicklung zuwiderlaufen. Doch anders, als die bloße Streichung des § 3 Abs. 2 Nr. 7 NetzDG-RefE suggeriert, besteht kein substantieller Unterschied zwischen Inhalts- und Uploadfiltern. Beide bewirken, dass eben nicht „alles ausgesprochen werden darf“.

Rechtsdogmatisch mag eine Differenzierung einleuchten, da bei Inhaltsfiltern das Grundrecht formell nicht von vornherein eingeschränkt wird, sondern eine Prüfung erst stattfindet, nachdem er veröffentlicht worden ist. Doch diese Theorie verkennt die Praxis: Inhaltsfilter sind digitale Systeme, die gepostete Inhalte in Bruchteilen von Sekunden analysieren. Ob nun technisch betrachtet der Inhalt analysiert wird, bevor er hochgeladen wird oder eine Millisekunde, nachdem er veröffentlicht worden ist, macht in der Praxis keinen Unterschied. In beiden Fällen können Menschen bestimmte Inhalte auf der jeweiligen Plattform nicht mehr veröffentlichen, obwohl keine Instanz sich ausführlich mit der möglichen Strafbarkeit des Inhalts auseinandergesetzt hat. So können zum Beispiel Rekrutierungsvideos der Terrororganisation „Islamischer Staat“ objektiv rechtswidrig sein. Wenn sich Journalisten damit aber kritisch auseinandersetzen, kann der auszugsweise Gebrauch des Materials rechtens und aus demokratischer Perspektive wünschenswert sein. Inhaltsfilter sorgen jedoch ebenso wie Uploadfilter dafür, dass solche journalistische Berichterstattung automatisch gelöscht wird, weil sie Material enthalten kann, das in anderen Fällen als rechtswidrig eingestuft worden ist.

Verschärft wird der Druck auf soziale Netzwerke, Inhalte zu löschen, durch die Androhung von Bußgeldern gemäß § 4 NetzDG-RegE. Prinzipiell ist nichts dagegen einzuwenden, dass private Unternehmen bestraft werden, wenn sie ihren rechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Die Ausgestaltung der Löschfristen im NetzDG-RegE birgt jedoch die hohe Gefahr eines „Overblockings“. Diese Gefahr wird durch die Androhung hoher Bußgelder größer. Der NetzDG-RegE ist damit in seiner Gesamtheit ungeeignet, die in der Gesetzesbegründung genannten Ziele zu erreichen. Der Gesetzentwurf ist deshalb abzulehnen.

Sinnvolle Teilaspekte, die aber an der prinzipiellen Ablehnung des NetzDG-RegE in seiner aktuellen Ausgestaltung nichts ändern, finden sich in §§ 2 und 5 des Entwurfs. Begrüßenswert ist, dass mit § 2 NetzDG-RegE eine Berichtspflicht für soziale Netzwerke eingeführt werden soll. Sie kann dazu beitragen, die zwingend nötige ausführliche Datengrundlage zu schaffen, um den gesetzlichen Regelungsbedarf besser beurteilen zu können. Zentral scheint dabei die Frage, welche Kriterien für die Löschung angelegt werden. Hier bestehen Defizite, was die Transparenz der sozialen Netzwerke angeht. Ebenso sinnvoll wäre eine Verpflichtung für soziale Netzwerke, eine Kontaktmöglichkeit für Strafermittler und die Justiz einzurichten, wie sie § 5 NetzDG-RegE vorsieht. Indem Strafverfahren wirksam durchgeführt werden können, wird der ordentliche Gerichtsweg für Delikte erleichtert und Straftäter können wirksamer verfolgt werden.

Abzulehnen ist die geplante Änderung des § 14 Abs 2 TMG, wie sie Art. 2 NetzDG-RegE vorsieht. Diese Erweiterung des zivilrechtlichen Auskunftsanspruches bedroht die Kommunikationsfreiheit im Netz in ihrem Kern. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll es in Zukunft möglich sein, bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen unmittelbar die Identität des mutmaßlichen Urhebers der Verletzung zu erfragen.¹⁶ Eine richterliche Kontrolle ist nicht vorgesehen. Dies wird führt dazu führen, dass Nutzer verstärkt Anfragen an soziale Netzwerke stellen, wenn sie sich beleidigt fühlen oder wissen wollen, wer Berichte verfasst hat, deren Faktizität angezweifelt wird – ganz gleich, ob

¹⁵ vgl. etwa 1 BvR 400/51, Rn. 32-34.

¹⁶ vgl. Begründung des NetzDG-RegE, Seite 30-31.

tatsächliche Rechtsverletzungen vorliegen. In der Folge können sich zum Beispiel Whistleblower nicht mehr sicher sein, dass ihre Identität geschützt bleibt, wenn sie anonym Informationen von öffentlichem Interesse publik machen. In der aktuellen Ausgestaltung ohne richterliche Kontrolle ist dies ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Presse- und Meinungsfreiheit und im Ergebnis abzulehnen.