



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz

Wortprotokoll der 52. Sitzung

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berlin, den 15. Mai 2019, 15:35 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 2.600

Vorsitz: Stephan Brandner, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziges Tagesordnungspunkt

Seite 8

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Marcus Bühl, Joana Eleonora Cotar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes

BT-Drucksache 19/81

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Carsten Müller (Braunschweig) [CDU/CSU]

Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]

Abg. Roman Johannes Reusch [AfD]

Abg. Roman Müller-Böhm [FDP]

Abg. Niema Movassat [DIE LINKE.]

Abg. Renate Künast [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Anke Domscheit-Berg, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Entwurf eines Gesetzes zur Teilaufhebung des
Netzwerkdurchsetzungsgesetzes**

BT-Drucksache 19/218

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Carsten Müller (Braunschweig) [CDU/CSU]

Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]

Abg. Roman Johannes Reusch [AfD]

Abg. Roman Müller-Böhm [FDP]

Abg. Niema Movassat [DIE LINKE.]

Abg. Renate Künast [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Netzwerkdurchsetzungsgesetz weiterentwickeln –
Nutzerrechte stärken, Meinungsfreiheit in sozialen
Netzwerken sicherstellen**

BT-Drucksache 19/5950

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Carsten Müller (Braunschweig) [CDU/CSU]

Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]

Abg. Roman Johannes Reusch [AfD]

Abg. Roman Müller-Böhm [FDP]

Abg. Niema Movassat [DIE LINKE.]

Abg. Renate Künast [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- d) Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Stephan Thomae, Dr. Marco Buschmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
Bürgerrechte
(Bürgerrechtstärkungs-Gesetz – BüStärG)**

BT-Drucksache 19/204

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Carsten Müller (Braunschweig) [CDU/CSU]

Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]

Abg. Roman Johannes Reusch [AfD]

Abg. Dr. Jürgen Martens [FDP]

Abg. Niema Movassat [DIE LINKE.]

Abg. Tabea Rößner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Renate Künast [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitgliederliste	Seite 4
Sprechregister Abgeordnete	Seite 6
Sprechregister Sachverständige	Seite 7
Zusammenstellung der Stellungnahmen	Seite 39

**Mitglieder des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz**

	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
CDU/CSU	Frieser, Michael	<input type="checkbox"/>	Amthor, Philipp	<input type="checkbox"/>
	Heil, Mechthild	<input type="checkbox"/>	Frei, Thorsten	<input type="checkbox"/>
	Heveling, Ansgar	<input type="checkbox"/>	Gutting, Olav	<input type="checkbox"/>
	Hirte, Dr. Heribert	<input type="checkbox"/>	Hauer, Matthias	<input type="checkbox"/>
	Hoffmann, Alexander	<input checked="" type="checkbox"/>	Launert, Dr. Silke	<input type="checkbox"/>
	Jung, Ingmar	<input checked="" type="checkbox"/>	Lindholz, Andrea	<input type="checkbox"/>
	Luczak, Dr. Jan-Marco	<input type="checkbox"/>	Maag, Karin	<input type="checkbox"/>
	Müller, Axel	<input type="checkbox"/>	Middelberg, Dr. Mathias	<input type="checkbox"/>
	Müller (Braunschweig), Carsten	<input checked="" type="checkbox"/>	Nicolaisen, Petra	<input type="checkbox"/>
	Sensburg, Dr. Patrick	<input type="checkbox"/>	Noll, Michaela	<input type="checkbox"/>
	Steineke, Sebastian	<input checked="" type="checkbox"/>	Schipanski, Tankred	<input type="checkbox"/>
	Ullrich, Dr. Volker	<input type="checkbox"/>	Thies, Hans-Jürgen	<input type="checkbox"/>
	Warken, Nina	<input type="checkbox"/>	Throm, Alexander	<input type="checkbox"/>
	Wellenreuther, Ingo	<input type="checkbox"/>	Vries, Kees de	<input type="checkbox"/>
Winkelmeier-Becker, Elisabeth	<input checked="" type="checkbox"/>	Weisergerber, Dr. Anja	<input type="checkbox"/>	
SPD	Brunner, Dr. Karl-Heinz	<input type="checkbox"/>	Esken, Saskia	<input type="checkbox"/>
	Dilcher, Esther	<input type="checkbox"/>	Högl, Dr. Eva	<input type="checkbox"/>
	Fechner, Dr. Johannes	<input checked="" type="checkbox"/>	Lischka, Burkhard	<input type="checkbox"/>
	Groß, Michael	<input type="checkbox"/>	Miersch, Dr. Matthias	<input type="checkbox"/>
	Heidenblut, Dirk	<input type="checkbox"/>	Müller, Bettina	<input type="checkbox"/>
	Post, Florian	<input type="checkbox"/>	Nissen, Ulli	<input type="checkbox"/>
	Ryglewski, Sarah	<input type="checkbox"/>	Özdemir (Duisburg), Mahmut	<input type="checkbox"/>
	Scheer, Dr. Nina	<input type="checkbox"/>	Rix, Sönke	<input type="checkbox"/>
	Schieder, Marianne	<input type="checkbox"/>	Vogt, Ute	<input type="checkbox"/>
	Steffen, Sonja Amalie	<input type="checkbox"/>		
AfD	Brandner, Stephan	<input checked="" type="checkbox"/>	Curio, Dr. Gottfried	<input type="checkbox"/>
	Jacobi, Fabian	<input type="checkbox"/>	Hartwig, Dr. Roland	<input type="checkbox"/>
	Maier, Jens	<input type="checkbox"/>	Haug, Jochen	<input type="checkbox"/>
	Maier, Dr. Lothar	<input type="checkbox"/>	Seitz, Thomas	<input checked="" type="checkbox"/>
	Peterka, Tobias Matthias	<input checked="" type="checkbox"/>	Storch, Beatrix von	<input checked="" type="checkbox"/>
	Reusch, Roman Johannes	<input type="checkbox"/>	Wirth, Dr. Christian	<input type="checkbox"/>
FDP	Buschmann, Dr. Marco	<input type="checkbox"/>	Fricke, Otto	<input type="checkbox"/>
	Helling-Plahr, Katrin	<input type="checkbox"/>	Ihnen, Ulla	<input type="checkbox"/>
	Martens, Dr. Jürgen	<input type="checkbox"/>	Schinnenburg, Dr. Wieland	<input type="checkbox"/>
	Müller-Böhm, Roman	<input type="checkbox"/>	Skudelny, Judith	<input type="checkbox"/>
	Willkomm, Katharina	<input type="checkbox"/>	Thomae, Stephan	<input type="checkbox"/>



	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
DIE LINKE.	Akbulut, Gökyay Mohamed Ali, Amira Movassat, Niema Straetmanns, Friedrich	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Jelpke, Ulla Lay, Caren Möhring, Cornelia Renner, Martina	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayram, Canan Keul, Katja Rößner, Tabea Rottmann, Dr. Manuela	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Kühn (Tübingen), Christian Künast, Renate Mihalic, Dr. Irene Schauws, Ulle	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

sowie weitere Mitglieder des Deutschen Bundestages

SPD	Jens Zimmermann	<input checked="" type="checkbox"/>
AfD	Joana Cotar Dr. Michael Ependiller	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
FDP	Manuel Höferlin	<input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Anke Domscheit-Berg	<input checked="" type="checkbox"/>



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Vorsitzender Stephan Brandner (AfD)	8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38
Joana Cotar (AfD)	17, 33
Anke Domscheit-Berg (DIE LINKE.)	33
Dr. Michael Ependiller (AfD)	17, 34
Dr. Johannes Fechner (SPD)	19
Manuel Höferlin (FDP)	19
Niema Movassat (DIE LINKE.)	17
Carsten Müller (Braunschweig) (CDU/CSU)	16, 34
Tobias Matthias Peterka (AfD)	20
Florian Post (SPD)	19
Tabea Rößner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	17, 33
Thomas Seitz (AfD)	18
Sebastian Steineke (CDU/CSU)	18
Beatrix von Storch (AfD)	20
Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU)	18
Jens Zimmermann (SPD)	34

**Sprechregister Sachverständige**

	Seite
Sonja Boddin ichbinhier e. V., Hamburg 2. Vorsitzende	8, 31, 34
Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M. (Berkeley) Humboldt-Universität zu Berlin Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht	9, 29, 34
Michael Elsner Deutscher Richterbund, Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte e.V. (DRB) Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft Hamburg	10, 28
Sabine Frank Google Germany GmbH Leiterin Regulierung, Verbraucher- und Jugendschutz, Berlin	11, 26
Prof. Dr. iur. Hubertus Gersdorf Universität Leipzig	12, 23, 24
Cornelia Holsten Direktorin der Bremischen Landesmedienanstalt Vorsitzende der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten und der Zulassung für Kommission und Aufsicht	13, 23, 35
Mag. Dr. Matthias C. Kettemann, LL.M. (Harvard) Leibniz-Institut für Medienforschung Hans-Bredow-Institut (HBI), Hamburg	14, 22, 36
Prof. Dr. Alexander Peukert Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Wirtschaftsrecht mit Schwerpunkt im internationalen Immaterialgüterrecht	14, 22, 36
Joachim Nikolaus Steinhöfel Rechtsanwalt, Hamburg	15, 20, 37
<hr/>	
Heinz-Josef Friehe Präsident des Bundesamtes für Justiz, Bonn	8, 24



Der Vorsitzende **Stephan Brandner**: Ich begrüße Sie herzlich zur 52. Sitzung unseres Ausschusses. Gegenstand dieser öffentlichen Anhörung sind zwei Gesetzentwürfe, ein Teil eines Gesetzentwurfes und ein Antrag: Ein Gesetzentwurf der AfD-Fraktion zur Aufhebung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG), ein Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. zur Teilaufhebung des NetzDG, ein Gesetzentwurf der FDP-Fraktion „Bürgerrechtstärkungsgesetz“, der unter anderem das NetzDG zum Inhalt hat, sowie ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Netzwerkdurchsetzungsgesetz weiterentwickeln“. Es ist eine öffentliche Anhörung. Gleichwohl ist es nicht gestattet, Fotos, Filmaufnahmen oder Tonaufzeichnungen zu machen. Auch Beifalls- und Missfallensbekundungen sind nicht gestattet. Normalerweise sind neun Sachverständige zu einer Anhörung geladen. Heute sind zehn Sachverständige anwesend, weil wir – wir nennen das: vor die Klammer gezogen – den Präsidenten des Bundesamtes für Justiz, Herrn Friehe, in unserer Runde begrüßen dürfen. Herr Friehe ist noch neutraler als die anderen Sachverständigen, weshalb wir so verblieben sind, dass Herr Friehe als Erster die Eingangsstellungnahme abgeben wird und die anderen Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge folgen werden. Gibt es Fragen, Anmerkungen, Kritik? Das sehe ich nicht. Insgesamt haben wir uns ungefähr zwei Stunden vorgenommen. Auf ein paar Minuten kommt es bei uns nicht an. Herr Friehe beginnt mit seiner Eingangsstellungnahme und danach Frau Boddin. Bitteschön.

SV **Heinz-Josef Friehe**: Herr Vorsitzender, herzlichen Dank. Für das Bundesamt für Justiz (BfJ) war das Gesetzgebungsverfahren zum NetzDG eine beträchtliche Herausforderung. Wir müssen uns vor Augen halten, dass das Gesetzgebungsverfahren sehr kurz war. Das Gesetz ist am 10. Oktober 2017 in Kraft getreten und der Gesetzentwurf stammt aus dem Frühjahr des gleichen Jahres. Wir mussten also aus dem Stand heraus Personal gewinnen. Wir mussten aus dem Stand heraus die Liegenschaft bereitstellen. Wir mussten aus dem Stand heraus die IT einrichten, damit sich die Bürgerinnen und Bürger auch über ein Formular an uns wenden können. Wir mussten also unseren Internetauftritt entsprechend perfektionieren. Nachdem das Gesetz in Kraft getreten war, ist die politische

Diskussion etwas abgeebbt war mein Eindruck. Manche Befürchtungen, die vorher geäußert worden waren, haben sich, glaube ich, nicht realisiert und vielleicht hat der ein oder die andere auch gedacht „Naja, das BfJ macht das nun“. Jawohl, wir sind tätig. Wir haben mittlerweile über 1.000 Meldungen ausgewertet. Der Gesetzgeber hatte angenommen, dass wir jährlich 25.000 Meldungen bekämen. So viele sind es nun nicht. Aber der Gesetzgeber hat auch angenommen, dass 95 Prozent der Meldungen Spam-Nachrichten sein werden, so dass die Zahl von 1.000 Meldungen, die ganz überwiegend inhaltsreich sind, den Erwartungen in etwa entsprechen. Wir melden dies weiter an die Staatsanwaltschaften, wenn wir Anlass für strafbare Inhalte sehen. Hierfür wurden die Zentralen Ansprechstellen Cyberkriminalität eingerichtet – polizeiliche Einrichtung – beim BKA und den Landespolizeien, die dafür sorgen, dass rechtswidrige Posts weiterverfolgt werden. Wir führen auch Verfahren, die sich mit allem beschäftigen, was das Netzwerkdurchsetzungsgesetz den Netzwerken abverlangt. Am Anfang stand die Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten im Vordergrund, was auch immer noch ein wichtiges Thema ist. Es bedarf einer Auskunftsperson für die Strafverfolgungsbehörden – auch dafür gibt es Verfahren. Wir haben einen Dienstleister gewinnen können, der ein Monitoring durchführt, wie es im NetzDG vorgesehen ist. So lässt sich in aller Kürze sagen: Das NetzDG greift. Das NetzDG hat aus meiner Sicht auch positive Effekte. Denn wir haben jetzt natürlich verbesserte Meldewege. Wir haben Transparenzberichte, die es vorher nicht gegeben hat. Wir haben Zustellungsbevollmächtigte, noch nicht von allen Netzwerken, aber doch von den Wichtigsten. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Friehe. Frau Boddin ist die Nächste, bitte.

SVe **Sonja Boddin**: Vielen Dank. Aus meiner Sicht als Nutzerin sozialer Netzwerke, die vor allem die Perspektive der Betroffenen von Hassreden im weiteren Sinne hat, teile ich die Bedenken überwiegend nicht, die gegen das NetzDG sowohl im Zuge seiner Verabschiedung, als auch seit seiner Geltung geäußert wurden, und zwar weder in der Theorie noch in der Praxis. In meinen Augen ist es rechtlich so, dass das NetzDG weder die



Grenzen der Meinungsfreiheit definiert noch sie verschiebt, sondern lediglich dazu beiträgt, dass diese nicht überschritten werden. Auch in der Vergangenheit mussten rechtswidrige Äußerungen unter dem Aspekt der mittelbaren Störerhaftung von den Plattformbetreibern gelöscht werden. In meinen Augen ist es keineswegs so, dass das NetzDG justizielle Aufgaben auf private Unternehmen verlagert, was immer wieder kritisiert wurde. Strafrechtliche Verfolgung und Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche finden weiterhin dort statt, wo sie hingehören: bei den Staatsanwaltschaften und den Gerichten. Es geht darum, dafür zu sorgen, dass Gefahren für die Rechtsordnung, nämlich andauernde Straftaten, unterbunden werden, und zwar so schnell wie möglich. Das ist alles eine schwierige Angelegenheit, das ist uns auch bewusst. Die Äußerungsdelikte zu prüfen, ist schwierig. Aber es gibt Fälle, wie beispielsweise die Holocaustleugnung, in denen im Netz der Holocaust geleugnet wird oder zum Hass gegen Minderheiten aufgestachelt wird. Das ist nicht hinnehmbar und jeder Nutzer, der solche Äußerungen lesen kann, ist einer zu viel. Und man sieht dann auch, wie solche Äußerungen letzten Endes in den Köpfen der Menschen arbeiten und dazu führen, dass, wie gestern mitgeteilt wurde, beispielsweise Hasskriminalität mit antisemitischen Inhalten zugenommen hat. Das hat auch damit zu tun, dass die Grenzen des Sagbaren immer weiter verschoben werden. Insofern halten wir das NetzDG für sehr wichtig und auch richtig. Wir sehen natürlich auch die Gefahr der missbräuchlichen Nutzung durch Spam und dass die Netzbetreiber Overblocking betreiben. Wie sieht es tatsächlich aus, seitdem das Ganze im Januar 2018 in Kraft trat? In unseren Augen liest man seltener offensichtlich rechtswidrige Inhalte in den Medien. Ich muss allerdings auch sagen, dass sich der Ton in den von uns beobachteten Kommentarspalten nicht spürbar verbessert hat. Möglicherweise könnte das NetzDG noch weitere Effekte erzielen, wenn auch Facebook sich dazu bereit erklärte, das Meldeformular so zu platzieren, dass man es auch finden kann. Aus Nutzersicht weiterhin unbefriedigend ist die mangelnde Transparenz der Einzelfallentscheidungen, sei es für den Meldenden, sei es für den Gemeldeten. Ein Overblocking nehmen wir eher nicht wahr, auch wenn es Anfang 2018 einige Fälle unbegründeter

Sperrungen gegeben hat. Wir bewerten positiv, dass insgesamt die Sensibilität der Netzbetreiber gestiegen ist. Ich sage, die Empfehlung aus unserer Sicht lautet, das NetzDG beizubehalten, allerdings einige Dinge weiterzuentwickeln. Es sollten verbindliche einheitliche Mindeststandards für das Meldeverfahren geschaffen werden. Die betroffenen Nutzer sollten besser einbezogen werden. Stichwort: rechtliches Gehör. Ein zentraler Punkt ist: Wie geht man mit der Löschung rechtmäßiger Inhalte um? Put Back ist das Stichwort. Darüber wird zu diskutieren sein. Wünschenswert wäre in unseren Augen außerdem die Möglichkeit einer außergerichtlichen Schlichtung. Wie genau das gestaltet werden kann, wäre einer weiteren Diskussion vorbehalten. Und ich hoffe, dass ich im Rahmen der Fragerunden noch die Möglichkeit haben werde, weitere Dinge auszuführen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Punktlandung. Danke. Herr Eifert ist der Nächste.

SV Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M. (Berkeley): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, die Vorschläge reichen ja von der kompletten Abschaffung bis zur Verbesserung von Details im NetzDG. Ich möchte deshalb zunächst die Grundlinie meiner Bewertung darstellen. Nach den allgemeinen Gesetzen löst die Mitwirkung bei oder die Aufrechterhaltung von rechtswidrigen Zuständen die Pflicht aus, diese zu beseitigen. Dies ist die sogenannte Störerhaftung. Sie gilt und galt schon immer auch für Betreiber sozialer Netzwerke. Aufgrund dieser Haftung müssen die Betreiber rechtswidrige Inhalte, von denen sie Kenntnis erhalten, löschen. Die Löschung solcher Inhalte ist also die Erfüllung einer eigenen rechtlichen Verantwortung der Betreiber. Das NetzDG strukturiert diese Verantwortung nur und macht Vorgaben für ein Compliance System, das ihre effektive Wahrnehmung sichert. Es beschränkt die Verantwortung dabei auf Posts, die bestimmte Straftatbestände verwirklichen, und damit auf den Schutz von solchen Rechtsgütern, die so wichtig sind, dass sie mit dem letzten Mittel, nämlich mit dem Strafrecht, geschützt werden. Dieser Grundansatz ist rechtlich nicht nur stimmig, sondern er wird auch in besonderer Weise der Verpflichtung des Staates zum Schutz dieser Rechtsgüter gerecht. Weil es um die Erfüllung allgemeiner



gesetzlicher Vorgaben geht – organisatorische und Verfahrensvorgaben an Unternehmen – und diese die spezifischen Gefahren dieses Wirtschaftszweiges adressieren, ist der Bund dafür auch zuständig. Die nähere Ausgestaltung dieses Grundansatzes erfolgt in verfassungsgemäßer Weise, könnte aber auf jeden Fall weiter optimiert werden. Die Vorgabe, einen leicht nutzbaren Beschwerdeweg einzurichten, beseitigt die Paradoxie, dass die Kenntnis der rechtswidrigen Zustände die Pflicht auslöst, wodurch bislang die Anbieter bevorzugt wurden, die möglichst wirksam verhinderten, dass ihnen solche Zustände zur Kenntnis gebracht werden. Die Vorgabe effektiviert also den mit der Zuweisung der Verantwortung bezweckten Rechtsgüterschutz. Ansonsten verzichtet das NetzDG weitgehend auf eine unmittelbare Ausgestaltung des Compliance Systems. Es fordert nur ein – wörtlich – „wirksames und transparentes Verfahren“ für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, für das die Leitung des sozialen Netzwerks verantwortlich ist. Mit Löschrufen wird eine Leistungsvorgabe gemacht, die sich nur am Ergebnis orientiert. Über die nähere Ausgestaltung des Compliance Systems können die Unternehmen frei entscheiden. Insofern handelt es sich um einen Ansatz, der wenige Freiheitsbeschränkungen mit sich bringt, was grundsätzlich zu begrüßen ist. Wir müssen aber zugleich auch darüber nachdenken, wie die Qualitätssicherung erfolgen kann. Um die Wirksamkeit sicherzustellen, werden Verstöße mit Bußgeld sanktioniert, insbesondere bei systemischem Versagen hinsichtlich der Vorgaben zur Löschung. Diese bußgeldbewehrten Vorgaben zur Löschung bilden den zentralen Gegenstand der verfassungsrechtlichen Kritik, die meines Erachtens unberechtigt ist. Dabei sind drei Ansatzpunkte zu unterscheiden: Erstens wird vorgebracht, dass die Fristvorgaben dazu führten, dass die Unternehmen aus Sorge vor einer Verletzung der Löschrufen im Zweifel löschten, so dass im Ergebnis auch eigentlich rechtmäßige Inhalte gelöscht würden – das sogenannte Overblocking. Dabei wird von einer einseitigen Anreizstruktur des Gesetzes ausgegangen, die in dieser Form nicht besteht. Das Gesetz fordert in § 3 Abs. 1 NetzDG ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte. Das

Bußgeld kann verhängt werden, wenn dieses Verfahren nicht oder nicht richtig vorgehalten wird. Jedenfalls bei verfassungskonformer Interpretation ist eine angemessene Beurteilung der Rechtswidrigkeit der Inhalte Voraussetzung für eine eventuelle Löschung, so dass die Bußgeldandrohung nicht einseitig zugunsten einer Löschung wirkt, sondern eine ausgewogene Beurteilung stattfindet, an die sich die jeweils passende Rechtsfolge anschließt. Zweitens wird darauf hingewiesen, dass vieles kontextabhängig sei. Das ist sicherlich richtig. Im Rahmen der Kontextabhängigkeit sind die Verfahrensrechte weiter zu stärken. Der § 3 Abs. 2 Nr. 3a NetzDG erlaubt jetzt schon ausdrücklich die Überschreitung der siebentägigen Frist, wenn es auf Tatsachen ankommt, die für die Beurteilung erforderlich sind. Auch hier kann man im Wege verfassungskonformer Auslegung sicher zu dem Ergebnis kommen, dass das „Kann“ der Einholung einer Stellungnahme durch den Nutzer zu einem „Muss“ weiterentwickelt werden sollte. Man kann zugleich fragen, ob nicht entsprechend der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes auf Grund der Störerhaftung bereits eine solche verfahrensrechtliche Einbeziehung geboten wäre. Ich bedanke mich für diese Runde.

Der **Vorsitzende**: Danke auch Ihnen, Herr Eifert. Herr Elsner ist der Nächste. Bitte.

SV **Michael Elsner**: Meine Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung. Mein Name ist Michael Elsner. Ich bin Oberstaatsanwalt in Hamburg und leite dort eine Abteilung, die sich mit politisch motivierten Straftaten, unter anderem auch Hasskriminalität, befasst. Ich spreche hier für den Deutschen Richterbund, den Dachverband der Richter und Staatsanwälte in der Bundesrepublik Deutschland. Aus meiner Sicht ist Hasskriminalität im Internet ein sehr großes Problem, weil Hasskriminalität das politische Klima in der Bundesrepublik Deutschland vergiftet. Der Gesetzgeber hat hier mit einem NetzDG – der Name ist vielleicht noch verbesserungsfähig, aber ich nenne es jetzt mal NetzDG – einen Meilenstein gesetzt, um dieser Hasskriminalität zu begegnen. Dabei hat das NetzDG die Verantwortung der Betreiber der sozialen Netzwerke und die Belange der Menschen, die in den sozialen Netzwerken Opfer von Hasskriminalität werden, im Blick. Die in



§ 2 und § 3 NetzDG normierten Pflichten der Betreiber sozialer Netzwerke sind geeignet, erforderlich und verhältnismäßig, um Hasskriminalität im Internet wirksam zu bekämpfen. Insbesondere sind die in § 3 Abs. 2 NetzDG benannten Fristen nicht zu beanstanden, wenn man sieht, mit welcher Geschwindigkeit sich insbesondere rechtswidrige Inhalte im Internet verbreiten. Ich denke da beispielsweise an einen Vorfall, der sich kürzlich ereignet hat: Die Verbreitung der Anschläge in Neuseeland über soziale Netzwerke. Diese Geschwindigkeit erfordert eine kurze Fristsetzung für die Sperrung bzw. Entfernung von rechtswidrigen Inhalten und dass die Betreiber der sozialen Netzwerke auf ihre Verantwortung hingewiesen werden. Denn nur so ist gewährleistet, dass sie ihre Lösch- und Sperrfristen ernst nehmen und damit Opferbelange hinreichend berücksichtigen. Meines Erachtens ist das Argument, dass Betreiber sozialer Netzwerke auch rechtmäßige Beiträge löschen oder sperren, um das Risiko eines Bußgeldes zu vermeiden – das sogenannte Overblocking – nicht durchschlagend. Bei den wirtschaftlich starken Unternehmen, ich denke zum Beispiel an Konzerne wie Google, Facebook und Twitter, ist zumutbar, dass sie qualifiziertes Personal einstellen, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden, nämlich zu bewerten: Ist eine Äußerung auf einem sozialen Netzwerk strafrechtlich relevant oder nicht? Das NetzDG greift auch nicht in die Meinungsfreiheit ein. Das Internet wird oder ist bereits das bedeutendste Medium, mit dem an der öffentlichen Meinungsbildung mitgewirkt wird. Die wichtigsten Akteure in diesem Zusammenhang sind die Betreiber sozialer Netzwerke. Ein Verleger oder ein Redakteur von Druckschriften ist nach den jeweiligen Pressegesetzen auch dafür verantwortlich, dass sein Druckwerk frei von strafbaren Inhalten ist. Warum soll man so eine Pflicht nicht auch einem Konzern wie Facebook oder Google auferlegen? Können die das nicht? Kann nicht ein großer Medienkonzern das leisten, was beispielsweise der Herausgeber oder Verleger der Landeszeitung für die Lüneburger Heide kann? Ich meine, das ist zumutbar. Die im NetzDG verankerten Pflichten der Betreiber sozialer Netzwerke sind erfüllbar. Einen Punkt habe ich allerdings aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden zu ergänzen: Das Auskunftersuchen gemäß § 5 Abs. 2 NetzDG hat sich in der Praxis noch

nicht als praktikabel erwiesen. Wir haben immer noch ein Defizit an Auskünften von Bestandsdaten, die wir bei den Betreibern sozialer Netzwerke anfragen. Da ist noch Verbesserungsbedarf. Ich denke da an eine gesetzliche Änderung, entweder in der Strafprozessordnung (StPO) oder im Telemediengesetz (TMG). Auf Rückfragen dazu würde ich mich gerne noch näher äußern. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Elsner. Frau Frank, bitte.

Sve **Sabine Frank**: Sehr geehrter Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, ich möchte mich zunächst ausdrücklich für die Möglichkeit bedanken, hier heute als Sachverständige sprechen zu können. Als Leiterin Regulierung bei Google Germany war ich in den vergangenen Jahren regelmäßig mit dem Thema „illegale Inhalte im Internet“ befasst. Ich habe die Google LLC und die Google Ireland Limited mit den Plattformen YouTube und Google+ bei der Umsetzung des NetzDG begleitet. Vielen von Ihnen wird bekannt sein, dass zuletzt genanntes Netzwerk im April diesen Jahres eingestellt wurde. Insofern beziehen sich meine Ausführungen im Folgenden auf YouTube. Die Demokratisierung von Kommunikationsprozessen und die Möglichkeit, dass jeder jederzeit Inhalte online stellen und sich global austauschen kann, ist sicherlich eine der großen Errungenschaften unserer Zeit. Wir sehen aber auch mit großer Sorge, dass einzelne sich der Möglichkeiten auf eine Art und Weise bedienen, die unangemessen oder sogar rechtswidrig ist. Für uns steht fest: Illegale Inhalte haben in unseren Diensten keinen Platz. Für die Umsetzung des NetzDG haben wir zahlreiche Änderungen und Verbesserungen für den Dienst YouTube vorgenommen. Wir haben in Deutschland unter anderem spezielle NetzDG-Prüfteams zusammengestellt und einen NetzDG-Meldebutton in unserem bestehenden Melde-mechanismus eingeführt, um es Nutzern möglichst einfach zu machen, uns strafrechtsrelevante Inhalte, wie Videos, Kommentare und Posts, zu melden. Im gesamten Jahr 2018 sind insgesamt ca. 465 000 NetzDG-Meldungen bei YouTube eingegangen. Bei 25,25 Prozent der gemeldeten Inhalte haben wir einen Verstoß – entweder gegen unsere Hausregeln oder gegen deutsches Strafrecht – festgestellt und diese



global und für Deutschland entfernt oder geblockt. 94 Prozent der im Jahr 2018 gemeldeten Inhalte, bei denen ein Verstoß festgestellt wurde, haben wir innerhalb von 24 Stunden nach Erhalt der Beschwerde entfernt, größtenteils nach Community Guidelines. Ausgehend von unseren Erfahrungen, die ich gerade kurz schildern konnte, haben wir einige Vorschläge für die Erweiterung und Verbesserung des NetzDG. Der Katalog der Straftaten in § 1 Abs. 3 NetzDG sollte aus unserer Sicht überarbeitet werden. Insbesondere die sehr weitreichenden und praktisch jede unwahre Tatsachenbehauptung umfassenden Tatbestände der Ehrverletzung gemäß §§ 185 ff. Strafgesetzbuch (StGB) sollten entweder gestrichen oder so konkretisiert werden, dass der Tatsache Rechnung getragen wird, dass es sich hierbei um Antragsdelikte handelt. Die starren Fristen gemäß § 3 NetzDG sollten gestrichen und durch das Wort „unverzüglich“ – wie im TMG – ersetzt werden. Die wichtigsten Grundsätze aus den NetzDG-Bußgeldleitlinien, die im April 2018 vorgestellt wurden und in Kraft getreten sind, sollten sich im Gesetz widerspiegeln und nicht nur als Leitlinien verfasst sein. Wünschenswert wäre insbesondere eine Klarstellung, dass nicht schon bei einzelnen Fehlentscheidungen, sondern nur bei einem systematischen Versagen Bußgelder verhängt werden und dass Provider im Bereich von Grenzfällen, nicht verpflichtet sind, Inhalte zu sperren. Im Gesetz muss ebenfalls klargestellt werden, dass soziale Netzwerke bei einer Weiterleitung von Beschwerden an Einrichtungen der regulierten Selbstregulierung nicht haften. Das scheint zwar gemeint, findet sich aber so im Gesetz nicht ausdrücklich. Des Weiteren sollte aus unserer Sicht klargestellt werden, dass das BfJ bei einer Beschwerde, die sich gegen ein Mitglied einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle richtet, diese Beschwerde an die Einrichtung weiterzuleiten hat. Dort sollte eine abschließende Bewertung erfolgen, wobei das BfJ nur dann gegenteilig entscheiden können sollte, wenn der Beurteilungsspielraum dieser Entscheidung überschritten wurde. Ein ähnliches Konstrukt befindet sich im StGB. Ich danke Ihnen und freue mich auf eventuelle Nachfragen.

Der **Vorsitzende**: Danke, Frau Frank. Herrn Friehe hatten wir schon. Herr Gersdorf ist der Nächste. Bitte.

SV Prof. Dr. Hubertus Gersdorf: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, für die Einhaltung der Rechtsordnung Sorge zu tragen ist eine Kernaufgabe des Staates, selbstverständlich auch in sozialen Netzwerken. Nach unserer Verfassungsordnung ist es aber Aufgabe der Länder und nicht des Bundes, für die Einhaltung der Rechtsordnung in den sozialen Netzwerken zu sorgen. Weil dieser Punkt in den Anhörungen – es ist ja heute nicht die erste Anhörung zu diesem Thema – noch nicht näher diskutiert wurde, möchte ich das hier kurz einmal erläutern und vielleicht vertiefen. Ich habe für diese These zwei Kronzeugen unter den Verfassungsorganen zu benennen; In Gestalt des Bundesrates und in Gestalt der Bundesregierung. Um das zu verstehen, müssen wir zurück in die Anfänge der Jurausbildung. Schon im ersten Semester lernt man, dass es eine Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern nicht geben darf. Zuständig sind entweder der Bund oder aber die Länder. Soziale Netzwerke sind nach geltendem Recht Telemedien. Für Telemedien gilt schon jetzt die verfassungsmäßige Ordnung. Jetzt komme ich auf den Bundesrat und die Bundesregierung zu sprechen: In seiner Stellungnahme zum NetzDG sagt der Bundesrat selbst, dass die sozialen Netzwerke Telemedien sind. Also gilt für soziale Netzwerke § 54 Rundfunkstaatsvertrag – die Bindung an das allgemeine Gesetz. Also genau das, was das NetzDG auch zum Ziel hat. Neben der Zuständigkeit der Länder gibt es keine Zuständigkeit des Bundes. Aus formellen Gründen ist das Gesetz verfassungswidrig. Im Übrigen wird der 24. Rundfunkstaatsvertrag, bislang nur ein Entwurf, die sozialen Netzwerke Schritt für Schritt weiter regulieren. Das ist auch erforderlich, aber eben auf der Länderebene. Es ist Aufgabe der Länder, für die Einhaltung der Rechtsordnung in den sozialen Netzwerken Sorge zu tragen, und nicht Aufgabe des Bundes. Lassen Sie mich noch zwei kurze Punkte zur materiellen Verfassungsmäßigkeit nennen. In der Tat ist es – ich habe versucht, es auch schriftlich so darzulegen – überhaupt nicht nachvollziehbar, warum ein Abweichen von der siebentägigen Frist nur dann möglich ist, wenn die Rechtsfrage in tatsächlicher, aber nicht in rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten aufwirft. Auch wenn sie in rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten aufwirft, muss ein Dispens von der siebentägigen Frist



möglich sein. Es macht überhaupt keinen Sinn, diese Dispensmöglichkeit im Falle einer Übertragung auf eine Einrichtung freiwilliger Selbstkontrolle nicht einzuräumen, so wie es das NetzDG im Einzelnen macht. Vor allem ist durch die Zuständigkeit des BfJ der hehre Grundsatz der Staatsfreiheit der Kommunikation nicht sichergestellt. Was möchte ich im Einzelnen in einem NetzDG der Länder noch festgeschrieben wissen? Ein positiver Aspekt, der sich in einem Gesetzesentwurf, nämlich konkret der Grünen, wiederfindet: Der Anspruch auf Wiedereinstellung. Ich würde es allerdings konkretisieren wollen. Das darf nicht an einen Anspruch des Betroffenen geknüpft werden, sondern muss als objektiv rechtliche Verpflichtung des Netzbetreibers gesetzlich kodifiziert werden, dass im Fall einer rechtswidrigen Löschung selbstverständlich der Inhalt wieder einzustellen ist. Und ein Aspekt, der bislang überhaupt nicht fokussiert worden ist: Soziale Netzwerke machen es öffentlich bekannt, wenn etwas gelöscht wurde. Damit ist mit einer Löschung des rechtswidrigen Inhaltes eine Prangerwirkung verbunden. Bei Löschung muss auch die Rückgängigmachung der öffentlichen Mitteilung korrigiert werden. Hier bedarf es einer Verpflichtung zur Berichtigung der öffentlichen Mitteilung. Der letzte Punkt, der ist der spannendste, den können wir uns für die Endrunde aufbewahren.

Der **Vorsitzende**: Ja, geschickt gemacht, Herr Gersdorf. Frau Holsten ist die Nächste. Bitte schön.

Sve **Cornelia Holsten**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, ich vertrete die Landesmedienanstalten, die für die Aufsicht über die privaten TV-, Hörfunk- und Onlineangebote zuständig sind. Sie wenden auch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag an. Wir erkennen Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, wie Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V. (FSM), Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK), an. Auch das NetzDG sieht eine regulierte Selbstregulierung vor. Verstehen Sie mich nicht falsch: Ich bin ein großer Fan der regulierten Selbstregulierung und ich glaube, dass das hier ganz hervorragend läuft. Voraussetzung dafür ist

jedoch, dass es ein bewährtes Anerkennungsverfahren durch staatsferne Landesmedienanstalten gibt. Nach dem NetzDG wurde als zuständige Einrichtung die von mir sehr geschätzte Einrichtung BfJ gewählt. Das Bundesamt macht eine ganz exzellente Arbeit, aber es ist nicht staatsfern. Es werden Synergieeffekte nicht genutzt, die im Moment zwischen dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und dem NetzDG noch brach liegen, denn auch wir kümmern uns schon seit vielen Jahre um rechtswidrige Inhalte, die online auftreten. Das heißt, wenn Sie sich jetzt das NetzDG anschauen, haben Sie theoretisch vier Stellen, die auf einen rechtswidrigen Post schauen und ihn prüfen: Die Staatsanwaltschaft, das BfJ, die Selbstkontroll-einrichtung und die Landesmedienanstalten. Und jeder, der sich schon einmal mit Äußerungsdelikten beschäftigt hat, weiß, dass die Einschätzungen dessen, was eine Volksverhetzung ist und was nicht, durchaus auseinander fallen können. Das heißt, wir empfehlen Ihnen die bisherigen parallelen Strukturen wahrzunehmen, Synergieeffekte zu nutzen und auch gern unseren Erfahrungsschatz zu nutzen, damit es zum Beispiel einen förmlichen Informationsaustausch gibt, den wir im Moment noch nicht praktizieren können, weil dem BfJ nach dem NetzDG die gesetzliche Grundlage dafür fehlt, die Landesmedienanstalten über konkrete Fälle informieren zu können. Darüber hinaus gibt es ein weiteres Problem: Die Prüfausschüsse sollen sich aus den regulierten Selbstkontroll-einrichtungen unter Einbeziehung der Medienanstalten zusammensetzen, was – wenn ich das so sagen darf – Aufsicht und Mitwirkung auf eine nicht ganz kluge Weise vermengt. Wir empfehlen Ihnen daher, solche Prüfausschüsse nicht unter Einbeziehung, sondern unter Anerkennung der Landesmedienanstalten besetzen zu lassen und das Gesetz entsprechend zu ändern. Insgesamt regen wir an, dass Sie bei einer Überarbeitung des NetzDG den Aspekt der Strafverfolgung und der Aufsicht stärken und das System der Medienaufsicht noch besser in Einklang bringen. Für einen weiteren Austausch stehe ich ebenso gerne zur Verfügung wie für Nachfragen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Holsten. Herr Kettmann ist der Nächste. Bitte.



SV Mag. Dr. Matthias C. Kettemann, LL.M. (Harvard): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, der Prozess zur Verabschiedung des NetzDG hat die Debatte um die Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken nachhaltig befeuert. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht erscheint es jedenfalls geboten, eine grundrechtssensible, gefahrenadäquate und zeitgemäße Regulierung der Anbieter sozialer Netzwerke anzustreben, und dies im Kontext eines grundlegend gewandelten Mediennutzungsverhaltens der Bevölkerung. Wichtig ist bei gesetzgeberischen Ansätzen der Regulierung von Plattformen, den europarechtlich verbindlichen Grundsatz der Haftungsprivilegierung für Diensteanbieter mitzudenken. Im Prozess der parlamentarischen Befassung mit dem NetzDG sollte auch die von Deutschland verabschiedete Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates zu der Rolle und Verantwortung von Internetintermediären eine Rolle spielen. Das NetzDG zielt, schon dem Namen nach, darauf ab, die Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken zu unterstützen. Ob dieses Ziel erreicht wurde, kann mangels empirischen Datenmaterials nicht ohne Weiteres belastbar festgestellt werden. Was aber klar ist, ist, dass Plattformanbieter nicht nur, aber auch aufgrund des NetzDG ihre Moderationsfähigkeiten für den deutschen Sprachraum stark ausgebaut haben. Dank der Debatten um das NetzDG und des gesellschaftlich eingeforderten transparenteren Auftretens der Diensteanbieter ist der Erkenntnisstand über die Filterpraktiken nun jedenfalls höher als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes. Die eingeforderten Transparenzberichte sind zwar hilfreich, aber noch zu wenig aussagekräftig. Die Pflichtangaben sind von Gesetzesseite her noch nicht ausreichend konturiert. In den wichtigen Fragen lassen sich nach derzeitigem Stand keine belastbaren Aussagen tätigen. In einer Novelle des Gesetzes sollten hier weitere Angaben gefordert werden. Zentrale verfassungsrechtliche Bedenken gegen das NetzDG beziehen sich bekanntlich auf das Phänomen des Overblocking. Hier liegt in der Tat ein strukturelles Ungleichgewicht zu Lasten der Meinungsäußerungsfreiheit vor. Mögliche Schritte, um diesem Zustand abzuwehren, wären eine Reduktion der vom Gesetz erfassten Tatbestände, zumindest eine Entfernung der Antragsdelikte, sowie die Einführung eines

einfach zu handhabenden Wiederherstellungsanspruches. Das BfJ ist nicht die am besten geeignete Stelle, um mittels Ordnungswidrigkeitenverfahren nach dem Gesetz Transparenzberichte als Steuerungsinstrumente einzusetzen. Auch eine gesetzlich vorgesehene Einrichtung zur regulierten Selbstregulierung wurde bisher nicht zertifiziert, obwohl seit Dezember 2018 ein Antrag hierfür vorliegt. Schließlich wurde bislang keine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung oder ein menschenrechtliches Impact Assessment durchgeführt.

Aussagen zum ministeriellen Gesetzesmonitoring sind bislang noch nicht an die Öffentlichkeit durchgedrungen. Der Prozess der Evaluierung des NetzDG scheint bisher ohne umfassende Rückbindung an laufende Debatten in der Rechts- und Medienwissenschaft angestoßen worden zu sein. Es ist jedenfalls im Rahmen der parlamentarischen Befassung mit dem NetzDG wert überdacht zu werden, ob nicht neuere wissenschaftliche Erkenntnisse zur Medienkonvergenz, zur Mediatisierung von Kommunikation sowie zur verstärkten Rolle medienvermittelter Kommunikation stärker einbezogen werden sollten. In der nachhaltigen Reform der Medien- und Kommunikationsordnung Deutschlands und Europas liegt aus Sicht der Wissenschaft der zentrale Schlüssel zur Sicherung gesellschaftlichen Zusammenhaltes für das nächste Jahrzehnt. Die Neubefassung mit dem NetzDG ist zwar nur ein erster, aber dennoch ein sehr wichtiger Schritt und ich freue mich sehr auf Nachfragen und stehe gern zur Verfügung. Vielen Dank.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Kettemann. Herr Peukert.

SV Prof. Dr. Alexander Peukert: Vielen Dank. Ich möchte in meiner Stellungnahme einen Entwurf zur Änderung des NetzDG vorstellen, auf den im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Bezug genommen wird, und in dem es um sogenannte Put-Back- oder Wiederherstellungsverfahren geht. Der Entwurf beruht auf der ebenfalls im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erläuterten Einsicht, dass die Regulierung der Kommunikation in sozialen Netzwerken einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen sollte. Ja, rechtswidrige Inhalte sollten effektiv gelöscht, zugleich aber sollten rechtmäßige Äußerungen



nicht willkürlich beeinträchtigt werden. Letzteres folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – Stichwort: Stadionverbot (1 BvR 3080/09) –, die von der einhelligen Auffassung der Zivilgerichte auf soziale Netzwerke übertragen wird. Demnach dürfen große soziale Netzwerke, wie Facebook, Äußerungen unter Berufung auf ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) nicht ohne sachlichen Grund und ohne Beachtung gewisser prozeduraler Regeln löschen. Derzeit herrscht freilich ein strukturelles prozedurales Ungleichgewicht zwischen Lösungs- und Wiederherstellungsverfahren. Während Lösungen in Tausenden von Fällen binnen 24 Stunden von den Netzwerkbetreibern selbst vorgenommen werden, müssen Nutzer ihre Wiederherstellungsansprüche unter erheblichem Aufwand ex post vor den Zivilgerichten durchsetzen. Um diesem Missstand abzuwehren, schlägt mein Entwurf eine Ergänzung des NetzDG um Wiederherstellungsverfahren vor und zwar, das ist wichtig, sowohl für Lösungen aufgrund der AGB des Betreibers als auch für Lösungen nach NetzDG. Denn die grundrechtlich gebotene Kommunikationsfreiheit ist in beiden Varianten betroffen. Im Einzelnen würden Netzwerkbetreiber folgende Pflichten treffen: Zunächst haben sie einen Nutzer über jede Löschung oder Sperrung seiner Inhalte zu informieren und anzugeben, auf welche Vertragsbedingung oder welche Vorschrift des NetzDG die Maßnahme gestützt wird. Sodann haben sie Nutzern in transparenter Weise die Möglichkeit einer Lösungsbeschwerde zu eröffnen. Zulässig ist eine solche Lösungsbeschwerde aber nur, wenn der für den Inhalt verantwortliche Nutzer die Beschwerde innerhalb von zehn Wochen seit der Löschung erhebt und ein weiteres wichtiges Element des Vorschlags – seine etwaige Anonymität aufgibt, also unter Klarnamen agiert, und damit die Verantwortung für die Äußerung übernimmt. Sind diese Voraussetzungen gegeben, treffen die Netzwerkbetreiber folgende Pflichten: In einem ersten Schritt muss der Betreiber prüfen, ob die Löschung auf einer eigenen internen Entscheidung beruht oder ob sie von einer Einrichtung der regulierten Selbstregulierung gemäß NetzDG angeordnet wurde. Ist letzteres der Fall, kann sich der Anbieter darauf beschränken, den Nutzer auf diese Entscheidung hinzuweisen. Der Nutzer ist in diesem Fall auf den regulären

Rechtsweg verwiesen. Anders ist es, wenn der Netzwerkbetreiber die Äußerung wegen angeblichen Verstoßes gegen seine AGB oder das NetzDG gelöscht hat. In dieser Konstellation müsste der Betreiber den Inhalt innerhalb von 24 Stunden entweder wiederherstellen oder den Fall an eine Einrichtung der regulierten Selbstregulierung abgeben, an deren Entscheidung sich wiederum ein reguläres Gerichtsverfahren anschließen kann. Um die hierfür erforderlichen Zustellungen zu erleichtern, sollte die Pflicht der Netzwerkbetreiber zur Bestellung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten auf Wiederherstellungsverfahren erweitert werden. Die im Entwurf angelegte Stärkung der Rolle der regulierten Selbstregulierung kommt meines Erachtens allen Beteiligten entgegen. Die Netzwerkbetreiber werden von der Pflicht befreit, schwierige Lösungsentscheidungen selbst treffen zu müssen, Nutzer können eine kostenfreie und zügig agierende Zwischeninstanz einschalten, die Allgemeinheit profitiert von einem höheren Entscheidungseinklang, auch über die Grenzen der Netzwerke hinweg, und nicht zuletzt werden die Gerichte und damit die öffentlichen Haushalte entlastet. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Peukert. Und Herr Steinhöfel ist der Letzte in der Eingangsrunde. Bitte schön.

SV **Joachim Nikolaus Steinhöfel**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, das NetzDG stellt einen Frontalangriff auf die Meinungsfreiheit dar, wie ihn die Republik seit der Spiegel-Affäre oder Adenauers vor dem Verfassungsgericht gescheitertem Versuch, ein Staatsfernsehen einzurichten, nicht mehr erlebt hat. Es steht auch für eine Kapitulation des Rechtsstaats vor der Aufgabe, geltendes Recht durchzusetzen. Am 19. Juni 2017 war ich schon einmal als Zuschauer in diesem Raum, bei der Anhörung über den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zum NetzDG. Sieben von zehn der damals hier anwesenden Sachverständigen erklärten den Gesetzentwurf für verfassungs- und europarechtswidrig und hielten schwerwiegende Grundrechtseingriffe für denkbar. „Das Gesetz wird in Karlsruhe scheitern. Das Bundesverfassungsgericht wird seine Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit nicht faktisch vom Netzwerkdurchsetzungsgesetz einebnen



lassen“, hieß es. Facebook wird dazu gedrängt, Richter über die Meinungsfreiheit zu sein, ohne dass dies rechtsstaatlich begleitet wird. Das Gesetz bedroht die Meinungs- und Pressefreiheit. Man habe ausdrückliche verfassungsrechtliche Bedenken. Es sei nicht verfassungsgemäß. Ich hatte es damals nicht für möglich gehalten, dass sich die Regierungsparteien über diese gewichtigen Bedenken hinwegsetzen würden. Nach der Abstimmung über die Ehe für alle fand das Gesetz im fast menschenleeren Plenum eine formale Mehrheit. Eine Dokumentation der Geringschätzung gegenüber dem Souverän. Das Gesetz war von Anfang an überflüssig, jedenfalls, wenn man von einem funktionierenden Rechtsstaat ausgeht. Im April 2017 hatte ein 57-jähriger Arbeitsloser die Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Claudia Roth, auf Facebook als „linke faschistische Sau“ beschimpft und gefordert, „sie aufzuhängen“. Das Amtsgericht Tiergarten verurteilte den Arbeitslosen wegen öffentlicher Aufforderung zu Straftaten und Beleidigung zu einer Geldstrafe von 4 800 Euro. Bei einem berufstätigen Arbeitnehmer wäre die Strafe deutlich fünfstellig ausgefallen. Dieses Beispiel, eines von vielen, belegt, dass der Rechtsstaat auch ohne NetzDG auf Straftaten im Netz hart und angemessen reagieren konnte. Ein Gericht sollte das letzte Wort darüber haben, ob ein Inhalt straf- oder zivilrechtliche Vorschriften verletzt und zu löschen ist oder online bleiben muss. Die massenhafte Verlagerung dieser Entscheidungsbefugnis in die Löschzentren der Internetriesen, in denen nicht hinreichend geschulte Kräfte auf Mindestlohnbasis im Sekundentakt die freie Rede exekutieren, ist eines Rechtsstaates unwürdig. Die sogenannten Gemeinschaftsstandards entwickeln sich dort zu einer Art supranationalem Recht, das über unserem Artikel 5 Grundgesetz (GG) rangiert. Wir machen die IT-Aristokratie im Silicon Valley zum weltweit zuständigen Wächter über Hate Speech. Diese Personen halten sich offenbar für moralisch überlegen – was sie sich ohne jede demokratische Legitimation anmaßen –, und für die Wächter über Kommunikationsgewohnheiten von sieben Milliarden Menschen. Selbst die Befürworter des Gesetzes sollten erkennen, dass es bis zum heutigen Tag keinen erkennbaren Nutzen gebracht hat. Dem Bundesamt für Justiz wurden 32 neue Planstellen bewilligt und dennoch war man dort –

trotz vom Steuerzahler zu tragenden Personalkosten in Millionenhöhe – bis heute nicht einmal zu einer Evaluierung des Gesetzes oder einer Auswertung der Transparenzberichte in der Lage. Und wenn dessen Präsident im WDR angesichts eines ersten geplanten Verfahrens von „mächtigen Gegnern“ spricht, die mit Hilfe von Anwälten ein Verfahren verzögern könnten, dann ist ein Unternehmen wie Facebook, das in den USA gerade fünf Milliarden Dollar für eine erwartete Strafe der Federal Trade Commission zurückstellt, nicht beeindruckt. Alle im Bundestag vertretenen Oppositionsparteien lehnen das Gesetz in wesentlichen Teilen als verfassungswidrig ab. Das ist angesichts so weit reichender Übereinstimmung und angesichts der greifbaren Gefahren für ein so elementares Grundrecht wie die Meinungsfreiheit den betreffenden Bürgern nur schwer zu vermitteln. Es wäre ein Akt echter gesetzgeberischer und demokratischer Souveränität, das Gesetz komplett aufzuheben und bewahrenswerte Teile, wie die Vorschrift über den Zustellungsbevollmächtigten, das Beschwerdeverfahren oder die Transparenzpflichten in andere Gesetze zu integrieren. Danke schön.

Der Vorsitzende: Vielen Dank Ihnen allen. Wir haben einige Anhörungen gemacht, aber so eigenverantwortlich haben noch nie alle Sachverständigen auf ihre Redezeit geachtet. Insoweit ein Dank vorweg. Wir haben einige Wortmeldungen. Es beginnt Herr Müller, gefolgt von Frau Cotar.

Abg. **Carsten Müller** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die präzisen und erhellenden Ausführungen, die sich ja überwiegend oder in wesentlichen Ansätzen ähneln. Der Sachverständige Steinhöfel hat die Situation aus seiner Sicht von vor rund eineinhalb Jahren dargestellt. Auch der Blick auf die heutige Veranstaltung lehrt uns, dass von der damaligen Aufregung vergleichsweise wenig geblieben ist. Woran kann man das festmachen? Sie haben ausgeführt, dass vier Oppositionsfraktionen in der Bewertung relativ einig waren. In der heutigen Fachanhörung war eine Oppositionsfraktion zum Teil gar nicht anwesend. Das zeigt also, wie viel Gelassenheit eingetreten ist. Ich hoffe, dass das nicht mit Überforderung, sondern eher mit Einsicht in der Sache zu erklären ist. Ich hätte eine Frage, die ich



an Herrn Elsner und Frau Frank richten möchte. Sie hatten ja bereits dargestellt, dass sich das Thema Hasskriminalität nach Ihrer Einschätzung nach Inkrafttreten des NetzDG positiv, nämlich rückläufig, entwickelt hat. Deswegen möchte ich Sie fragen: Welche Änderungen sind Ihrer Meinung nach erforderlich, um die Wirksamkeit dieses Gesetzes weiterhin im Rahmen der Verfassung zu erhöhen und beispielsweise die Arbeitsabläufe – mit besonderem Blick auf Sie, Herr Oberstaatsanwalt – effektiv und für Sie wirksam zu gestalten?

Der **Vorsitzende**: Frau Cotar und dann Frau Rößner. Bitte.

Abg. **Joana Cotar** (AfD): Vielen Dank für die Ausführungen. Meine zwei Fragen richten sich an Herrn Steinhöfel. Wie bewerten Sie es, wenn die Netzwerke aufgrund ihrer Gemeinschaftsstandards Inhalte löschen, und zwar sowohl Inhalte, die durch Art. 5 GG gedeckt sind, als auch Inhalte, die in Deutschland rechtswidrig sind? Und die zweite Frage ist: Medienberichten ist zu entnehmen, dass es mittlerweile ein vom BfJ eingeleitetes Verfahren gegen ein nicht genanntes soziales Netzwerk geben soll, in dem es um etwa 100 mutmaßlich rechtswidrige Inhalte gehen soll, die nicht gelöscht wurden. Dies wird als Beleg für einen sogenannten strukturellen Mangel in der Umsetzung des NetzDG gesehen. Was erwarten Sie von solch einem Verfahren und was sagt dies über die Praxistauglichkeit des NetzDG aus?

Der **Vorsitzende**: Danke schön, Frau Cotar. Frau Rößner, dann Herr Ependiller.

Abg. **Tabea Rößner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank nochmal. Vielleicht eine kurze Replik auf Herrn Müller: Wenn Ausschüsse parallel tagen und eine Plenarsitzung stattfindet, denke ich, sollte es verkraftbar sein, wenn einige Abgeordnete ein bisschen später kommen oder es nicht schaffen, pünktlich zu kommen. Ich finde nicht, dass das hier kritisch angemerkt werden sollte. Ich habe zwei Fragen. Die eine Frage bezieht sich auf die Vorschläge von Herrn Peukert. Wir haben ja im Moment die Diskussion darüber, dass Twitter Accounts sperrt. Darum ging es übrigens, Kollege Müller, gerade auch im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft. Deshalb meine Frage: Würde das Put-Back-Verfahren, das Sie als Beschwerdeverfahren

vorgeschlagen haben, auch greifen, um gegen Accountsperrungen vorzugehen? Meine zweite Frage bezieht sich auf die Äußerungen von Frau Holsten und Herrn Gersdorf, die gesagt haben, bei der Regulierung der Telemedien sei die Staatsferne wichtig, und dass es auch entsprechende Institutionen gebe. Da wir heute im Rechtsausschuss schon einmal Literaturhinweise gegeben haben, möchte ich noch einen zum Besten geben, nämlich einen Zeitungsartikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 7. März 2017, den ich zusammen mit dem Medienrechtler Karl-E. Hain geschrieben habe. Hier geht es um die Landesmedienanstalten und die Frage: Muss man im Rundfunkstaatsvertrag nicht nochmal die Handlungsbefugnis klarstellen, damit die Landesmedienanstalten besser tätig werden können – beispielsweise auf der Grundlage von § 54 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag? Die Frage geht an Frau Holsten. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Ependiller und dann Herr Movassat. Bitte.

Abg. **Dr. Michael Ependiller** (AfD): Danke, Herr Vorsitzender, für das Wort. Zunächst möchte ich kurz feststellen, dass zumindest eine Oppositionsfraktion hier mit fünf Abgeordneten vertreten ist, was sicherlich auch die Wichtigkeit dieses Themas unterstreicht.

Der **Vorsitzende**: Entschuldigung, Herr Ependiller. Mit sechs Abgeordneten.

Abg. **Dr. Michael Ependiller** (AfD): Ja, okay, gut. Ich habe zwei Fragen an Herrn Steinhöfel. Frage Nummer eins: Wie hoch sind in der Regel die Kosten für Privatpersonen, wenn sie gegen die unrechtmäßige Löschung eines Beitrages oder die Sperrung ihres Profils bei Facebook oder Twitter klagen, und wie könnten diese Kosten gesenkt oder die User entschädigt werden? Zweite Frage: Gerade Facebook arbeitet angeblich mit unabhängigen Faktencheckern, wie Correctiv oder der Amadeu Antonio Stiftung, zusammen. Die Grünen fordern in ihrem Antrag, diese Zusammenarbeit sogar noch auszubauen. Wie beurteilen Sie aus rechtlicher Sicht diese Zusammenarbeit? Danke.

Der **Vorsitzende**: Okay. Herr Movassat und danach Herr Steineke für Herrn Müller.

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Danke schön. Herr Müller, selbstverständlich haben wir nach



wie vor Kritik am NetzDG, deshalb liegen auch in dieser Anhörung Gesetzentwürfe von der Fraktion DIE LINKE. vor. Lesen Sie sich das vorher mal durch, bevor Sie eine Behauptung aufstellen. Dann meine zwei Fragen, die ich gerne an Herrn Kettemann stellen würde: Wir haben jetzt häufiger die Frage gehört: Meinungsäußerungsfreiheit versus NetzDG? Mich würde da Ihre Einschätzung interessieren. Wie verhält sich das NetzDG, insbesondere in der Praxis, zur Meinungsäußerungsfreiheit und wie bewerten Sie die Tatsache, dass die Rechtsdurchsetzung hier in die Hände von privaten Unternehmen gelegt wird?

Der **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Steineke und dann Frau Winkelmeier-Becker.

Abg. **Sebastian Steineke** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzende, ich habe eine Frage an Herrn Friehe und an Frau Frank. Herr Friehe, wir hören immer mal wieder in Gesprächen, dass gerade durch die Netzwerkplattformbetreiber eine „niederschwellige Kontaktaufnahme“ mit dem Amt gewünscht wird. Das ist ja ein immer wiederkehrendes Thema. Wie schätzen Sie das ein und vor allen Dingen, wie würden Sie sich das vorstellen? Wie kann man das in der Umsetzung darstellen? Und an Frau Frank: Diese Beschwerdemanagementsysteme, die Sie alle bestens kennen, sind ja unterschiedlich ausgestaltet, um es mal vorsichtig auszudrücken. Und wir haben auch schon gehört, dass es nicht immer ganz einfach ist, die zu finden, wenn man sie überhaupt findet. Haben Sie eine Vorstellung, wie Mindestanforderungen auszusehen hätten? Etwa eine Darstellung auf der ersten Seite? Oder kennen Sie ein Meldesystem, mit dem es aus Ihrer Sicht besonders gut gelungen ist? Das wäre die Frage an Sie.

Der **Vorsitzende**: Danke sehr. Um Nachfragen zu vermeiden, die Rednerliste sieht wie folgt aus: Frau Winkelmeier-Becker, Herr Seitz, Herr Fechner, Herr Höferlin, Herr Post und Herr Peterka. Ich hoffe, wir haben keinen vergessen. Frau von Storch auch noch. Die nehmen wir noch auf. Dann ist Frau Winkelmeier-Becker die Nächste und dann Herr Seitz.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Ich möchte zunächst nochmal eine Frage an Herrn Friehe stellen und zwar: Es war ja prognostiziert worden, dass die Zahlen, die dem

Bundesamt vorgelegt werden würden, deutlich höher ausfallen würden, als es sich letztendlich herausgestellt hat. Können Sie ein bisschen schildern, was die Haupttätigkeit der Beschäftigten ausmacht? Haben die jetzt nichts zu tun oder kriegen die den Tag trotzdem rum? Das wäre eine Sache, die Sie nochmal ein Stück weit ausführen könnten. Ich glaube, wir haben hier ein Gesetz, das ganz neue Strukturen schafft und an der ein oder anderen Stelle noch der Nachbesserung bedarf. Ein Punkt, der häufig genannt wird, ist, dass es eine Plattform für einen unkomplizierten Austausch, einen Dialog geben müsse. Jetzt sind Sie als Behörde vielleicht eher anders strukturiert und aufgestellt, eher als Ordnungswidrigkeitenbehörde. Welche Ansätze wären denkbar, um einen anderen Rahmen zu schaffen, in dem man freier miteinander reden und Fragen beantworten könnte? Wenn es so nicht richtig ist, wie könnte es sonst laufen, um nicht immer im Wege des Trial and Error vorzugehen? Wie könnte man das aus Ihrer Sicht verbessern? Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Herr Seitz, dann Herr Fechner.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Auch von mir aus ein Dankeschön an die Sachverständigen für ihre Ausführungen. Ich habe zwei Fragen an Frau Frank. Die erste betrifft schlicht und ergreifend die Praxis, die für uns hier natürlich auch von großer Bedeutung ist. Es war vorhin von Hassrede die Rede und, anders als die Begriffe Beleidigung oder üble Nachrede, ist das ein sehr vager, unscharfer Begriff. Da ist für mich einfach die Frage: Wie wird bei Ihnen in der Praxis vorgegangen? Wie sieht Ihre Definition von Hassrede aus? Wo kommt die her und wie muss man sich das vorstellen? Hat jetzt YouTube eine andere Definition als Facebook oder Twitter oder gibt es da eine Initiative, um zu einer einheitlichen Festlegung und Standards zu kommen? Wie sieht das aus? Die zweite Frage ist, inwieweit Sie oder auch andere Anbieter im Austausch mit der Bundesregierung oder anderen Stellen stehen, um hier gemeinsame Standards zu schaffen, wie mit Verstößen gegen Gemeinschaftsstandards umzugehen ist und wie die Zusammenarbeit mit dem Institute for Strategic Dialog (ISD) und mit der Online Civil Courage Initiative (OCCI) aussieht? Nach meiner Kenntnis ist es so, dass Google Partner des ISD ist und dieses wiederum



die OCCI betreibt, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, eine Antwort auf Hassreden im Internet in ganz Europa zu geben. Danke.

Der **Vorsitzende**: Frau Frank, waren Sie in der Lage da zwei Fragen zu extrahieren? Gut, wunderbar, dann ist Herr Fechner der Nächste und Herr Höferlin der Übernächste.

Abg. **Dr. Johannes Fechner** (SPD): Ich möchte mich auch bei den ersten neun Sachverständigen für ihre kompetenten Ausführungen bedanken und stelle fest, dass es kaum Kritik am Netzwerkdurchsetzungsgesetz gab, was, glaube ich, im Vergleich zur letzten Anhörung auch daran lag, dass wir für jedermann erkennbar grundlegende Änderungen im Vergleich zum Entwurf, der bei der letzten Anhörung vorlag, vorgenommen haben. Nichtsdestotrotz sollten wir uns immer Gedanken machen, was wir noch besser machen könnten, und deswegen habe ich eine Frage an Herrn Prof. Eifert und eine Frage an Frau Boddin. Herr Prof. Eifert, mich würde Ihre Einschätzung interessieren, ob ein gesetzlicher Anspruch auf Wiederherstellung von gelöschten Inhalten erforderlich ist oder ob die Gemeinschaftsstandards ausreichen. Bleibt da noch ein Bereich, in dem wir als Gesetzgeber tätig werden sollten? Frau Boddin, von Ihnen würde ich gerne wissen, wie Sie die Wirksamkeit des NetzDG einschätzen, insbesondere, ob weitere Regelungen bezüglich Bots oder Fake News, die unterhalb von strafbaren Inhalten liegen, aus Ihrer Sicht nötig wären, in welcher Form auch immer? Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Höferlin, gefolgt von Herrn Post.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst möchte ich mich entschuldigen, dass wir erst so spät gekommen sind. Abgeordnete kleinerer Fraktionen haben manchmal mehrere Funktionen. Die Sitzung des Ausschusses für Digitale Agenda findet parallel statt. Wenn Herr Müller sich so spöttisch von oben herab über die Kleineren äußert, dann sollte er vielleicht mal überlegen, was das für eine Wirkung hat. Ein Dank an die Sachverständigen, dass Sie sich so genau eingelassen haben – Sie hatten ja im Prinzip die wesentlichen Punkte bereits schriftlich vorgelegt. Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Gersdorf: Sie haben einleitend

gesagt, dass es im Prinzip keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gibt. Aber jenseits dieser Frage: Wie sehen Sie die Problematik, dass nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz die Plattformen rechtswidrige Inhalte sperren oder löschen müssen, die außerhalb dieser privaten Rechtsdurchsetzung als Antragsdelikte nicht einfach von der Seite gelöscht oder verfolgt werden können? Wie bewerten Sie das vor dem Hintergrund, dass das Antragserfordernis in diesem Verfahren im Grunde unterlaufen wird? Die zweite Frage: Sie machen zwei Vorschläge zum Put-Back-Verfahren, zur Wiederherstellung von unrechtmäßig gelöschten Inhalten und zur Berichtigung öffentlicher Mitteilungen, die unabhängig vom NetzDG eingeführt werden könnten. Wo könnte man diese Verfahren verfassungskonform unterbringen, um nicht wieder die Gesetzgebungskompetenz zu unterlaufen? Herzlichen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Post und dann Herr Peterka.

Abg. **Florian Post** (SPD): Danke, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an Frau Boddin. Sie haben in Ihren Ausführungen eingangs bemängelt, dass man bei Facebook diese Beschwerdeformulare oder Beschwerdebuttons, wie man sie auch immer nennen mag, schwer findet. Kollege Steineke hatte eine ähnliche Frage gestellt. Meine Frage ist jetzt ganz konkret: Sehen Sie einen Weiterentwicklungs- oder Standardisierungsbedarf, beispielsweise klar zu regeln, dass unter dem Menüpunkt ein Beschwerdebutton an oberster Stelle eingeführt wird oder dass dieser immer an einer ganz bestimmten Stelle zu finden sein müsste, damit tatsächlich sichergestellt ist, dass Nutzer Beschwerden über rechtswidrige Inhalte leicht und einfach abgeben können? Und die zweite Frage ist: Die Plattformen haben die Vorgaben mangels Standardisierung ja sehr unterschiedlich umgesetzt. Wie bewerten Sie die jeweilige Umsetzung? Sie haben sich das bei den verschiedenen Plattformen ja sicher angeschaut. Wo besteht aus Ihrer Sicht der dringendste Handlungsbedarf? Gibt es Best-Practice-Beispiele, die Sie uns hier nennen könnten? Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Peterka, Frau von Storch und dann erstmal keiner mehr. Bitte.



Abg. **Tobias Matthias Peterka** (AfD): Meine Fragen gehen beide an Frau Frank. Erstens: Welchen Anteil nehmen Löschungen von Inhalten in Ihren Netzwerken ein, die auf Grundlage des NetzDG ausgesprochen werden, im Vergleich zu denen, die aufgrund Ihrer eigenen Netzwerkstandards ergehen? Haben Sie beim Setzen Ihrer Standards auch die quasi monopolartige Stellung der Plattformanbieter und die damit einhergehende Frage einer Drittwirkung von Grundrechten bis hin sogar zu einer direkten Drittwirkung bedacht? Sind Sie da auch in Kontakt mit dem BfJ, um Standards zu entwickeln? In diesem Zusammenhang schließe ich mich an die Frage von Herrn Seitz an.

Der **Vorsitzende**: Frau von Storch.

Abg. **Beatrix von Storch** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an Herrn Steinhöfel. Gibt es jenseits der jetzt vorgesehenen bußgeldbewehrten Eingriffe des NetzDG noch nicht ergriffene gesetzgeberische Möglichkeiten, rechtswidrige Inhalte zu beseitigen? Frage eins. Und Frage zwei – mit Blick auf die Transparenzpflicht: Generell sind die Transparenzberichte wenig aussagekräftig. Welche Änderungen empfehlen Sie und wäre es richtig, die sozialen Netzwerke zu verpflichten, die Löschung und die Sperrung von Konten zu dokumentieren und offen zu legen, so dass nachvollzogen werden kann, was hier gelöscht und wer hier gelöscht wird, damit die Prangerwirkung, die vorhin schon angesprochen wurde, irgendwie reduziert wird?

Der **Vorsitzende**: Danke den Fragestellern, dann starten wir in die erste Antwortrunde. Wir beginnen, wie gesagt, alphabetisch von hinten. Herr Steinhöfel ist der Erste. Frau Cotar hat zwei Fragen gestellt, Herr Espendiller und Frau von Storch auch, also sechs Antworten. Bitte.

SV **Joachim Nikolaus Steinhöfel**: Die erste Frage war, wie ich die Löschraxis der sozialen Netzwerke aufgrund von Gemeinschaftsstandards und gesetzlichen Vorgaben bewerte. Herr Peukert hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im April 2018 („Stadionverbot“) bereits erwähnt. In der Folge haben wir eine Reihe von oberlandesgerichtlichen Entscheidungen in München, Stuttgart und Berlin erstritten, aus denen sich ziemlich deutlich ergibt, dass die

Oberlandesgerichte auch für die sozialen Netzwerke eine Drittwirkung der Grundrechte annehmen. Wenn man das unterstellt, heißt das, dass die Netzwerke nichts löschen dürfen, was durch Art. 5 GG gedeckt ist. Sie dürfen und müssen rechtswidrige Inhalte entfernen. Kann vor diesem Hintergrund noch etwas entfernt werden, was nur gegen Gemeinschaftsstandards verstößt? Meines Erachtens sind die Gemeinschaftsstandards vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung komplett entbehrlich, weil sie ohne Verstoß gegen Art. 5 GG gegen die verfassungsrechtliche Rechtsprechung gar nicht mehr implementiert werden können. Nur das darf gelöscht werden, was rechtswidrig ist. Was durch Art. 5 GG gedeckt ist, ist nicht rechtswidrig und darf nicht gelöscht werden. Die zweite Frage war, wie ich mir das Verfahren vorstelle, das Herr Friehe jetzt zu führen hat. Ich bedauere ihn ein bisschen oder bemitleide ihn. Das meine ich nicht ironisch. Ich sage Ihnen auch gleich warum. Nach allem, was man gehört hat, ist das ein Verfahren, in dem strukturelle Defizite eines sozialen Netzwerkes Gegenstand sein sollen. Beim Amtsgericht Bonn sind 100 Verstöße anhängig. Ich habe Ihnen hier mal was mitgebracht. Das ist ein Verfahren vor dem Oberlandesgericht Stuttgart wegen einer Löschung von Facebook. Der Sachverhalt war so: Ein Inhalt wurde gelöscht. Er wurde wieder reingestellt. Dann wurde er auf anwaltliche Abmahnung hin wieder gelöscht, dann endgültig wieder reingestellt. Trotzdem hat Facebook den Standpunkt vertreten: „Das verstößt nicht gegen unsere Gemeinschaftsstandards, aber wir durften das trotzdem löschen, weil wir dachten, das könnte ja dagegen verstoßen.“ Das muss sich ein normaler Nutzer antun, der beim Oberlandesgericht eine sehr gute Entscheidung erstreitet, um seinen Inhalt wieder bei Facebook hereinzubekommen. Und jetzt stellen Sie sich das hundertmal vor. Ich habe schon die Sache mit Frau Roth zitiert. Ich möchte nicht nochmal in diesen Jargon abdriften. Über Hunderte von Seiten werden glasklar rechtswidrige, beleidigende Inhalte von den sozialen Netzwerken verteidigt. Wenn Sie diese Schriftsätze nicht schon haben, werden Sie sie sehen. Und wenn ich mir jetzt vorstelle, dass beim Amtsgericht Bonn, einem Gericht, das mit solchen Persönlichkeitsrechtsverletzenden und sonstigen Fragen eigentlich nicht befasst ist, die ganze Armada ankommt –



ich kenne sie alle – und jeden einzelnen Verstoß verteidigt, um die strukturellen Mängel auszuräumen, dann viel Vergnügen! Vielleicht haben Sie in fünf oder sechs oder sieben Jahren das erste rechtskräftige oder das erstinstanzliche Urteil. Und das zeigt auch eine fundamentale Problematik bei der Implementierung und Durchsetzung. Da können Sie gar nichts dafür. Wenn die 10.000 Seiten schreiben, müssen Sie darauf antworten. Die dürfen das. Die dritte Frage: Kosten eines Zivilprozesses. Geht man davon aus, dass der Streitwert bei etwa 10.000 Euro liegt – wie er häufig festgesetzt wird – muss man mit Kosten in Höhe von 4.000 Euro rechnen, wenn man in der ersten Instanz verliert, und mit insgesamt 9.000 Euro für beide Instanzen. Der Nutzer wird vom Gesetzgeber in gewisser Weise allein gelassen. Wer wehrt sich gegen rechts- und vertragswidrige Eingriffe in seine vertraglichen Rechte gegenüber den Netzwerken, wer beruft sich auf seine Meinungsfreiheit, wenn er ein solches prozessuales Risiko eingehen muss? Jeder normale private Nutzer sagt: „Das lass ich mir gefallen. Ich steige aus.“ Die Frage war: Wie kann man dagegen vorgehen? Was die Netzwerke nicht wollen, und das weiß ich sozusagen aus erster Hand, sind Klagewellen, die sie Geld kosten. Das hört sich nicht gut an. Das ist auch nicht populär. Aber es gibt das Prinzip des pauschalierten Schadensersatzes, zum Beispiel bei Urheberrechtsverletzungen aufgrund der Verwendung von Fotos. Wenn man sich überlegt, dass man dem Nutzer eine Schadensersatzpauschale zubilligt: Für eine Löschung pro Tag 100 Euro, für eine Sperrung pro Tag 100 Euro und vielleicht für eine Löschung eines Kommentars auch irgendeinen Betrag. Wenn man das gesetzlich normieren könnte, würde bei den sozialen Netzwerken ein enormer Disziplinierungseffekt eintreten. Das ist auch kein Novum. Es gibt solche Dinge in der Rechtsprechung und ich glaube, das wäre ein sehr vernünftiger Schritt. Ein weiterer wäre zum Beispiel, über Folgendes nachzudenken: Wenn jemand beleidigt würde, könnte er selbstverständlich gegen Facebook oder Twitter vorgehen und die Netzwerke selber auf Unterlassung in Anspruch nehmen, wenn sie nach Kenntnisnahme nicht löschen würden. Wie wäre es denn, wenn man aufgrund der enormen Menge an antisemitischen Inhalten, die leider Gottes in den sozialen Netzwerken zu finden sind, die

Popularklage zulässt – jedenfalls für die Angehörigen desselben Glaubens. Das heißt, jeder Jude, dessen Bekenntnis beschimpft wird, darf klagen – und zwar mit pauschalitem Schadensersatz. Das muss man noch durchdenken. Ich hatte die Gedanken erst vor ein paar Tagen, aber ich glaube, eine Popularklage von unmittelbar Betroffenen wäre etwas. Das würde bei den Netzwerken auf eine wahnsinnige Resonanz stoßen, weil sie dann plötzlich ein wirtschaftliches Interesse daran hätten, diese Dinge auszuräumen, das sie jetzt aktuell mangels Durchsetzung von Rechten durch das BfJ nicht haben. Stichwort Faktenchecker: Ich glaube, dass man die Entscheidung über die Frage, was wahr, falsch, richtig oder unrichtig ist, nicht irgendeiner NGO überhelfen kann. Diese Entscheidung muss dem politischen Diskurs überlassen bleiben. Ich glaube, die politische Debatte gehört nicht zu – von wem auch immer – finanzierten Einheiten, sondern vor Gericht. Im Übrigen glaube ich, dass dieser Gedanke auch wettbewerbsrechtlichen Problemen begegnen dürfte. Wenn Zeitungsartikel oder Texte von Personen, die im geschäftlichen Verkehr zu Wettbewerbszwecken tätig sind, durch Correctiv oder durch die dpa oder was auch immer gelöscht oder stigmatisiert werden, ist das ein Verstoß gegen § 4 UWG. Nächste Woche werden wir einen solchen Verfügungsantrag stellen und wenn der durchkommt, ist jedenfalls das Faktenchecking gegen gewerblich tätige Meinungsverbreiter tot. Transparenzberichte: Ich versuche es kurz zu machen. Ich glaube, die Transparenzberichte sind verbesserungsbedürftig. Ich glaube, es ist sehr wichtig, dass die Nutzer wissen, wofür eigentlich wie lange gesperrt wird. Mit Sperren wird relativ willkürlich operiert: Ein Tag, drei, sieben oder 30 Tage. Aber wofür eigentlich? Wenn Sie sich die Strafnormen anschauen, wissen Sie, für welche Zuwiderhandlung welches Strafmaß verhängt wird. Hier wissen Sie es überhaupt nicht. Da eine Transparenz herzustellen, so dass der Nutzer weiß: Du kannst diese Formulierung beim ersten Mal solange und beim zweiten Mal solange nutzen. Das würde eine Transparenz herbeiführen. Dies würde die Willkür bei den Löschungen, die ohne Frage stattfindet, möglicherweise stark reduzieren. Und ich glaube, das wäre auch im unmittelbaren Interesse des Gesetzgebers, zu wissen: Wo werden eigentlich



Sanktionen ergriffen? Gegen welche Inhalte werden Sanktionen ergriffen? Ist das richtig oder falsch? Das wissen wir ja alles nur durch Zufall, wenn einem das persönlich gemeldet wird. Danke.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Steinhöfel. Ich sehe in fragende Gesichter, was die Uhr da oben soll. Wir haben keine fixe Redezeitbegrenzung bei der Antwortrunde. Wir gehen allerdings davon aus, dass sich die Dauer der Antwortrunde an der Anzahl der gestellten Fragen orientiert. Das waren jetzt sechs Fragen und da sind wir eigentlich gut im Rahmen. Also, wir hoffen, dass Sie sich jetzt alle so kurz wie möglich fassen. Herr Peukert ist der Nächste mit einer Antwort an Frau Rößner. Bitte schön.

SV **Prof. Dr. Alexander Peukert**: Die Frage war, ob gesperrte Accounts wohl von so einem Wiederherstellungsverfahren erfasst wären. Meine Idee wäre in der Tat, dass sämtliche Maßnahmen, die dazu führen, dass legale Inhalte nicht mehr in dem Maße sichtbar sind, wie sie es bei ihrer Einstellung waren, ein Wiederherstellungsverfahren auslösen können sollten. Im Gesetz ist von Löschung oder Sperrung die Rede. Schon das ist jedenfalls auslegungsfähig. In den bisher ergangenen zivilgerichtlichen Urteilen zu Wiederherstellungsverfahren wurde es auch so gehandhabt: Wenn der Inhalt des Posts für legal erachtet wurde und wieder freigeschaltet werden musste, fiel damit auch die Rechtfertigung für die Accountsperrung weg, weil dem Nutzer kein Vertragsverstoß vorgeworfen werden konnte, so dass vom Netzwerk auch die Accountsperrung aufgehoben werden musste. Ich würde den Entwurf in der Tat so verstehen, dass der Inhalt nach einer zulässigen Beschwerde innerhalb von 24 Stunden wieder freigeschaltet und eine darauf bezogene Accountsperrung rückgängig gemacht werden muss oder aber das Ganze geht eben an Einrichtungen der regulierten Selbstregulierung und ist dort dann – das sind die kritischen Fälle – näher zu betrachten.

*(Unverständlicher Zwischenruf von
Abg. Tabea Rößner)*

Der **Vorsitzende**: Jetzt ist die Frage gestellt. Bitte schön. Aber demnächst mit Mikro und mit Rednerliste.

SV **Prof. Dr. Alexander Peukert**: In der Tat ist das ein Problem, wenn man gar nicht weiß, woran jetzt die Sperre lag. Aber ich denke, dass mein Vorschlag hoffentlich auch darauf eine Antwort geben könnte, weil er nämlich die Netzwerke verpflichten würde, zu begründen, worauf welche Maßnahme gestützt wird. Und das betrifft eben auch Verstöße gegen die Vertragsbedingungen. Da muss gesagt werden: „Die Maßnahme x ist ergangen wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsregel Nummer 7.“ Und wenn das so identifiziert wird, ist eben auch erkennbar, was wieder rückgängig gemacht werden muss.

Der **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Kettemann hat von Herrn Movassat zwei Fragen gestellt bekommen. Bitte.

SV **Mag. Dr. Matthias C. Kettemann, LL.M. (Harvard)**: Vielen Dank für die Fragen. Meine Vorredner haben schon einige der Problemfälle angedeutet, die im Bereich der Anwendung des NetzDG mit Blick auf die Meinungsäußerungsfreiheit bestehen. Ich möchte da noch zwei ergänzen. Das Problem der übermäßigen Löschungen haben wir jetzt ausführlich dargestellt. Ein weiteres Problemfeld ist der Einsatz von Algorithmen, insbesondere von selbstlernenden Algorithmen, in der Identifizierung, der Löschung oder der Blockierung von Internetinhalten auf Plattformen. Über diese Technik, über diese Algorithmen, wissen wir noch zu wenig. Die Unternehmen sollten hier perspektivisch in die Pflicht genommen werden, mehr Informationen zur Verfügung zu stellen – auch in einer erweiterten Anwendung der Logik der Datenschutz-Grundverordnung, die etwa ein Recht auf Informationen, von denen man betroffen ist, eröffnet. Der Rechtsweg, der zurzeit gegen Löschungen zur Verfügung steht, ist natürlich mit Problemen verbunden, die auch schon angesprochen wurden. Was aber vor allem aus Sicht der Rechtswissenschaft problematisch ist, ist, dass die verschiedenen Urteile zurzeit noch nicht von einer besonders kohärenten grundrechtsdogmatischen Einordnung durchdrungen sind. Das ist problematisch. Auf Ihre zweite Frage eingehend, inwiefern es ein Problem ist, dass Rechtsdurchsetzungsbefugnisse in die Hände von privaten Unternehmen gelegt werden, möchte ich sagen, dass dies angesichts der wachsenden



Bedeutung von hybriden, privaten Räumen für die öffentliche Kommunikation natürlich problematisch ist. Unternehmen handeln natürlich auch nach Leitprinzipien der Wirtschaft, die jenseits aller grundrechtlichen Verpflichtungen ihr Handeln anleiten. Jedenfalls sollte aber von Seiten des Gesetzgebers klar in Erwägung gezogen werden, ob es sinnvoll ist, hier das Policing bei Meinungsäußerungen im Internetkontext in die Hände privater Anbieter zu geben, bevor der Rechtsschutz durch die Gerichte ausreichend konturiert und überhaupt bekannt ist, inwieweit hier intermediäre Rechtsschutzmöglichkeiten den rechtsstaatlichen Verfahren nachgebildet sind.

Der **Vorsitzende**: Frau Holsten hat eine Frage von Frau Rößner gestellt bekommen.

SVe **Cornelia Holsten**: Es wurde in der Frage von Frau Abgeordnete Rößner der Rundfunkstaatsvertrag erwähnt. Der Rundfunkstaatsvertrag ist das Regelwerk, nach dem die Medienaufsicht erfolgt. Ich vergleiche dieses Gesetz sehr gerne mit dem Großvater aus der Werthers Echte-Werbung. Vielleicht erinnern Sie sich noch: Wahnsinnig liebenswert, zeitlos in der Wirkung, aber auf Inliner kann man ihn nicht mehr stellen. So ähnlich ist auch das Gesetz für die Medienaufsicht in die Jahre gekommen, aber hat noch sehr viel Zeitloses. Was das Gesetz nicht hat antizipieren können, ist – und das sage ich vollständig unabhängig von etwaigen Kompetenz-eitelkeiten –, dass Themen wie Fake News und Hate Speech im Netz irgendwann ein riesiges medienregulatorisches Thema sein würden. Für den Bereich journalistischer Sorgfaltspflichten – und der Hauptanwendungsbereich sind Fake News –, ist es so geregelt: Sowohl im TV als auch im Hörfunk als auch Online müssen die Anbieter sich an journalistische Sorgfaltspflichten halten. Das ist völlig gleich. Und das Besondere ist: Nur für den Bereich TV und Hörfunk sind Verstöße bußgeldbewehrt. Für den Online-Bereich wurde das schlicht und ergreifend vergessen. Das ist ein weiterer Beleg dafür, dass das NetzDG und die entsprechenden Gesetze zur Medienaufsicht – wir haben vorhin auch vom TMG gehört – nicht kongruent sind. Es wäre deshalb sicherlich von großem Vorteil, wenn ein besserer Dialog geführt würde als es das letztes Mal in der Kürze der Zeit überhaupt der Fall sein konnte. Damit die

Synergien genutzt und die Gesetze besser abgestimmt werden können.

Die Themen Fake News und Hate Speech sind nicht geeignet, um zu sagen „Das eine ist weniger wichtig als das andere.“ Beides ist relevant und dem sollte regulatorisch begegnet werden können. Denn die Schutzgüter, die wir mit den Gesetzen, sowohl mit dem NetzDG als auch mit dem Medienstaatsvertrag, eigentlich verteidigen wollen, sind vor dem Hintergrund des Schutzes der Menschenwürde der Nutzer und derjenigen, die sich im Netz bewegen und sich da äußern, gar nicht so unterschiedlich. Und deswegen möchte ich gern nochmal die Gelegenheit nutzen und auch bezüglich der weiteren Stichworte: Anerkennung und Auslegung der Vorschriften für einen vertieften Dialog werben. Sie werden den Aspekt immer wieder gelesen haben: Was ist rechtswidrig und was ist offensichtlich rechtswidrig? Wir sollten solche Unschärfen beseitigen und den Dialog, ungeachtet von Kompetenzthemen, intensivieren. Das können Sie auch im NetzDG regeln, indem Sie Möglichkeiten schaffen, die den Informationsaustausch zwischen dem BfJ und den Medienanstalten verbessern. Da wären Sie zwar die Besten, aber nicht die Ersten, wenn Sie das tun würden. Solche Vorschriften finden sich beispielsweise auch im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Auch da gibt es Vorschriften zur Regelung des Verhaltens zwischen dem Bundeskartellamt und den Landesmedienanstalten, weil es Überschneidungen gibt. Genauso könnte das im NetzDG auch umgesetzt werden.

Der **Vorsitzende**: Danke, Frau Holsten. Herr Gersdorf mit zwei Antworten an Herrn Höferlin. Bitte schön.

SV **Prof. Dr. Hubertus Gersdorf**: Ich versuche in den Vorlesungen an der Universität immer ein bisschen Werbung zu machen – nicht nur ein bisschen, sondern substanziell Werbung zu machen für die freiheitlich demokratische Grundordnung. Warum? Weil sie durch Streitkultur gekennzeichnet ist. Und offen gestanden stelle ich heute auch schon wieder fest, dass Fragen in „ritualisierten Kanälen“ ablaufen. Man macht nicht das, wofür wir bei den jungen Leuten werben: auf den politisch anders Denkenden zuzugehen, den Dialog mit dem politisch anders Denkenden zu suchen. Sondern es werden Fragen



von politischer Seite an die jeweiligen Sachverständigen gestellt. Das finde ich außerordentlich traurig, wenn ich das mal kurz sagen kann. Das ist nicht das, was unsere Demokratie voranbringt. Deswegen will ich nicht nur auf die Fragen von Herrn Höferlin, sondern zugleich auch auf Herrn Fechner und gern auch auf Frau Rößner eingehen. Zwei Punkte, dazu wurde ich ja angesprochen: Ich fange mit dem ersten Punkt an.

Der **Vorsitzende**: Herr Gersdorf, ich muss Sie kurz unterbrechen: Das ist ja sehr überzeugend und emphatisch, was Sie da gerade rüberbringen, aber die Abgeordneten entscheiden, an wen sie Fragen stellen, und die Sachverständigen sollten möglichst nah an den Fragen bleiben.

SV **Prof. Dr. Hubertus Gersdorf**: Ja, das mache ich gern. Ein Anspruch oder eine Verpflichtung zur Wiedereinstellung einer zu Unrecht gelöschten Äußerung – wo soll das geregelt werden? Erst einmal hierzu: Braucht es überhaupt eine solche Regelung? In der Tat, die Unterlassungsklagen, die nach § 1004 BGB auf die Aufhebung der Sperrung gerichtet sind, führen letztendlich zur Wiedereinstellung des Inhalts, so dass man sich die Frage stellen sollte, ob das, was ohnehin durch Zivilgerichte angeordnet wird, nochmal in das NetzDG eingeführt werden muss. Ich würde das gleichwohl unbedingt bejahen, weil in der Tat, Herr Steinhöfel hatte das gesagt, damit Kosten verbunden sind. Vor allem – und das ist eben auch das objektiv rechtliche Interesse – wenn etwas rechtswidrig gelöscht worden ist, dann muss es, unabhängig davon, ob das klageweise durchgesetzt wurde, in einer Verfassungsordnung, die der Meinungsfreiheit verpflichtet ist, eine objektiv rechtliche Verpflichtung geben, diesen Inhalt wieder einzustellen. Wo soll das geregelt werden? Das ist vor allem die Frage von Herrn Höferlin gewesen. Mit dem Rundfunkstaatsvertrag haben wir im Moment erhebliche Probleme, weil dort nur Telemedienanbieter adressiert sind, aber nicht der einzelne Nutzer. Hier wäre es Aufgabe der Länder, nicht nur die großen Telemedienanbieter in die Pflicht zu nehmen, sondern auch den einzelnen Nutzer einzubeziehen und der Aufsicht und den Sanktionsmechanismen der Landesmedienanstalten zu unterziehen. Der letzte Fragepunkt war: In der Tat ist es eine merkwürdige Diskrepanz, dass im Strafverfahren ein Strafantrag gestellt werden muss, bevor eine

Ehrverletzung strafrechtlich verfolgt werden kann, im NetzDG aber eine Löschung ohne Strafantrag erfolgen kann. Das ist bei genauer Betrachtung gar keine Rechtsdurchsetzung mehr. Im Strafverfahren brauchen wir den Antrag und beim Netzwerkdurchsetzungsgesetz wird auf diesen Antrag verzichtet. Woran liegt das? Weil es verfahrensrechtliche Mängel gibt. Der von der Löschung Betroffene muss nicht, er kann nur angehört werden. Aber der von der Ehrverletzung Betroffene taucht überhaupt nicht auf. Er kann aber sehr wohl ein Interesse daran haben, dass der ihn verletzende Inhalt weiterhin im Netz bleibt, weil er beispielsweise die Auffassung vertritt: „So ein Inhalt richtet sich selbst.“ Oder weil er die Auffassung vertritt: „Ich möchte mich damit auseinandersetzen und ich kann mich damit nur auseinandersetzen, wenn dieser Inhalt auch im Netz ist.“ Das Interesse des in seiner Ehre Verletzten wird überhaupt nicht berücksichtigt. Das Interesse kann im Einzelfall dahin gehen, dass der Inhalt nicht gelöscht wird. Deswegen halte ich es für verfassungsrechtlich zwingend – zumindest für rechtspolitisch geboten –, nicht nur die Rechte des von der Löschung Betroffenen, sondern auch die Rechte desjenigen, der in seiner Ehre betroffen ist, verfahrensrechtlich aufzufangen und ihn zumindest anzuhören. Eventuell müsste man sogar ins Gesetz schreiben: „Ohne seine Zustimmung darf ein Inhalt, der nur ihn und sonst keinen anderen verletzt, überhaupt nicht gelöscht werden.“ Darüber sollte sich der Deutsche Bundestag oder besser: die Länder, die dafür zuständig sind, Gedanken machen.

Der **Vorsitzende**: Danke sehr. Herr Friehe, drei Antworten: Eine an Herrn Steineke und zwei an Frau Winkelmeier-Becker. Bitte schön.

SV **Heinz-Josef Friehe**: Zwei Fragen waren doch vom Thema her sehr nahe beieinander, nämlich die beiden Fragen: Wie geht das BfJ mit den Netzwerken um? Könnte man den Kontakt nicht vielleicht etwas informeller gestalten? Das ist in der Tat schwierig und zwar einfach deswegen, weil wir als BfJ in letzter Konsequenz Bußgeldverfahren zu führen haben. Und das Ordnungswidrigkeitengesetz verweist hinsichtlich des Verfahrens auf die Strafprozessordnung. Und die Strafprozessordnung ist natürlich streng. Wenn wir bei den Netzwerken Nachfragen haben, bevorzugen wir die schriftliche Anhörung. Wir



bekommen auch Antworten. Natürlich antworten dann eben auch wieder Rechtsanwälte. Einfach ein Gespräch zu führen, das müsste dann eben wieder nach den Regeln der StPO geschehen. Wir müssten darüber belehren, dass alles zum Nachteil verwertet werden kann. Und das ist eben ein Prokrustesbett, das uns da zur Verfügung steht. Und aus dem kommen wir im Moment zu Recht nicht heraus. Wo besteht vielleicht eine Aussicht, das wieder auszugleichen? Wenn man die Bußgeldleitlinien durchsieht, dann wird man an vielen Stellen finden: Also erstmal arbeiten wir nach dem Opportunitätsprinzip. Längst nicht jedes Verfahren, das wir einleiten, muss auch zu einem Bußgeld führen. Speziell dann, wenn ein Netzwerk noch gar keine Möglichkeit hatte, auf die Kritik, die wir im Wege einer Anhörung geäußert haben, zu reagieren. Nehmen wir beispielsweise die Transparenzberichte. Wir haben jetzt schon die zweite Welle der Transparenzberichte. Die Netzwerke konnten die Kritik noch nicht berücksichtigen, die wir an den ersten Berichten hatten. Das war zeitlich zu knapp. Aber die Bußgeldleitlinien sehen eben vor, dass entweder das Verfahren eingestellt werden kann oder, wenn ein Bußgeld verhängt wird, das bei der Bemessung des Bußgelds zu berücksichtigen. Es ist auch zu überlegen, ob man Bußgeldverfahren nach § 153a Strafprozessordnung beenden kann, also Einstellung unter Auflagen. Das ist noch ein etwas unsicheres Terrain. Da müssen wir uns noch vortasten. Aber es ist dann am Ende eben nicht zwingend immer ein Bußgeld. Ein dritter Ausweg, den man vielleicht doch auch nennen sollte: Wir sind in der Tat durch die Vorgaben der StPO ein bisschen zugeknöpft gegenüber den Netzwerken. Es gibt aber andere Kanäle, über die die Netzwerke natürlich ihren Standpunkt gelten machen können. Es gab ja vor dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz schon Runden und Gespräche mit dem Ministerium. Ich weiß nicht, ob das fortgesetzt worden ist. Aber ich könnte mir vorstellen, dass da doch das ein oder andere Gespräch stattfindet, das wir als Verfolgungsbehörde eben nicht führen können. Ja, was tun wir? Ich habe das mal zusammengestellt. Ich komme auf etwas über 70 Verfahren, die wir führen. Die möchte ich jetzt nicht gleich alle Ermittlungsverfahren nennen. Einige Verfahren sind tatsächlich Ermittlungsverfahren. Ich

erwähnte ja, dass auch Anhörungsschreiben an die Netzwerke ergangen sind und dass auf Anhörungsschreiben auch schon geantwortet wurde und man steht dann eben auch vor der Frage: Will man jetzt zum Bußgeldbescheid kommen? Also, das sind natürlich Ermittlungsverfahren. Aber ich würde jetzt nicht so weit gehen zu sagen: „Wir führen 71 Ermittlungsverfahren.“ Aber 71 Verfahren habe ich jedenfalls schon gezählt. Die Schwerpunkte unserer Arbeit sind, das kann ich durchaus in einem Ranking hier mal erwähnen: Uns beschäftigt sehr stark die Frage des Zustellungsbevollmächtigten. Das war ja auch eine Pflicht, die nicht erst am 1. Januar 2019 eingetreten ist, sondern gleich mit Inkrafttreten des Gesetzes. Also, ich muss nochmal Wert darauf legen: Wir mussten seit dem 10. Oktober 2018, mit dem Inkrafttreten, daran arbeiten. Und bei den großen Netzwerken können wir feststellen, dass es Zustellungsbevollmächtigte gibt, ordnungsgemäß im Impressum aufgeführt. Aber es gibt andere Netzwerke, die wir auch erst nach und nach kennengelernt haben, die in Deutschland auch nicht so weit verbreitet sind, die es aber gibt und die in Deutschland eben tätig sind. Die haben das nicht gemacht, die haben keinen Zustellungsbevollmächtigten benannt. Und da das ein sehr wichtiges Anliegen war, sind wir dem nachgegangen. Da haben wir gemerkt, dass das gar nicht so einfach ist. Wir hatten keinen Zustellungsbevollmächtigten, an den wir uns hätten wenden können, denn das war ja gerade das Problem. In den Fällen haben wir im Wege der internationalen Rechtshilfe versucht, von den Sitzstaaten der Netzwerke eine Zustellung bewirken zu lassen. Das ist jetzt so vielleicht noch nicht die endgültige Lösung. Aber schon das war nicht so ganz einfach hinzubekommen. Sie werden sich denken können: Viele haben ihren Sitz in den USA, aber auch in Finnland, Lettland oder Russland. Also, wir kümmern uns darum. An zweiter Stelle in der Bedeutung und auch, was die Arbeitsbelastung angeht, steht die Überprüfung der Meldewege. Wir haben uns die Meldewege angeschaut und zweifellos gibt es Verbesserungen. Inwieweit bereits alles erreicht wurde, kann man noch diskutieren und muss man auch wieder sehr differenziert sehen. Wenn ich Kritik geübt habe, heißt das jetzt nicht unbedingt, dass sich diese gegen Google, Facebook oder Twitter richtet. Es gibt noch erheblich mehr Netzwerke, die



wir in diesen Verfahren auch beobachten. Die Transparenzberichte habe ich eben erwähnt. Da es jetzt mittlerweile eine zweite Welle von Transparenzberichten gibt, mussten wir auch beide Wellen auswerten. Man muss froh sein, dass es Transparenzberichte gibt, denn vorher gab es sie nicht und da ist ein deutlicher Fortschritt festzustellen. Ob das alles schon ideal ist, will ich mal dahingestellt lassen. Es ist auch nicht gesagt, dass es bereits ein Bußgeld auslöst, wenn das, was man sich wünscht, nicht erfüllt wird. Aber wir haben die Meldewege in der Tat geprüft und sind dazu auch im Dialog mit einigen Netzwerken. An vierter Stelle im Ranking steht bei mir die Auskunftsperson gegenüber den Strafverfolgungsbehörden. Wir erleben es immer wieder oder haben einige Fälle erlebt, in denen sich Staatsanwaltschaften an uns gewandt und gesagt haben: „Das funktioniert nicht. Entweder haben wir keinen Ansprechpartner benannt bekommen oder er erfüllt die ihm obliegende Pflicht nicht, uns Auskunft zu geben.“ Das sind jetzt nicht so viele Verfahren, aber auch damit haben wir uns auseinanderzusetzen. Und dann steht erst an fünfter Stelle – bisher, wir sind ja auch noch gar nicht so lange im Vollzug des Gesetzes – das systemische Versagen. Da steht uns die Menge von etwas über 1.000 Meldungen zur Verfügung, die wir bekommen haben. Und Sie können sich vorstellen, dass das für die Feststellung von systemischem Versagen noch keine so richtig valide Menge ist, denn sie verteilt sich auf mehrere Netzwerke und auf mehrere Straftatbestände. Und das eine Verfahren, das erwähnt worden ist, bezieht sich nicht auf Verfahren, die Herr Steinhöfel eben aufgezeigt hat. Da geht es nicht um Beleidigungen – obschon wir sehr wohl krasse Beleidigungen zur Kenntnis nehmen in unserer täglichen Arbeit –, sondern zunächst einmal um das Zeigen von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gemäß § 86a StGB. Der Hitlergruß und Hakenkreuze sind eben doch relativ einfach zu erkennen. Wir sammeln noch, wie gesagt. Man muss eine gewisse Schwelle erreichen. Denn das ist ja ganz klar: Der einzelne Verstoß kann niemals ein Verfahren durch uns begründen. Es muss schon eine ganze Menge zusammenkommen. Die Schwelle von 100 Fällen ist eine persönliche Einschätzung von mir und besagt nicht, dass es dann schon unmittelbar zu einem Bußgeldbescheid kommt.

Das ist von der Presse etwas missverstanden worden.

Der Vorsitzende: Danke, Herr Friehe. Frau Frank, sechs Antworten: eine an Herrn Müller, eine an Herrn Steineke, zwei an Herrn Seitz und zwei an Herrn Peterka. Bitte schön.

Sve Sabine Frank: Vielen Dank. Herr Müller, Sie haben mich gefragt, welche Änderungen ich vorschlagen würde. Ein paar Änderungen habe ich schon genannt. Zuallererst sei hier nochmal die Einengung des Strafrechtskataloges genannt. Insbesondere bei den Äußerungsdelikten erleben wir, dass unwahre Tatsachenbehauptungen tatsächlich auch sehr oft an uns herangetragen werden – in der Regel nicht durch den vermeintlich Betroffenen selbst, sondern durch irgendwen. Hier eine Angleichung an die Wertung des StGB vorzunehmen und einen Antrag durch den vermeintlich Verletzten selbst zu fordern, wäre ein Weg – das hatte ich vorhin schon gesagt. Vielleicht noch kurz die Begründung: Es gibt einzelne Straftatbestände, bei denen vermutlich ein sehr viel rascheres Handeln geboten ist und bei denen der Sachverhalt sehr viel einfacher und klarer zu erkennen ist. Da ist ein „unverzüglich“ – also ohne schuldhaftes Zögern – der aus unserer Sicht sehr viel bessere, zielführendere Ansatz. Da geht es schnell. Und es gibt komplizierte Sachverhalte – Äußerungsdelikte habe ich gerade schon genannt. Die Ermittlung von beweiserheblichen Daten ist auch kompliziert, weil wir anders als die Staatsanwaltschaften natürlich keine Ermittlungsbefugnisse haben. Das heißt, wir können gar nicht ersehen, was vorher passiert ist. Was führte eigentlich zu den Äußerungen, die wir jetzt vor uns haben? Eine Flexibilität und eine Anlehnung ans TMG würden hier aus unserer Sicht zu besseren Entscheidungen führen. Die wichtigsten Grundsätze der Bußgeldleitlinien sollten im Gesetz verankert werden. Herr Friehe hat gerade gesagt: „Naja, das ist ja ganz klar, dass es sich bei systemischem Versagen nicht um Einzelfälle handeln kann, sondern eine gewisse Größe erforderlich ist.“ Dieses „ganz klar“ sollte man im Gesetz verankern und wirklich deutlich reinschreiben, dass es dabei sowohl um den qualitativen als auch um den quantitativen Bereich geht. Ist die Einheit 100 richtig? Sind 100 Fälle pro Strafrechtsparagraf, um den es geht, gemeint oder pro Netzwerk? Wir haben



ja gehört: Wir haben sehr unterschiedliche Quantitäten an Meldungen. Bei uns waren es im Jahr 2018 rund eine halbe Million Beschwerden nach NetzDG, die wir bearbeitet haben. Das ist bei anderen Netzwerken völlig anders. Das müsste auch Berücksichtigung finden in der Anzahl. Sowa muss sehr deutlich im Gesetz und nicht nur in Leitlinien niedergelegt werden. Die regulierte Selbstregulierung würde ich ganz kurz nochmal ansprechen wollen. Die ist ja durch den Gesetzgeber gewollt. Aber die Anreizmodelle sind noch nicht ausreichend. Es muss klar geregelt werden, dass es eine Haftungsprivilegierung gibt, wenn Beschwerden durch das Netzwerk an die Selbstkontrolle weitergereicht werden. Und es muss auch geregelt werden, dass das BfJ sich an die Selbstkontrolle zu wenden hat und dort die abschließende Entscheidung vorgenommen wird, wenn das Netzwerk eine Beschwerde beim BfJ anzeigt, es sei denn, der Beurteilungsspielraum ist überschritten. Ein Instrument, das wir aus dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag kennen und das sich dort bewährt. Das würde dazu führen, dass es für Unternehmen wesentlich attraktiver sein könnte, sich diesem Modell anzuschließen. Wir haben zusammen mit Facebook die FSM gebeten, ein System der freiwilligen Selbstkontrolle nach dem NetzDG aufzubauen. Die haben im Dezember letzten Jahres einen Antrag beim BfJ gestellt, der noch nicht beschieden wurde, wie wir vorhin schon gehört haben. Das zeigt aber auch, dass es nur zwei Netzwerke gibt, die es bislang ausreichend attraktiv fanden, sich dem System anzuschließen. Ich kann Ihnen aus unserer Sicht sagen, dass wir es richtig finden, Brücken zu bauen, und dass das offensichtlich eine Brücke ist, die der Gesetzgeber angelegt hat und die man jetzt ausgestalten muss. Ich würde gerne noch das Thema Transparenz ansprechen, insbesondere Transparenz des BfJ. Ich glaube, das haben wir hier auch mehrfach gehört heute: Für die Unternehmen ist es sehr schwierig zu interagieren. Herr Friehe hat es auch aus seiner Sicht sehr richtig geschildert. Ich glaube, dass es für beide Seiten zwingend einer Regelung im NetzDG bedarf. Das Gesetz ist sehr jung und an vielen Stellen noch nicht präzise genug. Das haben wir ja auch sehr deutlich gehört. Sowa kann man im Dialog, glaube ich, präzisieren. Aber dafür braucht es klare Verfahren, die beide Seiten einbinden. Das geht nicht nur durch informelle

Gespräche, die man vielleicht, weil man mit einzelnen Stellen einen guten Kontakt pflegt, führen kann. Da muss es ein klares Verfahren geben. Eines vielleicht noch: Was wir nicht brauchen sind Put-Back-Verfahren. Ich will das auch ganz kurz begründen. Das wird immer mit sehr einleuchtenden und nachvollziehbaren Einzelbeispielen begründet. Wir haben die alle der Presse entnommen. Aber das ist bei den Netzwerken weniger als ein Promille. Was wir nicht vergessen dürfen, ist, dass es sich um eine Verpflichtung handelt. So ist es gefordert. Die Mehrzahl der Inhalte, die wir global sperren – und es geht den anderen Netzwerken genauso – sind Spaminhalte. Spaminhalte sind in der Regel rechtmäßige Inhalte, die aber dazu genutzt werden sollen, Menschen auf Webseiten zu ziehen, die gegebenenfalls missbräuchlichen Content haben. Der Inhalt der E-Mail als solcher ist aber rechtmäßig. Wir werden also gezwungen sein, all diese Inhalte zukünftig – sollte es so einen Anspruch geben – auf den Plattformen zu haben. Ich glaube, dass die Rechtsprechung – und das ist auch die Antwort zu der Drittwirkung der Grundrechte – sich auf einem guten Weg befindet. Danach gibt es in gewissen Bereichen eine Drittwirkung der Grundrechte in Richtung Community Guide Lines. Aber das sind sehr spezifische Fälle. Das scheint mir der sehr viel bessere Weg zu sein. Das zu Ihrer Frage. Mindestanforderungen, Beschwerdemechanismen: Ich glaube, da können wir uns auf § 5 TMG zurückziehen, der die Impressumspflicht sehr deutlich beschreibt und sagt: „Es muss die One-Klick-Lösung sein.“ Das NetzDG verlangt nur einen einfach zugänglichen Weg. Wir haben uns für eine ganz andere Lösung entschieden. Wir haben uns überlegt, wie ist es für den Nutzer möglichst einfach, an die Beschwerdestellen ranzukommen. Das ist aber nicht die Mindestanforderung, sondern aus unserer Sicht Best Practice. Wir haben die NetzDG-Beschwerden in die Community-Guidelines-Beschwerden integriert. Das heißt, neben jedem Video bei YouTube, neben jedem Kommentar finden Sie einen Button, über den Sie sich beschweren können. Wir glauben, wir haben das gut gemacht. Weil Sie mich gefragt haben: Wo ist es gut gelöst? Die Transparenzberichte sind der zweite sehr zentrale Bereich im NetzDG, in dem Verpflichtungen entstehen. Ich bedanke mich bei Frau Boddin, die sagt: Der Transparenzbericht, so



wie wir ihn umgesetzt haben, scheint etwas zu sein, was man insgesamt als Maßstab nehmen will. Dem schließe ich mich gern an. Insofern ist das vielleicht ein Weg. Wie gehen wir mit Hassreden um? Das war die dritte an mich gestellte Frage. Hier, glaube ich, gibt es zwei Verfahren. Sie können entweder eine normale Nutzermeldung abgeben, ein sogenanntes Flag. Dann überprüfen wir nach Hausregeln. Oder in dem gleichen Verfahren werden Sie gefragt: „Soll YouTube den Inhalt auch nach NetzDG, sprich StGB-Normen, überprüfen?“. Wenn Sie dann weiterklicken, werden Ihnen ein paar wenige weitere Fragen gestellt, die wir brauchen, um unsere Transparenzverpflichtungen abzudecken und um sicher zu sein, dass wir genügend Informationen haben, um Ihrer Beschwerde nachkommen zu können. Wenn es nur ein Flag ist, würden wir nur nach unseren Community Guidelines überprüfen. Im zweiten Weg überprüfen wir zunächst auch nach den Community Guidelines. Wenn eine Verletzung hiergegen nicht festgestellt wurde, überprüfen wir zusätzlich nach deutschem Strafrecht. Die Meldungen nach NetzDG werden alle vom NetzDG-Team in Hamburg überprüft. Das passiert nicht irgendwo in Indien oder global, sondern hier in Deutschland mit geschulten Personen, die wir durch Strafrechtsprofessoren und juristische Fachspezialisten haben schulen lassen. Wir führen regelmäßige – mindestens halbjährliche – Strafrechtsschulungen mit ihnen durch. Es ist also ein sehr klarer Weg. Wir haben uns für den Prozess entschieden, denn wenn gegen Community Guidelines verstoßen wird, dann wird der Inhalt global gesperrt und entfaltet damit eine andere Wirkung als bei StGB-Verstößen. Hier findet nur eine nationale Sperrung statt. Das ist, glaube ich, wichtig auch für Ihre Frage: Es gibt immer einen Hinweis an den Beschwerdeführer, der informiert wird, dass er die Möglichkeit hat, Beschwerde einzulegen, und über den Prüfungsausgang seiner Beschwerde. Das gilt für beide Verfahren. Das Thema Algorithmen passt in den Zusammenhang, glaube ich. Algorithmen bei Hassreden: In der Tat setzen viele Unternehmen auf algorithmische Intelligenz, um Inhalte auf ihren Plattformen kenntlich zu machen. Darauf erfolgt aber keine – und ich glaube, das gilt bei den anderen Netzwerken genauso – automatische Sperrung der Inhalte, sondern die Inhalte werden

an Teams weitergeleitet, die dann nach Community Guidelines überprüfen. Inhalte werden also mit den Algorithmen nur schnell kenntlich gemacht, es findet aber keine Automatisierung statt. Kooperationen innerhalb der Industrie finden im Bereich Terrorismus nicht statt zum Thema Hassreden. Wir arbeiten mit Menschenrechtsorganisationen zusammen, um unsere Standards regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Der Anteil der Löschungen nach NetzDG ist 75 Prozent, der Anteil der Löschungen nach Community Guidelines beträgt 25 Prozent. Die Drittwirkung von Grundrechten habe ich vorhin schon erwähnt. Sie ist in Einzelfällen in gerichtlichen Verfahren festgestellt worden. Put-Back-Verfahren bieten wir an, indem Sie sich beschweren können gegen die Entscheidung, die getroffen wurde. Und Sie können nochmal neue Tatsachen vortragen, die dann überprüft und berücksichtigt werden. Aber insgesamt möchte ich darauf hinweisen, dass es nicht nur – wie es hier skizziert wurde – um einzelne journalistische Inhalte geht, sondern tatsächlich um Mengen von Inhalten, die in der Regel rechtmäßiger Natur sind, nämlich Spaminhalte, die wir dann auf den Plattformen haben. Kooperation – das ist, glaube ich, eher eine Frage an die Kollegen von Facebook, die eine solche Kooperation haben. Wir haben mit dem Institute of Strategic Dialogue in Großbritannien eine Aufklärungskampagne gemacht, also eine Schulungskampagne. Das hat aber nichts mit unseren Policies zu tun. Vielmehr sind wir gemeinsam in Schulen gegangen, um über das Thema „Hass im Netz – Was kann man tun? Wie sollten sich auch Schüler stark machen, um ihre Meinung kund zu tun?“ zu informieren. Ein ähnliches Projekt haben wir in Deutschland seit einigen Jahren mit „#Nicht Egal“ auch schon am Laufen. Das ist soweit mein Kenntnisstand. Ich hoffe, ich habe alle Fragen beantwortet.

Der Vorsitzende: Es waren ja auch sechs Stück, deshalb dauert es auch. Jetzt wird es etwas weniger. Herr Elsner hat eine Frage von Herrn Müller gestellt bekommen. Bitte.

SV Michael Elsner: Vielen Dank. Wie funktioniert das Auskunftsverfahren nach § 5 Abs. 2 NetzDG? Im Strafverfahren leider gar nicht, kann ich sagen. Beispielsfall: Ein unbekannter Nutzer stellt über seinen Account einen Inhalt ins Netz, der nach Prüfung durch die Staatsanwaltschaft den



Anfangsverdacht einer Volksverhetzung erfüllt. Die Polizei wird von der Staatsanwaltschaft beauftragt, sich an den nach § 5 Abs. 2 NetzDG zuständigen Auskunftsberechtigten des Netzes zu wenden, um die Bestandsdaten des unbekanntem Nutzers zu erfragen und so diesen unbekanntem Täter, der verdächtigt ist, eine Straftat nach § 130 StGB begangen zu haben, zu identifizieren. Der Auskunftsberechtigte nach § 5 Abs. 2 NetzDG erklärt der Polizei oder der Staatsanwaltschaft in der Regel nach Darlegung des Sachverhalts: „Wir erteilen Ihnen die Auskunft, dass Sie ein Rechtshilfeersuchen an die Vereinigten Staaten von Amerika stellen müssen.“ Dieses Rechtshilfeersuchen an die Vereinigten Staaten von Amerika wird in der Regel von den Strafverfolgungsbehörden nicht gestellt, weil es völlig aussichtslos ist. Denn Rechtshilfeersuchen an die Vereinigten Staaten von Amerika haben nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn es sich um solche Straftaten handelt, die auch in Amerika strafbar sind. In Amerika gilt zum Beispiel, dass eine Äußerung im Internet nur dann nach amerikanischem Recht verfolgbar ist, wenn sie mit einer ernsthaften Bedrohung verbunden ist. Das ist bei Volksverhetzungen, die bei uns unter den Tatbestand des § 130 StGB fallen, oft nicht der Fall. Das kann der Fall sein, aber in vielen Fällen ist es nicht mit einer konkreten Bedrohung verbunden. Also, Rechtshilfeersuchen haben keine Aussicht auf Erfolg. Also kann kein Täter ermittelt werden und das Verfahren ist einzustellen. Das Gleiche gilt für Verstöße gegen §§ 185 ff. StGB, Beleidigungsdelikte. Wenn mit der Äußerung keine ernsthafte Bedrohung verbunden ist, kommt eine Rechtshilfe nicht in Betracht. Das Gleiche gilt für Holocaustleugnungen und für das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen. Das Zeigen von Hakenkreuzen beispielsweise ist in Amerika nicht strafbar. Also sagen die Amerikaner: „Da werden wir Euch keine Rechtshilfe leisten.“ Also können die Täter nicht ermittelt werden. Da tut sich nach unserer Bewertung eine faktische Strafbarkeitslücke auf, weil wir nicht weiterkommen mit dieser Anfrage. Wir haben uns ganz am Anfang sehr viel versprochen von diesem § 5 Abs. 2 NetzDG. Wir dachten, dass wir tatsächlich an die benannte Auskunftsperson des jeweiligen Betreibers des sozialen Netzwerkes herantreten und sagen können: „Bitte teile uns die Bestandsdaten der

unbekanntem verdächtigen Person mit, die eine Straftat begangen haben soll.“ Diese Erwartung hat sich leider in der Wirklichkeit nicht so erfüllt. Und man muss dazu sagen, das wird uns auch von einigen Auskunftspflichtigen so mitgeteilt, das ist inhaltlich richtig: Durch diesen § 5 Abs. 2 NetzDG soll nach der Gesetzesbegründung keine neue zusätzliche Auskunftspflicht begründet werden. So steht es in der Bundestagsdrucksache 18/12356 auf Seite 27. Das heißt, in dem § 5 Abs. 2 NetzDG ist keine zusätzliche Auskunftspflicht zu dem § 14 Abs. 2 TMG normiert. Und weil die namenhaften und bedeutenden Betreiber von sozialen Netzwerken nach US-Recht konstituiert sind, entsteht in einigen Fällen so eine faktische Strafbarkeitslücke. Das bedauern wir als Strafverfolgungsbehörde natürlich sehr, weil wir da einen ganz erheblichen Schwachpunkt im NetzDG sehen. Und wir würden uns wünschen, dass das durch eine gesetzliche Änderung, entweder in der StPO oder im TMG, geändert werden könnte. Wenn beispielsweise ein unbekannter Telefonanrufer Sie aufgrund Ihrer Herkunft, aufgrund Ihrer sexuellen Ausrichtung oder was auch immer telefonisch beleidigt, können die Strafverfolgungsbehörden, wenn der Verletzte Strafantrag stellt, nach § 100j Abs. 1 S. 1 StPO vom Telekommunikationsanbieter sofort die Bestandsdaten erfragen und haben so einen guten Ansatz, die wahre Identität des Täters zu ermitteln. Wenn Sie aber der gleiche Täter nicht anruft, was ja in Wirklichkeit auch eher unwahrscheinlich ist, sondern über seinen Account in einem sozialen Netzwerk in der gleichen Form beleidigt – was ja auch viel mehr Menschen mitkriegen – und dadurch eine viel schwerere Ehrverletzung herbeiführt, dann stellt sich wieder die Problematik, die ich anfangs geschildert habe, und das ist aus unserer Sicht unbefriedigend.

Der **Vorsitzende**: Herr Elsner, Danke schön. Herr Eifert mit einer Antwort an Herrn Fechner. Bitte.

SV Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M. (Berkeley): Die Frage war, ob wir beim Put-Back-Anspruch hinsichtlich eventueller Lücken Probleme haben und wie der auszugestalten wäre. Wir haben ja gehört, dass die Zivilgerichte einen solchen Wiederherstellungsanspruch zunehmend anerkennen, so dass die Möglichkeit, die Posts



wiederherstellen zu lassen, sich jedenfalls in der Rechtsprechung verfestigt. Die Rechtslage ist nicht ganz eindeutig, so dass man sagen kann: Eine gesetzliche Klarstellung würde hier in einem besonders sensiblen Bereich unmittelbar zu einer höheren Rechtssicherheit führen und man müsste nicht erst eine Rechtsprechungsentwicklung abwarten. Da das aber alles andere als triviale Probleme sind, stellt sich die Frage, wie wir eigentlich die Reichweite ausgestalten. Und das führt eben ins Zentrum des Verhältnisses von Community Standards und allgemeiner Rechtsordnung, das jetzt auch schon mehrfach angesprochen wurde. Denn dieser Anspruch, der sich gegenwärtig in der Rechtsprechung entwickelt, ist auf die vertragliche Grundlage gestützt und umfasst nicht solche Posts, die zwar nach der allgemeinen Rechtsordnung rechtmäßig sind, aber gegen Community Standards verstoßen. Grundsätzlich gibt es kein Recht darauf, diesen Post auf der Plattform zu haben. Das führt dann zu der Frage: Wie soll das zukünftig sein? Man könnte sagen, nach der allgemeinen Rechtsordnung rechtmäßige Inhalte sind wiederherzustellen. Das hätte die Konsequenz, dass die Community Standards komplett unterlaufen würden. Man könnte auch sagen: Nein, es sind nur die Posts wiederherzustellen, die sowohl mit der allgemeinen Rechtsordnung als auch mit den Community Standards übereinstimmen. Dann ist aber der Meinungsfreiheit nur begrenzt geholfen, weil wir ja gerade feststellen, dass die Netzwerke sehr stark nach Community Standards löschen und Löschungen nach NetzDG weniger sind. Deshalb ist zentral die Frage: Welche grundrechtlichen Vorgaben gelten eigentlich für die Community Standards und wie groß ist die Abweichung? Wie groß ist deshalb der Problembereich, über den wir hier sprechen? Und da sind jetzt einzelne Gerichte weit vorgeprescht und haben gesagt: Jeder rechtmäßige Inhalt muss eingestellt werden und die Community Standards, die dem widersprechen, sind nichtig. Das scheint mir zu weitgehend. Wir brauchen hier sicherlich in irgendeiner Form eine Differenzierung. Wir müssen auch Räume schaffen können, in denen es eine spezifische Diskussionskultur gibt, auf deren Einhaltung wir achten. Es muss Themenbezug geben können. Es kann Probleme wie Spam oder Ähnliches geben. Und zugleich ist es aber so, dass wir selbstverständlich auch darauf achten

müssen, dass die Hoheit über diesen zunehmend für die öffentliche Meinungsbildung zentralen Bereich nicht aus unseren demokratisch verabschiedeten Standards komplett in privatisierte Community Standards entlassen wird. Deshalb ist die Frage, wie wir gewissermaßen hier die Justierung vornehmen. Ich denke, man könnte sagen, dass es sachlich begründete Einschränkungen gibt, die man rechtfertigen muss. Man kann sagen: Innerhalb derer muss man diskriminierungsfrei vorgehen, und man kann sicherlich auch sagen: Je umfassender die Netzwerke die Meinungsbildung abbilden und je stärker sie ihre Rolle als zentralen Kommunikationsraum beanspruchen, umso stärker müssen sie sich der allgemeinen Rechtsordnung annähern und deshalb akzeptieren, dass alles das gesagt wird, was eben in dieser Gesellschaft für sagbar gehalten wird. Jetzt ist nur die entscheidende Frage: Man kann das entweder der Zivilrechtsprechung überlassen, indem man sagt: Die wird im Laufe der Zeit hinsichtlich der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte – über deren grundsätzlich bestehende mittelbare Drittwirkung wird, glaube ich, nicht ernsthaft gestritten werden können, sondern die werden wir als gegeben erachten müssen – fallweise Differenzierungen finden. Wenn man einen Put-Back-Anspruch schafft, muss man an dem Punkt Farbe bekennen. Dann hat man die Möglichkeit, diesen Anspruch erst maximal zurückhaltend zu formulieren und deshalb zu sagen: Na gut, wir akzeptieren erstmal Community Standards und verlassen uns nur für dieses Delta auf die Rechtsprechungsentwicklung. Oder man geht weiter und legt gesetzgeberisch fest, wie man diese Meinungsräume auf Grundlage einer politischen Gestaltungsentscheidung definiert haben möchte. Auch da, glaube ich, kann man gute Rechtfertigungen finden. Ich will nur deutlich machen, der Put-Back-Anspruch hat so einen unmittelbaren Charme, weil er die Symmetrie herstellt. Er ist deshalb auch ein wichtiges Instrument. Die entscheidenden Fragen kommen aber bei der Ausgestaltung der Reichweite und da glaube ich, haben wir noch Diskussionsbedarf.

Der **Vorsitzende**: Danke sehr. Frau Boddin mit drei Antworten, eine an Herrn Fechner und zwei an Herrn Post. Bitte.



Sve **Sonja Boddin**: Die Frage von Herrn Dr. Fechner ging dahin, inwieweit sich aus meiner Sicht das NetzDG bis heute als wirksam erwiesen hat. Da gibt es zweierlei zu bedenken und darauf – je nachdem – unterschiedliche Antworten zu geben. Da ist eben ein interessantes Stichwort gefallen, nämlich: „Raum für spezifische Diskussionskultur“. Was wollen wir denn eigentlich in den sozialen Netzwerken haben? Die sozialen Netzwerke sind ein virtueller Marktplatz, wo wirklich jeder zu allem seine Meinung sagen kann. Aber manche können es dann eben doch nicht, weil eine Minderheit von besonders aggressiven Nutzern das missbraucht, indem sie andere besonders verbal abwertend und herabwürdigend aus den Kommentarspalten herausmobbt. Das ist ein Aspekt, der natürlich nicht unmittelbar vom NetzDG erfasst ist. Beim NetzDG geht es einfach erstmal um die Rechtsdurchsetzung im Netz und darum, ob objektiv strafbare Inhalte nicht mehr sichtbar sind. Es gibt immer noch Äußerungen, die auf den ersten Blick strafbar erscheinen. Bei gründlicher Prüfung kommt man aber zu dem Ergebnis, dass immer auch noch eine Interpretation dieser Äußerung möglich ist, die das Ganze in rechtmäßigem Licht und als von Art. 5 GG gedeckt erscheinen lässt. So ist das nun mal im Strafrecht, das eher restriktiv ausgelegt wird. Diese Äußerungen bleiben dann aber trotzdem stehen, so dass die Tonalität der Debatte in den sozialen Medien gleichwohl immer noch so ist, dass diese Räume für eine spezifische Diskussionskultur eben leider Gottes nicht geschaffen sind. Trotzdem finde ich es einen sehr positiven Effekt und es ist mir auch sehr wichtig, dass tatsächlich deutlich strafbare Inhalte weniger zu lesen sind in den sozialen Medien. Denn wenn es schon so weit ist, dass strafbare Inhalte in den sozialen Medien fortbestehen, hat das auch Auswirkungen auf den Tonfall und die Hitzigkeit der Debatte insgesamt. Also: „Wenn man diese Dinge sagen darf, dann darf man alles andere auch sagen.“ Und darum finde ich es schon sehr wichtig, dass konsequent darauf geachtet wird, und kann sagen: Ja, das NetzDG ist wirksam, aber andererseits ist es auch nicht so richtig wirksam, wenn man den anderen Aspekt berücksichtigt: Wie wollen wir eigentlich in den sozialen Medien miteinander reden und was verstehen wir unter Meinungsfreiheit? Vielleicht mal ein bisschen ab von einer ganz engen grundrechtsbezogenen

Auslegung: Ist es nicht wichtig, dass alle einen Raum und Rahmenbedingungen vorfinden, in denen sie ihre Meinung sagen mögen, ohne dass sie hinterher niedergeschrien werden, und zwar von Nutzern, die zeitgleich zehn Profile oder zehn Accounts bespielen oder noch Social Bots einsetzen und dadurch eine Verzerrung der öffentlichen Meinung bewirken und ein Meinungsbild in die Welt setzen, das den tatsächlichen Gegebenheiten nicht entspricht? Ist das noch legitim? Ist es von der Meinungsäußerungsfreiheit gedeckt, dass man mit zehn oder zwanzig Accounts das Meinungsbild in den sozialen Medien auf diese Weise beeinflusst? Das finden wir nicht. Wobei da bislang das NetzDG überhaupt keine Handhabe hat und es auch ansonsten rechtlich keine Handhabe gibt. Soweit ich weiß, ist es so, dass bei den verschiedenen großen Plattformen die Nutzung nicht authentischer Accounts, sage ich mal so allgemein, den Nutzungsbedingungen nach unerwünscht ist. Allerdings nehmen wir bislang nicht wahr – unser Fokus richtet sich schon immer sehr stark auf Facebook, ich kann es für YouTube und Twitter nicht beurteilen – , dass bei Facebook effektiv dagegen vorgegangen wird, obwohl das mittelfristig auch im Interesse der Plattformbetreiber selbst sein sollte. Denn wenn Unternehmen Werbung bezahlen, dann bezahlen sie ja nicht für 100 Fakeaccounts, sondern sie wollen ganz gern reale Nutzer haben. Und es gibt eben auch ein Interesse unserer Gesellschaft und unserer Rechtsordnung, dass die Verzerrung des Meinungsbildes unterbunden wird. Und da würde ich, würden wir uns sehr wünschen, dass insofern eine Lösung gefunden wird. Wie die aussehen könnte, das weiß ich nicht. Aber die Verwendung von Social Bots und Fakeaccounts ist etwas, das uns sehr auffällt und das in gewisser Weise an die Stelle der Hasskriminalität im engeren Sinne getreten ist. Also, die strafbaren Inhalte sind zurückgedrängt, aber die Tonalität ist unvermindert fürchterlich. Es ist hitzig, aggressiv, abwertend, so wie wir eigentlich nicht miteinander reden wollen, wenn jeder den Raum haben soll, seine Meinung zu sagen. Und das Ganze ist ja organisiert. Da gibt es geschlossene Onlineforen. Es gibt Studien dazu. Es gibt von unserem Verein in Zusammenarbeit mit dem ISD eine Studie, die nennt sich „Hass auf Knopfdruck“. Da ist das im Einzelnen genau analysiert und dargestellt, wie



man sich verabredet. Und es gibt das „Handbuch für Medienguerillas“. Da steht drin: „Wenn du keine Freunde hast, dann besorge dir eine ganze Arme von Sockenpuppen“ – das sind Fake-accounts, die sich ein Nutzer dann kreiert – „und mache die Leute fertig.“ Da geht es wirklich nur darum, andere Nutzer, die vielleicht eine andere Auffassung haben oder die vielleicht auch an ernsthaftem sachlichen Austausch interessiert sind, mit Macht, Masse und Lautstärke herauszudrängen. Und da muss, unseres Erachtens, was passieren. Inwieweit das über gesetzgeberische Initiativen passieren kann oder ob es andere Maßnahmen gibt, die letzten Endes vom Gesetzgeber nicht zu treffen sind, das ist eine andere Frage. Das zu Ihrer Frage, Herr Dr. Fechner. Herr Post, Sie hatten nach den Meldeformularen und nach dem Beschwerdemanagement der Plattformen gefragt. Es ist relativ einfach. Tatsächlich ist es so, dass ich sozusagen – um ehrlich zu sein und insofern erwischen Sie mich so ein bisschen auf dem falschen Fuß – Facebookexpertin bin. Zu Twitter und YouTube kann ich nur sagen: Da geht es leicht zu melden. Das finde ich auch wichtig und so sollte es auch sein. So ist es ja auch im NetzDG vorgesehen: „Im Bedarfsfall müssen Betroffene schnelle Hilfe erlangen können.“ Auch wenn jemand – wie bei den Beleidigungsdelikten – unmittelbar rechtlich betroffen ist. Und es ist ganz offensichtlich, dann will derjenige ja auch, dass das nicht mehr zu lesen ist – egal, ob nun Strafverfolgung oder nicht, das ist dann einfach eine andere Frage und Beweissicherungsmöglichkeiten gibt es ja trotzdem immer. Und da muss man schnell wissen: Wen kann ich ansprechen und wie kann ich meine Ansprüche aus meinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht geltend machen? Das ist das eine. Aber das andere Stichwort: Missbrauchsgefahr. In meinen Augen ist es auch ganz wichtig, dass diese Meldeformulare eine Filterfunktion erfüllen und dass nicht einfach massenhaft gemeldet wird, um missliebige Meinungen raus zu drängen oder um anders Denkende mundtot zu machen. Man macht „klick, klick, klick“. Geht alles ganz leicht. Ist alles neben dem Beitrag selbst. Man bekommt Multiple-Choice-Fragen und klickt das dann mal an. So landet es dort im Löschtzentrum. Das kann, wenn es mit so folgenreichen Konsequenzen verbunden ist wie eine Meldung nach dem NetzDG, nicht sein. Da,

denke ich, ist es schon wichtig, dass man irgendwie einen Mittelweg findet. Also, bei Facebook ist es so: Ich weiß, ich habe es irgendwann mal gefunden und habe irgendwo den Link. Ich würde jetzt eine halbe Stunde brauchen. Es gibt irgendwo ein Meldeformular. Das ist in meinen Augen eine klare Umgehung des NetzDG. Das ist nicht nur nicht leicht, sondern praktisch gar nicht auffindbar. Und dann ist es so: Wenn man bei Facebook dieses Meldeformular gefunden hat, wird verlangt, dass man eine juristische Subsumtion vornimmt und selber im Freitext darstellt, warum bestimmte Straftatbestände erfüllt sind. Also, man müsste eigentlich mindestens ein erstes juristisches Staatsexamen haben. Haben die meisten Nutzer natürlich nicht. Insofern ist klar, dass da wenige Meldungen nach dem NetzDG eingehen. In meiner Community sagen alle: „Mache ich nie. Habe ich noch nie gemacht.“ Also, das ist nicht gut gelaufen. Man könnte sich da an Twitter und YouTube orientieren, die das sehr viel niederschwelliger gestaltet haben. Wobei mir bei Twitter nicht so gut gefällt, dass es eben sehr stark ein „Klick-Klick-Klick-Verfahren“ ist. Bei YouTube habe ich es noch nie ausprobiert. Also, ich kann es nicht sagen. Was Sie sagen, das klingt alles immer so vernünftig, müsste ich mir angucken: Also ein Mittelweg aus leichter Auffindbarkeit, aber zugleich ein gewisses Maß an Begründungsanforderung, damit es nicht missbraucht wird. Da soll jemand schon sagen: „Ich meine es ernst und ich fühle mich wirklich in meinen Rechten betroffen“ oder „ich sehe wirklich: Hier ist eine Holocaustleugnung, Volksverhetzung, weil ...“. Und dann in einfachen Worten möglicherweise kann man die verschiedenen Tatbestände auch in einfacher Sprache irgendwie abfragen, so dass die Leute wissen, worauf es ankommt. Das führt zum zweiten Punkt: Beschwerdemanagement. Das ist ja auch recht unterschiedlich gestaltet je nach Plattform. Da muss ich eben auch sagen: Ja, ich habe allenfalls mit Facebook Erfahrung. Ich melde auch selber nicht, darum habe ich auch keine unmittelbare Erfahrung. Ich kann nur sagen: Wichtige Punkte sind, jetzt mal allgemein gesprochen: Es muss leicht sein, Kontakt aufzunehmen. Es muss Kommunikation in alle Richtungen stattfinden. Das heißt, sowohl die Gemeldeten als auch die Meldenden sollten in der Lage sein, Informationen zu erlangen und nicht



irgendwie im Regen zu stehen und nicht zu wissen, was denn nun geworden ist. Also, es muss irgendwie erklärt werden. Und dann ist es eben auch wichtig – und da klingt es auch sehr gut, was Frau Frank gesagt hat –, dass es auch niederschwellig eine Möglichkeit gibt, sich zu beschweren und zu sagen: „Ich bin damit nicht einverstanden.“ Und dass man dann in einen Dialog tritt, statt dass das einfach nur mit ein paar Formularen „klick, klick, klick“ abgearbeitet wird. Da gibt es also unterschiedliche Best Practice. Facebook, wie gesagt, mit denen sind wir sowieso relativ unzufrieden. Das heißt, da ist insgesamt noch Luft nach oben, bei zwei von drei großen Plattformen jedenfalls.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Für die zweite Fragerunde haben sich bisher Frau Domscheit-Berg und Frau Rößner gemeldet. Weitere Wortmeldungen nehmen wir auf. Frau Domscheit-Berg, Sie können anfangen. Bitte schön.

Abg. Anke Domscheit-Berg (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an Dr. Kettmann. Meine erste Frage: Ich habe mir die Transparenzberichte angeguckt und stehe vor der Herausforderung, zu vergleichen. Twitter und YouTube haben im zweiten Halbjahr 2018 ungefähr eine viertel Million, Facebook aber nur 1000 Meldungen erhalten. Das, obwohl Facebook 30 Millionen Nutzer hat. Das macht gar keinen Sinn. Das heißt, diese Transparenzberichte sind für mich zumindest nicht wirklich aussagefähig. Deshalb an Sie die Frage: Müssten die Anforderungen an Transparenzberichte verändert werden und wenn ja, wie, damit man tatsächlich einen Erkenntnisgewinn erhielte, eine Prüfung vornehmen und eine Vergleichbarkeit herstellte könnte? Und die zweite Frage bezieht sich nochmal auf das Thema Overblocking. Da würde ich gerne wissen, welche Maßnahmen zur Verhinderung Sie denn konkret vorschlagen würden. Würde zum Beispiel auch eine Transparenz über das Ausmaß des Problems – vorausgesetzt es besteht – eine Rolle spielen? Spielt die Art und Weise der Widerspruchsregeln dabei eine Rolle? Ich habe von Anwälten zum Beispiel erzählt bekommen, dass ein Unternehmen – ich weiß jetzt aber nicht mehr welches der drei Großen, eins der drei Großen war es – abgelehnt hat, eine Gerichtszustellung entgegenzunehmen, weil sie gesagt haben:

Ein zuständiger Ansprechpartner nach NetzDG ist nur bei Löschungen und Sperrungen, aber nicht bei unrechtmäßigen Löschungen und Sperrungen verlangt. Sollte die Zuständigkeit insoweit vielleicht auch im Gesetz stehen?

Der Vorsitzende: Danke schön. Frau Rößner bitte, danach Frau Cotar.

Abg. Tabea Rößner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Herrn Peukert. Die erste Frage bezieht sich auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Elsner, die in Bezug auf das traditionelle Pressestrafrecht ergangen war. Hierin erwähnt er, wo Medien freigehalten werden müssen von strafbaren Inhalten und wo die Verletzung dieser Pflicht dann strafbar ist. Wäre dieses Regulierungsmodell eine Indienstnahme von Plattformbetreibern oder von Plattformnutzern und ist es überhaupt realistisch, das durchzusetzen? Wie viele Plattformreiniger bräuchte man dann beispielsweise? Das würde ja in die Zehntausende gehen. Vielleicht können Sie dazu kurz etwas sagen. Und das andere ist: Sie hatten ja das Put-Back-Verfahren vorgeschlagen und Frau Frank hatte sich explizit dagegen ausgesprochen. Und ich wollte Ihnen nochmal die Gelegenheit geben, die Argumente von Frau Frank zu kommentieren oder auch zu entkräften.

Der Vorsitzende: Frau Cotar, bitte schön, danach Herr Zimmermann.

Abg. Joana Cotar (AfD): Ich habe noch eine Frage an Herrn Steinhöfel. Wir haben ja über den Zustellbevollmächtigten gesprochen. Wir wissen jetzt aber aus einer Kleinen Anfrage von der AfD, dass der Zustellbevollmächtigte von Facebook die Annahme von Anwaltsschreiben nicht nur einmal verweigert hat, sondern das öfters macht. Und nach § 4 Abs. 1 Nr. 7 NetzDG stellt es nur eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn man diesen Zustellbevollmächtigten nicht benennt. Der Bußgeldtatbestand knüpft aber nicht an eine etwaige Annahmeverweigerung von Zustellungen an. Wie beurteilen Sie diesen Umstand? Ich meine, man hat einen Zustellbevollmächtigten, der aber nicht die Pflicht hat, irgendwas anzunehmen. Da kann ja irgendwas nicht stimmen. Danke.

Der Vorsitzende: Herr Zimmermann, bitte schön.



Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Herzlichen Dank. Ich mache es auch ganz kurz. Ich würde Frau Boddin und Herrn Eifert ganz kurz zum Ende nochmal fragen, weil wir sehr viel gehört haben: Was wären die drei Vorschläge, die Sie uns mitgeben würden für eine Weiterentwicklung des NetzDG? Was sollten wir tun oder was sollten wir unbedingt lassen?

Der **Vorsitzende**: Sehr schön. Herr Ependiller bitte und dann Herr Müller.

Abg. **Dr. Michael Ependiller** (AfD): Nochmal zwei Fragen an Herrn Steinhöfel: Es liegen ja auch Anträge der anderen Oppositionsfraktionen vor, die keine Abschaffung des NetzDG befürworten, sondern eine Überarbeitung. Ich würde Sie gern fragen, wie Sie die Forderungen der anderen Fraktionen beurteilen. Und zweitens, konkret: Macht es Sinn, wie die Grünen es in ihrem Antrag tun, in Online-Debatten im Kontext des NetzDG von, Zitat, „illegitimer Beeinflussung der öffentlichen Willensbildung“ zu sprechen? Wie ist das aus der juristischen Praxis zu bewerten? Welche Inhalte wären da konkret zu nennen, die nicht jetzt schon durch bestehende Gesetze erfasst werden? Danke.

Der **Vorsitzende**: Und noch Herr Müller. Bitte schön.

Abg. **Carsten Müller (Braunschweig)** (CDU/CSU): Ich habe nur eine Frage: Im Rahmen der regulierten Selbstregulierung ist ja geplant, für die Begutachtung und Bewertung der gemeldeten Inhalte auf strafrechtliche Relevanz NetzDG-Prüfausschüsse einzurichten. Wir hatten das Thema ja ganz kurz gestreift. Welche Regelungen müssten zur Ausgestaltung und Besetzung dieser Prüfausschüsse im Gesetz verankert werden, um eine reibungslose, möglichst widerspruchsfreie Arbeit der Prüfausschüsse zu gewährleisten?

Der **Vorsitzende**: Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Dann starten wir mit den Antworten: Frau Boddin hat diesmal nur eine Frage von Herrn Zimmermann, die man wahrscheinlich kurz und knackig beantworten kann. Bitte.

Sve **Sonja Boddin**: Die Frage war, welche Empfehlungen ich zur Weiterentwicklung des NetzDG geben würde, was man tun, was man lassen sollte. Jetzt hatte ich allerdings in der Kürze der Zeit keine Gelegenheit, noch meine

großen wichtigen Punkte rauszusuchen. Was meines Erachtens wichtig wäre, ist, dass man ein standardisiertes Verfahren findet, das eine niedrigschwellige Schlichtung ermöglicht. Im Antrag der Grünen findet sich das in der Anregung von Clearing-Stellen – wobei mir nicht ganz klar ist, wie die genau aussehen sollen. Aber es sollte jedenfalls irgendwie die Möglichkeit geben, dass sowohl die Meldenden als auch die Gemeldeten das niedrigschwellig außergerichtlich klären können, wenn sie unzufrieden sind mit dem, was mit ihrer Meldung oder mit ihrem Beitrag passiert. Das wäre ein wichtiger Aspekt in meinen Augen. Was man lassen soll? Da sind verschiedene Punkte genannt worden, die alle im Raume stehen. Put Back oder nicht? Den Katalog der Straftaten überarbeiten? Über all das sollte man jedenfalls dringend nachdecken. Aber eine Lösung, ein Ergebnis habe ich dafür nicht. Insofern belasse ich es dabei.

Der **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Eifert hat auch eine Frage von Herrn Zimmermann gestellt bekommen. Bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Eifert, LL. M. (Berkeley)**: Vielen Dank. Was tun? Man sollte auf jeden Fall durch die Verfahrensausgestaltung die Nutzerbeteiligung stärken. Und meines Erachtens sollte man auch die Gründe für die Löschung veröffentlichten müssen, damit man über die Entwicklung dieser Verfahren ein Monitoring durch die Zivilgesellschaft erhält. Verschärft nachdenken sollte man über das Put Back. Was sollte man lassen? Lassen sollte man die hier mehrfach diskutierte Einräumung von Beurteilungsspielräumen für die freiwillige Selbstkontrolle. Ich halte das für keinen guten Weg. Eine freiwillige Selbstkontrolle kann hier eine gute Sache sein, wenn sie zur Professionalisierung und Vereinheitlichung der Spruchpraxis beiträgt. Das ist etwas, was wir dringend benötigen, und das kann durch die Bündelung in einer solchen gemeinsamen Kontrolleinrichtung erfolgen. Der Abschirmungseffekt beruht hier darauf, dass man sich am Jugendmedienschutz-Staatsvertrag orientiert. Und ich glaube, diese Parallele greift nicht. Denn beim Jugendmedienschutz-Staatsvertrag geht es darum, zu beurteilen, was entwicklungsbeeinträchtigende Angebote und Ähnliches sind. Das Gremium, das dort entscheidet, besteht aus sachverständigen



Personen und gesellschaftlichen Gruppierungen, die sich über diese extrem schwierige Frage auseinandersetzen. Das sind gewissermaßen tatsächliche Unsicherheiten darüber, wie diese Begriffe richtig auszufüllen sind. Was wir hier haben, ist schlichtweg die rechtliche Bewertung im Ausbalancieren zwischen Meinungsfreiheit und allgemeinem Persönlichkeitsrecht. Die ist extrem schwierig, extrem kompliziert, aber eine rein rechtliche Frage. Für solche rein rechtlichen Fragen und deshalb auch rein rechtlichen Maßstäbe kennen wir keinen Beurteilungsspielraum. Es gibt deshalb auch keinen Grund, hier auf einmal einen zu schaffen. Und deshalb, glaube ich, wäre das kein guter Weg. Ich glaube auch nicht, dass es notwendig ist, diese Anreize zu schaffen. Denn es geht ja darum, dass die Betreiber originäre Rechtspflichten haben, nämlich rechtswidrige Inhalte zu löschen. Der Anreiz besteht bereits schlichtweg darin, dass man eine Einrichtung hat, die diese schwierige Aufgabe in sachverständiger und gebündelter Form übernehmen kann. Warum muss ich Beurteilungsspielräume einräumen, um weitere Anreize zu schaffen? Das wäre eine Privilegierung gegenüber der sonst alle gleichermaßen treffenden Störerhaftung. Und wir kennen solche Formen ansonsten in der Rechtsordnung nicht. Und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ist eben eine spezifische Ausnahme, die völlig anders gelagert ist. Insoweit würde ich davon abraten, das zu tun.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Eifert. Die Nächste ist Frau Holsten mit einer Antwort an Herrn Müller. Bitte schön.

Sve **Cornelia Holsten**: Das passt eigentlich, weil ich die Bedenken von Herrn Eifert sehr gut nachvollziehen kann. Ich würde Ihnen das ganz gern einleitend mit einem Beispiel erläutern, um auf die Frage antworten zu können, was nach dem NetzDG bei Prüfausschüssen anders sein müsste. Ein Prüfausschuss, der im Rahmen der regulierten Selbstregulierung beispielsweise eine Altersgrenze für eine Fernsehsendung festlegt und gemeinsam entscheidet, ob ab 20 oder 22 Uhr gesendet werden darf, prüft, ob die Sendung entwicklungsbeeinträchtigend ist. Das kann er aber auch beispielsweise nach Beschwerden tun. Wenn man sich das vergegenwärtigt und das mit der Aufgabe vergleicht, die ein Prüfausschuss nach dem NetzDG hat, fällt einem sofort auf, dass

die Fragestellung ausschließlich eine juristische ist, und zwar: Ist etwas rechtswidrig oder nicht? Kann ein Durchschnittsverbraucher erkennen, ob es offensichtlich rechtswidrig ist oder nicht? Hier ist eine fachliche juristische Qualifikation erforderlich, wenn man nicht Gefahr laufen möchte, dass die Kriterien der Rechtsprechung und die, die in den Prüfausschüssen verwendet werden, völlig auseinanderlaufen. Das gilt, wenn man die Prüfausschüsse nach dem NetzDG so beibehalten möchte. Wenn man das tut, möchte ich noch einmal dringend anregen, dass sie durch die staatsfernen Medienanstalten anerkannt werden. Denn ansonsten stelle ich mir persönlich folgendes Prozedere vor: Unternehmen finanzieren eine freiwillige Selbstkontroll-einrichtung, was eigentlich etwas Gutes ist. Das ist ein Engagement für den Schutz der Gesellschaft, die Wahrnehmung unternehmerischer Verantwortung. Sie bezahlen so auch die Prüfer. Aber ich kann Ihnen sagen, dass ich nicht weiß, ob ich möchte, dass ein von einem Unternehmen bezahlter Prüfer untersucht, ob ein Unternehmen zu einem bestimmten Handeln verpflichtet ist oder nicht. Also, ich glaube, dass im NetzDG noch ein bestimmtes Potenzial an gesetzgeberischer – darf ich sagen – „Sorgfaltserhöhung“ besteht, etwa wenn die Prüfausschüsse anerkannt werden. Genau wie das bei den Selbstkontroll-einrichtungen im Übrigen auch der Fall ist. Die werden dem Grunde nach durch uns staatsfern anerkannt, bevor es die FSM gab. Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF) und die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (FSK) haben einen Antrag auf Anerkennung bei den Landesmedienanstalten gestellt. Und deswegen würde ich vorschlagen: Es sollte ein staatsfernes Anerkennungsverfahren für Prüfausschüsse geben, wenn es sie weiter geben sollte. Sie sollten durch Juristen fachlich kompetent besetzt werden, die in der Lage sind, Kraft ihrer Ausbildung die schwierige Frage der Rechtswidrigkeit in erster Linie bei Äußerungsdelikten aufgrund von Case-Law-Kenntnissen beantworten zu können. Und sie sollten Vorgaben im NetzDG erhalten, die an ihre Unabhängigkeit anknüpfen. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Danke Ihnen. Herr Kettmann hat zwei Fragen von Frau Domscheit-Berg zu beantworten. Bitte.



SV Mag. Dr. Matthias C. Kettemann, LL. M.

(Harvard): Vielen Dank. Ich möchte kurz auf die Transparenzberichte eingehen. Generell wünscht sich die Wissenschaft mehr Zugriff. Um beurteilen zu können, ob das NetzDG und andere Gesetzes zu einer signifikanten Verringerung der Präsenz von Hassreden im deutschsprachigen Netz geführt haben, muss die Wissenschaft mehr Möglichkeiten erhalten, unter Achtung natürlich der Rechtsnutzerinnen und Rechtsnutzer, Zugriff nehmen zu können auf Informationen über Postings und auch auf Löschraktiken. Entwürfe in diese Richtung gibt es schon. Es gibt zum Beispiel über die Plattform Social Science One erstmals die Möglichkeit, auf die Inhalte von sozialen Netzwerken zuzugreifen, um Studien durchzuführen, die über diese essentiellen gesellschaftlichen Fragen Klarheit verschaffen. Ein Vorschlag konkret zu den Transparenzberichten wäre etwa, dass diese besser ausgestaltet werden müssten, so dass über die Meinungsäußerungs-Governance mehr Informationen aufgenommen würden. Damit durch diese Berichte ein kompletteres Bild erfolgt, das dann für eine eindeutigere Bewertung nutzbar gemacht werden kann. Denn – Sie haben es ja angesprochen – die Daten und Zahlen, die wir haben, geben uns noch kein vollständiges Bild der Herausforderungen, vor die uns die derzeitigen Mediennutzungspraktiken in Deutschland stellen. Zu Ihrer zweiten Frage: Die Thematik des Overblockings wurde hier aus verschiedenen Blickwinkeln schon einige Male angesprochen. Auch hier haben wir das Problem, dass wir noch keine umfassende Bewertungsgrundlage jenseits anekdotischer Evidenzen haben. Die Gefahr des Overblockings wurde im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses ja oftmals thematisiert und als Hauptgrund für die verfassungsmäßigen Bedenken genannt. Aber auch hier können wir kein Urteil fällen, bevor wir nicht Zugriff auf Informationen über die konkreten Auswirkungen der Zensurpraktiken der Unternehmen haben. Auch hier ist der Wunsch nach einer stärkeren Nutzbarkeit der Daten für die Wissenschaft groß.

Der **Vorsitzende:** Herr Peukert ist der Nächste mit zwei Antworten an Frau Rößner, bitte.

SV Prof. Dr. Alexander Peukert: Die erste Frage bezog sich darauf, was eigentlich der Unterschied zwischen einem Verlag und YouTube ist. So

würde ich es einmal interpretieren. Auch wenn ich dafür eintrete, die Pflichten, die an die Netzwerke gestellt werden, auszuweiten, bin ich nicht der Meinung, dass sie wie ein Täter für alles haften sollten, was auf ihren Plattformen eingestellt wird. Es sind immer noch fremde Inhalte, die dort von den Nutzern eigenverantwortlich eingestellt werden. Im Urheberrecht ist den Sharing-Plattformen jetzt erstmals eine „täterschaftliche Rolle“ zugewiesen worden. Ich halte das für bedenklich, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Informations- und Meinungsfreiheit. Also, das wäre für mich nicht der richtige Weg. Und das ist auch gleichzeitig ein Indikator dafür, wie viel Spielraum den Plattformen noch bleiben sollte, um Inhalte zu löschen. Ich bin nämlich nicht der Auffassung, dass die von Frau Frank vorgetragene Bedenken gegen Wiederherstellungsansprüche durchgreifen. Mir geht es nicht – und ich habe das auch, denke ich, in der schriftlichen Stellungnahme klargestellt – darum, dass Spam, der zu kommerziellen Zwecken Manipulationen vornimmt, nicht mehr unterdrückt werden kann. Das ergibt sich auch aus der inzwischen überwiegenden Rechtsprechung nicht mehr. Es gibt mehrere Entscheidungen, die etwa sagen, dass die Bedingungen von Facebook zu Hassreden wirksam sind und auch dann wirksam durchgesetzt werden können, wenn die Anforderungen strenger sind als das, was sich aus Art. 5 GG ergibt. Das ist eben Ausdruck der Berücksichtigung der Grundrechte und auch der Interessen der Netzwerke. Worum es mir beim Put-Back-Anspruch geht, ist, Fälle zu erfassen, die hier immer als Anekdote dargestellt werden, aber die eben doch erheblich sind. Wenn das Oberlandesgericht München sagt, da ist etwas gesperrt worden, was evident keine Hassbotschaft darstellt, oder wenn für das Landgericht Offenburg auf den ersten Blick erkennbar ist, dass die Äußerung keine Sperre rechtfertigt, oder das erratische Verhalten eines Netzwerks von Gerichten festgestellt wird, dann ist das etwas, womit sich der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Verpflichtungen zu befassen hätte. Und wenn Sie mir die zehn Sekunden noch geben: Wenn wir das Spam-Beispiel durch mein Verfahren durchlaufen lassen würden, dann meldet sich ein Spamer und sagt: „Ich kann auf YouTube meinen Klarnamen nicht freischalten.“



Dann haben Provider die Wahl, ob sie innerhalb von 24 Stunden wiederherstellen oder es an die European Respiratory Society melden. Die wird dann genauso eine Regelung haben, dass Spam nicht zu einer Freischaltung berechtigt und insofern würde sich nichts ändern.

Der **Vorsitzende**: Danke sehr. Herr Steinhöfel beendet die zweite Antwortrunde. Danke schön.

SV Joachim Nikolaus Steinhöfel: Die erste Frage, glaube ich, von Frau Cotar betraf den Zustellungsbevollmächtigten. Eine ähnliche Frage kam von Frau Domscheit-Berg an Herrn Dr. Kettemann. Dass die Zustellbevollmächtigten bei Facebook Unterlagen zurückschicken ist kein Einzelfall, sondern ein massenhaftes Phänomen, das schon vor einem dreiviertel Jahr bei mir eine solche quantitative Bedeutung annahm, dass ich es an das Bundesamt für Justiz geschickt habe – 14, 15 Fälle, jeweils mit eindeutig rechtswidrigen Inhalten. Man hat sich dort, anstatt ein Bußgeld zu verhängen, auf den Standpunkt gestellt, die Adresse sei ja angegeben. Wenn ich etwas ironisch anmerken darf, dann hätte man mit anderen Worten auch nach Entenhausen schreiben können. Da wäre das auch in Ordnung gewesen. Es reicht natürlich auch, nach meinem Verständnis von § 5 NetzDG nicht aus, dass da eine Adresse steht. Denn es steht im Gesetz drin: „zugestellt werden kann“. Mit anderen Worten wird verlangt, dass dort auch jemand ist, der diese Sachen entgegennimmt. Es ist aufgrund dieser nicht glasklaren Formulierung im § 5 NetzDG ein großes Problem in der täglichen juristischen Praxis. Letzte Woche habe ich vom Landgericht (LG) Stuttgart ein Schreiben bekommen. Facebook hat eine im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ausgestrahlte Serie, die mit dem bayerischen Fernsehpreis ausgezeichnet worden war, als Hassrede gelöscht und hat nach einer Überprüfung die Einschätzung bestätigt: Hassrede. Der einstweilige Verfügungsantrag ist beim Landgericht Stuttgart. Facebook sagt: „Ja, kein rechtswidriger Inhalt. Wir löschen als Hassrede, aber ein rechtswidriger Inhalt ist es trotzdem nicht.“ Die Zustellung erfolgt nicht in Berlin, sondern muss nach Irland – mit einer enormen Belastung der Justiz. Es gibt ein Gesetzentwurf – Sie haben den vielleicht mitverantwortet bei den Grünen. Da sind sehr gute Vorschläge drin. Die AfD sieht das so, die Grünen sehen das so, die

Linken sehen das so. Wenn man die Formulierung in § 5 NetzDG so umwandelt – wenn man das Gesetz denn behalten will – , dass da klar drin steht, alles kann zugestellt werden – vereinfacht gesprochen – , wäre dieses erhebliche Problem in der Rechtsdurchsetzung bewältigt. Es ist ein gigantisches Problem. In dieser Akte ging es natürlich auch darum. Dann ging es zum Oberlandesgericht Stuttgart und das ganze Eilverfahren wurde aufgrund der Frage verzögert, ob nun eine Zustellung nach Stuttgart oder Berlin erfolgen kann oder nicht. Das haben die Gerichte so entschieden. Die Masse der Landgerichte und der Oberlandesgerichte sieht es so. Wir haben Entscheidungen aus Bonn, Berlin, Hamburg, Köln, Bamberg und Stuttgart – die haben alle gesagt, das Risiko der falschen Zustellung einer einstweiligen Verfügung führt zum völligen Rechtsverlust. Ich appelliere an Sie: Ändern Sie das Gesetz. Es ist ein Alptraum und ich habe schon Hunderte von Seiten über diese Sachen geschrieben und ich denke auch, dass das ein Verstoß ist. Sie sollten sich vielleicht den Fall nochmal ansehen. Er ist auch in meiner Stellungnahme erwähnt. Zweitens, Abschaffung des NetzDG: Das ist eigentlich ein politischer Gesichtverluster für die Regierungsparteien, wenn sie das Gesetz wieder abschaffen müssen. Das werden sie wahrscheinlich nicht machen. Mir wäre es lieber, wenn Sie das Gesetz abschaffen und die vernünftigen Regelungen zur Transparenzpflicht, zur Berichtspflicht und zur Zustellung in ein anderes Gesetz übernehmen. Das ist auch von einigen Parteien hier bereits in den Gesetzentwürfen vorgeschlagen worden. Letzter Punkt: Illegitime Beeinflussung. Wo fangen wir an? Wie soll eine Legaldefinition einer illegitimen Beeinflussung aussehen, die dann rechtswidrig ist? Es gab kurz vor Erlass des NetzDG eine Anfrage an die Bundesregierung, ob ein einziger Fall einer strafbaren Fake News bekannt sei. Die Antwort der Bundesregierung: Nein. Das war 2017, glaube ich. Golem.de heißt das Portal, das eine Anfrage gemacht hat, die auch zugänglich ist. Wenn Sie in den Bundestag gehen und Reden halten, wird die eine Hälfte sagen, das ist illegitime Beeinflussung, die andere Hälfte ist genau der anderen Meinung. Das muss ich Ihnen nicht erzählen, das wissen Sie besser als ich. Das geht nicht. Es geht genauso wenig wie das Faktenchecken. Das Anliegen,



unwahre und offensichtlich unwahre Tatsachenbehaltung und frei erfundene Fake News, die die Menschen auf die Barrikaden bringen, zu bekämpfen, ist völlig legitim und das finde ich auch wichtig. Aber das gehört, glaube ich, primär in die politische und mediale Debatte, indem man das Agieren einzelner Leute und nicht nur stigmatisierende kleine Tags auf den Plattformen verhindert. Danke.

Der **Vorsitzende**: Danke schön. Damit ist die zweite Antwortrunde erledigt. Sehe ich den Bedarf nach einer dritten Fragerunde? Der drängt

sich zumindest nicht auf. Dann schließe ich daraus, dass kein Bedarf besteht. Ich bedanke mich herzlich bei den zehn Sachverständigen für die guten, meist kurzen, aber auch gelegentlich etwas längeren Antworten. Ich denke, alles was Sie gesagt haben wird in die Entscheidungsfindung der Abgeordneten einfließen. Wir werden dann am Ende eine weise oder zumindest eine Mehrheitsentscheidung haben. Die Sitzung ist damit beendet. Ich wünsche den Kollegen noch einen schönen Tag, Ihnen einen guten Heimweg.

Schluss der Sitzung: 18:10 Uhr

Stephan Brandner, MdB
Vorsitzender



Anlagen: Stellungnahmen der Sachverständigen

Sonja Boddin	Seite 40
Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M. (Berkeley)	Seite 53
Michael Elsner	Seite 56
Sabine Frank	Seite 63
Prof. Dr. iur. Hubertus Gersdorf	Seite 81
Cornelia Holsten	Seite 85
Mag. Dr. Matthias C. Kettemann, LL.M. (Harvard)	Seite 89
Prof. Dr. Alexander Peukert	Seite 124
Joachim Nikolaus Steinhöfel	Seite 142
Heinz-Josef Friehe	Seite 163

An den
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages

per E-Mail

**Öffentliche Anhörung vor dem Ausschuss
für Recht und Verbraucherschutz am 15. Mai 2019;
hier: Stellungnahme zu den Oppositionsanträgen betreffend
das NetzDG, Drucksachen 19/81, 19/204, 19/218 und 19/5950**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, hier in der Debatte für und wider das NetzDG Stellung nehmen zu dürfen.

Der Verein ichbinhier e.V. betreibt Aufklärungs- und Bildungsarbeit zum Thema Diskussionskultur in den sozialen Medien. In diesem Zusammenhang habe ich seit etwa zweieinhalb Jahren die Kommentarspalten auf Facebook, speziell dort auf den großen Medienseiten mit mehr als 100.000 Abonnenten, praktisch täglich im Blick. Als Mitglied einer knapp 45.000 Nutzer großen Facebookgruppe, die in diesen Kommentarspalten gemeinsam Gegenrede betreibt, um zu einem respektvolleren und sachlicheren Ton in der Debatte beizutragen, bin ich, wie auch andere in meinem Umfeld, im Zweifel Adressatin von Hassrede, nicht Urheberin. Ich sehe mich hier deshalb als Vertreterin der Zivilgesellschaft, im Besonderen der Nutzer sozialer Medien, und möchte mein Augenmerk vor allem darauf richten, was *aus Nutzersicht* für und gegen das NetzDG spricht und wie das Gesetz sich in der Praxis auswirkt. Berufsbedingt habe ich jedoch immer auch einen juristischen Blick auf die Angelegenheit.

I. Ausgangslage:

Mit den sozialen Medien wurde etwas geschaffen, was es früher in dieser Form nicht gab: ein Forum, in dem jeder Mensch mit Internetzugang binnen kürzester Zeit, mühelos und mit unübersehbar großer Reichweite seine Meinung kundtun kann – und damit auch eine Plattform für alle denkbaren politischen und gesellschaftlichen Debatten, wesentlich größer, als es die Stammtische und Marktplätze dieser Welt je sein konnten. Dies birgt zunächst einmal ein großes Versprechen.

Nun sieht die Realität allerdings leider so aus, dass eine Minderheit der Nutzer sozialer Medien überaus aktiv, nicht selten unter Einsatz etlicher Accounts, dort für einen ausgesprochen rauhen Ton sorgt, indem sie andere Personen oder ganze Bevölkerungsgruppen herabwürdigt und Andersdenkende verhöhnt. Die Mehrheit der Nutzer bleibt der Debatte in den sozialen Medien fern. Wo das Netz ein Ort für pluralistischen Meinungs Austausch sein könnte, tragen stattdessen organisierte Hass- und Desinformationskampagnen zu einem Klima der Feindseligkeit bei und schaffen ein hässliches Zerrbild unserer Gesellschaft. Dass aber Nutzer durch Beleidigungen und Bedrohungen aus dem Netz vertrieben werden, dass auf Facebook, Twitter oder YouTube der Holocaust geleugnet und zum Hass gegen Minderheiten aufgestachelt wird, das darf – darüber sind wir uns hoffentlich alle einig – nicht sein. „Das Netz ist kein rechtsfreier Raum.“, so heißt es immer wieder. Dieser Satz sollte nicht nur eine leere Phrase sein. Aber was bedeutet er konkret?

Erstens, dass ein Nutzer, der online rechtswidrige Inhalte verbreitet, dafür *belangt* werden kann, sei es im Rahmen von Strafverfolgung, sei es im Rahmen zivilrechtlicher Inanspruchnahme durch den Geschädigten. Denn was online geschieht, ist nicht weniger real als das, was offline passiert; mehr noch: Volksverhetzende Inhalte beispielsweise können im Netz wegen der größeren Reichweite auch größeren Schaden anrichten als auf der Straße.

Und zweitens, dass ein Dienstanbieter jedenfalls dann, wenn ihm solche rechtswidrigen Inhalte gemeldet wurden und er auf diese Weise von ihnen Kenntnis erlangt, eine Mitverantwortung dafür trägt, dass diese nicht noch *weiteren* Schaden anrichten können. So folgt es im Umkehrschluss aus § 10 Telemediengesetz (TMG), und so besagt es auch die Rechtsprechung der Obergerichte zur mittelbaren Störerhaftung. Der verantwortungsbewusste, die jeweilige nationale Rechtsordnung wahrende Umgang mit beanstandeten Inhalten sollte integraler Bestandteil des Geschäftsmodells sozialer Netzwerkbetreiber sein, das vorsieht, dass sich – auch in Deutschland – möglichst viele Nutzer möglichst lange auf ihrer Plattform aufhalten, dort Inhalte verbreiten und miteinander austauschen sollen.

Dass allerdings die Anbieter in der Vergangenheit bis Ende des Jahres 2017 – also bis zum Ende der Übergangsfrist nach § 6 Abs. 2 NetzDG – dieser Mitverantwortung gerecht geworden wären, konnten wir nicht beobachten. Auch Beiträge und Kommentare, die auf den ersten Blick Straftatbestände wie die der Beleidigung, der Volksverhetzung oder der Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen erfüllten, blieben trotz Meldung stehen mit der Begründung, diese verstießen nicht gegen die Gemeinschaftsstandards. Das Vorgehen der Plattformbetreiber bei Beschwerden war nicht nachvollziehbar und für uns nicht akzeptabel.

Darum haben wir die Verabschiedung Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) im September 2017 begrüßt. Respekt und Sachlichkeit lassen sich zwar nicht per Gesetz verordnen. Aber ich habe doch erwartet, dass zumindest strafrechtlich relevante Beiträge und Kommentare keine lange Lebensdauer mehr auf den Plattformen haben würden und sich dies zumindest mittelfristig günstig auf die Tonalität dort insgesamt auswirken würde.

Die erheblichen Bedenken, die gegen das NetzDG vorgebracht wurden, konnten wir nachvollziehen; geteilt haben wir sie jedoch nicht. Die Kritik beanstandet, durch das NetzDG werde die Meinungsäußerungsfreiheit beschnitten. Dabei knüpft sie wesentlich an die Gefahr des sogenannten Overblockings an, die daraus resultieren könnte, dass die – bereits zuvor existenten – Löschpflichten nunmehr bußgeldbewehrt sind. Weiter bemängeln Kritiker, dass justizielle Aufgaben auf private Unternehmen verlagert würden. Hier setzen nun auch die drei vorgelegten Gesetzentwürfe an, die eine Aufhebung des gesamten NetzDG oder jedenfalls der Vorschriften zum Beschwerdemanagement vorsehen.

Zu der Kritik ist aus unserer Sicht zunächst einmal Folgendes zu sagen:

- Das NetzDG selbst definiert oder verschiebt die Grenzen der Meinungsfreiheit nicht, sondern soll lediglich dazu beitragen, dass diese nicht überschritten werden. Äußerungen, die zuvor von Art. 5 Abs. 1 GG geschützt waren, sind dies weiterhin. Und rechtswidrige Äußerungen mussten auch zuvor von den Plattformbetreibern gelöscht werden.
- Mit der Bekräftigung der Pflichten zu einem effektiven Beschwerdemanagement und zum Löschen rechtswidriger Inhalte durch die Konkretisierung im NetzDG wird keine justizielle Aufgabe auf ein privates Unternehmen verlagert. Die strafrechtliche Verfolgung bleibt Sache der Ermittlungsbehörden und der Strafgerichte, wie auch die Entscheidung über zivilrechtliche Beseitigungs-, Unterlassungs- und Schadensersatzpflichten weiterhin in der Hand der Zivilgerichte liegt. Lediglich die – eilbedürftige – Abwehr von Gefahren, nämlich andauernden Straftaten, soll durch die Regelungen in §§ 3 und 4 NetzDG sichergestellt werden.
- Diesen Löschpflichten, die, wie ausgeführt, schon vor Inkrafttreten des NetzDG bestanden, durch die Schaffung neuer Bußgeldtatbestände Nachdruck zu verleihen, ist legitim und belastet die Netzbetreiber nicht über Gebühr. Wünschenswert wäre es zwar gewesen, wenn es in Bezug auf die sozialen Medien der verschärften Form der staatlichen Regulierung

durch Bußgeldandrohung nicht bedurft hätte. Die Erfahrung hat jedoch nach unserer Wahrnehmung gezeigt, dass die Netzbetreiber ihrer Verantwortung in der Vergangenheit aus eigenem Antrieb nicht annähernd gerecht geworden sind. Ein Unternehmen, das sein Geld damit verdient, für jedermann eine Plattform zur Verfügung zu stellen, auf der Inhalte veröffentlicht werden können, sollte auch das Personal und das Knowhow vorrätig halten, um kurzfristig prüfen zu können, ob gemeldete Inhalte rechtmäßig sind oder nicht, und jedenfalls auf diese Weise sicherzustellen, dass auf seiner Plattform keine Straftaten begangen werden.

- Es ist auch schwerlich einzusehen, dass ein Unternehmen wie Facebook mit seinem Geschäftsmodell im Jahr über 20 Milliarden US-Dollar Gewinn erzielt, aber Kosten, die daraus resultieren, dass dabei Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entstehen, von der Allgemeinheit zu tragen sind. Darum ist es angemessen, wenn die Dienstleister die Personal- und Schulungskosten auf sich nehmen müssen, die ein gutes Beschwerdemanagement mit sich bringt.
- Die gesetzgeberische Entscheidung für eine Bußgeldbewehrtheit der Löschpflichten ist auch deshalb ein Schritt in die richtige Richtung, weil Hass und Hetze in den sozialen Netzwerken verstärkt um sich greifen, wenn selbst offensichtlich rechtswidrige Inhalte von den eingesetzten Content Managern nicht gelöscht werden. Dass ein Netzbetreiber eine Äußerung, die aus gutem Grund im StGB unter Strafe gestellt ist, sehenden Auges und für unabsehbar lange Zeit einer unüberschaubar großen Öffentlichkeit zugänglich erhält, ist nicht hinnehmbar. Jeder Nutzer, der eine solche Äußerung lesen kann, ist einer zu viel. Wir sehen durch derartige Inhalte das verträgliche Miteinander insgesamt gefährdet.
- Als problematisch eingestuft haben allerdings auch wir die Gefahr des Missbrauchs der Regelungen des NetzDG durch Nutzer der sozialen Medien, aber auch die Gefahr ihrer Umgehung durch die Netzbetreiber. So können Netzbetreiber geneigt sein, im Zweifel großzügig gemeldete Inhalte zu löschen, um einem Bußgeld zu entgehen (Overblocking). Und Nutzer können durch zahlreiches Melden rechtmäßiger Inhalte nach dem NetzDG eben diese Neigung der Betreiber ausnutzen und so gezielt gegen Andersdenkende vorgehen. Diesen Risiken trägt das NetzDG in seiner bisherigen Fassung nicht ausreichend Rechnung.
- Wenn das Ziel sein soll, die sozialen Medien zu einem Ort des pluralistischen, konstruktiven Meinungsaustausches zu machen, dann darf es bei dem NetzDG nicht sein Bewenden haben. Es bedarf einer Vielzahl weiterer Maßnahmen. Neben effizienter Strafverfolgung und der Erleichterung der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche sind dies unter anderem Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen in Sachen Medien- und Diskurskompetenz und die fortdauernde Vermittlung demokratischer Grundwerte. Die Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung durch nicht authentische Mehrfachaccounts und Social Bots ist in den Blick zu nehmen.

II. Bestandsaufnahme

Offensichtlich rechtswidrige Inhalte liest man in den sozialen Medien nunmehr zwar vereinzelt immer noch, aber doch seltener. Hass- und Desinformationskampagnen finden jedoch weiterhin unvermindert statt, und insgesamt hat sich der Ton in den von uns beobachteten Kommentarspalten auf Facebook nicht spürbar verbessert, sondern eher hin zu unterschwelligeren Feindseligkeitsbekundungen verlagert, die strafrechtlich nicht relevant sind. Das größere Problem sehen wir nun in dem vielfältigen Einsatz von Social Bots und sogenannter Fake Accounts, die gezielt eingesetzt werden, um vermeintliche Mehrheiten vorzutäuschen, andere Nutzer einzuschüchtern und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und Desinformation zu verbreiten.

Unbefriedigend ist aus Nutzersicht die weiterhin mangelnde Transparenz der Einzelfallentscheidungen der Plattformen, sei es für den Meldenden, sei es für den Gemeldeten.

Ein Overblocking nehmen wir eher nicht wahr. Es kommt zwar vor, dass rechtmäßige Inhalte gelöscht werden. Dies war aber auch vor Januar 2018 der Fall. Zwar gab es Anfang 2018 einige prominente Beispiele, in denen Sperrungen vorgenommen wurden, weil beispielsweise zulässige Satire als solche nicht erkannt wurde. Zudem tut Facebook sich z.B. schwer mit Zitaten, was für die mangelnde Qualifikation von Content Managern oder für den Einsatz von Algorithmen zur Erkennung von Hassrede spricht. Auch sind mir Fälle bekanntgeworden, in denen eine schärfer vorgebrachte, aber zweifellos nicht rechtswidrige Kritik gelöscht wurde und zur Sperrung des Urhebers geführt hat. Eine nennenswerte Steigerung lässt sich aus unserer Sicht jedoch nicht feststellen. Auch scheinen diese Löschungen nicht, auch nicht mittelbar, auf das NetzDG zurückzuführen zu sein. Die ganz überwiegende Anzahl der Löschungen wird weiterhin mit einem Verstoß gegen die Gemeinschaftsstandards begründet. Dies gilt auch für jene Löschungen, die auf eine Meldung nach dem NetzDG hin erfolgen.

Soweit es Facebook im Besonderen betrifft, ist nicht auszuschließen, dass das NetzDG nicht doch weitergehende Effekte erzielen könnte, würde es denn korrekt angewendet werden. Nach unserem Dafürhalten umgeht Facebook die Regelungen des NetzDG, indem es nicht wie die anderen großen Plattformen die Möglichkeit der Meldung nach dem NetzDG auf dem gleichen Wege eröffnet wie die Meldung wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsstandards, sondern das Meldeformular bei Facebook derart gut versteckt, dass viele Nutzer nicht einmal wissen, dass es ein gesondertes Formular für Meldungen nach dem NetzDG gibt. Das Geschehen auf den anderen großen Plattformen verfolgen wir nur am Rande. Wir wissen jedoch, dass eine Meldung nach dem NetzDG auf Twitter oder YouTube ungleich einfacher ist, wenn auch Twitter den Nutzern abverlangt, den korrekten Paragraphen des StGB auszuwählen, was juristische Laien ebenfalls überfordern könnte.

Wie der Online-Diskurs in den sozialen Medien aussähe, wären gemeldete Inhalte nicht gelöscht worden, lässt sich naturgemäß nicht sagen. Den halbjährlich vorgelegten Transparenzberichten ist dies nur bedingt abzulesen.

Den Transparenzberichten von Facebook, YouTube und Twitter ist allerdings zu entnehmen, dass auf Beschwerden nach dem NetzDG nur der geringste Anteil von Inhalten gelöscht wird, wobei alle großen Plattformbetreiber jeweils zuerst prüfen lassen, ob die gemeldeten Posts gegen ihre Gemeinschaftsstandards verstoßen. Nur wenn dies verneint wird, wird im zweiten Schritt geprüft, ob ein Verstoß gegen einen der in § 1 Abs. 3 NetzDG genannten Straftatbestände vorliegt und der Post deshalb für Deutschland zu sperren ist. Entfernt wurden bei Twitter nach dem Transparenzbericht aus Januar 2019 gerade einmal 8 Prozent der gemeldeten Inhalte (bei 256.462 Beschwerden), bei YouTube etwa ein Fünftel (bei 250.957 Beschwerden) und bei Facebook 35 Prozent (bei 500 Beschwerden zu 1.048 Inhalten).

Die Transparenzberichte sind in ihrer Gestaltung und ihrem Informationsgehalt zwar deutlich unterschiedlich und auch wegen der je nach Plattform verschiedenen Meldewege nicht vergleichbar. Die vorstehend wiedergegebenen Angaben deuten aber auf Folgendes hin:

- Den Nutzern fällt es schwer, die Rechtmäßigkeit von Inhalten im Anwendungsbereich des NetzDG zu beurteilen. Dies ist zu unserer Überzeugung unter anderem auf die Gestaltung der Meldeformulare zurückzuführen, die auszufüllen überspitzt gesagt ein abgeschlossenes juristisches Hochschulstudium voraussetzt. Für die Nutzer aus meinem Umfeld kann ich sagen, dass diese das Meldeformular bei Facebook tatsächlich überhaupt nicht nutzen.
- Die Netzwerkbetreiber schauen bei Meldungen nach dem NetzDG genau hin und löschen nur zurückhaltend. Dies ist auf den ersten Blick positiv zu bewerten und spricht dagegen, dass ein Overblocking stattfindet.
- Dabei scheint den Meldeformularen eine Filterfunktion zuzukommen: Je höher die Anforderungen an das Ausfüllen – und zuvor an das Auffinden – des Meldeformulars, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Meldung letztlich begründet ist und sich der Plattformbetreiber tatsächlich zum Löschen entschließt. Auch dies halten wir – bei aller Kritik an der mangelnden Nutzerfreundlichkeit – grundsätzlich für sinnvoll, weil es den Missbrauch der Meldemöglichkeit zu vermeiden hilft.

Nicht bekannt ist, welcher Anteil der Löschungen letztlich nicht nach den Gemeinschaftsstandards, sondern nach dem NetzDG erfolgt ist. Nur teilweise mitgeteilt wird, wie hoch die Lösquote bei Meldungen wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsstandards ist. Die Unzulänglichkeiten der Berichte und ihre Unterschiede werden eine Evaluation der Wirksamkeit des NetzDG erheblich erschweren.

Gleichwohl ist bei aller Kritik positiv anzumerken, dass die Pflichten zum Beschwerdemanagement und zur regelmäßigen Vorlage von Transparenzberichten wie auch insgesamt die Diskussion um das NetzDG zu einer erkennbar gesteigerten Sensibilität der Netzbetreiber für die Themen Hassrede und Desinformation geführt haben und dass sie ihrer Verantwortung heute deutlich mehr nachkommen als noch vor zwei Jahren. Auch im Übrigen ist der Impuls, der von dem NetzDG für die Debatte über die Diskussionskultur in der digitalen Öffentlichkeit ausgeht, zu begrüßen.

III. Empfehlungen:

Wir sprechen uns in Anbetracht der bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Regelungen des NetzDG in die Praxis dafür aus, diese beizubehalten, jedoch nachzubessern:

1. Beschwerdemanagement

a) Einheitliche, nutzerfreundliche Meldewege:

Erarbeitet werden sollten verbindliche, einheitliche Mindeststandards für das Meldeverfahren nach dem NetzDG:

- Das betreffende Meldeformular muss für die Nutzer leicht auffindbar sein und sollte dort verlinkt sein, wo auch die weiteren Meldemöglichkeiten aufgerufen werden können.
- Sowohl eigenständige Inhalte als auch die Kommentare dazu sollten gemeldet werden können.
- Zur Minimierung der Missbrauchsgefahr sollte den Meldenden eine substantiierte Begründung abverlangt werden, allerdings eine solche, die auch juristischen Laien möglich ist. Vorzuziehen wäre hier eine Abfrage der für die juristische Subsumtion erforderlichen Informationen in einfacher Sprache. Dabei sollte der meldende Nutzer sich die Mühe machen müssen, den Sachverhalt in eigenen Worten darzustellen. Eine reine Multiple-Choice-Abfrage ist zwar weitaus weniger aufwändig in der Bearbeitung, jedoch missbrauchsanfälliger.

b) Anhörungspflichten als Soll-, nicht als Kannvorschrift

Bislang werden in der Praxis der großen Netzbetreiber die Urheber gemeldeter Inhalte erst dann über die Meldung informiert, wenn betreffende Kommentar entfernt wurde. Nur in Ausnahmefällen sieht das NetzDG überhaupt vor, dass der Verfasser vorab gehört werden *kann*. Dies halten wir im Interesse einer Transparenz der einzelnen Löscheidungsentscheidung und mit Rücksicht auf die Rechte des Gemeldeten, aber auch im Interesse einer tragfähigen Entscheidungsfindung und der Akzeptanz der getroffenen Entscheidung für fragwürdig. Es kann eine befriedende Wirkung haben, wenn vom Betreiber vor

der Löschung oder Sperrung mit beiden Seiten, dem Meldenden wie dem Gemeldeten, kommuniziert wird und die getroffene Entscheidung nachvollzogen werden kann. Im Idealfall könnte es zu einer Art Täter-Opfer-Ausgleich kommen, nur online. Abzuraten ist allerdings davon, automatisiert einen unmittelbaren Kontakt zwischen Meldendem und Gemeldetem herzustellen.

Uns ist bewusst, dass eine Bearbeitung der Beschwerden, die solchen Anhörungs- und Informationspflichten genügt, die Plattformbetreiber bzw. die Content Manager in einem Massenverfahren wie der Bearbeitung von Beschwerden gegen gepostete Inhalte vor große Herausforderungen stellt. Jedoch wird die Qualität des Prozesses und des Arbeitsergebnisses dadurch steigen.

Bewusst ist uns auch, dass eine Gelegenheit zur Stellungnahme binnen 24 Stunden (Fälle offensichtlich rechtswidriger Beiträge) schwerlich umzusetzen sein wird. Eine Lösung könnte darin bestehen, den fraglichen Inhalt für die Dauer der Stellungnahmefrist zu verbergen, statt ihn zu löschen („Pause statt Stopp“). Denkbar wäre auch, die Fristen nach § 3 Abs. 2 NetzDG zu abzuändern oder in bestimmten Fällen unter dem Aspekt der Gefahr im Verzuge eine Löschung ohne vorherige Anhörung zu gestatten. Die Netzwerkbetreiber könnten, sofern sie nach cursorischer Prüfung schon von einer Rechtswidrigkeit eines Beitrags ausgehen, den Verfasser auch hierüber in Kenntnis setzen und ihn auffordern, den Beitrag selbst zu löschen.

c) *Umgang mit der Löschung rechtmäßiger Inhalte*

Für die Verfasser gelöschter Inhalte muss die Möglichkeit gewährleistet werden, die Rückgängigmachung einer Lösungsentscheidung zu erwirken.

In diesem Zusammenhang möchte ich vorab die – weiter zu fassende – Frage in den Blick nehmen, ob der Betreiber eines derart großen sozialen Netzwerks wie beispielsweise Facebook einseitig „Gemeinschaftsstandards“ bestimmen kann, die als Allgemeine Geschäftsbedingungen Vertragsbestandteil werden und die es gestatten, Inhalte zu entfernen oder Nutzer zu sperren, wenn gegen sie verstoßen wird. In Anbetracht der uneinheitlichen Rechtsprechung zur Grundrechtsbindung der Plattformbetreiber wäre es wünschenswert, hier Rechtssicherheit zu schaffen.

Aus unserer Sicht ist es in Anbetracht der Vielzahl von Personen und Meinungen, die in den sozialen Medien aufeinandertreffen, dringend notwendig, den Netzwerkbetreibern zuzugestehen, die Vertragsbedingungen auch für die von den Nutzern eingestellten Inhalte einseitig festzulegen und so ein Mindestmaß an Zivilität des Geschehens auf der Plattform sicherzustellen. Hierdurch werden die Nutzer nicht unangemessen benachteiligt; im Gegenteil können solche Gemeinschaftsstandards eine pluralistische, auch

kontrovers ausgetragene Debatte gerade ermöglichen, weil sie bei konsequenter Anwendung dazu beitragen, dass alle Nutzer gleichermaßen einen Rahmen vorfinden, in dem sie von ihrer Meinungsäußerungsfreiheit Gebrauch machen mögen. Es sollte im Netz nicht das Recht des Lauteren, Rücksichtsloseren gelten.

Dies zu Grunde gelegt, käme aus unserer Sicht das vorgeschlagene bußgeldbewehrte und berichtspflichtige Wiedereinstellungsverfahren (put-back) nur in den wenigen Fällen in Betracht, in denen eine Äußerung nicht gegen die Gemeinschaftsstandards, aber einen der in § 1 Abs. 3 NetzDG aufgeführten Straftatbestände verstößt und deshalb im engeren Sinne aufgrund des NetzDG gelöscht wird. Weil dies offenbar – wie aus den Transparenzberichten zu schließen – nur selten der Fall ist, dürfte einem solchen bußgeldbewehrten Put-Back-Verfahren möglicherweise eine eher geringe praktische Relevanz zukommen. Eine Berichtspflicht über diese Vorgänge halten wir für sinnvoll. Die Bußgeldbewehrtheit sehen wir kritischer. Das unberechtigte Löschen nicht vertragswidriger und nicht strafbarer Inhalte ist nur bedingt mit dem Fall vergleichbar, in dem der Provider von einer auf seiner Plattform begangenen Straftat Kenntnis erlangt und die betreffende Äußerung nicht entfernt. In letztgenanntem Fall geht es um Gefahrenabwehr, in erstgenanntem Fall um eine Vertragsstörung. Günstig wäre auf der anderen Seite die Signalwirkung, die von der Implementierung eines solchen Put-Back-Verfahrens ausginge: für die Rechte der betroffenen Nutzer und gegen eine einseitige Ausrichtung des NetzDG auf das Löschen. Im Ergebnis hätten wir also gegen ein solches Wiedereinstellungsverfahren nichts einzuwenden.

Auch gegen die Löschung von Äußerungen unter dem Aspekt der Verletzung der Gemeinschaftsstandards sollten Betroffene vorgehen können, und zwar mit der Begründung, dass und weshalb die Äußerung nicht gegen die Gemeinschaftsstandards verstößt. Dies ist bislang nicht Gegenstand von NetzDG, sondern rein zivilrechtlich und gegebenenfalls unter Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe zu klären.

Jedenfalls so lange die Plattformbetreiber nicht die Möglichkeit einer Regulierten Selbstregulation nutzen, sollte für beide Fallkonstellationen – die die Löschung nach Gemeinschaftsstandards oder nach dem NetzDG – nach erfolgloser Beschwerde beim Anbieter der Weg zu einer unabhängigen Stelle für außergerichtliche Klärung eröffnet sein.

d) *Niedrigschwelliges Schlichtungsangebot auch für die meldenden Nutzer*

Anzumerken ist, dass aus Sicht der Nutzer, die Inhalte beanstanden und durch diese womöglich selbst in ihren Rechten verletzt sind, ebenfalls das Bedürfnis bestünde, in einem niedrigschwelligen Verfahren intransparente und nicht nachvollziehbare Entscheidungen der Netzbetreiber gegen eine Löschung beanstandeter Inhalte überprüfen lassen zu können, ohne sogleich eine Beschwerde beim Bundesamt für Justiz einreichen

und/oder bei eigener rechtlicher Betroffenheit die zivilrechtliche Inanspruchnahme des Urhebers oder der Plattform über Rechtsanwalt und Gericht in die Wege leiten zu müssen.

e) *Qualitätssicherung*

Der in § 3 Abs. 4 S. 3 NetzDG aufgenommene Gedanke ist zu bekräftigen: Eine gute personelle Ausstattung des Beschwerdemanagements der sozialen Netzwerke, die juristische Schulung der dortigen Mitarbeiter und ihre psychologische Betreuung ist unerlässlich. Die Arbeitsweise und -organisation in den Löschkzentren ist ein gut gehütetes Betriebsgeheimnis von Facebook, was ebenfalls nicht zur Transparenz des Beschwerdemanagements und zur Akzeptanz der Entscheidungen beiträgt. Inwieweit dort tatsächlich die Qualität von Beschwerdeentscheidungen und eine regelmäßige psychologische Betreuung sichergestellt sind, erscheint fraglich. Es liegt aber auf der Hand, dass die Tätigkeit in solchen Löschkzentren für die Beschäftigten sehr belastend ist. Eine Qualitätsauditierung durch unabhängige Prüfer wäre angezeigt.

Der Vorzug wäre allerdings nach unserer Einschätzung einer – unabhängigeren und mutmaßlich weniger auf Kosteneffizienz ausgerichtete – Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung zu geben, bei der Ausstattung und Abläufe selbstverständlich ebenfalls den Qualitätsanforderungen entsprechen müssten. Ob daneben für das Beschwerdeverfahren die Einrichtung einer weiteren (Clearing-)Stelle sinnvoll ist oder ein- und dieselbe Stelle für die außergerichtliche Schlichtung strittiger Fälle, sei dahingestellt.

2. Berichtspflichten

Die mangelnde Vergleichbarkeit der bislang vorgelegten Transparenzberichte und ihre teils mangelnde Güte zeigt, dass es erforderlich sein wird, die Anforderungen an die Berichte noch weiter zu konkretisieren, obwohl bereits jetzt in § 2 NetzDG sehr präzise aufgelistet ist, zu welchen Aspekten sich die Berichte zu verhalten haben. Lobend hervorzuheben ist die Art und Weise, wie Google für YouTube und Google+ über sein Beschwerdemanagement berichtet. Diese Berichte könnten in ihrem Informationsgehalt als Orientierung dienen.

3. Bemühungen zur Reduktion von Social Bots und Fake Profilen

Gerade Nutzer, die menschenfeindliche Narrative verbreiten und durch toxische Sprache zu einer aggressiven Stimmung in den sozialen Medien beitragen wollen, bedienen sich häufig mehrerer, zwar von ihnen selbst angelegter, aber nicht authentischer Accounts (Fake Accounts oder auch „Sockenpuppen“ genannt), um so vermeintliche Mehrheitsverhältnisse vorzutäuschen und durch eine überwältigende Fülle von Hasskommentaren andere Nutzer einzuschüchtern und zu vertreiben. Dies haben Recherchen in geschlossenen Online-Foren,

in denen derartige Hasskampagnen verabredet werden, und Untersuchungen des Datenanalytisten unseres Vereins, Philip Kreißel, ergeben (Studie „Hass auf Knopfdruck“, herausgegeben von ISD und ichbinhier e.V. 2018). Die Recherchen decken sich mit dem, was im „Handbuch für Medienguerrillas“ nachgelesen werden kann, welches in rechtsextremen Gruppen zirkuliert und seit 2017 online ist. Dort heißt es wörtlich: „Wenn Du keine Freunde hast, lege Dir mehrere Accounts an und betreibe sie parallel. Bau Dir eine Armee von Sockenpuppen auf. Der Mensch ist ein Herdentier. Er ist eher gewillt einer Gruppe von Menschen zu folgen, als einem einzelnen.“

Festzustellen ist auch der Einsatz von Social Bots, also von Algorithmen, die automatisiert und massenhaft Likes vergeben und Inhalte teilen mit dem Ziel, das Meinungsbild zu verzerren und so illegitim Einfluss auf die öffentliche Willensbildung zu nehmen.

Gegen diese Phänomene tun die Anbieter sozialer Netzwerke zu wenig. Auf Meldungen selbst offensichtlicher Fake Accounts wird nach unseren Erfahrungen teils nicht einmal reagiert; gelöscht werden diese Accounts jedenfalls in den seltensten Fällen. Dabei sprechen wir uns nicht für eine Klarnamenpflicht aus. Allerdings sollten die Netzbetreiber bei der Neuerrichtung von Accounts Verfahren nutzen, über die sichergestellt wird, dass sich hinter einem Account eine authentische Person verbirgt. Spätestens Hinweisen auf Fake Accounts sollte nachgegangen werden. Derartige, nicht authentische Accounts sind meines Wissens nach den Nutzungsbedingungen der Plattformbetreiber nicht gestattet. Zu erwägen wäre, die Regelungen zum Beschwerdemanagement und zu den Berichtspflichten auf Social Bots und Fake Accounts zu erstrecken.

4. Ausdehnung auf kleinere Diensteanbieter

Der Anwendungsbereich des NetzDG ist infrage zu stellen: Extremistische Nutzer, die strafrechtlich relevante Inhalte posten möchten und von den großen Netzbetreibern gesperrt werden, weichen auf kleinere Plattformen aus. Das dortige Geschehen ist völlig unkontrolliert und richtet nicht zwingend weniger Schaden an. Zu nennen wären hier Anbieter wie VK.com, bei dem unverhohlen neonazistische, strafbare Inhalte geteilt werden. Problematisch sind auch Gaming-Plattformen, auf denen beispielsweise Symbole verfassungsfeindlicher Organisationen geteilt und Hasskampagnen gestartet werden.

Dem zu erwartenden Einwand, dass diese kleinen Plattformen durch die hohen angedrohten Bußgelder in ihrer Existenz bedroht wären und dies die Quasi-Monopolstellung der großen Plattformbetreiber noch verstärken würde, ist zu entgegnen, dass erstens Bußgelder nur bei systematischen Verstößen verhängt werden und dass zweitens die Höhe einer Geldbuße von der Schwere des Verstoßes, von der tatsächlichen Reichweite der betreffenden, rechtswidrigen Inhalte und auch von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens abhinge.

5. Verfolgen statt nur Löschen

In ihrem eigenen Interesse sollten Netzbetreiber Auskunftersuchen der Staatsanwaltschaft zügig beantworten und so zu einer effizienten Strafverfolgung beitragen. Zu erwägen wäre auch, ob es bei Officialdelikten eine Anzeigepflicht geben sollte. Sicherzustellen ist unbedingt auch, dass zu strafbare Inhalte auch nach ihrer Entfernung die Beweise gesichert sind. Ob hier die ins NetzDG aufgenommenen Speicherfristen genügen, kann ich nicht beurteilen.

Mit dem Wunsch nach konsequenter Ahndung strafbarer Äußerungen im Netz ist die Erwartung verknüpft, dass eine solche letztlich generalpräventive Wirkung hätte. Viele Nutzer, die beleidigende oder volksverhetzende Inhalte posten, sind sich der strafrechtlichen Relevanz ihres Tuns nicht bewusst, so lange ihnen dies nicht durch Staatsanwaltschaft und Gericht aufgezeigt wird.

Die Kooperationsbereitschaft der Netzbetreiber allein wird allerdings nicht genügen, um schnelle Ermittlungsergebnisse und zeitnahe Sanktionen zu ermöglichen:

- Wir sprechen uns dafür aus, dass in sämtlichen Bundesländern die Erstattung von Online-Anzeigen ermöglicht wird.
- Auch Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften, die Äußerungsdelikte speziell im Internet zuständig sind, könnten sinnvoll sein. Das Problembewusstsein und die Expertise für die besondere Tragweite von im Netz begangenen Äußerungsdelikten ist nach unseren Erfahrungen nicht bei allen Staatsanwaltschaften gleichermaßen vorhanden. Eine Beleidigung, in den sozialen Medien begangen, hat eine wesentlich größere Reichweite als beispielsweise der im Straßenverkehr gezeigte Mittelfinger. Verabreden sich dann noch mehrere Nutzer, mit ihren zahlreichen Accounts die Seite einer Einzelperson mit Beleidigungen zu fluten, dann kann dies die betroffene Person massiv und folgenreich beeinträchtigen. Hier sind für eine angemessene strafrechtliche Beurteilung technische Kenntnisse sowie das Wissen um die Dynamiken des Internets und die Folgen von Hasskampagnen erforderlich.
- Die betreffenden Strafverfolgungsbehörden und Gerichte sind schließlich personell und technisch besser auszustatten.

6. Weitere Maßnahmen

Wenn wir dem Hass im Netz und einer weiteren Spaltung der Gesellschaft entgegenwirken wollen, dann bedarf es noch weiterer Maßnahmen, die nicht in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers fallen, die ich hier aber trotzdem nicht unerwähnt lassen möchte:

- Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen zu den Themen Medien- und Diskurskompetenz in Schulen und im Erwachsenenbereich sowie Fortbildungsprogramme für Fachkräfte
- Politische Bildung, Vermittlung demokratischer Grundwerte
- Zivilgesellschaftliches Engagement
- Moderation der Kommentarspalten durch die Seitenbetreiber
- Unterstützungsmaßnahmen für die Betroffenen von Hassrede (unabhängige Informations- und Beratungsstellen offline sowie online, Maßnahmen zur Minimierung des Kostenrisikos bei Einleitung zivilrechtlicher Schritte)
- Ausweitung der Forschung zum Thema
- Europäische und internationale Regulierungsansätze
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

Abschließend ist zu sagen, dass die vorstehend ausgesprochenen Empfehlungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben.

Hamburg, den 14.05.2019

Sonja Boddin

Juristische Fakultät | Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M.

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum Thema Netzwerkdurchsetzungsgesetz

Nach den allgemeinen Gesetzen löst die Mitwirkung bei oder Aufrechterhaltung von rechtswidrigen Zuständen die Pflicht aus, diese zu beseitigen. Dies ist die sogenannte Störerhaftung. Sie gilt auch für Betreiber sozialer Netzwerke und galt auch schon immer für diese. Auf Grund dieser Haftung müssen die Betreiber rechtswidrige Inhalte, von denen sie Kenntnis erhalten, löschen. Die Löschung solcher Inhalte ist also die Erfüllung ihrer eigenen rechtlichen Verantwortung.

Das NetzDG strukturiert nun diese Verantwortung und macht Vorgaben für ein Compliance-System, das ihre effektive Wahrnehmung sichert. Es beschränkt die Verantwortung dabei auf Posts, die bestimmte Straftatbestände verwirklichen und damit auf den Schutz von Rechtsgütern, die so wichtig sind, dass sie mit dem letzten Mittel, nämlich dem Strafrecht, geschützt werden. Dieser Grundansatz ist rechtlich nicht nur stimmig, sondern wird auch in besonderer Weise der Verpflichtung des Staates zum Schutz dieser Rechtsgüter gerecht. Weil es um die Compliance hinsichtlich allgemeiner Gesetze geht, organisatorische und Verfahrensvorgaben an Unternehmen gemacht werden und diese die spezifischen Gefahren dieses Wirtschaftszweiges adressieren, ist dafür auch der Bund auf Grundlage des Kompetenztitels des Rechts der Wirtschaft zuständig.

Die nähere Ausgestaltung des Grundansatzes erfolgt in verfassungsgemäßer Weise, kann aber noch weiter optimiert werden.

Die Vorgabe, einen leicht nutzbaren Beschwerdeweg einzurichten, beseitigt eine Paradoxie in der Verantwortung. Weil die Kenntnis der rechtswidrigen Zustände die Pflicht auslöst, würden die Anbieter bevorzugt, die am wirksamsten verhindern, dass ihnen solche Zustände zur Kenntnis gebracht werden. Die Vorgabe effektiviert den von der Verantwortungszuweisung bezweckten Rechtsgüterschutz.

Ansonsten verzichtet das NetzDG weitgehend auf eine unmittelbare Ausgestaltung des Compliance-Systems. Es fordert nur ein „wirksames und transparentes Verfahren“ für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, für das die Leitung des sozialen Netzwerks verantwortlich ist. Mit Löschfristen wird nur eine ergebnisorientierte Leistungsvorgabe gemacht, so dass die Unternehmen frei über nähere Ausgestaltung des Compliance-Systems entscheiden können. Insofern handelt es sich um einen besonders freiheitsschonenden Ansatz, der grundsätzlich zu begrüßen ist. Um seine Wirksamkeit sicherzustellen bestehen Bußgeldsanktionen bei Verstößen, insbesondere auch bei systemischem Versagen hinsichtlich der Löschvorgaben.

Die bußgeldbewehrten Löschfristen bilden nun den zentralen Gegenstand der verfassungsrechtlichen Kritik, die m.E. unberechtigt ist. Dabei sind drei Ansatzpunkte zu unterscheiden.

Erstens wird die Sorge vorgebracht, dass die Fristvorgaben dazu führen, dass die Unternehmen aus Sorge vor einer Verletzung der Löschvorgaben im Zweifel löschen, so dass im Ergebnis auch eigentlich rechtmäßige Inhalte gelöscht werden. Dabei wird von einer einseitigen Anreizstruktur des Gesetzes ausgegangen, die in dieser Form nicht besteht. Das Gesetz fordert in § 3 I NetzDG ein „wirksames und transparentes“ Verfahren für den Umgang mit den Beschwerden über rechtswidrige Inhalte und ein Bußgeld kann verhängt werden, wenn dieses in § 3 I genannte Verfahren nicht oder nicht richtig vorgehalten wird. Jedenfalls bei verfassungskonformer Interpretation umfasst ein solches Verfahren aber auch die angemessene Beurteilung der Rechtswidrigkeit des Inhalts als Voraussetzung seiner Löschung. Damit wirkt die Bußgeldandrohung aber nicht einseitig in Richtung Löschung, sondern ausgewogen in Richtung der zutreffenden Beurteilung, an die dann die jeweiligen Folgen anschließen.

Zweitens wird darauf hingewiesen, dass die Inhalte vielfach kontextabhängig sind, und eine Beurteilung des isolierten Inhalts dann nicht möglich sei. Erforderlich sei hier jeweils die Anhörung auch des Kommunikators, die im NetzDG hätte zwingend vorgeschrieben werden müssen.

So richtig der Hinweis auf die Kontextabhängigkeit und die Bedeutung der verfahrensrechtlichen Einbeziehung der Kommunikatoren ist, so wenig überzeugt die daran anknüpfende rechtliche Schlussfolgerung einer Verfassungswidrigkeit. § 3 II Nr. 3 a) NetzDG erlaubt ausdrücklich die Überschreitung der 7-Tage-Frist, wenn die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit des Inhalts von bestimmten tatsächlichen Umständen abhängt, so dass bei kontextsensiblen Sachverhalten hinreichend Zeit zur Verfügung steht. Er sagt darüber hinaus

ausdrücklich, dass der Betreiber in diesen Fällen dem Nutzer Gelegenheit zur Stellungnahme geben kann. Dass hier ein „kann“ und kein „muss“ steht, führt nicht zu einer Verfassungswidrigkeit. Man kann sich zunächst Fragen, ob die Einholung der Stellungnahme nicht auf Grund der vom BGH in der Blog-Entscheidung aufgestellten Anforderungen ohnehin zivilrechtlich im Rahmen der hier einschlägigen Störerhaftung erforderlich ist. Jedenfalls lässt sich das „kann“ aber zwanglos verfassungskonform so interpretieren, dass die Einholung der Stellungnahme erfolgen muss, wenn eine unzulässige Verkürzung der Meinungs- oder Kunstfreiheit des Nutzers zu befürchten wäre.

Unabhängig von dieser verfassungsrechtlichen Beurteilung gehört die Nutzererstellung sicher zu den Punkten, an denen intensiv über Optimierungen nachzudenken ist.

Verfassungsrechtlich wird drittens geltend gemacht, dass die Netzwerke mit den Löschungen eine privatisierte Rechtsdurchsetzung betrieben oder gar eine private Zensur. Diese Perspektive verkennt, dass die Betreiber ihre eigenen rechtlichen Pflichten erfüllen und schon deshalb weder eine Privatisierung staatlicher Aufgaben noch eine Zensur vorliegt.

Zusammenfassend: Das NetzDG setzt auf einer bestehenden allgemeinen Verantwortung der Betreiber auf. Die Strukturierung der Verantwortungswahrnehmung durch rechtliche Einforderung eines angemessenen Compliance-Systems überzeugt. Die bestehende Ausgestaltung ist verfassungsgemäß. Es bestehen aber erhebliche Optimierungspotentiale, insbesondere hinsichtlich der Stellung der Nutzer, um deren Kommunikationsgrundrechte und das öffentliche Interesse an breiter Kommunikation noch klarer abzusichern.

I. Bekämpfung der Hasskriminalität im Internet durch das NetzDG

Der Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Entwurf des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) wird aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden beigetreten. Mit der mittlerweile erfolgten Verabschiedung des NetzDG hat der Gesetzgeber grundsätzlich den richtigen Kurs eingeschlagen, um Hasskriminalität im Internet, die das politische Klima in der Bundesrepublik Deutschland vergiftet, zu bekämpfen. Der Phänomenbereich der „Hasskriminalität“ in Gestalt von Äußerungsdelikten tritt im Internet überwiegend unter Nutzung sozialer Medien (Facebook, Google, Twitter pp.) auf. Mit den in §§ 2, 3 NetzDG normierten Pflichten wird den Betreibern sozialer Netzwerke ihre Verantwortung gegenüber Nutzern und der Öffentlichkeit aufgezeigt. Die in § 3 Abs. 2 Nr. 2 NetzDG benannten Fristen sind nicht zu beanstanden. Denn angesichts der Geschwindigkeit, mit der sich insbesondere rechtswidrige Inhalte im Internet verbreiten¹, bedarf es einer kurzen Fristsetzung für die Sperrung bzw. Entfernung von rechtswidrigen Inhalten. Nur so ist gewährleistet, dass die Betreiber sozialer Netzwerke Lösch- und Sperrfristen ernst nehmen und damit Opferbelange hinreichend berücksichtigen. Das im Zusammenhang mit den Lösch- und Sperrpflichten vorgetragene Argument, Betreiber sozialer Netzwerke könnten auch rechtmäßige Inhalte löschen, um das Risiko eines Bußgeldes zu vermeiden („overblocking“), vermag nicht zu überzeugen. Bei den hier in Rede stehenden Unternehmen handelt es sich um Unternehmen, deren Börsenwert im mittleren bis oberen zweistelligen Milliarden US-Dollar-Bereich liegt. Den Unternehmen ist zumutbar, für die zutreffende rechtliche Beurteilung der „Lösch- und Sperrfälle“ juristisches Personal einzustellen oder sich externen Sachverständigen zu bedienen, sodass ein „overblocking“ nicht zu besorgen ist. Im Übrigen ist auch in den Blick zu nehmen, dass die Betreiber sozialer Netzwerke durch ihre Nutzer an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirken. Verleger von Printmedien haben nach den jeweils geltenden Landespressegesetzen dafür einzustehen, dass ihre Druckerzeugnisse frei von strafbaren Inhalten sind². Im Hinblick hierauf erscheint es vertretbar, Betreibern von sozialen Netzwerken ebenso die Pflicht aufzuerlegen, dafür Sorge zu tragen, dass über die von ihnen betriebenen Netzwerke keine strafbaren

¹ Z. B. die Verbreitung der Videos über das Attentat in Neuseeland über Facebook, vgl. <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/neuseeland-facebook-loescht-1-5-millionen-videos-vom-attentat-a-1258261.html>

² vgl. z. B. § 19 Hamburgisches Pressegesetz

Inhalte verbreitet oder öffentlich zugänglich gemacht werden. Schließlich greift das immer wieder vorgebrachte Argument, das NetzDG beschneide die Meinungsfreiheit, es führe eine Zensur ein, nicht durch. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf Folgendes hinzuweisen: Ob eine Äußerung in einem Bierzelt in Bayern, auf dem Rathausmarkt in Hamburg oder im Internet getätigt wird, ist für die (straf)rechtliche Bewertung der Äußerung völlig bedeutungslos. Die Meinungsfreiheit gemäß Artikel 5 des Grundgesetzes gilt unabhängig von dem Medium, in dem von ihr Gebrauch gemacht wird. Prüfungsmaßstab für die rechtliche Bewertung von Äußerungen ist im realen wie im virtuellen Raum die (meinungsfreundliche) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 5 des Grundgesetzes. Mit der Bearbeitung von „Hasskriminalität“ sind bei den Strafverfolgungsbehörden ausschließlich spezialisierte Abteilungen befasst, die mit dem erforderlichen Fachwissen Äußerungen auf strafrechtliche Relevanz zu prüfen wissen.

II. **Änderung des § 14 TMG für Auskünfte an Strafverfolgungsbehörden**

Um Hasskriminalität im Internet wirkungsvoll zu bekämpfen, bedarf es der Identifizierung der Täter, um diese bei Bestehen eines hinreichenden Tatverdachts anzuklagen. Die Praxis zeigt, dass Angeklagte, die sich vor Gericht wegen einer Straftat, die der „Hasskriminalität“ (§§ 185-187, 130 StGB) zuzuordnen ist, verantworten müssen, oft ernsthafte Reue zeigen und sich von dem Strafverfahren beeindruckt lassen. Neben dem spezialpräventiven Aspekt ist auch die generalpräventive Wirkung hervorzuheben, wenn Medien über Gerichtsverhandlungen berichten, die Fälle von „Hasskriminalität“ verhandeln. Aus diesem Grund sollte aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden § 14 Abs. 2 TMG dahingehend geändert werden, dass Telemediendiensteanbieter verpflichtet sind, Bestandsdaten im Sinne von § 14 Abs. 1 TMG für Zwecke der Strafverfolgung an die Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen. Die Verletzung dieser Pflicht sollte gemäß § 16 TMG bußgeldbewehrt sein.

Begründung:

Die überwiegende Zahl der Täter, die im Internet strafrechtlich relevante Äußerungen im Sinne der §§ 185, 130, 86a Strafgesetzbuch (StGB) tätigt, handelt nicht unter ihrem Klarnamen, sondern unter einem Pseudonym. Zur Ermittlung der wahren Identität der

Täter bedarf es daher oft einer Auskunft des jeweiligen Betreibers des sozialen Netzwerks über Bestandsdaten des betreffenden Nutzers. Bestandsdaten sind personenbezogene Daten eines Nutzers, die zur Begründung, inhaltlichen Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Diensteanbieter und dem Nutzer über die Nutzung von Telemedien erforderlich sind (§ 14 Abs. 1 TMG). In der Praxis sind dies meist Name, Vorname, Geburtsdatum, E-Mailadresse, Telefonnummer und Geschlecht des Nutzers (z. B. fragt Facebook diese Daten bei einer Registrierung ab). Zwar fordert der Diensteanbieter den Nutzer zur Eingabe zutreffender Daten auf, eine Überprüfung der Richtigkeit der vom Nutzer verwendeten Daten durch den Diensteanbieter findet allerdings nicht statt. Dennoch bieten die Bestandsdaten nach Erfahrung der Strafverfolgungsbehörden oft erfolgversprechende Ansätze zur Ermittlung des Täters. Rechtsgrundlage für Auskünfte des Diensteanbieters über Bestandsdaten eines Nutzers an Strafverfolgungsbehörden ist § 14 Abs. 2 Telemediengesetz (TMG). Mit Schaffung des § 5 Abs. 2 NetzDG wurden alle Telemediendiensteanbieter i. S. d. § 1 NetzDG verpflichtet, für Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde eine empfangsberechtigte Personen im Inland zu benennen (§ 5 Abs. 2 S. 1 NetzDG), zudem ist die empfangsberechtigte Person verpflichtet, auf Auskunftersuchen nach § 5 Abs. 1 S. 1 NetzDG binnen 48 Stunden nach Zugang des Ersuchens zu antworten (§ 5 Abs. 2 S. 2 NetzDG). Allerdings handelt es sich bei § 14 Abs. 2 TMG nicht um einen Auskunftsanspruch, sondern um eine datenschutzrechtliche Auskunftserlaubnis, die das Gegenstück zum Auskunftsanspruch ist.³ Da nahezu alle bedeutenden Betreiber sozialer Netzwerke ihren Hauptsitz in den USA haben, gab es vor Inkrafttreten des NetzDG im Inland keinen direkten Adressaten für Bestandsdatenabfragen gemäß § 14 Abs. 2 TMG. Die Strafverfolgungsbehörden waren zur Erlangung von Bestandsdatenauskünften mithin auf ein zeit- und kostenaufwändiges Rechtshilfeersuchen, das in der Regel keine Erfolgsaussichten besaß, angewiesen.

Die mit der Schaffung des § 5 Abs. 2 NetzDG verbundene Erwartung der Strafverfolgungsbehörden, nunmehr zügig und unkompliziert Bestandsdatenauskünfte über Nutzer zu erhalten, die im Verdacht stehen, Straftaten wie z. B. Beleidigungen (§

³ *Hullen/Roggenkamp* in: Plath, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2018, § 14 TMG, Rz. 17

185 StGB) und Volksverhetzungen (§ 130 StGB) begangen oder Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB) öffentlich zugänglich gemacht zu haben, hat sich in der Praxis jedoch nicht erfüllt. Denn auch nach Inkrafttreten des § 5 Abs. 2 NetzDG hat sich das Antwortverhalten der Diensteanbieter faktisch nicht verändert. Zwar sind – soweit ersichtlich – alle Diensteanbieter ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach § 5 Abs. 2 NetzDG nachgekommen, auch werden die Anfragen zeitgerecht beantwortet. Die Auskunft der Diensteanbieter auf Bestandsdatenauskünfte der Strafverfolgungsbehörden führt aber nicht weiter, denn sie lautet schlicht:

„Thank you for your correspondence. Under the applicable law and our terms of service, a Mutual Legal Assistance Treaty request or letter rogatory is required to seek information pursuant to your request⁴.“

Das Verhalten der Diensteanbieter ist dabei rechtlich nicht zu beanstanden. Denn Ziel der Regelung des § 5 Abs. 2 NetzDG war es lediglich, dass *„die sozialen Netzwerke sozusagen einen ‘Briefkasten’ im Inland bereitstellen. Durch die Benennung eines Ansprechpartners werden keine zusätzlichen Auskunftspflichten begründet“⁵.*

Das NetzDG hat daher die Bekämpfung der Hasskriminalität im Internet in diesem Punkt für die Strafverfolgungsbehörden nicht verbessert. Nach wie vor besteht eine faktische Strafbarkeitslücke für die Verfolgung von Hasskriminalität im Internet und eine nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung von Telemediendiensteanbietern und Telekommunikationsanbietern, was die Beantwortung von Bestandsdatenanfragen der Strafverfolgungsbehörden betrifft. Ein einfaches Beispiel mag dies veranschaulichen:

- Beleidigt ein unbekannter Täter einen anderen Bürger beispielsweise wegen dessen nationaler, religiöser oder ethnischer Herkunft mittels Telefon und stellt das Opfer Strafantrag wegen Beleidigung gemäß § 185 Strafgesetzbuch (StGB), können die Strafverfolgungsbehörden gemäß § 100j Abs. 1 S. 1 Strafprozessordnung (StPO) den Telekommunikationsanbieter zur Herausgabe der Bestandsdaten des Anrufers auffordern und erlangen so erfolgversprechende Ermittlungsansätze zur Identifizierung des unbekanntes Täters.

⁴ Standardantwort des Facebook Law Enforcement Response Team

⁵ BT-Drucksache 18/12356, S. 27

Dabei enthält § 100j Abs. 5 Satz 1 Mitwirkungspflichten des Diensteanbieters. Wer Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, hat aufgrund eines Auskunftsverlangens nach Abs. 1 die zur Auskunftserteilung erforderlichen Daten unverzüglich, also ohne unnötige, nicht durch die Sachlage begründete Verzögerungen, zu übermitteln⁶. Schließlich regelt der Verweis in § 100j Absatz 5 Satz 2 StPO, dass zur Durchsetzung der Auskunftspflicht erforderlichenfalls die in § 70 StPO bestimmten Ordnungs- und Zwangsmittel festgesetzt werden können.⁷

- Nutzt der unbekannte Täter dagegen nicht sein Telefon, sondern z. B. seinen Facebookaccount, um einen anderen zu beleidigen, verlaufen die Ermittlungen wie folgt:

Die Strafverfolgungsbehörden richten ihr Auskunftersuchen gemäß § 14 Abs. 2 Telemediengesetz (TMG) an den von Facebook gemäß § 5 Abs. 2 NetzDG benannten Ansprechpartner, die Facebook Germany GmbH in Hamburg. Diese erteilt die Auskunft, dass zur Beantwortung der Anfrage ein förmliches Rechtshilfeersuchen in die USA zu stellen ist⁸. Ein Rechtshilfeersuchen hat aber in den ganz überwiegenden Fällen von Hasskriminalität, d. h. bei Äußerungen, die nach deutschem Recht den Strafvorschriften der §§ 185-187, 130 StGB unterfallen, keine Aussicht auf Erfolg. Denn aufgrund des Ersten Zusatzes der U.S.-amerikanischen Verfassung ist die Freiheit der Rede und des Ausdrucks in den USA verfassungsrechtlich weitreichend geschützt. Rechtshilfeersuchen deutscher Behörden um Mitteilung von Bestandsdaten können in den USA nicht erledigt werden, wenn die in Deutschland strafbewehrten Äußerungen nach U.S.-rechtlichem Verständnis in den Schutzbereich der freien Meinungsäußerung fallen. Eine Grenze des verfassungsrechtlichen Schutzes der freien Meinungsäußerung ist nach U.S. amerikanischem Recht erreicht, wenn die Äußerung eine konkrete und individuelle Bedrohung für eine Person oder Personengruppe bzw. den Aufruf zur Begehung von Straftaten beinhaltet. Bei Beurteilung der Frage, ob ein "real threat" von der Äußerung ausgeht, berücksichtigt das U.S.-amerikanische Justizministerium alle Umstände des Einzelfalls. Selbst wenn die rechtliche Prüfung positiv ausfällt, können

⁶ KK-StPO/Bruns, 8. Aufl. 2019, StPO § 100j Rn. 7

⁷ KK-StPO/Bruns, 8. Aufl. 2019, StPO § 100j Rn. 8

⁸ vgl. Informationen für Strafverfolgungsbehörden <https://www.facebook.com/safety/groups/law/guidelines>

Erledigungsstücke unter Umständen mit einem Spezialitätsvorbehalt versehen werden, was zu einer Verwendungsbeschränkung führen kann. Da die USA wegen einer Äußerung, die nach deutschem Recht als strafbare Beleidigung nach § 185 StGB zu bewerten ist, keine Rechtshilfe leisten würden, könnten keine Bestandsdaten zum Facebookaccount des unbekanntes Täters übermittelt werden. Das Ermittlungsverfahren gegen den unbekanntes Täter müsste eingestellt werden.

Unter dieser Maßgabe sind die meisten Rechtshilfeersuchen in Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Verstoßes gegen §§ 185-187, 130 StGB aussichtslos, weshalb die Strafverfolgungsbehörden von der Stellung eines zeit- und kostenaufwändigen Rechtshilfeersuchens von vorneherein absehen.

Ergebnis: Der unbekanntes Täter, der über seinen Facebookaccount eine Beleidigung begeht, kann nicht ermittelt werden, das Verfahren wird eingestellt. Dieses Ergebnis vermag nicht zu überzeugen, da eine Beleidigung über den Facebookaccount im Internet einer Vielzahl von Personen zur Kenntnis gelangt und daher eine schwerwiegendere Ehrverletzung darstellt als eine nur telefonische Beleidigung dem Verletzten gegenüber.

Dasselbe Problem besteht bei Straftaten nach §§ 86a, 130 StGB (öffentliches Verwenden von Kennzeichen und Parolen ehemaliger nationalsozialistischer Organisationen, Volksverhetzung, Holocaustleugnung). Denn da das öffentliche Verwenden von Kennzeichen ehemaliger nationalsozialistischer Organisationen in den USA nicht strafbar ist, würden die US-amerikanischen Behörden insoweit auch keine Rechtshilfe leisten. Ähnlich verhält es sich bei Straftaten nach § 130 Abs. 1 bis 3 StGB. Rechtshilfeersuchen in die USA wegen Straftaten nach § 130 Abs. 1 und 2 StGB sind nur erfolgversprechend, wenn der Täter zugleich zu einer Straftat auffordert, Rechtshilfeersuchen wegen einer Straftat nach § 130 Abs. 3 StGB (Leugnung des Holocausts) sind aussichtslos, da allein die Leugnung des Holocausts in den USA im Rahmen der Meinungsfreiheit („freedom of speech“) straflos ist. Die vorstehend aufgezeigte Problematik führt dazu, dass Straftaten wie das öffentliche Verwenden von Kennzeichen ehemaliger nationalsozialistischer Organisationen (§§ 86a i. V. m. 86 Abs. 1 Nr. 4 StGB) und Volksverhetzung (§ 130 Abs. 1 bis Abs. 3 StGB) im Internet unter Verwendung sozialer Netzwerke nicht geahndet werden

können, da die Täter nicht zu ermitteln sind.

Nach der derzeitigen Ausgestaltung des § 5 Abs. 2 NetzDG treten die Strafverfolgungsbehörden den Betreibern sozialer Netzwerke als Bittsteller gegenüber. Denn eine inhaltliche Auskunft (Bestandsdaten) erhalten sie nicht. Sie werden vielmehr darauf verwiesen, Auskünfte nach § 14 Abs. 2 TMG im Wege der Rechtshilfe einzuholen, was aber aus den vorstehenden Gründen nicht erfolgversprechend ist.

Stellungnahme
im Rahmen der öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages
15. Mai 2019

Die Demokratisierung von Kommunikationsprozessen und die Möglichkeit, dass jeder jederzeit Inhalte mit anderen weltweit austauschen kann, sind große Errungenschaften des Internets. Aber auch wir sehen mit Sorge, dass Einzelne sich dieser Möglichkeiten in einer Art und Weise bedienen, die unangemessen oder sogar rechtswidrig ist. Zuweilen ist eine Verrohung der Umgangsformen in unserer Gesellschaft zu beobachten, welche sich im Internet widerspiegelt. Für uns steht fest: Illegale Inhalte haben in unseren Diensten keinen Platz.

Als Internetdiensteanbieter stellen wir uns unserer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung und unternehmen erhebliche Anstrengungen, um die Ausbreitung von unangemessenen Inhalten, von Hass und Hetze und Fake News aufzuhalten. Wir begrüßen ausdrücklich eine offene Diskussion über diese uns als Gesellschaft betreffenden Themen und werden mit anderen gesellschaftlichen Akteuren an gemeinsamen Lösungen arbeiten.

Für die Umsetzung des NetzDG haben wir zahlreiche Änderungen und Verbesserungen für den Dienst YouTube vorgenommen. Unter anderem haben wir in Deutschland spezielle NetzDG-Prüfteams zusammengestellt und einen NetzDG-Button in unsere bestehenden Meldemechanismen eingebaut, um es Nutzern so einfach wie möglich zu machen, rechtswidrige Inhalte wie Videos, Kommentare und Posts zu melden.

Im gesamten Jahr 2018 gingen insgesamt ca. 465.800 NetzDG-Meldungen bei YouTube ein. Bei insgesamt 25,25% der gemeldeten Inhalte haben wir einen Verstoß gegen hauseigene Richtlinien oder geltende Gesetze festgestellt, so dass diese global entfernt bzw. in Deutschland gesperrt wurden. 94% der 2018 gemeldeten Inhalte wurden innerhalb von 24 Stunden nach Erhalt einer Rechtsbeschwerde entfernt. Größtenteils wurden die Inhalte aufgrund eines Verstoßes gegen die Community-Richtlinien von YouTube weltweit entfernt und nicht bloß lokal aufgrund eines rechtswidrigen Inhalts nach dem NetzDG gesperrt.

Das NetzDG wurde bei Einführung von zahlreichen Experten dafür kritisiert, dass seine Struktur zu einer übermäßigen Sperrung von legitimen Inhalten führen könnte. Diese Sorge bleibt berechtigt. Wir versuchen damit verantwortungsvoll umzugehen, indem wir die größtmögliche Sorgfalt bei der Prüfung walten lassen, die innerhalb der kurzen Fristen möglich ist.

Ausgehend von den Erfahrungswerten unserer Beschwerde- und Prüfpraxis schlagen wir folgende Änderungen am NetzDG vor:

1. Der Katalog der Straftaten in § 1 Abs. 3 NetzDG muss überarbeitet werden, um den Zweck des Gesetzes, Hassrede und Gewalt in sozialen Netzwerken einzudämmen, wirksam erfüllen zu können. Insbesondere die sehr weiten und praktisch jede unwahre Tatsachenbehauptung umfassenden Tatbestände der Ehrverletzung gem. §§ 185-187 StGB sollten entweder gestrichen oder wirksam präzisiert werden, so dass dem Umstand Rechnung getragen wird,

dass es sich um Antragsdelikte handelt.

2. Die starren Fristen gem. § 3 NetzDG sollten gestrichen und durch “unverzüglich” ersetzt werden.
3. Die wichtigsten Grundsätze aus den NetzDG-Bußgeldleitlinien müssen im Gesetz abgebildet werden. Das gilt insbesondere für die Klarstellung, dass kein Bußgeld bei einzelnen Fehlentscheidungen, sondern nur bei systemischem Versagen verhängt werden kann. Klarzustellen ist insoweit auch, dass ein systematisches Versagen sowohl quantitativ (Menge von Fehlentscheidungen), also auch qualitativ (schwere der Fehlentscheidung) geprägt sein muss. Gesetzlich zu verankern ist auch, dass Provider in einem Bereich von Grenzfällen, die nicht rechtssicher zu bewerten sind, keine Pflicht zur Sperrung haben.
4. Im Gesetz muss klargestellt werden, dass soziale Netzwerke bei der Weiterleitung von Beschwerden an Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung gem. § 3 Abs. 2 Nr. 3 b) NetzDG nicht haften.
5. Im Gesetz muss klargestellt werden, dass das Bundesamt für Justiz (im Folgenden BfJ) bei einer Beschwerde, die sich gegen ein Mitglied einer nach § 3 Abs. 6 bis 8 NetzDG anerkannten Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung richtet, die Beschwerde zunächst an die Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung weiterleiten muss. Eine eigene Entscheidung oder weitere Bearbeitung darf nur dann erfolgen, wenn die Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat. Dies ist vom BfJ nachzuweisen. Dies entspricht der entsprechenden Ausgestaltung im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag.
6. Flankierende, nicht NetzDG bezogene Maßnahmen: Statt der Ausstattung einer reinen Sanktionsbehörde für die Anbieter sozialer Netzwerke sollten Mittel zur Ermittlung und Strafverfolgung im Internet durch spezialisierte Kräfte bereitgestellt werden. Damit könnte eine Ursachen- statt nur eine Symptombekämpfung erreicht werden.

Über YouTube

Das Internet ermöglicht es jedem, überall und augenblicklich mit Milliarden von Menschen aus der ganzen Welt in Verbindung zu treten. Durch eine Vielzahl von Online-Diensten – Suchmaschinen, sozialen Netzwerken, Video-Webseiten, Blogging-Tools, Auktionsdiensten und vielen anderen – sind Internetnutzer in der Lage, Inhalte zu erstellen, Informationen (über- und voneinander) zu finden, zu kommunizieren, Waren und Dienstleistungen einzukaufen und zu verkaufen sowie eigene Geschäftsmodelle zu entwickeln und auszubauen. Die Plattformbetreiber, die diese Dienste bereitstellen, sind heute wesentlicher Treiber für Innovation und Wirtschaftswachstum sowie für die Schaffung von Arbeitsplätzen und kultureller Vielfalt.

Während die Entwicklung des Internets zu einer globalen Plattform Menschen auf der ganzen Welt befähigt hat, sich als Autoren, Künstler und Urheber zu betätigen, gibt es keine absolute Freiheit, alles zu veröffentlichen, was einem gefällt. Die große Mehrheit der Menschen nutzt die angebotenen Kommunikationsplattformen für rechtmäßige Zwecke, jedoch wird es auch immer Personen geben, die sie missbräuchlich verwenden. Wenn wir über einen solchen Missbrauch auf unseren Plattformen informiert werden, ergreifen wir umgehend Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Inhalte auf YouTube und in anderen Diensten mit unseren Community-Richtlinien und den bestehenden Gesetzen übereinstimmen. Grundprinzip jeder Sperrung ist immer die Einzelfallprüfung.

Die ergriffenen Maßnahmen orientieren sich sowohl an der Rechtmäßigkeit dieser Inhalte im jeweiligen Land, an unseren eigenen Hausregeln – den Community-Richtlinien – und Verpflichtungen, die wir im Rahmen der Selbstregulierung eingegangen sind.

YouTube Community-Richtlinien und das Melden von Richtlinienverstößen

Für unsere Hosting-Angebote haben wir Hausregeln – sogenannte Community-Richtlinien – aufgestellt. In den öffentlich zugänglichen Richtlinien wird festgelegt, welche Inhalte auf den jeweiligen Plattformen zulässig sind und welche Inhalte entfernt werden. Wir haben damit ein eigenes, gemeinwesenorientiertes Regelwerk erarbeitet, das den Rahmen für ein respektvolles Miteinander auf der Plattform setzt. So können unsere Nutzer Inhalte melden, die gegen unser Regelwerk verstoßen. Zu den YouTube Community-Richtlinien gehören¹:

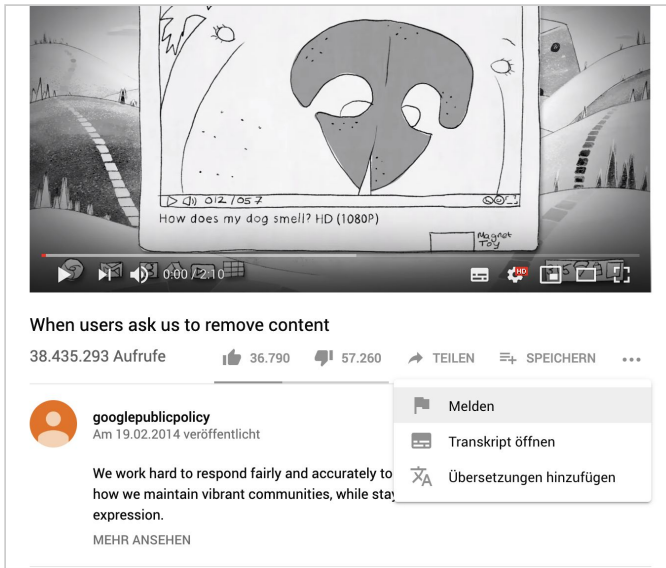
- **Hassrede:** Wir erlauben keine Inhalte, die Gewalt gegen Einzelpersonen oder Gruppen aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Behinderung, Geschlecht, Alter, Nationalität oder sexueller Orientierung/geschlechtlicher Identität fördern bzw. billigen, oder Inhalte, deren Ziel hauptsächlich darin besteht, Hass in Zusammenhang mit diesen Eigenschaften hervorzurufen.
- **Drohungen:** Bedrängendes Verhalten, Stalking, Drohungen, Belästigung, Einschüchterung, Eingriffe in die Privatsphäre, Offenlegung personenbezogener Daten anderer Menschen oder Aufstachelung zur Gewalt sind auf der Plattform nicht erlaubt.
- **Gewalttätige/grausame Inhalte:** Auf YouTube dürfen keine gewalttätigen oder blutigen Inhalte hochgeladen bzw. veröffentlicht werden, die vorrangig in schockierender, respektloser oder effekthascherischer Art und Weise gestaltet sind.
- **Aufrufe zu Gewalt:** Inhalte, in denen Mitglieder für terroristische Organisationen angeworben, terroristische Angriffe gefeiert oder auf sonstige Weise terroristische Handlungen unterstützt werden, sind verboten. Außerdem sind Inhalte, in denen zu Gewalt aufgerufen wird oder illegale Handlungen (wie das Bauen von Bomben) beworben werden, untersagt.
- **Schädliche oder gefährliche Inhalte:** Inhalte, die andere Nutzer – insbesondere Kinder – zu Handlungen ermutigen, die ihnen schweren Schaden zufügen könnten, sind nicht erlaubt. Je nach Schweregrad können Videos, die solche gesundheitsschädlichen bzw. gefährlichen Handlungen darstellen, von uns mit einer Altersbeschränkung versehen bzw. gelöscht werden.

Nutzer können Inhalte melden, die ihrer Ansicht nach gegen die YouTube Community Richtlinien (im Folgenden: Richtlinien) verstoßen. Angemeldete Nutzer, die einen Inhalt (Video, Kommentar, Kanal, Playlist) finden, der möglicherweise gegen unsere Richtlinien verstößt, können über das “Mehr”-Menü unter dem fraglichen Inhalt die “Melden”-Funktion aufrufen und den entsprechenden Grund für die Meldung auswählen. Die Auswahlmöglichkeiten beruhen auf unseren Richtlinien. Auf diese Weise wird auch deutlich, welche Inhalte gemeldet werden können. Unser Prüfteam wird den gemeldeten Inhalt jedoch auch auf andere potenzielle Verstöße gegen unsere Richtlinien prüfen. Gründe für das Melden

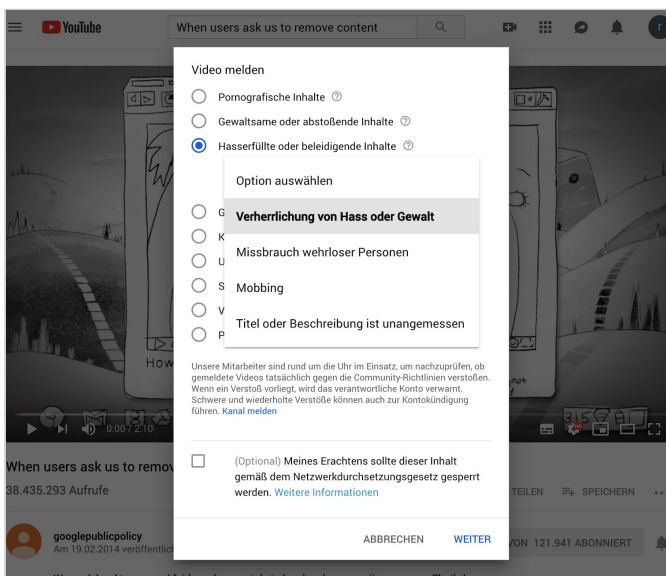
¹ YouTube Community Richtlinien: <https://www.youtube.com/yt/policyandsafety/de/communityguidelines.html>
Richtlinien zu Hassrede: <https://support.google.com/youtube/answer/2801939>
Richtlinie zu Drohungen: <https://support.google.com/youtube/answer/2801927>
Gewalttätige/grausame Inhalte: <https://support.google.com/youtube/answer/2802008>
Schädliche oder gefährliche Inhalte: <https://support.google.com/youtube/answer/2801964>
Belästigung und Cybermobbing: <https://support.google.com/youtube/answer/2802268>
Rechtliche Richtlinien: <https://support.google.com/youtube/topic/6154211>

und Entfernen von Inhalten sind etwa: pornografische Inhalte, gewaltsame oder abstoßende Inhalte, hasserfüllte oder beleidigende Inhalte, ungeeignete gefährliche Inhalte, Kindesmissbrauch und Spam.

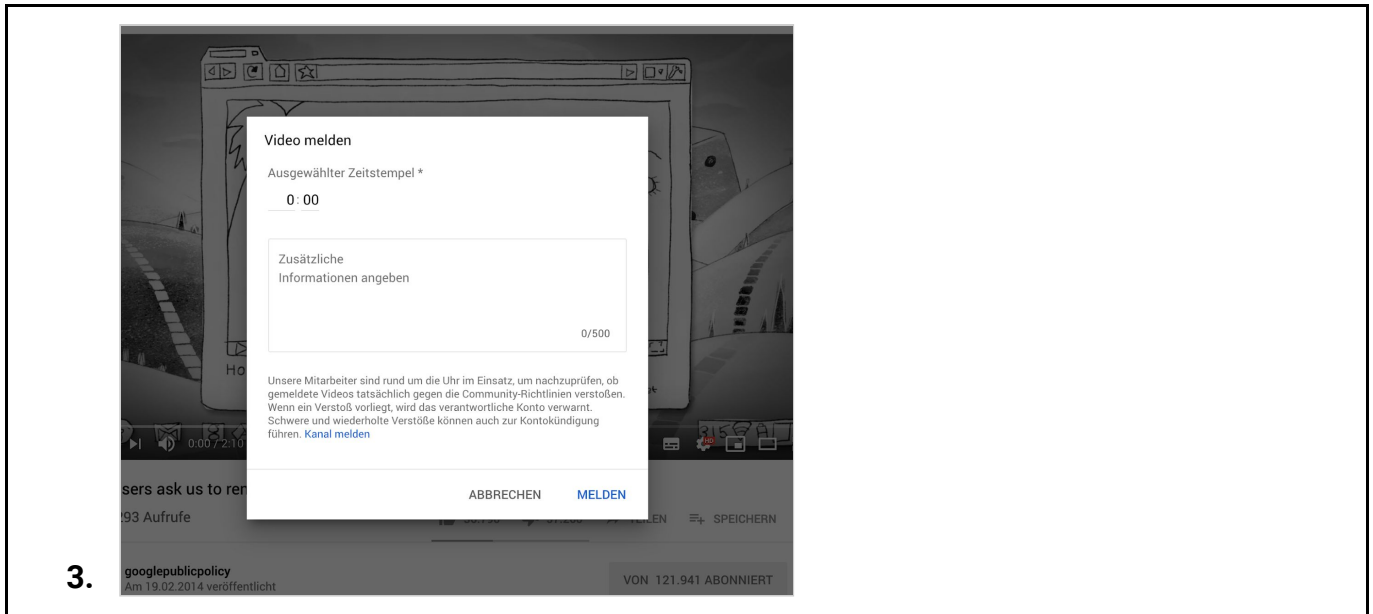
Benutzerführung Richtlinienverstoß melden



1.



2.



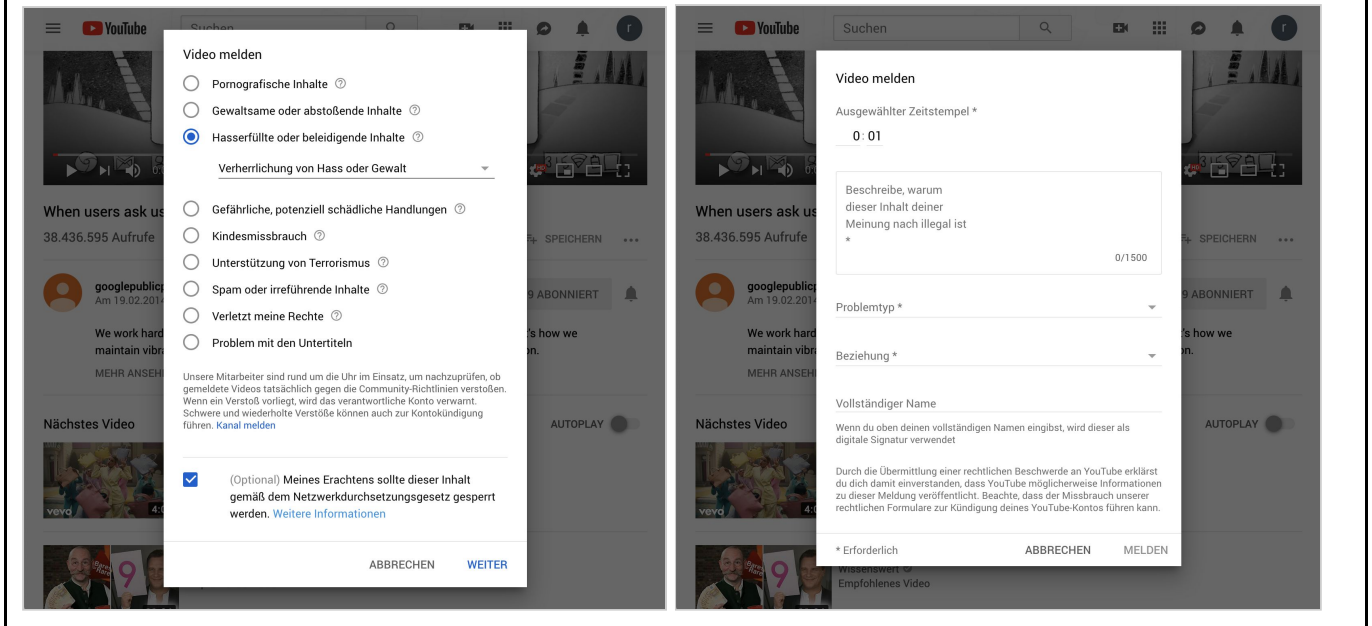
NetzDG: Implementation und Meldewege

Um zu zeigen, dass wir zu unserer gesellschaftlichen Verantwortung stehen, haben wir uns bereits 2015 im Rahmen der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz initiierten Task Force „Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften im Internet“ verpflichtet, alle Beschwerden zu prüfen und die Mehrzahl der rechtswidrigen Inhalte innerhalb von nur 24 Stunden zu entfernen.

Für die Umsetzung des NetzDG haben wir zahlreiche Änderungen und Verbesserungen vorgenommen. Unter anderem haben wir in Deutschland spezielle NetzDG-Prüfteams zusammengestellt und einen NetzDG-Button in unsere bestehenden Meldemechanismen eingebaut, um es Nutzern so einfach wie möglich zu machen, rechtswidrige Inhalte wie Videos, Kommentare und Posts zu melden.

Für Nutzer in Deutschland bietet YouTube ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Meldeverfahren nach dem NetzDG. Dieses Meldeverfahren für bei YouTube angemeldete Nutzer ist in das sog. Flagging integriert, das unter jedem Video und neben jedem Kommentar zur Verfügung steht. Um eine Beschwerde nach dem NetzDG einzureichen, muss der Beschwerdeführer lediglich das Kästchen "Meines Erachtens sollte dieser Inhalt gemäß dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz gesperrt werden. Weitere Informationen" anklicken; es öffnet sich dann ein kurzes Formularfeld, in das für eine rechtliche Prüfung erforderliche Informationen eingetragen werden können.

Benutzerführung NetzDG Verstoß melden



YouTube bietet ferner ein NetzDG-Meldeformular an, das über das YouTube-Seitenmenü, das YouTube-Impressum und die YouTube-Kontaktseite zugänglich ist.

Rechtsbeschwerdeformulare als effektives “Notice and Takedown” Verfahren auf YouTube

Daneben haben wir allen YouTube-Nutzern bereits vor Inkrafttreten des NetzDG Meldeformulare für Rechtsverletzungen zur Verfügung gestellt (z. B. für Persönlichkeitsrechtsbeschwerden, Urheberrechtsbeschwerden, Markenbeschwerden usw.). Demnach haben wir Meldeverfahren für Rechtsverletzungen nicht erst aufgrund des NetzDG eingeführt. Das NetzDG hat lediglich dazu beigetragen, unsere bestehenden Meldeverfahren enger miteinander zu verknüpfen – und zwar das sog. Flagging für Verstöße gegen die Community-Richtlinien und die Meldeformulare für angeblich rechtswidrige Inhalte nach dem NetzDG.

Hinweise auf mutmaßlich rechtswidrige Videos über die Straftatbestände des NetzDG hinaus können über die für rechtliche Beschwerden eigens eingerichteten Formulare eingereicht oder direkt an die in den Kontaktinformationen für den rechtlichen Support aufgelisteten Kontaktmöglichkeiten gesendet werden. Durch Nutzung dieser Formulare wird sichergestellt, dass wir alle notwendigen Angaben, wie z.B. den markierten Inhalt und eine Indikation zum Grund der mutmaßlichen Rechtsverletzung erhalten. Diese ausführlichen Informationen sind notwendig, um eine rechtliche Prüfung vornehmen und ggf. entsprechende Maßnahmen einleiten zu können.

Benutzerführung der rechtlichen Beschwerdeformulare

The screenshot shows the YouTube interface for reporting content. At the top, there is a search bar and navigation links: Über YouTube, Presse und Blogs, Urheberrecht, Sicherheit, YouTuber und Partner, Werbung, Entwickler, and Hilfe. The main heading is "Inhalte von YouTube entfernen". Below it, the question "Wo liegt das Problem?" is followed by a list of radio button options: Missbrauch/Belästigung, Datenschutz, Verletzung von Markenrechten, Urheberrechtsverletzung, Verleumdung, Fälschung, Umgehung technischer Vorkehrungen, and Ich habe ein Problem, das oben nicht aufgeführt wird. A "Weiter" button is located at the bottom right of the form area. The footer includes the YouTube logo, language (Deutsch), location (Deutschland), and mode (Eingeschränkter Modus: Aus) settings, along with a navigation menu and legal links.

The screenshot shows the YouTube interface for filing a defamation complaint. The heading is "Verleumdungsbeschwerde". A yellow warning box states: "Der Missbrauch unserer rechtlichen Formulare kann zur Kündigung deines YouTube-Kontos führen." Below this, it explains that YouTube only considers legal complaints from the affected party or their authorized representative. A note mentions that if a video contains personal data, users should contact YouTube via the "Verfahren für Datenschutzbeschwerden" link. The form includes a dropdown menu for "Land des Streitfalls:*" with the option "Option auswählen:". The footer is identical to the previous screenshot, showing settings and navigation links.

Dieser Prozess steht im Einklang mit dem bestehenden Rechtsrahmen des „Notice and Takedown“-Verfahrens aus Art. 14 der E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG und des §10 TMG.

Prüfprozess und Prüfteams

Prüfverfahren bei Beschwerden in Bezug auf die Community-Richtlinien

Unsere Prüfteams überprüfen gemeldete Videos rund um die Uhr, sieben Tage die Woche. Bei der Entscheidung, ob ein Video gegen unsere Grundsätze verstößt, achtet unser Team nicht nur auf den eigentlichen Inhalt des Videos, sondern auch auf seinen Kontext.

Den Prüfteams stehen unterschiedliche Maßnahmen zur Verfügung:

- den Inhalt global zu entfernen, wenn er gegen die Richtlinien verstößt,
- für Inhalte, die nicht gegen die Richtlinien oder das Gesetz verstoßen, aber für Minderjährige ungeeignet sein könnten, eine Altersbeschränkung auf 18 Jahre oder älter festzulegen,
- den Inhalt unberührt lassen, wenn kein Richtlinienverstoß festgestellt wird.

Prüfverfahren bei Beschwerden nach NetzDG und rechtlichen Beschwerden

Wenn wir eine Beschwerde im Hinblick auf das NetzDG bekommen, erhält der Beschwerdeführer eine Bestätigungs-E-Mail mit einer Referenznummer, aus der hervorgeht, dass wir seine Beschwerde erhalten haben und diese überprüfen werden. Nach der Überprüfung senden wir dem Beschwerdeführer eine E-Mail mit Informationen über die Entscheidung der Beschwerde. Dies können Informationen über eine Entfernung sein, wenn sich der gerügte Inhalt für uns als rechtswidrig darstellt oder er gegen unsere Community-Richtlinien verstößt, oder aber auch Informationen über nicht getroffene Maßnahmen mangels Rechtswidrigkeit oder mangels eines Community-Richtlinienverstoßes.

Im Rahmen unseres Prüfverfahrens prüfen wir bei Eingang einer NetzDG-Beschwerde zunächst den beanstandeten Inhalt anhand unserer weltweit geltenden Community-Richtlinien. Verstößt der Inhalt nicht gegen diese Community-Richtlinien, prüfen unsere Prüfteams den Inhalt in einem zweiten Schritt anhand der Straftatbestände, auf die sich das NetzDG bezieht ([§ 1 Abs. 3 NetzDG](#)).

Es ist unwahrscheinlich, dass Beschwerdeführer, die juristische Laien sind, die einschlägigen Straftatbestände bei der Einreichung ihrer Beschwerde kennen und jeweils den richtigen angeben können. Um das Beschwerdeverfahren zu vereinfachen und die Beschwerdeführer bei der Einreichung ihrer Beschwerden nach NetzDG zu unterstützen, haben wir für das NetzDG Meldeverfahren sieben Inhaltskategorien gebildet, die die 22 einschlägigen Straftatbestände erfassen und allgemeinverständlich kategorisieren. Diese Kategorien sind:

- Hassrede oder politischer Extremismus
- Terroristische oder verfassungswidrige Inhalte
- Gewalt
- Schädliche oder gefährliche Handlungen
- Persönlichkeitsrechtsverletzung oder Beleidigung
- Privatsphäre
- Pornografische Inhalte

Einige Inhalte können dabei mehreren Kategorien unterfallen. Beispielsweise kann die Verbreitung von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen (§ 86 StGB) oder die Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB) gleichzeitig auf Hassrede hinweisen und Anhaltspunkt für terroristische oder verfassungswidrige Inhalte sein. Ähnlich verhält es sich mit dem Tatbestand der Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten (§ 126 StGB), der für terroristische oder verfassungswidrige Inhalte charakteristisch sein, aber auch als schädliche oder gefährliche Handlungen eingestuft werden kann.

Nach Eingang der Informationen nehmen wir die rechtliche Prüfung vor. Bei Bedarf holen wir den Rat unserer in Deutschland ansässigen Juristen ein. Um auch in schwierigen Fällen eine richtige Entscheidung treffen zu können, ziehen wir externe Anwälte hinzu. Sollten die angegebenen Gründe für das Entfernungsgesuch unklar oder nicht ausreichend sein, bitten wir den Antragsteller in der Regel, uns weitere Informationen zukommen zu lassen.

Wenn wir zu dem Ergebnis kommen, dass der gemeldete Inhalt gegen lokales Recht verstößt, sperren wir das Video für das jeweilige Land, aus dem eine Beschwerde gemeldet wurde.

Prüfteams

Obwohl sich Technologien weiterentwickelt haben, die bei der Identifizierung einiger Arten von kontroversen Inhalten helfen – z. B. die Objekte und Muster schnell und maßstabsgetreu in Bildern, Videos und Audioaufnahmen finden – sind es nach wie vor Menschen, die den Kontext beurteilen können. Beispielsweise können Algorithmen nicht den Unterschied zwischen terroristischer Propaganda und kritischer Berichterstattung über solche Organisationen oder zwischen volksverhetzenden Inhalten und politischer Satire erkennen. Deshalb müssen in der Regel Menschen – gerade in Bereichen, in denen die Meinungsfreiheit betroffen ist – die Inhalte letztlich beurteilen.

Wir haben ein belastbares und umfangreiches Rahmenwerk für die Prüfung von Beschwerden erstellt, um sicherzustellen, dass unsere Mitarbeiter weltweit einheitliche und korrekte Entscheidungen bezüglich

gemeldeter Inhalte treffen. Unsere Mitarbeiter erhalten zudem regelmäßig Rückmeldung zu ihrer Arbeits- und Vorgehensweise.

Die Teams zur Richtliniendurchsetzung auf YouTube bestehen aus mehreren Hundert Mitarbeitern, die jeweils mehrere Sprachen sprechen und 24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche, 365 Tage im Jahr in allen Zeitzonen sorgfältig die gemeldeten Inhalte prüfen. Weitere Teams vergleichbarer Größe sind zudem für andere Google-Produkte tätig.

Je nach Anzahl der eingehenden Beschwerden nach NetzDG kann die Anzahl der Prüfer variieren, die die YouTube-Supportteams und die Rechtsabteilung von Google unterstützen. Derzeit arbeiten rund 75 Prüfer eines externen Dienstleisters ausschließlich an Beschwerden, die über das NetzDG-Meldeverfahren eingereicht werden. Um die kulturelle Vielfalt zu gewährleisten, haben diese Prüfer unterschiedliche berufliche Hintergründe, sprechen verschiedene Sprachen und kommen aus unterschiedlichen Altersgruppen.

Wir bieten regelmäßig, mindestens halbjährlich, Schulungen zur Anwendung unserer Community-Richtlinien sowie rechtliche Schulungen an, die von YouTube- und Google-Mitarbeitern, Mitgliedern der deutschen Rechtsabteilung von Google sowie externen Rechtsexperten wie Strafrechtsanwälten und Rechtsprofessoren durchgeführt werden. Umfangreiche Betreuungsangebote und psychologische Unterstützung stehen allen Prüfern zur Verfügung, z. B. regelmäßige Beratungen durch Psychologen. Wir stellen auch Einrichtungen zur Verfügung, die das Wohlbefinden unterstützen, wie z. B. Ruheräume und spezielle Privaträume für individuelle Therapiegespräche. Dies ist konsistent mit unseren Betreuungsangeboten, die wir allen Mitarbeitern bei Google und YouTube zur Verfügung stellen, die in diesen Bereichen arbeiten.

Weitere Maßnahmen

Bei Entfernung eines Inhalts senden wir ebenso eine Benachrichtigung an den Inhalteersteller mit entsprechenden Informationen über die Entfernung sowie im Falle einer Entfernung nach den Community-Richtlinien mit Anweisungen, wie er einen Antrag für eine erneute Überprüfung seines Inhalts stellen kann. Auch beinhaltet die Nachricht an den Inhalteersteller zusätzliche Informationen über unsere Nutzungsbedingungen oder lokales Recht, sodass in Zukunft keine derartigen Inhalte mehr hochgeladen werden. Wenn ein Video auf der Grundlage der Community-Richtlinien entfernt oder aufgrund des lokalen Rechts gesperrt wurde, zeigen wir anstelle des Inhalts einen öffentlich zugänglichen Hinweis, der die Nutzer darüber informiert, dass der Inhalt nicht mehr verfügbar ist.

Bei wiederholtem oder besonders schweren Verstößen gegen unsere Richtlinien können zudem Maßnahmen gegen das Konto des Nutzers eingeleitet werden, zum Beispiel die Sperrung einzelner Funktionen oder die Kündigung des Kontos. In der Regel werden Nutzerkonten dann gekündigt, wenn innerhalb eines bestimmten Zeitraums drei Verstöße gegen die Richtlinien vorliegen. Besonders schwerwiegende Verstöße wie terrorbezogene Inhalte können bereits beim ersten Verstoß zur Kündigung des Kontos führen. Ergänzend verwenden wir Technologien, um das Anzeigen von Werbung im Umfeld bestimmter sensibler Inhalte auszuschließen, auch wenn sie weder gegen die Richtlinien noch gegen geltendes Recht verstoßen.

EU- und branchenübergreifende Selbstregulierung

Zusätzlich zu unseren eigenen, gemeinwesenorientierten Community-Richtlinien, zur NetzDG-Implementation und dem Web-Formular für rechtliche Beschwerden und haben wir uns für eine branchenübergreifende freiwillige Selbstkontrolle auf nationaler und internationaler Ebene stark gemacht.

Code of Conduct

Gemeinsam mit anderen Technologieunternehmen haben wir im Dezember 2015 das [EU Internet Forum](#) ins Leben gerufen. Im Rahmen unserer Tätigkeiten für das EU Internet Forum haben wir uns einem Verhaltenskodex verpflichtet. Dieser Selbstregulierungskodex beschreibt, wie Diensteanbieter und Politik zusammenarbeiten werden, um gemeinsam gegen Hassrede im Netz vorzugehen. Der Kodex wurde am 31. Mai 2016 von EU-Justizkommissarin Věra Jourová und Vertretern der Informationstechnologieunternehmen in Brüssel unterzeichnet. Der Kodex verpflichtet die Diensteanbieter u.a.:

- I. Zum Entfernen von illegalen Inhalten: Nach Erhalt einer ordentlichen Meldung zum Entfernen von illegalen Inhalten werden die Diensteanbieter die Anfrage überprüfen und sie mit ihren eigenen Regeln und Richtlinien abgleichen. Bei Bedarf wird ein weiterer Abgleich mit den nationalen Gesetzen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JHA stattfinden. Diese Anfragen werden von eigens dafür eingesetzten Teams bearbeitet.
- II. Zu einer umgehenden Überprüfung: Die Diensteanbieter werden den Großteil der ordentlichen Meldungen zum Entfernen illegaler Hassrede in weniger als 24 Stunden überprüfen und, wenn notwendig, diese entfernen bzw. den Zugang dazu sperren.
- III. Zum Fördern von Best Practice: Die Diensteanbieter werden Informationen zu ihren jeweiligen Prozessen zum Melden von Inhalten bereitstellen. Dies dient dem Ziel, den Austausch zwischen den Behörden der Mitgliedsstaaten und den Diensteanbietern zu beschleunigen und effektiver zu gestalten, insbesondere wenn es um Nutzermeldungen sowie um das Sperren der Zugänge zu und das Löschen von illegaler Hassrede online geht.

Branchenübergreifende Zusammenarbeit

YouTube ist über Google in den folgenden, für das NetzDG einschlägigen Branchenverbänden vertreten:

- Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM)
- eco - Verband der Internetwirtschaft e.V.
- Deutschland sicher im Netz e.V.
- Bitkom-Bundesverband Informationswirtschaft,
- Telekommunikation und neue Medien e.V.

Die FSM und der Verband eco betreiben Hotlines, über die Verbraucher Kontakt aufnehmen und Beschwerden über angeblich rechtswidrige Inhalte einreichen können. Im Falle einer vermuteten Rechtswidrigkeit leitet die Hotline den Inhalt an den Provider zur Überprüfung weiter. In jedem Fall senden wir eine detaillierte Rückantwort mit Informationen zu der von uns getroffenen Entscheidung an die Beschwerdestelle.

Zusammenarbeit ist der entscheidende Faktor in der Bekämpfung rechtswidriger Inhalte. Wir arbeiten daher auch eng mit Bürgerrechtsgruppen zusammen, deren Ziel es ist, gegen Hassrede und

Diskriminierungen vorzugehen, sowie mit Behörden, um lokale Vorgaben umzusetzen und gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Regelmäßig überprüfen wir unsere Community-Richtlinien und die zugehörigen Auslegungskriterien gemeinsam mit externen Partnern und Experten. Ebenso laden wir NGOs ein, an lokalen oder auch länderübergreifenden Workshops teilzunehmen, in denen wir sie über unsere Community-Richtlinien und Produktänderungen informieren, sie in der Nutzung der Google-Dienste, aber auch in Sicherheitsmaßnahmen bezüglich der Dienste schulen und mit ihnen über aktuelle Herausforderungen und Kernfragen diskutieren.

Zusammenarbeit mit ausgewählten Organisationen

Im Rahmen des Trusted Flagger-Programms können aktive Melder über eine spezielle Meldemöglichkeit mehrere Inhalte gleichzeitig melden, die vermeintlich gegen unsere Community-Richtlinien verstoßen. Einzelpersonen, die häufig und zuverlässig Inhalte melden, sowie NGOs und Regierungsbehörden können an diesem Programm teilnehmen, wobei sie vorab eine Schulung zur Durchsetzung der YouTube-Community-Richtlinien erhalten. Da sich die Meldungen der Programmteilnehmer als sehr zuverlässig erwiesen haben, werden diese bei der Prüfung priorisiert. Videos, die von Trusted Flaggern gemeldet werden, unterliegen den gleichen Richtlinien wie Videos, die von anderen Nutzern gemeldet wurden. Unsere geschulten Teams prüfen auch die Trusted Flagger Meldungen manuell und entscheiden, ob die betreffenden Inhalte gegen unsere Community-Richtlinien verstoßen und entfernt werden müssen.

Deutsche Teilnehmer am Trusted Flagger Programm sind das Bundeskriminalamt und mehrere Landeskriminalämter, jugendschutz.net, die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM), eco – Verband der deutschen Internetwirtschaft), die Amadeu Antonio Stiftung, die Medienanstalten der Länder Hamburg/Schleswig-Holstein sowie Nordrhein-Westfalen, klicksafe, Nummer gegen Kummer, das Jüdische Forum für Demokratie und gegen Antisemitismus (JFDA) und das Internationale Institut für Bildung, Sozial- und Antisemitismusforschung (IIBSA). Die Meldungen von Trusted Flaggern sind im Durchschnitt wesentlich genauer und zutreffender als andere Nutzermeldungen.

Zusammenarbeit mit unseren Nutzern

Wir glauben, dass alle Teile der Gesellschaft zusammenarbeiten müssen, um Hassrede zu bekämpfen und gegenseitigen Respekt und Toleranz zu fördern. Bereits seit 2009 unterstützen wir unterschiedliche Initiativen und Kampagnen. 2009 haben wir, gemeinsam mit führenden Organisationen gegen Rechtsextremismus wie „Laut gegen Nazis“, und unter der Schirmherrschaft von Bundeskanzlerin Angela Merkel, den Wettbewerb „361 Grad Toleranz“ ins Leben gerufen. Weitere Initiativen und Kampagnen, die entweder von uns selbst ausgingen oder die wir aktiv unterstützt haben folgten im Laufe der Jahre.

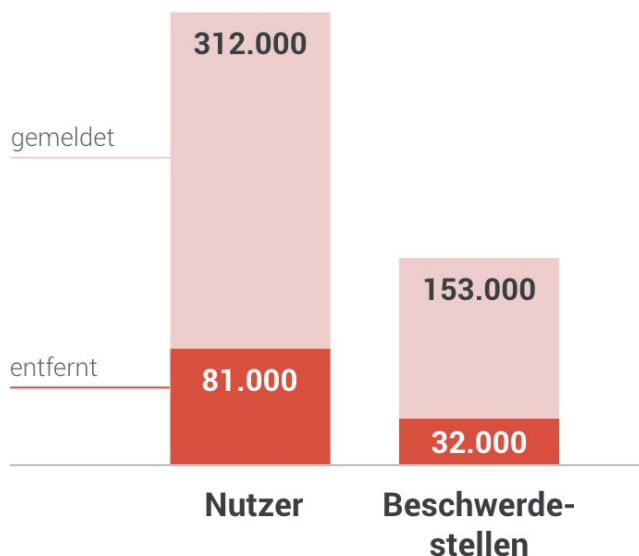
Zuletzt starteten wir im September 2016 die Initiative #NichtEgal. Diese Initiative besteht aus Videos von bekannten deutschen YouTubern, einer Reihe von Workshops mit Schülern in ganz Deutschland sowie der Bereitstellung von Lehrmaterial für die Vermittlung von Medienkompetenz. Das Ziel von #NichtEgal ist es, die ganz überwiegende Mehrheit an Nutzern, die sich an die Richtlinien halten und respektvoll kommunizieren, anzusprechen und ihnen zu helfen, positive Inhalte zu erstellen, sich online gegen Hassrede und für eine positive Debattenkultur zu engagieren sowie für ein besseres Miteinander einzutreten.

Wir sind überzeugt, dass Technologie und Plattformen wie YouTube positive Beiträge für das gesellschaftliche Miteinander leisten können. Initiativen wie #NichtEgal sind vielversprechende Strategien, da sie darauf ausgerichtet sind, Inhalte zu fördern, die Wahrheit und Verständnis stärken und Inhalte zu verdrängen, die Gewalt, Hass und Angst verherrlichen. Wir wollen, dass Menschen in der Lage sind, Gemeininn stiftende Inhalte im Netz zu finden.

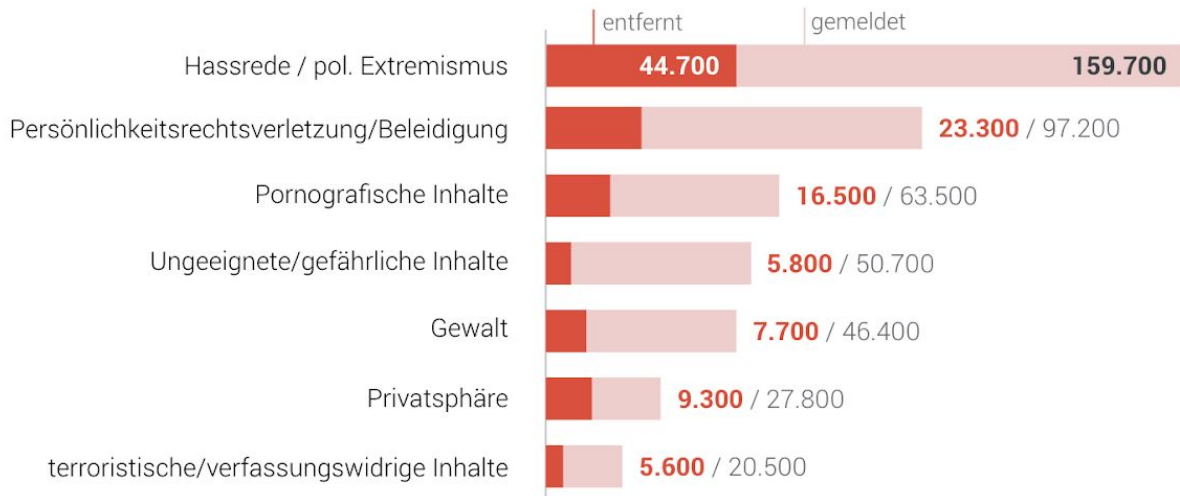
NetzDG Transparenzbericht

YouTube veröffentlicht einen halbjährlichen Bericht, der auch im Bundesanzeiger erscheint. Dieser Bericht enthält Angaben über die Anzahl der halbjährlich eingegangenen Entfernungersuchen sowie über solche Inhalte, die entfernt wurden. Ferner enthält der Bericht allgemeine Informationen über Googles und YouTubes Verfahren und Richtlinien zur Entfernung von Inhalten.

Wir führen zwei Kategorien von Beschwerdeführern auf: diejenigen, die Angaben als Beschwerdestelle gemacht haben, und diejenigen, die Angaben als Nutzer gemacht haben. Diese Daten beruhen allein auf der Auswahl des Beschwerdeführers bei Einreichung der Beschwerde und wir können nicht überprüfen, ob ein Beschwerdeführer, der "Beschwerdestelle" auswählt, tatsächlich mit einer Beschwerdestelle in Verbindung steht.



Im gesamten Jahr 2018 gingen insgesamt ca. 465.800 Meldungen bei YouTube ein, der Großteil davon von Nutzern. Bei insgesamt 25,25% der gemeldeten Inhalte haben wir einen Verstoß gegen die Richtlinien oder geltende Gesetze festgestellt, so dass diese global entfernt bzw. in Deutschland gesperrt wurden.



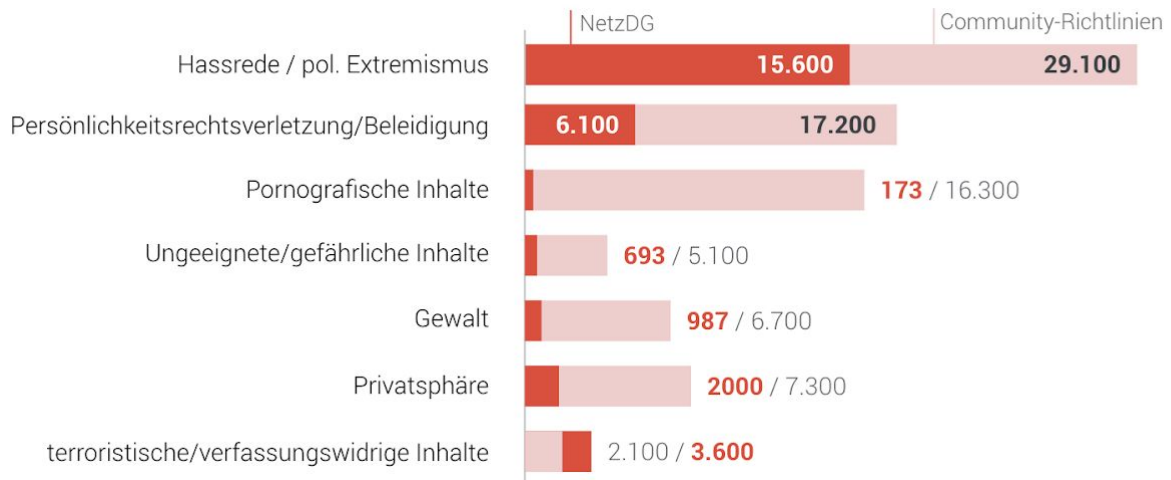
Die oben stehende Grafik zeigt die Anzahl der uns im Berichtszeitraum gemeldeten Inhalte sowie die Anzahl der von uns im Berichtszeitraum entfernten Inhalte aufgeschlüsselt nach Beschwerdegrund. Der von einem Beschwerdeführer gemeldete Grund für eine Beschwerde und der letztendlich für die Entfernung ausschlaggebende Grund sind möglicherweise nicht identisch. Diese Grafik gibt lediglich den angegebenen Grund für die Beschwerde wieder.

94% der 2018 gemeldeten Inhalte wurden innerhalb von 24 Stunden nach Erhalt einer Rechtsbeschwerde entfernt.

Es gibt Fälle im Strafrecht, die spezifisches juristisches Fachwissen erfordern. Dies sind Fälle, in denen wir eine externe Stelle konsultieren können, z. B. eine auf Strafrecht spezialisierte Anwaltskanzlei oder eine Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung im Rahmen des NetzDG. Insgesamt 185 Inhalte wurden an eine auf Strafrecht spezialisierte Anwaltskanzlei weitergeleitet. In bisher keinem einzigen Falle erfolgte eine Weiterleitung an eine Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung, da trotz Stellung eines Anerkennungsantrages im Dezember 2018 noch keine positive Bescheidung durch das BfJ erfolgt ist.

Größtenteils wurden die Inhalte aufgrund eines Verstoßes gegen die Community-Richtlinien von YouTube weltweit entfernt und nicht bloß lokal aufgrund eines rechtswidrigen Inhalts nach dem NetzDG gesperrt.

Die folgende Grafik zeigt eine Gegenüberstellung der Inhalte, die aufgrund eines Verstoßes gegen unsere Community-Richtlinien weltweit entfernt wurden, mit den Inhalten, die lokal aufgrund der Verwirklichung einer der Straftatbestände, die vom NetzDG erfasst werden, gesperrt wurden. Ein Inhalt kann sowohl ein Verstoß unserer Community-Richtlinien als auch einen Rechtsverstoß im Rahmen des NetzDG darstellen. In solchen Fällen entfernen wir den Inhalt weltweit aufgrund unserer Community-Richtlinien. Wie die untenstehende Grafik zeigt, wird zum Beispiel die überwiegende Mehrheit der als Pornografie gemeldeten Inhalte gemäß unseren Community-Richtlinien und nicht gemäß nationaler, deutscher Gesetze entfernt.



Beispiele für Meldungen

In jedem Berichtszeitraum sammeln wir eine Reihe von Beispielen, die unsere Entscheidungen über angeblich rechtswidrige Inhalte besser veranschaulichen, um damit ein Bild über die Breite der von dem NetzDG abgedeckten Inhalte und die Art der von uns zu entfernenden Inhalte zu zeichnen.

Beschwerdezeitraum: Jan. 2018 bis Juni 2018

Typ: Weiterleitung an eine auf Strafrecht spezialisierte Anwaltskanzlei

Ein Video, das einen bekannten deutschen islamistischen Hassprediger zeigt, der zu "Dua" und "Tawaf" aufruft, wobei "Takbir"-Zwischenrufe aus dem Publikum zu hören sind. Das Video wurde aufgrund terroristischer Inhalte mehrfach im Rahmen des NetzDG gemeldet. Da das Da'wa-Spektrum jedoch auch andere Interpretation als pure Propaganda zulässt und im Video keine Propaganda identifiziert werden konnte, wurde das Video von der externen Strafrechtskanzlei als rechtmäßig beurteilt.

Beschwerdezeitraum: Jan. 2018 bis Juni 2018

Typ: Rechtlich nicht relevante Beschwerde

Eine Rede von Angela Merkel über die Zugehörigkeit des Islams zu Deutschland wurde sowohl als Hassrede als auch als terroristischer Inhalt gemeldet, weil Angela Merkel nach Ansicht der Beschwerdeführer den Staat in Gefahr bringe und Deutschland in eine Katastrophe führe.

Beschwerdezeitraum: Juli 2018 bis Dez. 2018

Typ: Bildung/Dokumentation/Wissenschaft/Kunst-Beispiel

Uns wurde ein Video mit Kommentaren eines IS Aussteigers, der andere bekräftigt, dem IS nicht beizutreten, wegen terroristischer Inhalte gemeldet. Darin ist eine IS Flagge zu sehen, ein Symbol einer verbotenen Organisation. Das Video hat eine dokumentarische Intention und zeigt keine Glorifizierung oder Unterstützung des IS. Wir haben weder eine Verletzung der Community-Richtlinien von YouTube noch deutschen Rechts feststellen können.

Beschwerdezeitraum: Juli 2018 bis Dez. 2018

Typ: Verleumdung/Beleidigung

Wir haben eine Verleumdungsbeschwerde zu einem Video bekommen, in dem bestimmte Personen als Kinderschänder und Pädophile beschimpft wurden. Wir sind zu dem Schluss gekommen, dass das Video gegen deutsches Recht verstößt, und haben es für Deutschland gesperrt.

Einschätzung NetzDG

Der Umgang mit rechtswidrigen Inhalten stellt eine gesellschaftliche Herausforderung dar. Rechtswidrige Inhalte müssen schnellstmöglich entfernt werden. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass auch rechtmäßige Inhalte vorschnell entfernt werden. Das Recht auf freie Meinungsäußerung bleibt zu wahren. Das NetzDG wurde bei Einführung von zahlreichen Experten dafür kritisiert, dass seine Struktur zu einer übermäßigen Sperrung von legitimen Inhalten führen könnte. Diese Sorge bleibt berechtigt. Wir versuchen damit verantwortungsvoll umzugehen, indem wir die größtmögliche Sorgfalt bei der Prüfung walten lassen, die innerhalb der kurzen Fristen möglich ist.

Einige der Straftatbestände sind kaum greifbar, wie z. B. die Fälschung beweisheblicher Daten (§ 269 StGB). Das Äußerungsrecht ist ein Bereich, in dem sich in den letzten Jahrzehnten, insbesondere seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, eine umfassende Rechtsprechung etabliert hat. Das Ermitteln von Rechtsverletzungen erfordert in diesem Bereich oftmals nicht nur eine genaue Kenntnis des jeweiligen Kontextes, in den eine Äußerung eingebettet ist, sondern darüber hinaus regelmäßig eine komplexe Abwägung der involvierten Interessen. In diesen Fällen ist die Rechtmäßigkeit der Inhalte oft sehr schwer zu beurteilen und sollte – jedenfalls in Grenzfällen – in der Regel besser von den zuständigen Gerichten beurteilt werden.

Insbesondere im Bereich der Persönlichkeitsrechtsverletzungen lässt sich in den wenigsten Fällen von einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit sprechen. Gerichte benötigen mitunter Jahre, um einen bestimmten Inhalt äußerungsrechtlich als zulässig oder unzulässig einzustufen, und kommen dabei oft zu unterschiedlichen Ergebnissen. Insbesondere das Bundesverfassungsgericht hat in dem Bereich des Äußerungsrechts immer wieder gezeigt, dass die rechtliche Bewertung komplexe Abwägungsvorgänge erfordert, einzelfallabhängig ist und stets der jeweilige Kontext einer Äußerung bei dessen Bewertung eine entscheidende Rolle spielt. Anders als bei gerichtlichen Verfahren, innerhalb derer umfassend Beweis erhoben werden kann, verfügen Soziale Netzwerke nicht immer über alle notwendigen Informationen, um eine rechtlich fundierte Entscheidung treffen zu können. Es gibt insbesondere kein Erkenntnisverfahren, das bestimmten Beweisregeln unterliegt.

Diese Erwägungen sind nicht bloß theoretischer Natur, sondern werden nahezu täglich durch die Praxis bestätigt: Viele äußerungsrechtliche Beschwerden, die im Rahmen des NetzDG bei uns eingehen, werden beispielsweise nicht von der betroffenen Person selbst, sondern von Dritten eingereicht, die lediglich davon ausgehen, dass sich die betroffene Person in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt fühlen könnte. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist dem Sozialen Netzwerk nicht bekannt. Ebensowenig übrigens, ob die betroffene Person etwa eine Strafanzeige bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden gestellt hat – die Verfolgung dieser Straftaten erfordert einen Antrag durch den Betroffenen (sog. Antragsdelikte).

Veränderungsvorschläge

Ausgehend von den Erfahrungswerten unserer Beschwerde- und Prüfpraxis schlagen wir folgende Änderungen am NetzDG vor:

1. Der Katalog der Straftaten in § 1 Abs. 3 NetzDG muss überarbeitet werden, um den Zweck des Gesetzes, ~~Hassrede und Gewalt in sozialen Netzwerken~~ einzudämmen, wirksam erfüllen zu können. Insbesondere die sehr weiten und praktisch jede unwahre Tatsachenbehauptung umfassenden Tatbestände der Ehrverletzung gem. §§ 185-187 StGB sollten entweder gestrichen

oder wirksam präzisiert werden, so dass dem Umstand Rechnung getragen wird, dass es sich um Antragsdelikte handelt.

Begründung: Der Tatbestand insbesondere von § 185 StGB ist außerordentlich weit. In der Praxis ist zu erkennen, dass das NetzDG weit über seinen gesetzlichen Zweck hinaus für jede Art von (behaupteter) Ehrverletzung instrumentalisiert wird. Die ohnehin bestehende Besorgnis wegen der Beschneidung der Meinungsäußerungsfreiheit wird durch diese tatbestandliche Weite potenziert.

2. Die starren Fristen gem. § 3 NetzDG sollten gestrichen und durch "unverzüglich" ersetzt werden.
Begründung: ~~Die Fristen des § 3~~ NetzDG sind zu streng und zu kurz bemessen. Dies gilt insbesondere für die 24 Stunden-Frist bei gleichzeitiger Unklarheit, was ein „offensichtlich rechtswidriger Inhalt“ i.S.d. § 3 Abs. 2 Nr. 2 NetzDG ist. Der Begriff "unverzüglich", also = ohne schuldhaftes Zögern, hat sich bei Art. 14 der ECommerceRL und § 10 TMG als Maßstab bewährt.
3. Die wichtigsten Grundsätze aus den NetzDG-Bußgeldleitlinien müssen im Gesetz abgebildet werden. ~~Das gilt insbesondere für die Klarstellung, dass kein Bußgeld bei einzelnen Fehlentscheidungen, sondern nur bei systemischem Versagen verhängt werden kann. Klarzustellen ist insoweit~~ auch, dass ein systematisches Versagen sowohl quantitativ (Menge von Fehlentscheidungen), also auch qualitativ (schwere der Fehlentscheidung) geprägt sein muss. Gesetzlich zu verankern ist auch, dass Provider in einem Bereich von Grenzfällen, die nicht rechtssicher zu bewerten sind, keine Pflicht zur Sperrung haben.
Begründung: Diese Klarstellung dient der Rechtssicherheit und dadurch zugleich der Meinungsfreiheit. Denn diese Klarstellungen sind erforderlich, um den (durch die empfindlichen Sanktionen erheblichen) Anreiz für den Provider zu senken, auf Meldungen eine vorsorgliche Sperrung des beanstandeten Inhalts vorzunehmen.
4. Im Gesetz muss klargestellt werden, dass soziale Netzwerke bei der Weiterleitung von Beschwerden an Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung gem. § 3 Abs. 2 Nr. 3 b) NetzDG nicht haften.
Begründung: Die Klarstellung dient der Rechtssicherheit. Solange die Haftungsfreistellung nicht eindeutig geregelt ist, bleibt der Anreiz für eine solche Weiterleitung gering.
5. Im Gesetz muss klargestellt werden, dass das BfJ bei einer Beschwerde, die sich gegen ein Mitglied einer nach § 3 Abs. 6 bis 8 NetzDG ~~anerkannten Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung richtet, die Beschwerde zunächst an die Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung~~ weiterleiten muss. Eine eigene Entscheidung oder weitere Bearbeitung darf nur dann erfolgen, wenn die Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat. Dies ist vom BfJ nachzuweisen. Dies entspricht der entsprechenden Ausgestaltung im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag.
Begründung: Um anerkannten Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung eine Möglichkeit zu geben, einen kohärenten Entscheidungsrahmen und Spruchpraxis für Ihre Mitglieder zu schaffen, sollte dies – entsprechend der Regelung des JMStV – eingeführt werden. Eine solche Vorgabe macht eine Mitgliedschaft für Unternehmen ebenfalls attraktiver, da so ein faktische Erstentscheidung durch die Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung gewährt wird. Das BfJ kann sich sodann auf jene Unternehmen fokussieren, die sich nicht dem vom Gesetz gewünschten System der Regulierten Selbstregulierung angeschlossen haben.
6. Flankierende, nicht NetzDG bezogene Maßnahmen:
Statt der Ausstattung einer reinen Sanktionsbehörde für die Anbieter sozialer Netzwerke sollten Mittel zur Ermittlung und Strafverfolgung im Internet durch spezialisierte Kräfte bereitgestellt werden. Damit könnte eine Ursachen- statt nur eine Symptombekämpfung erreicht werden.

Begründung: Das NetzDG verlagert die Prüfung und Entscheidung über strafbare Inhalte allein auf die Betreiber sozialer Netzwerke, die Inhalte entfernen, aber die einstellenden Nutzer nicht verfolgen können. Es gibt unterdessen Studien, die darauf hinweisen, dass es im Bereich der Hassrede wenige (überzeugte) Verursacher sind, die auf sehr vielen Plattformen einen sehr hohen Anteil aller Kommentare schreiben, und dass diese Nutzer häufig auch qualitativ anders kommentieren, als "normale" Nutzer. Das NetzDG hat damit auch einen absurden Effekt, indem es die Symptome (der Hassrede) bei den sozialen Netzwerken, aber nicht deren Ursachen bei den Tätern bekämpft. Denn das NetzDG zielt auf das Entfernen strafbarer Inhalte aus sozialen Netzwerken, nicht aber auf die Strafverfolgung der Äußernden, die mit der Entfernung der Inhalte in der Regel auch nicht mehr möglich sein wird. Denn den Strafverfolgungsbehörden wird nach der Entfernung der Inhalte regelmäßig ein Anfangsverdacht fehlen. Durch diese Symptombekämpfung werden diejenigen, die in sozialen Netzwerken Straftaten i.S.d. § 1 Abs. 3 begehen, nicht daran gehindert, ihre Inhalte immer wieder erneut in identischer oder ähnlicher Form einzustellen; die spezial- und besonders auch general-präventiven Wirkungen einer effektiven Strafverfolgung der Täter entfaltet das NetzDG daher nicht.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz

Leipzig, 12. Mai 2019

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des
Deutschen Bundestages zu den

**Geszentwürfen zur Aufhebung, Teilaufhebung bzw. Weiterentwicklung des
NetzDG und zum Bürgerrechtstärkungs-Geszentwurf (BT-Drs. 19/81, 19/218,
19/5950 und 19/204)**

Das NetzDG ist aufzuheben, weil es formell und materiell verfassungswidrig ist.

I. Formelle Verfassungswidrigkeit des NetzDG

§ 1 Abs. 3 NetzDG kollidiert mit § 54 RStV und ist wegen Verstoßes gegen Art. 70 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Nach § 54 Abs. 1 Satz 2 RStV sind Anbieter von Telemedien an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. § 54 Abs. 1 Satz 3 RStV begründet die Bindung an die allgemeinen Gesetze. Damit gehen § 54 Abs. 1 Satz 2 und 3 RStV über § 1 Abs. 3 NetzDG hinaus, der sich nur auf die in der Vorschrift genannten Straftatbestände und damit nur auf einen Teilbereich der verfassungsmäßigen Ordnung bezieht. Anbieter sozialer Netzwerke i.S.d. § 1 Abs. 1 NetzDG sind Anbieter von Telemedien, die gem. § 54 Abs. 1 Satz 2 und 3 RStV an die verfassungsmäßige Ordnung bzw. an die allgemeinen Gesetze gebunden sind (im Einzelnen *Gersdorf*, MMR 2017, 439 (445)). Der Bundesrat ist im Gesetzgebungsverfahren davon ausgegangen, dass soziale Netzwerke Telemedien (im Zuständigkeitsbereich der Länder) sind und deshalb den Vorschriften der §§ 54 ff. RStV unterfallen. In seiner Stellungnahme zum NetzDG wies der Bundesrat „darauf hin, dass die Regulierung die Kommunikation in sozialen Netzwerken betrifft und damit Auswirkungen auf die nach



Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 GG geschützten freiheits- und demokratiefördernden Grundrechte (Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit und Medienfreiheiten) hat“ (BR-Drs. 315/17(B), S. 3). Weiter führte er aus, die „Aufsicht über Telemedien“ enthalte ein Instrumentarium, „das die Verbreitung unzulässiger Inhalte erfasst und diese unmittelbar mit einem Bußgeld belegt“ (BR-Drs. 315/17(B), S. 3). Ausdrücklich hat er festgestellt, dass diese Regelung des Landesrechts „auch für soziale Netzwerke“ gelte (BR-Drs. 315/17(B), S. 3). Gleichwohl bat („bittet“) der Bundesrat den Bundestag lediglich zu prüfen, „inwieweit die Zuständigkeit des Bundesamtes für Justiz (BfJ) gem. § 4 Absatz 5 NetzDG-E in diese Zuständigkeitsregelungen für die Aufsicht über Telemedien eingreift und dies zu Doppelstrukturen führt“ (BR-Drs. 315/17(B), S. 3). In ihrer Gegenäußerung erklärte die Bundesregierung, dass solche Doppelstrukturen durch das NetzDG nicht begründet würden. Anordnungsbefugnisse, so wie sie den nach Landesrecht zuständigen Landesbehörden zustünden, eröffne das NetzDG dem Bundesamt für Justiz nicht. Das Bundesamt für Justiz sei „einzig zuständig für die Verfolgung und Ahndung der in § 4 Abs. 1 NetzDG genannten Ordnungswidrigkeiten“ (BT-Drs. 18/12727, S. 26).

Offenbar ging es dem Bundesrat und der Bundesregierung nur um den Schutz bereits bestehender landesgesetzlicher Zuständigkeitsregelungen zur Aufsicht über Telemedien und um die Verhinderung von „Doppelstrukturen“, nicht hingegen um die Bewahrung der (alleinigen) Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Regulierung sozialer Netzwerke. Im Bereich der ausschließlichen (Medien-)Kompetenz der Länder ist für bundesgesetzliche Regelungen jedoch kein Platz. Ob und in welchem Umfang bundesgesetzliche mit landesgesetzlichen Regelungen konfliktieren, ist sub specie der grundgesetzlichen Kompetenzordnung irrelevant. Kompetenzwidrig handelt der Bund nicht erst, wenn er im Bereich der (ausschließlichen) Gesetzgebungskompetenz der Länder Regelungen erlässt, die mit geltendem Landesrecht kollidieren. Vielmehr ist der Bund nach dem Prinzip des Verbots der Doppelzuständigkeit (vgl. nur BVerfGE 36, 193 (202 f.); 61, 149 (204); 67, 299 (321); im Hinblick auf die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vgl. nur BVerfGE 104, 249 (266 f.)) daran gehindert, in diesem Bereich überhaupt rechtsetzend tätig zu werden. Dass der Bundesrat dem NetzDG letztlich zugestimmt hat, ist nicht nachvollziehbar (Gersdorf, in: Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), *Netzwerkrecht. Die Zukunft des NetzDG und seine Folgen für die Netzwerkkommunikation*, 2018, 187 (188); Hain/Ferreaul/Brings-Wiesen, K&R 2017, 433 (435: „schon bemerkenswert“)). Auch der Entwurf des 24. Rundfunkänderungsstaatsvertrags stellt klar, dass soziale Netzwerke Telemedien sind. Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 13b RStV-Entwurf ist ein Intermediär jedes „Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen“. „Soziale Netzwerke“ werden ausdrücklich als ein Beispiel für Intermediäre genannt (§ 2 Abs. 2 Nr. 13b Buchstabe

b RStV-Entwurf) und damit als Telemedium klassifiziert. Der RStV-Entwurf enthält einige Regelungen, die soziale Netzwerke unmittelbar oder mittelbar betreffen (vgl. §§ 53d Abs. 4 und 55 Abs. 3 RStV-Entwurf).

II. Materielle Verfassungswidrigkeit des NetzDG

Das NetzDG ist auch materiell verfassungswidrig, weil es gegen die Meinungs- und Medienfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG verstößt:

1. Mit Blick auf die Bußgeldandrohung nach § 4 NetzDG werden Anbieter sozialer Netzwerke Inhalte auch ohne eingehende Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit im Zweifel löschen. Dieser Gefahr eines verfassungswidrigen Overblockings wirkt das NetzDG nicht entgegen, sondern begründet sie nachgerade:

Erstens: Der Gesetzgeber berücksichtigt zwar, dass die Entscheidung der Anbieter sozialer Netzwerke über die Rechtswidrigkeit des Inhalts wegen tatsächlicher Schwierigkeiten innerhalb von 7 Tagen nicht möglich ist. Eine entsprechende Regelung für den Fall, dass die Entscheidung wegen rechtlicher Schwierigkeiten länger als 7 Tage beansprucht, fehlt jedoch.

Zweitens: Dieser Fehler des Gesetzgebers setzt sich bezogen auf die Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung fort und wird noch verstärkt. Die Möglichkeit einer Überschreitung der 7 Tage-Regelung ist nicht einmal – wie für Anbieter sozialer Netzwerke – für den Fall vorgesehen, dass die Entscheidung in tatsächlicher Hinsicht Schwierigkeiten aufwirft. Erst recht fehlt eine Dispensmöglichkeit für den Fall, dass die Entscheidung rechtlich schwierig ist. Der Gesetzgeber ist daher der von ihm erkannten Gefahr, dass Inhalte wegen des zu knappen Zeitfensters für eine eingehende Prüfung gelöscht werden, doppelt nicht entgegengetreten.

Drittens: Die Gefahr des Overblockings wird dadurch verstärkt, dass Anbieter sozialer Netzwerke nicht verpflichtet sind, den betroffenen Nutzer vor der Entscheidung über die Löschung seines Inhalts anzuhören. Durch die fehlende Anhörungspflicht wird das Risiko eines unzureichend ermittelten Sachverhalts und damit das Risiko nicht gerechtfertigter Löschungen durch Anbieter sozialer Netzwerke erhöht.

2. Das NetzDG räumt dem nicht staatsfrei organisierten Bundesamt für Justiz eine Reihe von inhaltsbezogenen Handlungs- und Beurteilungsspielräumen ein. Das verstößt gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Kommunikationsprozesses und der Medien (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG).

III. Weitere Aspekte des NetzDG

1. Ungeachtet der Verfassungswidrigkeit des NetzDG müsste ein entsprechendes NetzDG (der Länder) eine Verpflichtung zur Wiedereinstellung eines (rechtswidrig) gelöschten/ge-sperrten Inhalts regeln (vgl. Gesetzentwurf BT-Drs. 19/5950, S. 3: „put-back“). Zwar bejaht das LG Berlin (Beschluss vom 23.03.2018 – Az. 31O21/18) einen Anspruch auf Wiedereinstellung (im Fall einer Löschung wegen vermeintlicher Verletzung der community standards eines Netzwerkbetreibers). Das Gleiche dürfte im Fall der Löschung/Sperrung von Inhalten auf der Grundlage des NetzDG gelten. Eine Wiedereinstellungsverpflichtung des Netzwerkbetreibers sollte aber auch unabhängig von einem Klageverfahren des betroffenen Nutzers bestehen.

2. Zu fordern ist auch, dass Netzwerkbetreiber im Fall einer rechtswidrigen Löschung/Sperrung eines Inhalts die öffentliche Mitteilung der Löschung/Sperrung öffentlich berichtigen müssen (die öffentliche Mitteilung von Facebook lautet: „Inhalte nicht in Deutschland verfügbar. Du kannst diesen Inhalt nicht sehen, weil lokale Gesetze uns daran hindern, ihn anzuzeigen“). Von der öffentlichen Mitteilung geht eine Prangerwirkung für den Nutzer aus, die durch eine öffentliche Berichtigung zu beseitigen ist. Eine Verpflichtung des Netzwerkbetreibers zur Berichtigung der öffentlichen Mitteilung erscheint (ebenso wie eine Wiedereinstellungsverpflichtung) grundrechtlich geboten.

3. Überdies erscheint es erforderlich, den Netzwerkbetreiber zu verpflichten, den von einer Ehrverletzung Betroffenen vor Löschung/Sperrung des betreffenden Inhalts mit Blick auf das Erfordernis eines Strafantrags als Voraussetzung für Strafverfolgung (vgl. § 194 StGB) anzuhören (Anhörungs-pflicht). Nur dann kann sachgerecht entschieden werden, ob tatsächlich eine Ehrverletzung vorliegt, die eine Löschung/Sperrung des Inhalts rechtfertigt. Eventuell gehen die grundrechtlich geschützten Interessen des Betroffenen so weit, dass Inhalte, die nur auf ihn bezogen sind und deshalb nur seine Ehre verletzen, ohne seine Zustimmung nicht gelöscht werden dürfen. Ungeachtet dieser ungeklärten verfassungsrechtlichen Frage erscheint es wenigstens rechtspolitisch sinnvoll, die Löschung/Sperrung von Inhalten nur bei einem entsprechenden Antrag des (von einer Ehrverletzung) Betroffenen zuzulassen ebenso wie die Strafverfolgung gem. § 194 StGB einen Strafantrag voraussetzt. In jedem Fall ist es erforderlich, ihm vor Löschung/Sperrung des betreffenden Inhalts Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.


(Prof. Dr. Hubertus Gersdorf)

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 15. Mai 2019

*Cornelia Holsten; Direktorin der Bremischen Landesmedienanstalt,
Vorsitzende der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) und
der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK)*

Über die Landesmedienanstalten

In Deutschland gibt es 14 Landesmedienanstalten. Sie sind zuständig für die Zulassung und Aufsicht im privaten Hörfunk und Fernsehen sowie im Internet. Zu den Aufgaben zählt insbesondere die Überwachung der gesetzlich bestimmten Programmgrundsätze, Jugendmedienschutzbestimmungen und Werberegulungen. Grundprinzipien sind der Schutz der Menschenwürde und der Jugend, die Sicherung der Medien- und der Meinungsvielfalt sowie der Nutzerschutz; geregelt sind die Aufgaben im Rundfunkstaatsvertrag, im Jugendmedienschutzstaatsvertrag und in den Landesmediengesetzen.

1. Einleitung

Die Landesmedienanstalten **unterstützen** das **Ziel des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes** (NetzDG), Hate Speech mit strafrechtlicher Relevanz zu bekämpfen. Auch wenn in den Debatten noch zu oft übersehen wird, dass sich das NetzDG **nicht an die Verfasser rechtswidriger Inhalte** richtet, sondern an die **Anbieter von Plattformen**, die es zu einem bestimmten **Beschwerdesystem** verpflichtet, hat das NetzDG mehrere wichtige Impulse gesetzt. Zugleich **wirft es jedoch eine Reihe von Fragen auf**, die im Zuge von Nachbesserungen lösbar wären. Anregungen und Änderungsvorschläge hierfür werden im Nachfolgenden skizziert.

2. Änderungsvorschläge für das NetzDG

a) Synergieeffekte von NetzDG und JMStV nutzen

Die **Landesmedienanstalten sowie die Kommission für Jugendmedienschutz** (KJM)¹ als Organ der Landesmedienanstalten überprüfen die Einhaltung der jugendschutzrechtlichen Bestimmungen durch Anbieter von Medieninhalten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV). Es geht hier mithin um die **Prüfung von Inhalten und die Anbieterverantwortung**. Demgegenüber prüft das **Bundesamt für Justiz**

¹ Die KJM ist die zentrale Anlaufstelle für den Jugendschutz im privaten Fernsehen und Radio sowie im Internet.

(BfJ) nach dem NetzDG den **Umgang mit Beschwerden durch Plattformen**. Sowohl das NetzDG als auch der JMStV knüpfen Rechtsfolgen an die Feststellung von Verstößen gegen die strafrechtlichen Normen der §§ 86, 86a, 126, 130, 131, 184 b und 184d StGB in sozialen Netzwerken. **Trotz der unterschiedlichen Zielrichtungen** der Gesetze sind somit **Überschneidungen vorhanden**. Die bei den Anbietern sozialer Netzwerke oder gegebenenfalls bei einer nach dem NetzDG zu etablierenden Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung vorgenommene Prüfung und Löschung von Inhalten wirkt sich daher unmittelbar auf die Arbeit der Landesmedienanstalten und der KJM aus. Gleiches gilt für die Etablierung von Kriterien bei der Anerkennung einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung. So ist es theoretisch möglich, dass ein einziger strafrechtsrelevanter Inhalt bei vier Stellen zum Gegenstand einer Prüfung bzw. eines Verfahrens wird – nämlich bei einer Staatsanwaltschaft, dem BfJ, einer Selbstkontrolleinrichtung und der KJM. Auch ein Auseinanderfallen der Einschätzung über die strafrechtliche Relevanz und damit verbundene Abstimmungsschwierigkeiten sind denkbar. Diese **vorhandenen Strukturen sowie der große Erfahrungsschatz der Landesmedienanstalten** im Umgang mit Verfahren im Bereich strafrechtlich relevanter Inhalte im Internet **sollten für das NetzDG nutzbar gemacht werden**. Es wird angeregt, mindestens einen **institutionalisierten Informationsaustausch** zwischen der im NetzDG als zuständig benannten Verwaltungsbehörde, dem BfJ, sowie der nach JMStV zuständigen KJM vorzusehen. Auch eine **Verpflichtung zur Festlegung von einheitlichen Kriterien für die Beurteilung von Verstößen** sowie eine **Einvernehmensherstellung zwischen BfJ und KJM im Fall der Anerkennung einer Selbstkontrolleinrichtung** wären wünschenswert, falls die Anerkennung einer Selbstkontrolleinrichtung nicht – wie ansonsten auch – unmittelbar Aufgabe der KJM sein soll.

b) Staatsferne Anerkennung einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung

In Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum NetzDG (Drs. 18/13013) wurde mit Blick auf die **Anerkennung einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung** formuliert, dass deren Entscheidungsgremien über Prüffälle „unter *Einbeziehung* der nach § 59 Absatz 2 des Rundfunkstaatsvertrags der Länder zuständigen Aufsichtsbehörden (Landesmedienanstalten)“ zu besetzen sind. Diese **Formulierung ist** aus Sicht der Landesmedienanstalten **nicht mit dem etablierten und bewährten System der Regulierten Selbstregulierung Deutschlands vereinbar**. So würde das Mitwirken von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der unabhängigen und staatsfernen Landesmedienanstalten in NetzDG-Prüfausschüssen beispielsweise konterkarieren, dass Selbstkontrolleinrichtungen auf die förmliche Anerkennung durch die Medienaufsicht angewiesen sind, bevor sie überhaupt als solche Einrichtung tätig werden können. Käme es zu einer

Bestellung der Mitglieder aus der Medienaufsicht durch eine Selbstkontrolleinrichtung (die nicht durch die Landesmedienanstalten, sondern durch das BfJ anerkannt wurde), wäre die Rollenverteilung im bisher funktionierenden System nicht mehr trennscharf. Daher wird die **Klarstellung** angeregt, dass die Entscheidungsgremien einer Selbstkontrolleinrichtung nach NetzDG unter **Anerkennung der Landesmedienanstalten** besetzt werden.

Darüber hinaus sehen die Landesmedienanstalten schon die Anerkennung einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung durch das Bundesamt für Justiz generell als problematisch an. Dies richtet sich nicht gegen die exzellente Arbeit des BfJ, die von den Landesmedienanstalten uneingeschränkt wertgeschätzt wird. Problematisch ist ausschließlich die **fehlende Staatsferne des Anerkennungsprozesses**, die aus der **Stellung des BfJ als Bundesoberbehörde** im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz folgt. Die **Staatsferne ist im Bereich der Meinungs- und Pressefreiheit ein zentrales Prinzip in der Bundesrepublik**, weshalb auch die Landesmedienanstalten staatsfern organisiert sind. Darüber hinaus ist der Ermessensspielraum des BfJ bei der Anerkennung einer Selbstkontrolleinrichtung ohne ersichtlichen Grund wesentlich geringer als jener der KJM.

c) Privatisierung von Rechtsdurchsetzung vermeiden

Das NetzDG birgt die Gefahr Rechtsdurchsetzung im Internet zu privatisieren. Plattformen müssen Entscheidungen im grundrechtsrelevanten Bereich der Meinungsäußerungsfreiheit treffen, Gericht und Behörde gleichzeitig spielen. Dass es problematisch sein könnte, wenn Plattformen wie facebook selbst prüfen und entscheiden, was rechtswidrig ist und was nicht, wurde bereits oft kritisiert. Wenn darüber hinaus Plattformen auch noch als Finanzier der Freiwilligen Selbstkontrolle Einfluss auf die Ausgestaltung des NetzDG ausüben könnten, sehen die Landesmedienanstalten dies kritisch. Für das Fernsehen ist das System der regulierten Selbstregulierung zweifelsfrei ein Erfolg, der aber eben auch darauf beruht, dass die Selbstkontrolleinrichtungen ein etabliertes und bewährtes Anerkennungsverfahren bei der KJM zu durchlaufen haben.

d) Beim Verfasser von Hate Speech ansetzen

Das Löschen eines Posts durch eine Plattform wird beim Verfasser von Hate Speech nur selten zu der Einsicht führen, etwas Falsches getan zu haben. Eine **konsequente Rechtsdurchsetzung durch Medienaufsicht und Staatsanwaltschaften** hat den großen Vorteil, dass sie **beim Verfasser als dem Verursacher der Rechtsverstöße ansetzt**. Nur wenn an einen Rechtsverstoß eine **Sanktion wie ein Strafverfahren, ein Bußgeld, eine Untersagung oder eine Beanstandung** geknüpft ist, kann **Unrechtsbewusstsein beim Verfasser entstehen**. Auch deshalb sollten die

Schnittstellen zwischen NetzDG und der Medienregulierung besser genutzt werden.

e) Transparenzpflichten ausweiten

Verbesserungen, die durch das NetzDG geschaffen wurden, sind die **grundlegenden Pflichten** für Anbieter sozialer Netzwerke **über den Umgang mit Nutzerbeschwerden in Transparenzberichten zu informieren** und einen **inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen**. Weiterreichende Vorgaben für die Ausgestaltung der Transparenzberichte würden die Vergleichbarkeit erhöhen. Zudem ist eine **Ausweitung der Zustellungsbevollmächtigten** auf rechtliche Belange abseits des NetzDG **wünschenswert**.

3. Fazit

Hass, Mobbing und Extremismus im Internet gehören zu den größten Problemen, die unsere Digitalgesellschaft zu lösen hat. Die Landesmedienanstalten kümmern sich seit ihrem Bestehen um eine **umfassende und tiefgreifende Adressierung des Problems auch auf rechtlicher Ebene**. Das Ziel des NetzDG, rechtswidrige Inhalte im Netz zu bekämpfen, war und ist richtig und wichtig. Die Landesmedienanstalten wünschen sich den Mut des Gesetzgebers, das NetzDG rasch zu überarbeiten und es an den entscheidenden Stellen anzupassen. Unser aller Ziel, rechtswidrige Inhalte im Netz zu bekämpfen, wird täglich relevanter. Die anstehenden Beratungen sollten eiligst aufgenommen werden. Die Landesmedienanstalten sind dafür jederzeit ansprechbar.

Stellungnahme als Sachverständiger für die öffentliche Anhörung zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz auf Einladung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags, 15. Mai 2019

von Mag. Dr. Matthias C. Kettemann, LL.M. (Harvard)
Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI)

Zentrale Aussagen

1. Der Prozess um die Verabschiedung des NetzDG hat die Debatte um die Rechtsdurchsetzung in privaten Kommunikationsräumen mit Relevanz für öffentliche Kommunikation nachhaltig befeuert. Mit Blick auf die vorliegenden Anträge und die Debatte im Rechtsausschuss, sowie unter Rückgriff auf die substantielle wissenschaftliche Literatur und die von einer großen Mehrheit gesellschaftlicher Akteure geäußerte Kritik verfügt der Gesetzgeber nun über eine ausreichend Wissensbasis, um das NetzDG weiterzuentwickeln.
2. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht erscheint es geboten, eine grundrechtssensible, gefahrenadäquate und zeitgemäße Regulierung der Anbieter sozialer Netzwerke im Kontext eines gewandelten Mediennutzungsverhaltens der Bevölkerung anzustreben. Als Ziel dieses Prozesses erscheint eine sensibel aufeinander abgestimmte Plattform- und Telemedienregulierung naheliegend, die besonders gefährdete Gruppen schützt und das Internet als Raum der Ausübung der Grundrechte sichert. Darüber hinaus ist bei gesetzgeberischen Ansätzen an die Plattformregulierung stets der europarechtlich verbindliche Grundsatz der Haftungsprivilegierung für Diensteanbieter mitzudenken, der eine normative Grenze darstellt.
3. Im Prozess der parlamentarischen Befassung mit dem NetzDG sollte die auch von Deutschland verabschiedete Empfehlung (2018)² des Ministerkomitees des Europarates an Mitgliedstaaten zu der Rolle und Verantwortung von Internet-Intermediären eine Rolle spielen.
4. Das NetzDG zielte ab auf die verbesserte *Rechtsdurchsetzung* in sozialen Netzwerken. Ob es dieses Ziel erreicht hat, kann mangels empirischen Datenmaterials nicht belastbar festgestellt werden. Indes hat das NetzDG aber sicher dazu geführt, dass die Debatte um die Governance von Meinungsäußerungen bei Anbietern sozialer Plattformen stärker öffentlich geführt wird. Darüber hinaus haben Plattformanbieter – nicht nur, aber auch – wegen des NetzDG in ihre Moderationskapabilitäten für den deutschen Sprachraum

investiert und diesen unverhältnismäßig stärker ausgebaut. Dank der Debatten um das NetzDG – und des gesellschaftlich eingeforderten transparenteren Auftretens wichtiger Diensteanbieter – ist der Erkenntnisstand über die Filterpraktiken weit höher als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.

5. Die vom NetzDG eingeforderten Transparenzberichte sind hilfreich, aber noch zu wenig aussagekräftig, die Pflichtangaben im Gesetz sind zu wenig konturiert. Zu wichtigen Fragen lassen sich nach derzeitigem Forschungsstand keine empirisch belastbaren Aussagen tätigen. Wenn vom Bundestag gewünscht wird, dass konkrete Aussagen zur Wirkung des NetzDG getroffen werden können (was sinnvoll ist), dann müssen die Anforderungen an die Transparenzberichte steigen.
6. Die zentralen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das NetzDG beziehen sich bekanntlich auf die Vereinbarkeit der faktischen Inzentivierung von 'Overblocking' (zur Vermeidung der Haftung in Zweifelsfällen) mit dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit. Diesem strukturellen Ungleichgewicht zulasten der Meinungsäußerungsfreiheit ist im Lichte der Bedeutung der Balance zwischen Grundrechten entschieden entgegenzutreten. Mögliche Schritte umfassen eine Reduktion der Liste der vom Gesetz erfassten Tatbestände, zumindest die Entfernung der Antragsdelikte, sowie die Einführung eines einfach zu handhabenden Wiederherstellungsanspruch für fälschlich gelöschte Inhalte.
7. Eine privatisierte Rechtsdurchsetzungsstruktur, wie sie das NetzDG vorsieht, spiegelt die Bedeutung der hybriden privaten Räume mit entscheidender Relevanz für die private wie öffentliche Kommunikation nicht wider. Gesetzgeberseitig ist stets in Erwägung zu ziehen, inwieweit das "Policing" von Meinungsäußerungen im Internetkontext in die Hände privater Akteure gegeben werden soll, deren Rolle zwischen Staat und Menschen noch nicht ausreichend rechtlich konturiert wurde.
8. Das BfJ ist nicht die geeignete Stelle, um mittels Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten Transparenzberichte als Steuerungsinstrumente einzusetzen. Als abhängige Behörde ist seine Rolle problematisch, da ein ministerieller Durchgriff zur Sanktionierung einzelner NetzDG-Umsetzungsansätze bei Diensteanbietern vom Gesetz her nicht ausgeschlossen ist. Auch die gesetzlich vorgesehene Einrichtung der regulierten Selbstregulierung wurde bisher noch nicht vom BfJ zertifiziert, obwohl seit Dezember 2018 ein Antrag der FSM vorliegt.
9. Noch immer wurde, soweit bekannt, weder eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung noch ein menschenrechtliches Impact Assessment durchgeführt. Aussagen zu ministeriellem Gesetzesmonitoring drangen bislang nicht an die Öffentlichkeit. Der Prozess der Evaluierung des NetzDG scheint ohne umfassende Rückbindung an bestehende Debatten in der Rechts- und Medienwissenschaft angestoßen worden zu sein. So zeichnet sich ab, dass Löschungen von rechtswidrigen Inhalten ohne Strafverfolgung zu Wiederholungsakten motivieren nicht zu einem Umdenken führen; damit steht der Regelungszweck des NetzDG in einem Spannungsverhältnis zu den Regelungsinhalten.

10. Anzudenken wäre, dass die parlamentarische Befassung mit dem NetzDG auch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse zu Mediatisierung und Medienkonvergenz sowie zur Priorisierung medienvermittelter Kommunikation abwägt. In der nachhaltigen Reform der Medien- und Kommunikationsordnung Deutschlands und Europas liegt wohl ein zentraler Schlüssel zur Sicherung gesellschaftlichen Zusammenhalts für das nächste Jahrzehnt. Die Neubefassung mit dem NetzDG ist in diesem Licht zwar nur ein erster, aber dennoch ein sehr wichtiger Schritt.

1. Gegenstand der Anhörung und der Stellungnahme

1.1. Gegenstand der Anhörung

Gegenstand der Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 15. Mai 2019 werden vier Anträge sein:

- Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Marcus Bühl, Joana Eleonora Cotar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD: „Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“, BT-Drucksache 19/81;
- Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Anke Domscheit-Berg, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: „Entwurf eines Gesetzes zur Teilaufhebung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“, BT-Drucksache 19/218;
- Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Netzwerkdurchsetzungsgesetz weiterentwickeln – Nutzerrechte stärken, Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken sicherstellen“, BT-Drucksache 19/5950;
- die Artikel 4 bis 6 des Gesetzentwurfs der Fraktion der FDP zur Stärkung der Bürgerrechte (Bürgerrechtstärkungs-Gesetz – BüStärG), BT-Drs. 19/204.

Die folgende Stellungnahme behandelt Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit den vorliegenden Anträgen sowie mit der Novellierung bzw. Aufhebung des NetzDG stellen und bettet diese ein in die normative Entwicklung des Rahmens der Medien- und Kommunikationsordnung.

1.2. Struktur der Stellungnahme

Der Einleitung folgt eine Vorstellung der Prägekräfte im Prozess der Governance von Meinungsäußerungen in digitalen Kommunikationsräumen (2.) und eine Kurzzusammenfassung zentraler Normen des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (3.). Sodann stelle ich zusammenfassend die Bewertung des NetzDG in der Wissenschaft dar (4.). Nach Verabschiedung des NetzDG legte der Europarat eine einflussreiche Empfehlung zur Regulierung von Intermediären vor, die in Abschnitt 5 vorgestellt wird, bevor in Abschnitt 6 Anforderungen an den globalen Ordnungsrahmen für soziale Medien diskutiert werden, die den Rahmen für die Reform des NetzDG bieten sollen (6.). Schließlich folgen Empfehlungen für eine weitere parlamentarische Befassung (7.) sowie ein Fazit (8.).

2. Governance von Meinungsäußerungen in digitalen Kommunikationsräumen

2.1. Sicherung von Zugang zum Internet und Zugang zu Internetinhalten als Voraussetzung der Ausübung von Menschenrechten online¹

Voraussetzung für die Ausübung der Menschenrechte im Internet sind der Zugang zum Internet (der durch staatliche Infrastrukturmaßnahmen sicherzustellen ist) und der Zugang zu Internetinhalten (der vor überschießender Zensur zu schützen ist). Das Völkerrecht schützt beide Zugangsdimensionen: Artikel 19 Abs. 2 des Zivilpaktes garantiert die Verbindungstechnologien mit seinem Verweis auf den Schutz von Meinungsäußerung durch „any [...] media of [one’s] choice“.² Die Menschenrechtskommission bestätigt dies in ihrem General Comment No. 34 zu Artikel 19.³

Während in manchen Staaten bereits ein Recht auf Internetzugang gesetzlich festgeschrieben ist oder sich aus dem Recht dogmatisch ableiten lässt,⁴ ist eine explizite Kodifizierung weder national noch international Voraussetzung für das Bestehen des Rechts. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen stecken den Rahmen ab, innerhalb dessen Deutschland die Sicherung des Zugangs zum Internet wie zu Internetinhalten garantieren muss.⁵

Ein Recht auf Zugang lässt sich dogmatisch als objektiv-rechtliche Grundrechtswirkung sowohl als eigenständiges Recht, umfasst vom Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 1 GG), aber auch als rechtlich geschützte Vorbedingung der Ausübung anderer Rechte konstruieren.⁶ Angesichts der zentralen Rolle, die das Internet inzwischen einnimmt,⁷ entspricht diese Grundrechtswirkung einer positiven Leistungspflicht des Staates: ein unmittelbar verfassungsrechtlicher Leistungsanspruch⁸ auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, die auch die

¹ Dieser Unterabschnitt greift zurück auf *Kettemann*, Menschenrechte im Multistakeholder-Zeitalter: Mehr Demokratie für das Internet, ZFMR 1, 2016, 24-36.

² Molly K. Land, Toward an International Law of the Internet, Harvard International Law Journal, 54 (2013), 393-458.

³ Menschenrechtskommission, Allgemeiner Kommentar zu Art. 19 IPbPR, CCPR/C/GC/34 vom 12.9.2011, Abs. 15: „States parties should take all necessary steps to foster the independence of these new media and to ensure access of individuals thereto.“

⁴ Vgl. EGMR, *Yildirim v. Türkei* (18.12.2012), No. 3111/10, Abs. 31: „in theory“ bestehe ein derartiges Recht in mehr als zehn Mitgliedstaaten des Europarates.

⁵ BVerfG, 1 BvL 10/10; 1 BvL 2/11 vom 18.7.2012, Rn. 94; BVerfG, 1 BvL 10/12 vom 23.7.2014, Rn. 74 („Dem Gesetzgeber steht ein Gestaltungsspielraum zu [...]; [dabei] ist er auch durch völkerrechtliche Verpflichtungen gebunden.“).

⁶ Neben dem Recht auf Internetzugang sind nach dieser Sicht übrigens auch die Sicherheit und Integrität der Kommunikationssysteme als objektiv-rechtliche Vorbedingung der Ausübung kommunikativer Rechte geschützt (dazu sehr instruktiv Wolfgang Hoffmann-Riem, *Freiheitsschutz in den globalen Kommunikationsinfrastrukturen*, 69 JZ 2/2014, 53-63 (53)).

⁷ So etwa Bundesgerichtshof, Urteil des III. Zivilsenats vom 24.1.2013, III ZR 98/12.

⁸ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Rn. 136: „Die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch ein Parlamentsgesetz erfolgen, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger enthält.“

Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst.“⁹

Zwischenmenschliche Beziehungen werden angesichts der Kommunikationsmöglichkeiten der Informationsgesellschaft maßgeblich über das Internet gepflegt. Es liegt am Gesetzgeber, die „jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten“ zu beachten und „die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen, die sich etwa in einer technisierten Informationsgesellschaft anders als früher darstellt.“¹⁰

Ein *Zugang* zum Internet alleine reicht allerdings nicht aus, um Grund- und Menschenrechte in der Digitalität zu sichern. Das Recht auf *Internetzugang* umfasst auch den Schutz legaler Inhalte im Internet. Hier erfüllen sowohl der Staat (2.2.) als auch der Privatsektor (2.3.) eine wichtige Rolle.

2.2. Rolle des Staates¹¹

Die Entwicklung des Internets beeinflusst privates und öffentliches Kommunikationsverhalten. Wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Jahr 2015 feststellte, ist das Internet eines der wichtigsten Mittel geworden, mit dem wir unsere Rechte ausüben, insbesondere die Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit. Das Internet stelle unverzichtbare Instrumente zur Teilhabe an Aktivitäten und Diskussionen von politischen Themen und Angelegenheiten allgemeinen Interesses zur Verfügung: „essential tools for participation in activities and discussions concerning political issues and issues of general interest.“¹² Das Internet nehme ein „a particularly important role with respect to the right to freedom of expression.“¹³

Aber die Freiheit der Meinungsäußerung im Internet hat auch negative Aspekte. In sozialen Plattformen finden wir immer noch Beispiele von Terrorismusverherrlichung, Völkermordleugnung, Inhalte, die die sexuelle Ausbeutung von Kindern wiedergeben, Hassrede und Desinformation. Die regulativen Herausforderungen für Staaten und andere Akteure sind beträchtlich. So heißt es in der auch von Deutschland im Ministerkomitee des Europarats angenommene Empfehlung von 2018 zu Rolle und Verantwortung von Internet-Intermediären: „the rise of the internet and related technological developments have created substantial

⁹ Ibid., Rn. 135.

¹⁰ Ibid., Rn. 138. Dieser Ansatz wird bestätigt in Hinblick auf Leistungen für Asylwerber durch BVerfG, 1 BvL 10/10; 1 BvL 2/11 vom 18.7.2012, Rn. 92 (Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG „[...] hängt von [...] den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten [ab]“); ebenso BVerfG, 1 BvL 10/12 vom 23.7.2014, Rn. 74 („Grundrecht [...] bedarf [...] der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber [ausgerichtet] an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen“).

¹¹ Dieser und der nächste Abschnitt greifen zurück auf *Kettemann*, *The Future of the NetzDG: Balanced Briefing Materials on the German Network Enforcement Act*, Deliberative Polling, Briefing Materials for Multistakeholder Discussion entwickelt für Stanford University, Center on Deliberative Democracy anlässlich des Internet Governance Forum Deutschland (2018).

¹² EGMR, *Cengiz and Others v. Turkey*, judgment of 1 December 2015, § 49.

¹³ Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries, 7 March 2018, PP 2.

challenges for the maintenance of public order and national security, for crime prevention and law enforcement, and for the protection of the rights of others. In sozialen Netzwerken hätten „targeted disinformation campaigns“¹⁴ destabilisierende Effekte auf demokratische Prozesse.

Die Staaten haben die Hauptverantwortung, die Grund- und Menschenrechte im digitalen Umfeld zu schützen. Alle von ihnen eingeführten Regulierungsrahmen, einschließlich Selbst- oder Ko-Regulierungsansätze, müssen wirksame Aufsichtsmechanismen enthalten und mit geeigneten Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung einhergehen.¹⁵ Staaten auferlegt nicht nur die negative Verpflichtung, das Recht auf freie Meinungsäußerung und andere Menschenrechte im digitalen Umfeld nicht zu verletzen, sondern auch eine positive Verpflichtung, die Menschenrechte zu schützen und ein regulatives Umfeld für alle zu schaffen, diese Rechte auch auszuüben.

In Anbetracht der Drittwirkung der Grundrechte schließt diese positive Verpflichtung – funktional gradiert – den Schutz von Einzelpersonen vor den Handlungen privater Parteien ein, besonders wenn sich die zwei Vertragsparteien nicht auf Augenhöhe begegnen (können). Staaten müssen sicherstellen, dass Unternehmen rechtlich und in der Praxis alle einschlägigen gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen einhalten. Dabei müssen Staaten insbesondere die Bedeutung von Steuer-, Kartell- und Datenschutzrecht erwägen, um ggf. mächtigen privaten Internetakteuren besondere Verpflichtungen aufzuerlegen.

2.3. Rolle von Unternehmen

Dem Privatsektor kommt eine besondere Rolle bei der Realisierung der Menschenrechte im Internet zu.¹⁶ Die weitaus meisten kommunikativen Räume im Internet befinden sich in privater Hand. Intermediäre, einschließlich Social-Media-Unternehmen, sind zu wichtigen normativen Akteuren geworden.¹⁷ Netzwerkeffekte und Fusionen haben dazu geführt, dass eine relativ kleine Anzahl wichtiger Intermediäre den Markt dominiert. Diese Unternehmen haben Pflichten nach internationalem und nationalem Recht. Im Einklang mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und dem Rahmen „Schutz, Achtung und Abhilfe“ („Ruggie-Prinzipien“)¹⁸ sollen Intermediäre die Menschenrechte ihrer Nutzer*innen (und anderer Betroffener) bei allen ihren Handlungen (einschließlich der Formulierung und Anwendung von Nutzungsbedingungen) respektieren und Abhilfe schaffen im Falle von negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte, die in direktem Zusammenhang mit ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten stehen.

¹⁴ Ibid., PP 3.

¹⁵ Ibid., Abs. 1.1.3.

¹⁶ Vgl. Kettemann, Hassrede und Katzenbilder: Wie können im globalen Netz nationale Gesetze respektiert werden?, in Jaume-Palasi/Pohle/Spielkamp (Hrsg.), *Digitalpolitik – eine Einführung* (2017) (iRights.info), 48-57.

¹⁷ Ende 2017 hatte Facebook 2 Milliarden aktive User, YouTube 1,5 Milliarden, WhatsApp 1,2 Milliarden, WeChat 889 Millionen, Instagramm 700 Millionen und Twitter 300 Millionen. Siehe Zakon, *Hobbes' Internet Timeline* 10.2.

¹⁸ Siehe 'Ruggie Principles': Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, UN Doc. A/HRC/17/31 vom 21.3.2011 ([deutsche Fassung](#)).

3. Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz und die ersten Transparenzberichte

3.1. Skizze des NetzDG

Das NetzDG trat am 1. Oktober 2017 in Kraft, wobei die wichtigsten Bestimmungen ab dem 1. Januar 2018 gelten. Derzeit sind vier Anträge auf vollständige oder teilweise Nichtigerklärung des NetzDG beim Bundestag anhängig.

§ 1 Abs. 1 NetzDG sieht vor, dass das Gesetz für Telemediendiensteanbieter gilt, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer*innen beliebige Inhalte mit anderen teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen (soziale Netzwerke). Nicht umfasst sind Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, Plattformen zur Individualkommunikation oder Plattformen zur Verbreitung spezifischer Inhalte. Abs. 2 sieht vor, dass das soziale Netzwerk im Inland mindestens zwei Millionen registrierte Nutzer*innen haben muss.

Zentrale Pflicht des NetzDG ist, dass soziale Netzwerke „offensichtlich rechtswidrige“ Inhalte binnen 24 Stunden nach Eingang einer Beschwerde löschen oder sperren müssen. Ein Inhalt ist dann „offensichtlich rechtswidrig“, wenn er sich ohne tiefere Prüfung als strafbar erweist. Über gemeldete Inhalte, die nicht offensichtlich rechtswidrig sind, müssen soziale Netzwerke spätestens innerhalb von sieben Tagen nach Eingang der Beschwerde entscheiden. In § 1 Abs. 3 sind strafbaren Handlungen im Sinne des Gesetzes aufgelistet.¹⁹ In strittigen Fällen (z.B.: Frage der Wahrheit/Unwahrheit einer Tatsachenbehauptung) kann das soziale Netzwerk Nutzer*innen vor der Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Beschwerde geben und die Frist überschreiten.

Wird die Berichtspflicht nicht eingehalten oder ein wirksames Beschwerdemanagement nicht vorgehalten, können Strafen bis zu 50 Millionen Euro verhängt werden. Ordnungswidrig handelt ein soziales Netzwerk nicht schon bei einer falschen (Nicht-)Sperrung, sondern nur dann, wenn es vorsätzlich oder fahrlässig strukturelle Mängel beim Beschwerdemanagement aufweist. Adressat des Bußgeldbescheids sind Leiterin oder Leiter der unternehmensinternen Beschwerdestelle oder eine Person aus der Leitung des sozialen Netzwerks.

¹⁹ Die vom Gesetz erfassten rechtswidrigen Inhalte sind solche, die folgende Tatbestände des Strafgesetzbuchs erfüllen: § 86 („Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen“), § 86a („Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen“), § 89a („Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“), § 91 („Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“), § 100a („Landesverräterische Fälschung“), § 111 („Öffentliche Aufforderung zu Straftaten“), § 126 („Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten“), § 129 („Bildung krimineller Vereinigungen“), § 129a („Bildung terroristischer Vereinigungen“), § 129b („Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland“), § 130 („Volksverhetzung“), § 131 („Gewaltdarstellung“), § 140 („Belohnung und Billigung von Straftaten“), § 166 („Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen“), § 184b („Verbreitung, Erwerb und Besitz kinderpornographischer Schriften“) in Verbindung mit § 184d („Zugänglichmachen pornographischer Inhalte mittels Rundfunk oder Telemedien“), §§ 185 bis 187 („Beleidigung“, „Üble Nachrede“, „Verleumdung“), § 201a („Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs durch Bildaufnahmen“), § 241 („Bedrohung“) oder § 269 („Fälschung beweiserheblicher Daten“).

Darüber hinaus sieht das NetzDG eine Berichtspflicht für Netzwerke vor, die im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erhalten. Der Bericht muss folgendes umfassen: Informationen zum Umgang mit Beschwerden über strafbare Inhalte auf der Plattform, insbesondere die Mechanismen zur Übermittlung von Beschwerden über strafbare Inhalte und die Entscheidungskriterien für Löschung und Sperrung von strafbaren Inhalten, die Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Beschwerden über strafbare Inhalte sowie die Anzahl der Beschwerden, die im Berichtszeitraum zur Löschung oder Sperrung des beanstandeten Inhalts führten. Mit dem NetzDG wurde auch eine Auskunftspflicht für soziale Netzwerke eingeführt. Wer im Anwendungsbereich des Gesetzes in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht verletzt wird, kann von dem Betreiber des sozialen Netzwerks Auskunft darüber verlangen, wer die Rechtsverletzung begangen hat.

3.2. Transparenzberichte

Zwei der halbjährlich fälligen Berichte sind bisher unternehmensseitig vorzulegen gewesen.²⁰ Sechs Anbieter haben bis zum 3.1.2019 im Bundesanzeiger Berichte über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte veröffentlicht: "Change.org San Francisco, Facebook Ireland Limited Dublin, Google Mountain View, The Jodel Venture GmbH Berlin, Twitter International Company Dublin und YouTube San Bruno".²¹ Ob die Berichte den Anforderungen des NetzDG genügen, muss das BfJ beurteilen. Beim BfJ sind nach Auskunft der Bundesregierung 800 Verfahren im Hinblick auf das NetzDG eingeleitet worden, wovon der überwiegende Teil auf Meldungen durch Nutzer*innen beruht. Bußgelder wurden durch das BfJ bislang noch nicht verhängt.

Je zwei Transparenzberichte liegen vor.²² Diese sind hilfreich, um generelle Aussagen über Trends des Beschwerdeaufkommens und -managements zu machen. Auffallend sind aber die niedrigen Zahlen mancher Anbieter und die mangelnde Aussagekraft der gesammelten Daten. Bei Facebook wurden im Zeitraum zwischen 1. Juli 2018 und 31. Dezember 2018 nur insgesamt 1.048 Inhalte in 500 NetzDG-Beschwerden gemeldet. Ca. 35% der Beiträge wurden schließlich gelöscht. Noch mehr Meldungen als bei YouTube (ca 250.000) gingen im zweiten Halbjahr 2018 bei Twitter ein (256.462 Beschwerden). Die Unternehmen weisen soweit ersichtlich eine starke Präferenz aus, Inhalte nach dem Maßstab der Gemeinschaftsstandards zu moderieren.

²⁰ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Manuel Höferlin, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6739 – Evalüierung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes und Transparenzberichte.

²¹ Ibid., 2.

²² Facebook, Facebook veröffentlicht zweiten NetzDG-Transparenzbericht, 31.1.2019. Vgl. weiters YouTube, Entfernungen von Inhalten nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz, Google+ - Entfernungen von Inhalten nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz, Google Transparenzbericht.

4. Zusammenfassende Darstellung der Bewertung des NetzDG in der Wissenschaft

Die Verabschiedung des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG)²³ wurde durch Ängste vor äußeren Einflüssen bei den Bundestagswahlen motiviert und hatte zum Ziel, soziale Netzwerke von strafrechtlich verbotenen Inhalten freizuhalten. Es wurde gegen den Rat der großen Mehrheit (aber nicht aller²⁴) der 28 Stellungnahmen,²⁵ darunter des UN-Sonderberichterstatters für Meinungsäußerungsfreiheit²⁶ und der meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen,²⁷ angenommen. Zentraler Regelungsgehalt des NetzDG ist die Anbietern sozialer Netzwerke auferlegte Pflicht, offensichtlich rechtswidrige Inhalte innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde sicherzustellen sowie andere rechtswidrige Inhalte unverzüglich, in der Regel innerhalb von sieben Tagen nach Eingang der Beschwerde, zu löschen (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 NetzDG).

Das NetzDG wurde kontrovers aufgenommen und wurde mit Recht kritisiert.²⁸ Zum 12. April 2018 zählte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags 26 rechtswissenschaftliche Beiträge, die sich mit dem NetzDG vor und nach Inkrafttreten auseinandersetzen.²⁹ Inzwischen liegen weitere vor.³⁰ Die überwältigende Mehrheit kritisiert das NetzDG aus sehr ähnlichen Gründen. Folgende Argumente werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur regelmäßig gegen bzw. für die Bestimmung des Gesetzes angeführt, wobei numerisch bei weitem die kritischen Stimmen in der Forschung – wie ausgeführt – überwiegen:³¹

- Kritiker*innen argumentieren, dass zivilrechtliche Instrumente (wie die einstweilige Verfügung) Betroffenen bei der Suche nach den Verfasser*innen problematischer Inhalte besser helfen könnten und das Gesetz überflüssig machten. Befürwortende argumentieren indes, dass bestehende zivilrechtliche Instrumente wie die einstweilige Verfügung (§§ 935 ff. ZPO) bei Bedarf zusätzlich zum Gesetz bestehen blieben, das Gesetz aber mit neuen Auskunftspflichten den Zugriff auf Täter*innen erleichtere.
- Im Hinblick auf die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses argumentieren Befürworter*innen des NetzDG, dass der Bundestag eine Reihe öffentlicher Anhörungen

²³ Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG).

²⁴ Vgl. *Schwartzmann*, GRUR-Prax 2017, 317, 319; *Schiff*, MMR 2018, 366 ff.; *Magen*, VVDStRL 77 (2018), 67ff; *Roßnagel et al*, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, *Forum Privatheit Policy Paper* (2018).

²⁵ BMJV, NetzDG, *Stellungnahmen*.

²⁶ Letter of the Special Rapporteur for freedom of opinion and expression to the German Ambassador at the United Nations in Geneva, OL DEU 1/2017.

²⁷ *Beckedahl*, Breites Bündnis stellt sich mit Deklaration für die Meinungsfreiheit gegen Hate-Speech-Gesetz, 11.4.2017, netzpolitik.org.

²⁸ Vgl. *Schulz*, Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – the Case of the German NetzDG, *HIIG Discussion Paper Series 2018-01* (im Erscheinen in Marion Albers and Ingo Sarlet (eds.), *Personality and Data Protection Rights on the Internet* (2019)).

²⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Diskussion in der rechtswissenschaftlichen Literatur, 12. April 2018, [WD 10 – 3000 – 022/18](http://www.wd10-3000-022/18).

³⁰ Vgl. die Verweise in *Peukert*, MMR 2018, 572, FN 2, insb. *Guggenberger*, ZRP (2017), 98; *Nolte*, ZUM (2017), 552.

³¹ Eigene summarische Darstellung auf Grundlage der gesichteten Literatur.

durchgeführt und ausgewählte Mitglieder der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft zur Teilnahme eingeladen habe. Kritiker*innen argumentieren indes, dass der Prozess der Verabschiedung von Gesetzen oder Verordnungen, die für Internet-Intermediäre gelten, weit transparenter sein sollte und dass der Prozess der Einführung des NetzDG diesen Kriterien nicht entsprochen habe, wobei insbesondere der Zeitdruck in der vorparlamentarischen und parlamentarischen Befassung kritisiert wird.

- Befürworter*innen weisen auch darauf hin, dass der Meinungsfreiheit keine zusätzlichen Grenzen gesetzt würden, da das Onlinestellen illegaler Inhalte (und das Verfassen derartiger Äußerungen), die von sozialen Netzwerken blockiert werden müssten, bereits jedes strafbewehrt sei. Kritiker*innen argumentieren jedoch, dass dies den Nachweis von Vorsatz und Schuld des handelnden Nutzers erforderlich mache, was angesichts der knappen Fristen nicht sichergestellt werden könne. In Bezug auf wesentliche rechtliche Änderungen argumentieren Befürworter*innen, dass sich das Gesetz lediglich auf schwerere Straftaten konzentriere und keine neuen Tatbestände einführe. Kritiker*innen stellen weiters fest, dass das Gesetz nicht die komplexe Unterscheidung zwischen rechtswidrigen und (lediglich) gemeinschaftsstandardwidrigen Inhalten reflektiere.
- Ferner wird kritisiert, dass Deutschland keine umfassende Folgenabschätzung zu den Menschenrechten vorgenommen habe, um mögliche negative Auswirkungen des NetzDG auf die Menschenrechte zu untersuchen und ggf. abzumildern.
- Während Kritiker*innen davon ausgehen, dass autokratische Regierungen Gesetze wie das NetzDG als Vorbild nutzten, um ähnliche Gesetze zur Unterdrückung abweichender Stimmen einzuführen, argumentieren Befürworter*innen, dass dies nicht Einfluss auf die Bewertung des NetzDG haben solle.
- Mit Blick auf europäisches Recht argumentieren positive Stimmen aus der Wissenschaft, dass das NetzDG den freien Dienstleistungsverkehr nicht behindere (Art. 56 AEUV). Bestimmte Eingriffe in die vier Freiheiten im Binnenmarkt seien notwendig, um schwere Straftaten zu bekämpfen. Dies werde auch so im EU-Recht respektiert. Kritiker*innen argumentieren dagegen, dass das NetzDG in den freien Dienstleistungsverkehr eingreife. Die Verpflichtung, einen inländischen zugelassenen Empfänger zu benennen, erweise sich auch im Hinblick auf Art. 3 der E-Commerce-Richtlinie als problematisch und würde u.a. die in den EU-Verträgen garantierte Niederlassungsfreiheit behindern.
- Befürworter*innen argumentieren, dass Anbieter sozialer Netzwerke in der EU unter die Ausnahmeregelung von Art. 3 (4) der Richtlinie fallen (Rechtsvorschriften, die zur Wahrung der öffentlichen Ordnung erforderlich sind). Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 14 Absatz 3 der E-Commerce-Richtlinie entsprechend Verfahren zur Inhaltsgovernance vorsehen. Kritiker*innen argumentieren, dass Art. 3 der RL Regelungen zum Binnenmarkt enthalte und dass das NetzDG gegen das Herkunftslandprinzip verstoße. Unterstützer verweisen auf Art. 14 der RL, der eine Haftungsausnahme für Hostinganbieter enthält. Sie verlören ihr Privileg nur, wenn sie nicht sofort reagieren, sobald sie benachrichtigt wurden ('notice-and-take-down'). Kritiker*innen

argumentieren, dass der Zweck der Richtlinie es sei, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen in Europa zu harmonisieren, und unterschiedliche nationale Zeitpläne diesem Zweck zuwiderlaufen würden.

- Hinsichtlich der formalen Gesetzgebungskompetenz für das NetzDG verweisen Befürworter*innen auf die Bundeskompetenz für „Recht der Wirtschaft“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Grundgesetz). Kritiker*innen widersprechen und argumentieren, dass das NetzDG entgegen der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsordnung zwischen Bundes- und Länderebene gemäß Art. 70 Abs. 1 GG beschlossen wurde.
- Befürworter*innen sind der Ansicht, dass das NetzDG keine neue Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit darstelle. Ihnen zufolge diene das Gesetz lediglich dazu, die bereits bestehende gesetzliche Verpflichtung von Intermediären, strafbare Inhalte spätestens nach Inkennzeichnung zu entfernen, besser zu effektuieren. Der Entwurf beziehe sich explizit auf strafbare Inhalte; diese unterfielen nicht dem Schutz der Meinungsfreiheit. Kritiker*innen argumentieren hingegen, dass das Gesetz erheblich gegen Grundrechte verstoße, da es unverhältnismäßig stark in die Meinungsäußerungsfreiheit, die Medienfreiheiten und die wirtschaftlichen Rechte von Anbietern sozialer Netzwerke eingreife. Die wesentlichen Überwachungspflichten und die strengen Fristen zum Löschen seien im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 GG unverhältnismäßig.
- Des Weiteren verstoße das NetzDG, so die Kritik, gegen Art. 3 GG (Gleichheit vor dem Gesetz), weil Anbieter sozialer Netzwerke anders behandelt werden als andere Mediendienstanbieter. Befürworter*innen argumentieren, dass der Einsatz privater Akteure zur Durchsetzung öffentlicher Vorschriften ein etablierter gesetzlicher Ansatz sei. Da sich die Intermediäre von anderen Mediendienstanbietern unterscheiden, sei eine spezifische Regulierung eine gerechtfertigte Ungleichbehandlung. Die Anwendbarkeit des Gesetzes auf Social-Media-Netzwerke mit mehr als 2 Millionen registrierten Nutzer*innen spiegle die besondere Bedeutung dieser marktmächtigen Plattformen wider und sei eine legitime unterschiedliche Behandlung.
- Befürworter*innen sehen es nicht kritisch, dass das Bundesamt für Justiz (das direkt dem Justizministerium unterstellt ist) das NetzDG durchsetzt. Kritiker*innen argumentieren, dass dies dem Prinzip der Unabhängigkeit der Medien widerspreche und einer weisungsgebundenen Behörde, die keine Regulierungskompetenz hat, neben durchführenden auch regulative Aufgaben aufbürdet.
- Kritische Stimmen aus der Forschung merken an, dass es innerhalb des NetzDG keine angemessenen Verfahren gäbe, um rechtlich geschützte Interessen des Einzelnen sicherzustellen. Befürworter*innen argumentieren, dass die individuellen Nutzer*innen, deren Inhalte gelöscht werden, nicht Teil des Verwaltungsverfahrens seien, weil sie nicht den Geldbußen unterworfen werden, die am Ende des Verfahrens stehen können.
- In Bezug auf die Auswirkungen des NetzDG argumentieren Befürworter*innen des Gesetzes, dass sich Unternehmen nicht über die kurzen Fristen beschwert hätten. Der größte Teil der Inhalte werde innerhalb des Zeitrahmens entfernt, den auch der Code of

Conduct der EU vorsehe. Das NetzDG sehe bereits in seiner jetzigen Form eine Verlängerung der 7-Tage-Frist vor, wenn Tatsachen festgestellt werden müssten. Kritiker*innen argumentieren, dass die 24-Stunden-Frist für das Entfernen von „offensichtlich rechtswidrigen“ Inhalten im Licht der Kontextgebundenheit von Sprache sehr kurz bemessen sei. Die Durchführung solcher Beurteilungen dauere normalerweise viel länger. Anbietern fehlen häufig sowohl notwendige Informationen über den Kontext als auch die erforderlichen Instrumente zur Informationsbeschaffung, um die Situation zu verbessern. Dies würde zu extensivem “Überlöschen”/Overblocking führen. Unterstützer*innen argumentieren dagegen, dass das neue Gesetz nicht verlange, dass soziale Netzwerke ihre Plattformen proaktiv nach rechtswidrigen Inhalten durchsuchten. Eine solche Pflicht sei ja schon in der E-Commerce-Richtlinie verboten.

- Kritisch wird angemerkt, dass jede falsche Löschung praktisch unabänderbar sei, insbesondere wenn faktisch wie rechtlich kaum praktikable Wiederherstellungsmöglichkeiten existierten und Einzelpersonen nur ein Rechtsweg über die Zivilgerichte offen stünde.

5. Zentrale Gehalte der Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees des Europarates an Mitgliedstaaten zu der Rolle und Verantwortung von Internet-Intermediären

Seit Inkrafttreten des NetzDG sind auf europäischer wie internationaler Ebene mehrere normative Prozesse mit Bezug zu Intermediären und deren Regulierung gestartet oder beendet worden. Für eine eventuelle Neufassung des NetzDG von zentraler Bedeutung ist namentlich auch die von Deutschland verabschiedete Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees des Europarates an Mitgliedstaaten zu der Rolle und Verantwortung von Internet-Intermediären.³²

Da diese in der bisherigen wissenschaftlichen Debatte – mit einer Ausnahme³³ – wenig Beachtung fand, seien die zentralen Passagen³⁴ wiedergegeben und ihr Bezug zum NetzDG hervorgehoben:

(in Bezug auf Staaten)

1.3.7. States should ensure, in law and in practice, that intermediaries are not held liable for third-party content which they merely give access to or which they transmit or store. State authorities may hold intermediaries co-responsible with respect to content that they store if they do not act expeditiously to restrict access to content or services as soon as they become aware of their illegal nature, including through notice-based

³² [Recommendation](#) CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries.

³³ *Schulz*, *Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – the Case of the German NetzDG*, [HIIG Discussion Paper Series 2018-01](#) (im Erscheinen in Marion Albers and Ingo Sarlet (eds.), *Personality and Data Protection Rights on the Internet* (2019)).

³⁴ Hervorhebung durch den Verfasser.

procedures. **State authorities should ensure that notice-based procedures are not designed in a manner that incentivises the take-down of legal content, for example due to inappropriately short timeframes.** Notices should contain sufficient information for intermediaries to take appropriate measures. Notices submitted by States should be based on their own assessment of the illegality of the notified content, in accordance with international standards. Content restrictions should provide for notice of such restriction being given to the content producer/issuer as early as possible, unless this interferes with ongoing law-enforcement activities. Information should also be made available to users seeking access to the content, in accordance with applicable data protection laws.

1.2.1. Any legislation applicable to internet intermediaries and to their relations with States and users should be accessible and foreseeable. **All laws should be clear and sufficiently precise to enable intermediaries, users and affected parties to regulate their conduct.** The laws should create a safe and enabling online environment for private communications and public debate and should comply with relevant international standards.

Sowohl die kurzen Löschzeiten (24 Stunden) als auch vage Bestimmung im NetzDG stehen in einem starken Spannungsverhältnis zu diesen beiden Abschnitten der Empfehlung.

1.3.2. **State authorities should obtain an order by a judicial authority or other independent administrative authority, whose decisions are subject to judicial review, when demanding intermediaries to restrict access to content.** This does not apply in cases concerning content that is illegal irrespective of context, such as content involving child sexual abuse material, or in cases where expedited measures are required in accordance with the conditions prescribed in Article 10 of the Convention.

Die privaten Akteuren übertragene Prüfhöhe widerspricht im Ergebnis diesem Abschnitt, da durch das NetzDG Unternehmen in die Pflicht genommen werden, durch Aufbau entsprechender Prüfkapazitäten das Erfüllen einzelner Straftatbestände binnen kurzer Frist zu überprüfen. Das Argument, dass keine unmittelbare Aufforderung der Zugangerschwerung/-verhinderung erfolge, ist nicht stichhaltig.

1.1.2. **Laws, regulations and policies applicable to internet intermediaries, regardless of their objective or scope of application, including commercial and non-commercial activities, should effectively safeguard human rights and fundamental freedoms, as enshrined in the European Convention on Human Rights, and should maintain adequate guarantees against arbitrary application in practice.**

Es ist nicht unmittelbar ersichtlich, inwieweit Grundrechtsschutz im NetzDG ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde. Garantien gegen willkürliche Anwendung in der Praxis scheinen im NetzDG ebenso wenig auf.

1.1.3. **States have the ultimate obligation to protect human rights and fundamental freedoms in the digital environment.** All regulatory frameworks, including self- or co-

regulatory approaches, should include **effective oversight mechanisms** to comply with that obligation and be accompanied by appropriate redress opportunities.

Das NetzDG enthält keine effektiven Kontrollmechanismen. Das BfJ ist nicht eine geeignete Behörde, da es durch das NetzDG Regulierungskompetenzen (etwa hinsichtlich der Ausgestaltung der Transparenzberichte) erhält, ohne eine Regulierungsbehörde zu sein.

1.1.4. The process of enacting legislation or regulations applicable to internet intermediaries should be transparent and inclusive. **States should regularly consult with all relevant stakeholders** with a view to ensuring that an appropriate balance is struck between the public interest, the interests of the users and affected parties, and the interests of the intermediary. **Before adopting legislation or regulations, States should conduct human rights impact assessments** to understand and prevent or mitigate any potential negative impact on human rights.

Die Konsultationsphase vor Einführung des NetzDG war vergleichsweise kurz. Es ist nicht bekannt, dass vor Verabschiedung des NetzDG ein menschenrechtliches Impact Assessment durchgeführt wurde. Bei einer eventuellen Neufassung des Gesetzes eine derartige Menschenrechtsfolgenabschätzung.

(in Bezug auf Unternehmen)

2.1.2. **The responsibility of intermediaries to respect human rights and to employ adequate measures applies regardless of their size, sector, operational context, ownership structure or nature.** The scale and complexity of the means through which intermediaries meet their responsibilities may vary, however, taking into account the severity of impact on human rights that their services may have. **The greater the impact and the potential damage to the objects of legal protection and the higher the value of the services for the exercise of human rights, the greater the precautions that the intermediary should employ** when developing and applying their terms and conditions of service, community standards and codes of ethics aiming, notably, to prevent the spread of abusive language and imagery, of hatred and of incitement to violence.

2.2.1. Internet intermediaries should ensure that **all terms of service agreements** and policies specifying the rights of users and all other standards and practices for content moderation and the processing and disclosure of user data **are publicly available in clear, plain language and accessible formats.** [...]

2.3.3. Any **restriction of content** should be **limited in scope to the precise remit of the order or request and should be accompanied by information to the public, explaining which content has been restricted and on what legal basis.** Notice should also be given to the user and other affected parties, unless this interferes with ongoing law-enforcement activities, including information on procedural safeguards, opportunities for adversarial procedures for both parties as appropriate and available redress mechanisms.

2.3.4. All members of staff of intermediaries who are engaged in content moderation should be given **adequate initial and ongoing training on the applicable laws and international human rights standards, their relationship with the intermediaries' terms of service and their internal standards, as well as on the action to be taken in case of conflict**. Such training may be provided internally or externally, including through associations of intermediaries, and its scope should correspond to the importance of the intermediaries' role and the impact that their actions may have on the ability of users to exercise their freedom of expression. Staff should also be provided with appropriate working conditions. This includes the allocation of sufficient time for assessing content and opportunities to seek professional support and qualified legal advice where necessary.

2.3.5. Automated means of content identification are useful to prevent the reappearance of specific items of previously restricted content. Due to the current limited ability of automated means to assess context, intermediaries should carefully assess the human rights impact of automated content management, and should ensure human review where appropriate. They should take into account the risk of an overrestrictive or too lenient approach resulting from inexact algorithmic systems, and the effect these algorithms may have on the services that they provide for public debate. Restrictions of access to identical content should not prevent the legitimate use of such content in other contexts. [...]

2.5. Access to an effective remedy

2.5.1. **Internet intermediaries should make available – online and offline – effective remedies and dispute resolution systems that provide prompt and direct redress in cases of user, content provider and affected party grievances.** While the complaint mechanisms and their procedural implementation may vary with the size, impact and role of the internet intermediary, all remedies should allow for an impartial and independent review of the alleged violation. These should – depending on the violation in question – result in inquiry, explanation, reply, correction, apology, deletion, reconnection or compensation.

2.5.2. **Complaint mechanisms, including notice-based procedures, should comply with applicable procedural safeguards and should be accessible, equitable, compatible with rights, transparent and affordable.** They should also include built-in safeguards to avoid conflicts of interest when the company is directly administering the mechanism, for example, by involving oversight structures. Complaints should be handled without unwarranted delays and the relevant mechanisms should not negatively impact the opportunities for complainants to seek recourse through independent national, including judicial, review mechanisms.

2.5.3. Intermediaries should ensure that all users and other parties affected by their actions have full and easy access to transparent information in clear and easily understandable language about applicable complaint mechanisms, the various stages of the procedure, indicative time frames and expected outcomes.

[...]

2.5.5. Intermediaries should seek to provide access to alternative review mechanisms that can facilitate the resolution of disputes that may arise between users. Intermediaries should not, however, make alternative dispute mechanisms obligatory as the only means of dispute resolution.

2.5.6. Intermediaries should engage in dialogue with consumer associations, human rights advocates and other organisations representing the interests of users and affected parties, as well as with data protection and other independent administrative or regulatory authorities, to ensure that their complaint mechanisms are designed, implemented, evaluated and improved through participatory processes. They should also regularly analyse the frequency, patterns and causes of complaints received in order to learn lessons to improve their policies, procedures and practices and prevent future grievances.

Diese Pflichten von Intermediären sind nur ansatzweise umgesetzt. In einer Neufassung des NetzDG ist zu überlegen, ob die Bedeutung des Rechtsschutzes gegen Meinungsäußerungs-Governance-Entscheidungen im Gesetz entsprechend reflektiert werden sollte und ob die Transparenzberichte verstärkt auch auf in der Empfehlung angemahnte Aspekte (wie Transparenz von AGB-Änderungen und menschenrechtssensibles, offenes Beschwerdemanagement) eingehen soll.³⁵

6. Globalkontext: neuer Ordnungsrahmen für soziale Medien?

An der Entwicklung und Durchsetzung neuer Regeln für soziale Medien führt angesichts ihrer Reichweite und der gewandelten Kommunikationspraktiken heutiger Mediennutzer*innen kein Weg vorbei.³⁶ Das, was wir eine politische Öffentlichkeit nennen, die Artikulation und die Aggregation von Meinungen, findet immer stärker auf Internetplattformen statt. Um die Defizite bestehender Regulierungsversuche zu überwinden und ethische Probleme damit zu vermeiden, können die folgenden fünf Leitlinien als Orientierung dienen:

- (1) Neue Regeln für soziale Medien müssen aufbauen auf dem Bekenntnis aller Stakeholder – insbesondere der Staaten und der Unternehmen – zu einer geteilten, rollenspezifischen Verantwortung für den Schutz des Rechts und der Menschenrechte. Die Verantwortung allein auf Nutzer*innen zu übertragen, greift zu kurz.

³⁵ Dazu siehe gleich unten, 8.

³⁶ Die Ausführungen in diesem Abschnitt gehen zurück auf *Kettemann*, Internationale Regeln für soziale Medien. Menschenrechte wahren und Desinformation bekämpfen, Global Governance Spotlight 2/2019, Stiftung Entwicklung und Politik (sef:) (Bonn, 2019), <http://www.sef-bonn.org/publikationen/global-governance-spotlight/22019.html> = Kettemann, International Rules for Social Media. Safeguarding human rights, combating disinformation, Global Governance Spotlight 2/2019 (Development and Peace Foundation (sef:), Bonn, 2019), <https://www.sef-bonn.org/en/publications/global-governance-spotlight/22019.html>

- (2) Staaten sollten neue Regulierungsprozesse für soziale Medien nicht dazu verwenden, partikulare Interessen durchzusetzen, die dem Ziel der Völkerrechtsgemeinschaft zuwiderlaufen, das Internet menschenrechts- und entwicklungsorientiert zu gestalten. Insbesondere sollten Staaten nicht versuchen, bestehende Prozesse zu duplizieren, wenn ihnen die Themenführerschaft in einem Verfahren abhandenkommt.
- (3) Staaten müssen an ihre Selbstverpflichtung u.a. im Schlussbericht der *Group of Governmental Experts* von 2015 erinnert werden, dass das Völkerrecht insgesamt auf das Internet anzuwenden ist. Namentlich sind Staaten dazu verpflichtet, sich völkerrechtswidriger Interventionen (via soziale Medien und in diesen) zu enthalten.
- (4) Unternehmen müssen sich in gutem Glauben an Normsetzungsprozessen beteiligen und nicht versuchen, diese unter Verweis auf Selbstregulierung zu unterlaufen. Gleichzeitig sollte bei internationalen Verhandlungen durchaus der mögliche Nutzen einer Selbstregulierung anerkannt werden. Diese muss aber die bestehende staatliche Rechts(schutz)infrastruktur unterstützen und ergänzen, nicht schwächen oder ersetzen.
- (5) Unzureichend ist bislang die Regulierung von Algorithmen, die in sozialen Medien sowohl die Vorschlagsselektion als auch die Löschpraxis bestimmen. Automatische Entscheidungssysteme sind menschenrechtssensibel auszugestalten. Eine grundlegendere Debatte über die Regulierung von Algorithmen als Steuerungsinstrumente der Governance von Meinungsäußerungen in sozialen Medien steht noch aus.

7. Empfehlungen für eine weitere parlamentarische Befassung

Vor dem Hintergrund des Verhältnisses von Staat und Unternehmen in der Digitalität (2.), der Bewertungen des NetzDG in der Wissenschaft (4.) und der zentralen Bestimmungen der Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees des Europarates (5.) sowie einer knappen Sichtung globaler normativer Ansätze an die Regulierung von Online-Kommunikationsräumen mit Einwirkung auf Anbieter sozialer Plattformen (6.) sind folgende Empfehlungen für die weitere parlamentarische Befassung mit dem NetzDG auszusprechen.

(7.1.) Beibehaltung sinnvoller Regelungen

Das NetzDG enthält Regelungen, die unbestritten sinnvoll sind. Dazu gehören u.a. die Verpflichtung zur Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten, die Verpflichtung für Intermediäre, Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden zu entwickeln und Berichte über das Beschwerdemanagement zu erstatten. Diese normativen Schritte dürfen nicht rückgängig gemacht werden.

(7.2.) Optimierung der Inputfaktoren für das Gesetzgebungsverfahren

Noch zum jetzigen Zeitpunkt kann eine Gesetzesfolgenabschätzung angefordert werden. Jedenfalls sollte das BfJ im Rahmen der Sichtung der Transparenzberichte eine umfassende

Bewertung des Einflusses des NetzDG sowie der Qualität der Berichte vornehmen und diese zur Diskussion stellen. Abschnitt 1.1.4. der Empfehlung des Europarates fordert klar die Durchführung von menschenrechtlichen Impact Assessments.

Der Zeitrahmen der parlamentarischen und vorparlamentarischen Befassung muss sachadäquat sein.

In allen Phasen der normativen Entwicklung des Kommunikationsraums Internet sollte der Gesetzgeber auf adäquate Multistakeholderbeteiligung setzen.³⁷ Die starke und politisierte deutsche Netzgemeinschaft kann wertvolle Inputs liefern.

(7.3.) Entwicklung neuer Formate der Zusammenarbeit der Stakeholder in Bezug auf die Regulierung des Kommunikationsraums Internet

Angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit haben sowohl der Staat als auch Plattformanbieter ein großes Interesse an der Reduktion von strafrechtlich verbotenen Äußerungen und sozial abträglichem kommunikativem Verhalten. Perspektivisch ist daher, ohne die besondere Verantwortung des Bundestags zu relativieren, eine Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, inklusive der Wissenschaft, Plattformanbietern, und staatlichen Behörden in allen Phasen der Entwicklung neuer Normen geboten. Diese Kanäle können sofort eröffnet werden und als Ergänzung zu rechtsförmigem Handeln das staatliche Lenkungsrepertoires vergrößern. Abschnitt 1.1.4 der Empfehlung des Europarates hält fest, dass regelmäßige Konsultationen mit allen Stakeholdern zu einer besseren Ausbalancierung der je eigenen Interessen führen.

(7.4.) Grundlegende Debatte über die Rolle von privaten Akteuren als Quasi-Gerichte für Online-Inhalte

Nicht nur, aber gerade im NetzDG wird die Rechtsdurchsetzung in private Hände gelegt. Eine privatisierte Rechtsdurchsetzungsstruktur, wie sie das NetzDG vorsieht, spiegelt die Bedeutung der hybriden privaten Räume mit öffentlicher Relevanz nicht wider. Mit Blick auf die Wirkung des NetzDG ist die Bedeutung sozialer Netzwerke als öffentliche Foren für private und öffentliche, mediatisierte Kommunikation stärker hervorzuheben.

Abschnitt 1.3.2. der Empfehlung des Europarates betont, dass staatliche Behörden eine (im Regelfall) richterliche Genehmigung für Inhaltsbeschränkungsforderungen an Intermediäre benötigen; gegen dies sollte der Rechtsweg offen stehen. Während bei der Inzentivierung der raschen Löschung von inkriminierten Inhalten diese Anforderungen formal nicht greifen, ist gesetzgeberseitig stets in Erwägung zu ziehen, inwieweit das "Policing" von Meinungsäußerungen im Internetkontext in die Hände privater Akteure gegeben werden soll, bevor durch Gerichte die Grundrechtsdogmatik ausreichend konturierte wurde oder zumindest Intermediäre auf rechtstaatlichen Verfahren nachgebildete Rechtsschutzmöglichkeiten verpflichtet wurden.³⁸

³⁷ Kettemann, Menschenrechte im Multistakeholder-Zeitalter: Mehr Demokratie für das Internet, ZFMR 1, 2016, 24-36.

³⁸ Siehe dazu auch (7.8.)

Plattformen sind (zur Zeit) noch nicht in der Lage, kontextabhängige Äußerungen in großer Zahl ohne erwartbare Fehlentscheidungen zu bewerten. Gerade die in der Beschränkung von Menschenrechten hochrelevante Verhältnismäßigkeitsprüfung kann weder von algorithmischen Entscheidungssystemen noch ohne intensivere Kontextbeschäftigung von Menschen geleistet werden.³⁹ Abschnitt 2.1.2. der Empfehlung des Europarates erinnert daran, dass die Verantwortung der Intermediäre, die Menschenrechte zu respektieren und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, unabhängig von (u.a.) ihrer Größe und ihrem operativen Kontext gilt. Lediglich Umfang und die Komplexität der Mittel, mit denen der Intermediär der Verantwortung nachkommt, können variieren unter Bedachtnahme auf die potenziellen Auswirkungen auf Kommunikationsfreiheiten.

(7.5.) Einholen von wissenschaftlich fundierten Gutachten zu zentralen bewertungsrelevanten Aspekten des NetzDG

Zu wichtigen Fragen, die diesem Sachverständigen gestellt wurden, lassen sich nach derzeitigem Forschungsstand keine empirisch belastbaren Aussagen tätigen. Dies liegt einerseits am mangelnden veröffentlichten Zahlenmaterial, teils am hohen Abstraktionsniveau der Fragen. Festgehalten werden kann, dass das NetzDG sicher dazu geführt hat, dass die Debatte um Internetinhalte und die Haftungsaufteilung für jene zwischen Äußernden, Plattformen und Staat stärker öffentlich geführt wird. Darüber hinaus haben Plattformanbieter – nicht nur, aber auch – wegen des NetzDG gerade in ihre Moderationskapabilitäten für den deutschen Sprachraum investiert und diesen unverhältnismäßig stärker ausgebaut als andere Sprachräume. Dank des NetzDG – und des gesellschaftlich eingeforderten transparenteren Auftretens wichtiger Diensteanbieter – wissen wir viel mehr über die Filterpraktiken als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NetzDG. Dazu haben nicht unwesentlich die Transparenzberichte beigetragen, die es etwa erlauben, Moderations-/Eskalationsleitern zu skizzieren.

Das BfJ, das Justizministerium oder der Bundestag sollten – gerade im Lichte der substanziellen normativen Kritik am NetzDG – ein besonderes Interesse an empirischen Untersuchungen zu zentralen Fragen der Anwendung und Wirksamkeit des NetzDG haben. Insbesondere muss in größeren Studien untersucht werden,

- ob es eine signifikante Verringerung der Präsenz und Prävalenz von Hassrede (und anderer rechtswidriger Inhalte) im deutschsprachigen Internet (bzw. zumindest auf den betroffenen Plattformen) gibt;
- wie problematisch das Phänomen “Overblocking” (jenseits anekdotischer Evidenzen) tatsächlich ist;
- ob illegale Inhalte tatsächlich effektiv gemeldet und entfernt werden;
- wie sich das Verhältnis von gemeldeten vs. tatsächlich gelöschten Inhalten darstellt;
- ob Abwanderungsbewegungen von User*innen hin zu Nischennetzwerken, die nicht dem NetzDG unterworfen sind, stattgefunden haben und ob dies von der Perspektive des gesellschaftlichen Zusammenhalts problematisch ist.

³⁹ Vgl. Schulz, *Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – the Case of the German NetzDG*, [HIIG Discussion Paper Series 2018-01](#).

(7.6.) Stärkere Konturierung der in Transparenzberichten zu enthaltenen Auskünfte sowie Einräumen der Möglichkeit, wissenschaftlichen Zugriff auf evaluierungsrelevante Datenbestände

Wenn vom Bundestag gewünscht wird, dass konkrete Aussagen zur Wirkung des NetzDG getroffen werden können (was sinnvoll ist), dann müssen die Anforderungen an die Transparenzberichte steigen. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich unter Zugrundelegung des bekannten Forschungsstandes keine Antworten auf die eben erwähnten Fragen geben. Um entsprechende Untersuchungen durchführen zu können, ist aber eine Veränderung der verfügbaren Datenlage in datenschutz- und privatsphärensensibler Ausübung der gesetzgeberischen Gestaltungskraft sinnvoll.

(7.7.) Die Gefahr des Overblocking sollte reduziert werden.

Die zentralen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das NetzDG beziehen sich auf die Vereinbarkeit der faktischen Inzentivierung von 'Overblocking' (zur Vermeidung der Haftung in Zweifelsfällen) mit dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit. Diesem strukturellen Ungleichgewicht zulasten der Meinungsäußerungsfreiheit ist im Lichte der Bedeutung der Balance zwischen Grundrechten entschieden entgegenzutreten. Plattformen sind schon jetzt verpflichtet, rechtswidrige Inhalte zu löschen und rechtmäßige Kommunikation nicht willkürlich zu beeinträchtigen bzw. Einzelne nicht willkürlich aus kommunikativen Prozessen auszuschließen (BVerfG, *Stadionverbot*⁴⁰). Auch das VG München und die landgerichtliche Berlin und Frankfurt/Main haben Plattformen 'Präsenzpflichten' für rechtmäßige Meinungen auferlegt.⁴¹

Mögliche weitere Schritte zur Reduzierung der Gefahr des Overblockings ist die Reduktion der Liste der vom Gesetz erfassten Tatbestände, zumindest die Entfernung der Antragsdelikte, sowie die Einführung eines einfach zu handhabenden Wiederherstellungsanspruch für fälschlich gelöschte Inhalte.

Das NetzDG wurde entworfen, um (offensichtlich) rechtswidrige Inhalte zu bekämpfen. Inhalte, die diesen Kriterien nicht entsprechen und dennoch aufgrund von "Überlöschung" entfernt werden, müssen wieder online gestellt werden. Derzeit gibt es kein Verfahren, um sicherzustellen, dass fehlerhaft blockierte Inhalte wieder online gestellt werden, außer das Beschreiten des regulären Rechtswegs.⁴² Dieser Rechtsweg hat zu einigen Urteilen von Instanzgerichten geführt, die Wiederherstellungen teils zugestimmt, diese teils aber auch abgelehnt haben.⁴³ Die Urteile sind aber noch nicht durchdrungen von einer kohärenten grundrechtsdogmatischen Einordnung der betroffenen Problembereiche. Ein weiterer Aspekt ist

⁴⁰ BVerfG v. 11.4.2018, NJW 2018, 1667 – Stadionverbot.

⁴¹ VG München MMR 2018, 418; LG Berlin, B. v. 23.3.2018 – 31 O 21/18; LG Frankfurt/M., B. v. 14.5.2018 – 2-03 O 182/18, – n. v.

⁴² Vgl. aber die Vorschläge von *Peukert*, MMR 2018, 572.

⁴³ Wiederherstellungsansprüche bejahend: LG Offenburg, 2 O 310/18, Urt. vom 26.9.2018; OLG München, 18 W 1294/18, Beschl. v. 27.8.2018; LG Bamberg, O 248/18, Urt. v. 18.10.2018, verneinend: OLG Dresden, 1 OLG 21 Ss 772/17, Urteil v. 9.4.2018; OLG Karlsruhe, Az. 15 W 86/18, Beschl. v. 25.6.2018; OLG Dresden, 4 W 577/18, Beschluss v. 8.8.2018; LG Heidelberg, 1 O 71/18 v. 28.8.2018; OLG Stuttgart, 4 W 63/18, Beschluss v. 6.9.2018; LG Frankfurt 2-03 O 310/18, Beschluss v. 10.9.2018.

die nötige Hinterfragung der eintägigen Löschpflicht (siehe Abschnitt 1.3.7. der Empfehlung des Europarates, der betont, dass unverhältnismäßig kurze Löschfristen problematisch sind). Abschnitt 2.5.1. der Empfehlung betont, dass Internet-Intermediäre in der Pflicht stehen, effektiv Rechtsverletzung Abhilfe zu schaffen. Alle Rechtsschutzmöglichkeiten sollten zumindest eine unabhängige und unparteiische Prüfung der Moderationshandlung beinhalten.

(7.8.) Das NetzDG könnte um die Pflicht erweitert werden, dass Unternehmen detailliertere Informationen zu ihrem Umgang mit Beschwerden und zum Löschen von Inhalten (inkl. des konkreten Lösungsgrundes) zur Verfügung stellen.

Das NetzDG könnte die Anbieter sozialer Netzwerke dazu verpflichten, detailliert zu begründen, warum bestimmte Inhalte gelöscht werden müssen. Abschnitt 2.5.1. der Empfehlung des Europarates verweist auf die Verpflichtung von Intermediären, Beschwerdeverfahren vorzuhalten, die leicht zugänglich und fair sind und schnell und transparent ablaufen. Gekoppelt mit klareren Meldewegen würde dies den Benutzer*innen helfen, ihre Rechte besser zu verstehen. Generell sollten Unternehmen gesetzlich dazu angehalten werden, ihre Prozesse zur Moderation von Inhalten im Hinblick auf das NetzDG transparent zu gestalten und disaggregierte Daten zu gelöschten Inhalten der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Eine solche Rechenschaftspflicht würde es der Wissenschaft ermöglichen, den Lösch- und Wiederherstellungsprozess genauer zu untersuchen.

Die von den betroffenen Unternehmen vorgelegten Transparenzberichte für die ersten beiden Halbjahre 2018 sind aufgrund mangelnder Vorgaben kaum vergleichbar, und ihr Aussagewert ist daher stark begrenzt. Die Auswertung dieser Berichte durch das BfJ dauert an. Diese Prozesse sind jedenfalls zu beschleunigen und offener durchzuführen, idealerweise durch Heranziehen von Expert*innen sowie durch ein stärkeres Zusammenarbeiten mit der Wissenschaft.

Derzeit müssen Anbieter sozialer Netzwerke nur die Beschwerden melden, die sie bezüglich illegaler Inhalte erhalten. Dies sollte überarbeitet werden, um auch nicht rechtswidrige Inhalte aufzunehmen, die die Unternehmen aufgrund ihrer eigenen Richtlinien entfernen. Die Berichtspflicht im NetzDG könnte erweitert werden, sodass sie auch die Meinungsfreiheits-Governance hinsichtlich Verstöße gegen Gemeinschaftsrichtlinien umfasst.

(7.9.) Neudefinition der Rolle des Bundesamts für Justiz (BfJ)

Die Rolle des Bundesamts für Justiz, die im NetzDG vorgesehen ist, ist problematisch, weil es sich bei dem BfJ um keine Regulierungsbehörde handelt. Das Amt ist zudem nicht weisungsfrei, sondern dem Justizministerium unterstellt. Dadurch liegt formal die Möglichkeit des direkten Zugriffs der Exekutive auf inhaltliche Entscheidungen von Internetplattformen via Attraktivierung oder Disinzentivierung bestimmter Praktiken mittels Strafzahlungen vor. Die Rolle des Amtes an dieser Stelle im Gesetz ist grundlegend zu überdenken. Darüber hinaus hat die bisherige Befassung mit den Transparenzberichten nicht zu substantiellen Änderungen geführt.

Bis heute fehlt ein die Meinungsfreiheit wahrendes Verfahren, mit dem zu Unrecht gelöschte oder gesperrte Inhalte zeitnah wieder eingestellt werden. Genauso fehlt eine Clearingstelle für

Streitfälle. Eine vorgesehene Einrichtung der regulierten Selbstregulierung wurde bisher noch nicht vom BfJ zertifiziert, obwohl seit Dezember 2018 ein Antrag der FSM vorliegt.

(7.10.) Förderung der Zusammenarbeit von Plattformen, Einrichtungen der regulierten Selbstregulierung und Strafverfolgungsbehörden

Mit Blick auf einen effektiven Rechtsschutz und eine bessere Rechtsdurchsetzung in Online-Kommunikationsräumen ist eine Verbesserung der Kommunikation zwischen (zur Zeit) dem BfJ, Einrichtungen der regulierten Selbstregulierung (die von diesem zu zertifizieren wären) und Diensteanbietern auf Grundlage des NetzDG zu fördern. Perspektivisch sind Foren der Zusammenarbeit zu fördern, wie der ministeriumsseitig geführte Dialog mit sozialen Netzwerken.

(7.11.) Einbettung einer Reform des NetzDG in die (Tele)Medienordnung

In der weiteren parlamentarischen Befassung, auch mit Blick auf den deutschen Ratsvorsitz der Europäischen Union im 2. Halbjahr 2020, ist die Notwendigkeit der Reform der deutschen wie europäischen (Tele)Medienordnung zu berücksichtigen. Eine Stellungnahme zum NetzDG ist nicht der richtige Ort, diese komplexen Fragen ausreichend zu würdigen. Festgehalten sei hier nur, dass die Mediatisierung vieler Lebensbereiche dazu führt, dass Normen ohne Internetbezug auf kommunikative Akte im Internet Anwendung finden und dies zu diversen Konflikten geführt hat. Neben diesen Regelungsdefiziten stellen sich aufgrund des geänderten Medien-nutzungsverhaltens der Jugend Fragen, die im Rahmen von Novellierungen des Jugendmedienschutzes adressiert werden müssen.

Angesichts der Mediatisierung und Medienkonvergenz sowie der Priorisierung medienvermittelter Kommunikation liegt in der nachhaltigen Reform der Medien- und Kommunikationsordnung Deutschlands und Europas wohl ein zentraler Schlüssel zur Sicherung gesellschaftlichen Zusammenhalts für das nächste Jahrzehnt. Mit Blick auf diese nötige Reform sollte das NetzDG schon jetzt den hier vorgebrachten Forderungen entsprechend adaptiert werden.

8. Fazit

Der Prozess um die Verabschiedung des NetzDG hat die Debatte um Online-Rechtsschutz in privaten Kommunikationsräumen mit Relevanz für öffentliche Kommunikation nachhaltig befeuert. Es war einer grundrechtssensiblen Ausgestaltung des Kommunikationsraums Internet indes nicht zuträglich, dass der größte Teil der Debatte nach Inkrafttreten des Gesetzes stattfinden musste. Mit Blick auf die vorliegenden Anträge und die Debatte am 15. Mai 2019 im Rechtsausschuss und unter Rückgriff auf die substanzielle wissenschaftliche Literatur sowie die von einer großen Mehrheit gesellschaftlicher Akteure geäußerte Kritik verfügt der Gesetzgeber nun über Werkzeuge, um das NetzDG weiterzuentwickeln. Das klare Ziel muss es sein, eine grundrechtssensible, gefahrenadäquate und zeitgemäße Regulierung der Anbieter sozialer Netzwerke im Kontext eines gewandelten Mediennutzungsverhaltens der Bevölkerung zu

erreichen. Dieser Prozess muss zum Ziel haben, eine sensibel auf einander abgestimmte Plattform- und Telemedienregulierung zu sichern, die vulnerable Gruppen schützt und das Internet als Raum der Ausübung unserer Grundrechte sichert. Darüber hinaus ist bei gesetzgeberischen Ansätzen an die Plattformregulierung stets der europarechtlich verbindliche Grundsatz der Haftungsprivilegierung für Diensteanbieter mitzudenken, der eine normative Grenze darstellt.

Mehr als in der parlamentarischen Befassung anlässlich der Verabschiedung des NetzDG macht es Sinn, wenn der Überarbeitungsprozess getragen wird von einem klaren Bekenntnis zur primären Pflicht des Staates, seine Bürgerinnen und Bürger und deren Rechte zu schützen und der Verantwortung von Unternehmen, die anwendbaren Menschenrechte zu sichern und im Falle erlittener Rechtsverletzungen Wiedergutmachung zu leisten. Bei der parlamentarischen Befassung mit dem NetzDG sollte die Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees des Europarates an Mitgliedstaaten zu der Rolle und Verantwortung von Internet-Intermediären berücksichtigt werden. Insbesondere muss der Zeitrahmen der parlamentarischen und vorparlamentarischen Befassung sachadäquat sein.

Im Prozess der Evaluierung und ggf. Novellierung des NetzDG erscheint es sinnvoll, qualitätswahrende Maßnahmen zu setzen, die bei Verabschiedung des Gesetzes unterblieben sind. Noch immer wurde, soweit bekannt, weder eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung noch ein menschenrechtliches Impact Assessment durchgeführt. Dies fordert indes klar die Empfehlung des Europarates zu Internet-Intermediären (Abschnitt 1.1.4.). Aussagen zu ministeriellem Gesetzesmonitoring drängen nicht an die Öffentlichkeit. Der Prozess der Evaluierung des NetzDG scheint ohne umfassende Rückbindung an bestehende Debatten in der Wissenschaft angestoßen worden zu sein. So zeichnet sich ab, dass Löschungen von rechtswidrigen Inhalten ohne Strafverfolgung zu Wiederholungsakten motivieren nicht zu einem Umdenken führen; damit steht der Regelungszweck des NetzDG in einem Spannungsverhältnis zu den Regelungsinhalten.

Das NetzDG enthält Regelungen, die unbestritten sinnvoll sind. Dazu gehören u.a. die Verpflichtung zur Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten, die Verpflichtung für Intermediäre, Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden zu entwickeln und Berichte über das Beschwerdemanagement zu erstatten. Diese Schritte hin zu einer grundrechtssensibleren normativen Ordnung von Online-Kommunikationsräumen dürfen nicht rückgängig gemacht werden.

Sowohl der Staat als auch Plattformanbieter haben ein großes Interesse an der Reduktion von strafrechtlich verbotenen Äußerungen und sozial abträglichem kommunikativem Verhalten. Perspektivisch ist daher eine Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Plattformanbietern und staatlichen Behörden in allen Phasen der Entwicklung neuer inhaltsgovernancebezogenen Normen geboten.

Nicht nur, aber gerade im NetzDG wird die Rechtsdurchsetzung in private Hände gelegt. Eine privatisierte Rechtsdurchsetzungsstruktur, wie sie das NetzDG vorsieht, spiegelt die Bedeutung der hybriden privaten Räume mit entscheidender Relevanz für die private wie öffentliche Kommunikation nicht wider. Mit Blick auf die Wirkung des NetzDG ist die Bedeutung sozialer Netzwerke als öffentliche Foren stärker hervorzuheben.

Abschnitt 1.3.2. der Empfehlung des Europarates betont, dass staatliche Behörden eine (im Regelfall) richterliche Genehmigung für Inhaltsbeschränkungsforderungen an Intermediäre benötigen; gegen dies muss der Rechtsweg offen stehen. Während bei der Inzentivierung der raschen Löschung von inkriminierten Inhalten diese Anforderungen formal nicht greifen, ist gesetzgeberseitig stets in Erwägung zu ziehen, inwieweit das "Policing" von Meinungsäußerungen im Internetkontext in die Hände privater Akteure gegeben werden soll, bevor die Grundrechtsdogmatik ausreichend konturiert wurde oder zumindest Intermediäre auf bestimmte Rechtsschutzinstrumentarien verpflichtet wurden.

Das NetzDG war gedacht zur Verbesserung der *Rechtsdurchsetzung* in sozialen Netzwerken. Festgehalten werden kann, dass das NetzDG sicher dazu geführt hat, dass die Debatte um Internetinhalte und die Haftungsaufteilung für jene zwischen Urheber*innen, Plattformen und Staat stärker öffentlich geführt wird. Darüber hinaus haben Plattformanbieter – nicht nur, aber auch – wegen des NetzDG gerade in ihre Moderationskapabilitäten für den deutschen Sprachraum investiert und diesen unverhältnismäßig stärker ausgebaut als andere Sprachräume. Dank der Debatten um das NetzDG – und des gesellschaftlich eingeforderten transparenteren Auftretens wichtiger Diensteanbieter – ist der Erkenntnisstand über die Filterpraktiken weit höher als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NetzDG; dies erklärt auch die zivilgesellschaftliche Kritik an der EU-Urheberrechtsreform. Dazu haben nicht unwesentlich die Transparenzberichte beigetragen, die es etwa erlauben, interne Moderations- und Eskalationsleitern nachzuvollziehen.

Dennoch sind die Transparenzberichte noch zu wenig aussagekräftig. Zu wichtigen Fragen, die diesem Sachverständigen gestellt wurden, lassen sich nach derzeitigem Forschungsstand keine empirisch belastbaren Aussagen tätigen. Wenn vom Bundestag gewünscht wird, dass konkrete Aussagen zur Wirkung des NetzDG getroffen werden können (was sinnvoll ist), dann müssen die Anforderungen an die Transparenzberichte steigen. In den bisherigen Berichten der sechs Anbieter fallen einerseits die niedrigen Zahlen mancher Anbieter und die mangelnde Aussagekraft der gesammelten Daten auf.

Die zentralen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das NetzDG beziehen sich bekanntlich auf die Vereinbarkeit der faktischen Inzentivierung von 'Overblocking' (zur Vermeidung der Haftung in Zweifelsfällen) mit dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit. Diesem strukturellen Ungleichgewicht zulasten der Meinungsäußerungsfreiheit ist im Lichte der Bedeutung der Balance zwischen Grundrechten entschieden entgegenzutreten. Mögliche Schritte umfassen eine Reduktion der Liste der vom Gesetz erfassten Tatbestände, zumindest die Entfernung der Antragsdelikte, sowie die Einführung eines einfach zu handhabenden Wiederherstellungsanspruchs für fälschlich gelöschte Inhalte.

Bis heute fehlt ein Verfahren, mit dem zu Unrecht gelöschte oder gesperrte Inhalte zeitnah wiedereingestellt werden. Genauso fehlt eine Clearingstelle für Streitfälle. Eine vorgesehene Einrichtung der regulierten Selbstregulierung wurde bisher noch nicht vom BfJ zertifiziert, obwohl seit Dezember 2018 ein Antrag der FSM vorliegt.

Das BfJ ist nicht die geeignete Stelle, um mittels Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten Transparenzberichte als Steuerungsinstrumente einzusetzen. Als abhängige Behörde ist seine Rolle problematisch, da ein ministerieller Durchgriff zur Sanktionierung einzelner NetzDG-Umsetzungsansätze bei Diensteanbietern vom Gesetz her nicht ausgeschlossen ist. Die Ausgestaltung der Transparenzberichte muss gesetzgeberisch weit detaillierter festgelegt werden, da das BfJ keine Regulierungsbehörde ist. Dennoch steht das BfJ in der Pflicht, offener als bisher zu kommunizieren, nach Sichtung der Transparenzberichte eine umfassende Bewertung des Einflusses des NetzDG sowie der Qualität der Berichte vorzunehmen und diese zur Diskussion zu stellen.

Angesichts der Mediatisierung und Medienkonvergenz sowie der Priorisierung medienvermittelter Kommunikation liegt in der nachhaltigen Reform der Medien- und Kommunikationsordnung Deutschlands und Europas wohl ein zentraler Schlüssel zur Sicherung gesellschaftlichen Zusammenhalts für das nächste Jahrzehnt. Neue bzw. neu gefasste Regeln für soziale Medien müssen daher aufbauen auf dem Bekenntnis aller Stakeholder – insbesondere der Staaten und der Unternehmen – zu einer geteilten, rollenspezifischen Verantwortung für den Schutz des Rechts und der Grundrechte der Bürger*innen im Lichte der gewandelten gesellschaftlichen Medienkonsum- und -nutzungspraktiken.

Anlage

- ./1 Recommendation [CM/Rec\(2018\)2](#) of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries (2018)

Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries

*(Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018
at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies)*

Preamble

1. In accordance with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5, "the Convention"), as interpreted by the European Court of Human Rights ("the Court"), Council of Europe member States have the obligation to secure the rights and freedoms enshrined in the Convention to everyone within their jurisdiction, both offline and online. Access to the internet is a precondition for the exercise of Convention rights and freedoms online.
2. By enhancing the public's ability to seek, receive and impart information without interference and regardless of frontiers, the internet plays a particularly important role with respect to the right to freedom of expression. It also enables the exercise of other rights protected by the Convention and its protocols, such as the right to freedom of assembly and association and the right to education, and it enables access to knowledge and culture, as well as participation in public and political debate and in democratic governance. However, speech and action that are incompatible with the values enshrined in the Convention are not protected by Article 10 or any of its other provisions, by virtue of Article 17 of the Convention.
3. The protection of privacy and personal data is fundamental to the enjoyment and exercise of most of the rights and freedoms guaranteed in the Convention. However, the internet has facilitated an increase in privacy-related risks and infringements and has spurred the spread of certain forms of harassment, hatred and incitement to violence, in particular on the basis of gender, race and religion, which remain underreported and are rarely remedied or prosecuted. Moreover, the rise of the internet and related technological developments have created substantial challenges for the maintenance of public order and national security, for crime prevention and law enforcement, and for the protection of the rights of others, including intellectual property rights. Targeted disinformation campaigns online, designed specifically to sow mistrust and confusion and to sharpen existing divisions in society, may also have destabilising effects on democratic processes.
4. A wide, diverse and rapidly evolving range of players, commonly referred to as "internet intermediaries", facilitate interactions on the internet between natural and legal persons by offering and performing a variety of functions and services. Some connect users to the internet, enable the processing of information and data, or host web-based services, including for user-generated content. Others aggregate information and enable searches; they give access to, host and index content and services designed and/or operated by third parties. Some facilitate the sale of goods and services, including audio-visual services, and enable other commercial transactions, including payments.

5. Intermediaries may carry out several functions in parallel. They may also moderate and rank content, including through automated processing of personal data, and may thereby exert forms of control which influence users' access to information online in ways comparable to media, or they may perform other functions that resemble those of publishers. Intermediary services may also be offered by traditional media, for instance, when space for user-generated content is offered on their platforms. The regulatory framework governing the intermediary function is without prejudice to the frameworks that are applicable to the other functions offered by the same entity.

6. The rule of law is a prerequisite for the protection and promotion of the exercise of human rights and for pluralistic and participatory democracy. Member States have the obligation to refrain from violating the right to freedom of expression and other human rights in the digital environment. They also have a positive obligation to protect human rights and to create a safe and enabling environment for everyone to participate in public debate and to express opinions and ideas without fear, including those that offend, shock or disturb State officials or any sector of the population. This positive obligation to ensure the exercise and enjoyment of rights and freedoms includes, due to the horizontal effects of human rights, the protection of individuals from actions of private parties by ensuring compliance with relevant legislative and regulatory frameworks. Moreover, due process guarantees are indispensable, and access to effective remedies should be facilitated vis-à-vis both States and intermediaries with respect to the services in question.

7. A variety of network effects and mergers have led to the existence of fewer, larger entities that dominate the market in a manner that may jeopardise the opportunities for smaller intermediaries or start-ups and places them in positions of influence or even control of principal modes of public communication. The power of such intermediaries as protagonists of online expression makes it imperative to clarify their role and impact on human rights, as well as their corresponding duties and responsibilities, including as regards the risk of misuse by criminals of the intermediaries' services and infrastructure.

8. In addition, support for initiatives promoting media and information literacy skills for accessing and managing the digital space is essential. Such efforts should be implemented through various means, including formal and non-formal education, with a view to promoting everyone's effective and equal enjoyment of the rights enshrined in the Convention, without discrimination of any kind. Given the particularly high number of young and child users of the internet, the protection and empowerment of children regarding their safe and informed access to and exercise of rights in the digital environment should be ensured at all times. To this end, sustained engagement is required to enhance cognitive, technical, social and critical skills among girls and boys, parents and educators on how to deal with an information and communications environment that provides access to degrading content of a sexual or violent nature.

9. The regulatory framework governing the services provided by or through intermediaries is diverse, multi-tiered and continuously evolving. States are confronted with the complex challenge of regulating an environment in which private parties fulfil a crucial role in providing services with significant public service value. The task of regulation is further complicated by the global nature of the internet and related services, by the diversity of intermediaries, by the volume of internet communication and by the speed at which it is produced and processed. Owing to the fact that intermediaries operate or are used across many countries, including in a cloud-computing context, their actions may also have effects under several, sometimes conflicting, laws of different jurisdictions.

10. Internet intermediaries also develop their own rules, usually in form of terms of service or community standards that often contain content-restriction policies. Moreover, intermediaries collect, generate, retain and process a wealth of information and data from and about users. These activities may interfere with, among other rights, the users' rights to privacy and freedom of expression. Effective reporting and complaints mechanisms may be lacking, be insufficiently transparent and efficient, or be provided only through automated processes.

11. In line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the "Protect, Respect and Remedy" Framework, intermediaries should respect the human rights of their users and affected parties in all their actions. This includes the responsibility to act in compliance with applicable laws and regulatory frameworks. Owing to the multiple roles intermediaries play, their corresponding duties and responsibilities and their protection under law should be determined with respect to the specific services and functions that are performed.

12. Against this background and in order to provide guidance to all relevant actors who are faced with the complex task of protecting and respecting human rights in the digital environment, the Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1), recommends that member States:

- implement the guidelines included in this recommendation when devising and implementing legislative frameworks relating to internet intermediaries in line with their relevant obligations under the European Convention on Human Rights, the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108, "Convention 108"), the Convention on Cybercrime (ETS No. 185, "the Budapest Convention"), the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201, "the Lanzarote Convention") and the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, "the Istanbul Convention"), and promote them in international and regional forums that deal with the roles and responsibilities of internet intermediaries and with the protection and promotion of human rights in the online environment;
- take all necessary measures to ensure that internet intermediaries fulfil their responsibilities to respect human rights in line with the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights and the Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business;
- in implementing the guidelines, take due account of Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)5 on Internet freedom, Recommendation CM/Rec(2016)1 on protecting and promoting the right to freedom of expression and the right to private life with regard to network neutrality, Recommendation CM/Rec(2015)6 on the free, transboundary flow of information on the Internet, Recommendation CM/Rec(2014)6 on a Guide to human rights for Internet users, Recommendation CM/Rec(2013)1 on gender equality and media, Recommendation CM/Rec(2012)3 on the protection of human rights with regard to search engines, Recommendation CM/Rec(2012)4 on the protection of human rights with regard to social networking services, Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media, Recommendation CM/Rec(2010)13 on the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data in the context of profiling, Recommendation CM/Rec(2007)16 on measures to promote the public service value of the Internet, as well as the 2017 Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data in a world of Big Data, and the 2008 Guidelines for the cooperation between law enforcement and internet service providers against cybercrime;
- implement the guidelines included in this Recommendation in the understanding that, as far as they concern the responsibilities of internet service providers that have significantly evolved in the past decade, they are intended to build on and reinforce the Human rights guidelines for internet service providers, drawn up in 2008 by the Council of Europe in co-operation with the European Internet Service Providers Association (EuroISPA);
- engage in a regular, inclusive and transparent dialogue with all relevant stakeholders, including from the private sector, public service media, civil society, education establishments and academia, with a view to sharing and discussing information and promoting the responsible use of emerging technological developments related to internet intermediaries that impact the exercise and enjoyment of human rights and related legal and policy issues;
- encourage and promote the implementation of effective age- and gender-sensitive media and information literacy programmes to enable all adults, young people and children to enjoy the benefits and minimise the exposure to risks of the online communications environment, in co-operation with all relevant stakeholders, including from the private sector, public service media, civil society, education establishments, academia and technical institutes;
- review regularly the measures taken to implement this Recommendation with a view to enhancing their effectiveness.

Appendix to Recommendation CM/Rec(2018)2

Guidelines for States on actions to be taken vis-à-vis internet intermediaries with due regard to their roles and responsibilities

1. Obligations of States with respect to the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms in the digital environment

1.1. Legality

1.1.1. Any request, demand or other action by public authorities addressed to internet intermediaries that interferes with human rights and fundamental freedoms shall be prescribed by law, exercised within the limits conferred by law and constitute a necessary and proportionate measure in a democratic society. States should not exert pressure on internet intermediaries through non-legal means.

1.1.2. Laws, regulations and policies applicable to internet intermediaries, regardless of their objective or scope of application, including commercial and non-commercial activities, should effectively safeguard human rights and fundamental freedoms, as enshrined in the European Convention on Human Rights, and should maintain adequate guarantees against arbitrary application in practice.

1.1.3. States have the ultimate obligation to protect human rights and fundamental freedoms in the digital environment. All regulatory frameworks, including self- or co-regulatory approaches, should include effective oversight mechanisms to comply with that obligation and be accompanied by appropriate redress opportunities.

1.1.4. The process of enacting legislation or regulations applicable to internet intermediaries should be transparent and inclusive. States should regularly consult with all relevant stakeholders with a view to ensuring that an appropriate balance is struck between the public interest, the interests of the users and affected parties, and the interests of the intermediary. Before adopting legislation or regulations, States should conduct human rights impact assessments to understand and prevent or mitigate any potential negative impact on human rights.

1.1.5. States should ensure that legislation, regulation and policies related to internet intermediaries are interpreted, applied and enforced without discrimination, also taking into account multiple and intersecting forms of discrimination. The prohibition of discrimination may in some instances require special measures to address specific needs or correct existing inequalities. Moreover, States should take into account the substantial differences in size, nature, function and organisational structure of intermediaries when devising, interpreting and applying the legislative framework in order to prevent possible discriminatory effects.

1.1.6. States should ensure that legislation, regulation and policies relating to internet intermediaries are effectively implementable and enforceable and that they do not unduly restrict the operation and free flow of transborder communication.

1.2. Legal certainty and transparency

1.2.1. Any legislation applicable to internet intermediaries and to their relations with States and users should be accessible and foreseeable. All laws should be clear and sufficiently precise to enable intermediaries, users and affected parties to regulate their conduct. The laws should create a safe and enabling online environment for private communications and public debate and should comply with relevant international standards

1.2.2. Any legislation should clearly define the powers granted to public authorities as they relate to internet intermediaries, particularly when exercised by law-enforcement authorities. Such legislation should indicate the scope of discretion to protect against arbitrary application.

1.2.3. States should make available, publicly and in a regular manner, comprehensive information on the number, nature and legal basis of content restrictions or disclosures of personal data that they have applied in a certain period through requests addressed to intermediaries, including those based on international mutual legal assistance treaties, and on steps taken as a result of those requests. For purposes of transparency, States should require intermediaries to disclose clear (simple and machine-readable), easily accessible and meaningful information about interferences with the exercise of rights and freedoms in the digital environment, whether based on court or administrative orders, private complainants' requests, or enforcement of their own content-restriction policies.

1.2.4. With a view to avoiding legal uncertainty and conflicting laws, States should commit to co-operating with each other and with all relevant stakeholders in cases where different laws apply, and should support the development of common approaches and jurisdictional principles, including through appropriate non-state forums.

1.3. Safeguards for freedom of expression

1.3.1. Any request, demand or other action by public authorities addressed to internet intermediaries to restrict access (including blocking or removal of content), or any other measure that could lead to a restriction of the right to freedom of expression, shall be prescribed by law, pursue one of the legitimate aims foreseen in Article 10 of the Convention, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim pursued. State authorities should carefully evaluate the possible impact, including unintended, of any restrictions before and after applying them, while seeking to apply the least intrusive measure necessary to meet the policy objective.

1.3.2. State authorities should obtain an order by a judicial authority or other independent administrative authority, whose decisions are subject to judicial review, when demanding intermediaries to restrict access to content. This does not apply in cases concerning content that is illegal irrespective of context, such as content involving child sexual abuse material, or in cases where expedited measures are required in accordance with the conditions prescribed in Article 10 of the Convention.

1.3.3. When internet intermediaries restrict access to third-party content based on a State order, State authorities should ensure that effective redress mechanisms are made available and adhere to applicable procedural safeguards. When intermediaries remove content based on their own terms and conditions of service, this should not be considered a form of control that makes them liable for the third-party content for which they provide access.

1.3.4. State authorities should consider the adoption of appropriate legislation to prevent strategic lawsuits against public participation (SLAPP) or abusive and vexatious litigation against users, content providers and intermediaries which is intended to curtail the right to freedom of expression.

1.3.5. State authorities should not directly or indirectly impose a general obligation on intermediaries to monitor content which they merely give access to, or which they transmit or store, be it by automated means or not. When addressing any request to internet intermediaries or promoting, alone or with other States or international organisations, co-regulatory approaches by internet intermediaries, State authorities should avoid any action that may lead to general content monitoring. All co-regulatory approaches should comply with rule of law and transparency safeguards.

1.3.6. State authorities should ensure that the sanctions they impose on intermediaries for non-compliance with regulatory frameworks are proportionate because disproportionate sanctions are likely to lead to the restriction of lawful content and to have a chilling effect on the right to freedom of expression.

1.3.7. States should ensure, in law and in practice, that intermediaries are not held liable for third-party content which they merely give access to or which they transmit or store. State authorities may hold intermediaries co-responsible with respect to content that they store if they do not act expeditiously to restrict access to content or services as soon as they become aware of their illegal nature, including through notice-based procedures. State authorities should ensure that notice-based procedures are not designed in a manner that incentivises the take-down of legal content, for example due to inappropriately short timeframes. Notices should contain sufficient information for intermediaries to take appropriate measures. Notices submitted by States should be based on their own assessment of the illegality of the notified content, in accordance with international standards. Content restrictions should provide for notice of such restriction being given to the content producer/issuer as early as possible, unless this interferes with ongoing law-enforcement activities. Information should also be made available to users seeking access to the content, in accordance with applicable data protection laws.

1.3.8. In order to ensure that illegal content – as determined either by law or by a judicial authority or other independent administrative authority whose decisions are subject to judicial review – is effectively prevented from being accessed, States should co-operate closely with intermediaries to secure the restriction of such content in line with the principles of legality, necessity and proportionality. They should also take into account the fact that automated means, which may be used to identify illegal content, currently have a limited ability to assess context. Such restrictions should not prevent the legitimate use of identical or similar content in other contexts.

1.3.9. Where intermediaries produce or manage content available on their platforms or where intermediaries play a curatorial or editorial role, including through the use of algorithms, State authorities should apply an approach that is graduated and differentiated, in line with Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member States on a new notion of media. States should determine appropriate levels of protection, as well as duties and responsibilities according to the role that intermediaries play in content production and dissemination processes, while paying due attention to their obligation to protect and promote pluralism and diversity in the online distribution of content.

1.3.10. States should encourage appropriate self-regulatory frameworks or the development of co-regulatory mechanisms, taking due account of the role of intermediaries in providing services of public value and facilitating public discourse and democratic debate, as protected by Article 10 of the Convention.

1.4. Safeguards for privacy and data protection

1.4.1. Any demand or request by State authorities addressed to internet intermediaries to access, collect or intercept personal data of their users, including for criminal justice purposes, or any other measure which interferes with the right to privacy, shall be prescribed by law, pursue one of the legitimate aims foreseen in Article 8 of the Convention and Article 9 of Convention 108, and be used only when it is necessary and proportionate in a democratic society. The protection of the right to privacy and data protection extends to devices used for accessing the internet or stored data.

1.4.2. State authorities should ensure that their legal frameworks and the ensuing policies and practices of intermediaries uphold the principles of data protection (lawfulness, fairness and transparency, purpose limitation, data minimisation, accuracy, storage time limitations and data security, including integrity and confidentiality) and guarantee the rights of the data subject in full compliance with Convention 108.

1.4.3. State authorities should protect the right to confidentiality of all private communications facilitated by internet intermediaries, extending to the content of the communication and metadata, and should ensure that levels of data protection and respect for privacy, in conformity with Convention 108, are also guaranteed in situations of transborder data flows.

1.4.4. Surveillance measures undertaken by States, whether in co-operation with internet intermediaries or not, should be targeted, precisely defined, subject to effective external oversight and compliant with Article 8 of the Convention, as well as Article 9 and other relevant provisions of Convention 108. They should also include guarantees for the exercise of data subjects' rights and effective redress mechanisms.

1.4.5. State authorities should ensure that appropriate complementary safeguards, such as explicit consent of the data subject, apply to the automatic processing of special categories of data as defined in Article 6 of Convention 108.

1.5. Access to an effective remedy

1.5.1. States should guarantee accessible and effective judicial and non-judicial procedures that ensure the impartial review, in compliance with Article 6 of the Convention, of all claims of violations of Convention rights in the digital environment, such as the right to life, the right to liberty and security, the right to respect for privacy, the right to freedom of expression or the right not to be discriminated against in the enjoyment of all the rights and freedoms set forth in the Convention.

1.5.2. States should guarantee an effective remedy for all violations of human rights and fundamental freedoms set forth in the Convention by internet intermediaries, in compliance with Article 13 of the Convention. They should furthermore ensure that intermediaries provide users or affected parties with access to prompt, transparent and effective reviews for their grievances and alleged terms of service violations, and provide for effective remedies, such as the restoration of content, apology, rectification or compensation for damages. Judicial review should remain available, when internal and alternative dispute settlement mechanisms prove insufficient or when the affected parties opt for judicial redress or appeal.

1.5.3. States should proactively seek to reduce all legal, practical or other relevant barriers that could lead to users, affected parties and internet intermediaries being denied an effective remedy to their grievances.

1.5.4. States should support age- and gender-sensitive activities promoting media and information literacy to ensure that all users are effectively made aware of their rights and freedoms, in particular regarding their right to an effective remedy vis-à-vis both State authorities and internet intermediaries. The promotion of media and information literacy should encompass education about the rights of all stakeholders, including other users and affected parties.

2. Responsibilities of internet intermediaries with respect to human rights and fundamental freedoms that States should aim to ensure

2.1. Respect for human rights and fundamental freedoms

2.1.1. Internet intermediaries should in all their actions respect the internationally recognised human rights and fundamental freedoms of their users and of other parties who are affected by their activities. This responsibility, in line with the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, exists independently of the States' ability or willingness to fulfil their own human rights obligations.

2.1.2. The responsibility of intermediaries to respect human rights and to employ adequate measures applies regardless of their size, sector, operational context, ownership structure or nature. The scale and complexity of the means through which intermediaries meet their responsibilities may vary, however, taking into account the severity of impact on human rights that their services may have. The greater the impact and the potential damage to the objects of legal protection and the higher the value of the services for the exercise of human rights, the greater the precautions that the intermediary should employ when developing and applying their terms and conditions of service, community standards and codes of ethics aiming, notably, to prevent the spread of abusive language and imagery, of hatred and of incitement to violence.

2.1.3. Any interference by intermediaries with the free and open flow of information and ideas, be it by automated means or not, should be based on clear and transparent policies and be limited to specific legitimate purposes, such as restricting access to illegal content, as determined either by law or by a judicial authority or other independent administrative authority whose decisions are subject to judicial review, or in accordance with their own content-restriction policies or codes of ethics, which may include flagging mechanisms.

2.1.4 Internet intermediaries should carry out regular due diligence assessments of their compliance with the responsibility to respect human rights and fundamental freedoms and with their applicable duties. To this end, they should conduct assessments of the direct and indirect human rights impacts of their current and future policies, products and services on users and affected parties, and ensure appropriate follow-up to these assessments by acting upon the findings, and monitoring and evaluating the effectiveness of identified responses. Intermediaries should conduct these assessments as openly as possible and encourage active user engagement. They should be mindful of the public service value of the services they deliver and should seek to avoid or mitigate any adverse effects on the effective exercise of rights by their users or affected parties.

2.1.5. Internet intermediaries should seek to provide their products and services without any discrimination. They should seek to ensure that their actions do not have direct or indirect discriminatory effects or harmful impacts on their users or other parties affected by their actions, including on those who have special needs or disabilities or may face structural inequalities in their access to human rights. In addition, intermediaries should take reasonable and proportionate measures to ensure that their terms of service agreements, community standards and codes of ethics are applied and enforced consistently and in compliance with applicable procedural safeguards. The prohibition of discrimination may under certain circumstances require that intermediaries make special provisions for certain users or groups of users in order to correct existing inequalities.

2.2. Transparency and accountability

2.2.1. Internet intermediaries should ensure that all terms of service agreements and policies specifying the rights of users and all other standards and practices for content moderation and the processing and disclosure of user data are publicly available in clear, plain language and accessible formats. When operating globally, intermediaries should translate such documents into the languages that their users and affected parties understand. Users should be notified in advance of all changes in relevant policies regarding the intermediaries' terms and conditions of service as applicable and without delay, and in formats that they can easily access and understand, including explanatory guides.

2.2.2. The process of drafting and applying terms of service agreements, community standards and content-restriction policies should be transparent, accountable and inclusive. Intermediaries should seek to collaborate and negotiate with consumer associations, human rights advocates and other organisations representing the interests of users and affected parties, as well as with data protection authorities before adopting and modifying their policies. Intermediaries should seek to empower their users to engage in processes of evaluating, reviewing and revising, where appropriate, intermediaries' policies and practices.

2.2.3. Internet intermediaries should clearly and transparently provide meaningful public information about the operation of automated data processing techniques in the course of their activities, including the operation of algorithms that facilitate searches based on user profiling or the distribution of algorithmically selected and personalised content, such as news. This should include information on which data is being processed, how long the data processing will take, which criteria are used, and for what purpose the processing takes place.

2.2.4. Intermediaries should regularly publish transparency reports that provide clear (simple and machine-readable), easily accessible and meaningful information on all restrictions to the free and open flow of information and ideas and all requests for such restriction, as well as requests for data access and preservation, whether based on court orders, international mutual legal assistance treaties, private complainant's requests or the enforcement of their own content-restriction policies.

2.3. Content moderation

2.3.1. Internet intermediaries should respect the rights of users to receive, produce and impart information, opinions and ideas. Any measures taken to restrict access (including blocking or removing content) as a result of a State order or request should be implemented using the least restrictive means.

2.3.2. When restricting access to content in line with their own content-restriction policies, intermediaries should do so in a transparent and non-discriminatory manner. Any restriction of content should be carried out using the least restrictive technical means and should be limited in scope and duration to what is strictly necessary to avoid the collateral restriction or removal of legal content.

2.3.3. Any restriction of content should be limited in scope to the precise remit of the order or request and should be accompanied by information to the public, explaining which content has been restricted and on what legal basis. Notice should also be given to the user and other affected parties, unless this interferes with ongoing law-enforcement activities, including information on procedural safeguards, opportunities for adversarial procedures for both parties as appropriate and available redress mechanisms.

2.3.4. All members of staff of intermediaries who are engaged in content moderation should be given adequate initial and ongoing training on the applicable laws and international human rights standards, their relationship with the intermediaries' terms of service and their internal standards, as well as on the action to be taken in case of conflict. Such training may be provided internally or externally, including through associations of intermediaries, and its scope should correspond to the importance of the intermediaries' role and the impact that their actions may have on the ability of users to exercise their freedom of expression. Staff should also be provided with appropriate working conditions. This includes the allocation of sufficient time for assessing content and opportunities to seek professional support and qualified legal advice where necessary.

2.3.5. Automated means of content identification are useful to prevent the reappearance of specific items of previously restricted content. Due to the current limited ability of automated means to assess context, intermediaries should carefully assess the human rights impact of automated content management, and should ensure human review where appropriate. They should take into account the risk of an over-restrictive or too lenient approach resulting from inexact algorithmic systems, and the effect these algorithms may have on the services that they provide for public debate. Restrictions of access to identical content should not prevent the legitimate use of such content in other contexts.

2.3.6. In cases where content is restricted by intermediaries in line with their own content-restriction policies because it contains an indication of a serious crime, restriction should be accompanied by adequate measures to ensure that evidence is retained for effective criminal law investigations. If intermediaries have specific knowledge of such restricted content, they should report this to a law-enforcement authority without undue delay.

2.4. Use of personal data

2.4.1. Intermediaries should not disclose personal data to a third party unless required by law or requested to do so by a judicial authority or other independent administrative authority whose decisions are subject to judicial review that has determined that the disclosure is consistent with applicable laws and standards, necessary in a democratic society and proportionate to the legitimate aim pursued.

2.4.2. Internet intermediaries should limit the processing of personal user data to what is necessary in the context of a clearly defined purpose, which is explicitly communicated to all users in a proactive manner. The processing, including collection, retention, aggregation, storage, adaptation, alteration, linking or sharing of personal data shall be based on the free, specific, informed and unambiguous consent of the user, with respect to a specific purpose, or on another legitimate basis laid down by law, as prescribed by Convention 108. Complementary safeguards, such as explicit consent, anonymisation or encryption, should be applied to the automatic processing of special categories of data, as defined in Article 6 of Convention 108.

2.4.3. User data should only be aggregated and migrated across multiple devices or services following the free, specific, informed and unambiguous consent of users. Users should have the option of using a service without agreeing to such combining of their data. "Privacy by default" and "privacy by design" principles should be applied at all stages with a view to prevent or minimise the risk of interference with the rights and fundamental freedoms of users.

2.4.4. Users have the right to access their personal data and to obtain correction, deletion and blocking of it. Intermediaries should therefore provide them with relevant information at all stages of processing, using clear and plain language, especially where such information is addressed to children. Moreover, intermediaries should inform users clearly about the conditions under which they may exercise the right to personal data erasure, to object to the processing of data and to withdraw consent provided for the processing of personal data, following which all processing based on the consent of the user should be terminated.

2.4.5. Intermediaries should act in line with applicable legal conditions and safeguards regardless of where the collection of data has occurred and including with respect to transborder data flows.

2.4.6. Any tracking and profiling of users by intermediaries should be fully transparent for users. In order to protect their users' online identity, internet intermediaries should not employ profiling and digital tracking techniques that infringe on the user's exercise of human rights, including the right to freedom of expression and the right to privacy. Intermediaries should seek to protect their users from tracking and profiling by third parties. Adequately trained staff should oversee all matters related to the disclosure of user data to third parties in line with the intermediaries' responsibilities and duties under international personal data protection and privacy standards. A person whose human rights are impacted in a considerable manner by a decision that is taken on the basis of profiling or affected by legal consequences stemming from that decision should be able to object to that decision.

2.5. Access to an effective remedy

2.5.1. Internet intermediaries should make available – online and offline – effective remedies and dispute resolution systems that provide prompt and direct redress in cases of user, content provider and affected party grievances. While the complaint mechanisms and their procedural implementation may vary with the size, impact and role of the internet intermediary, all remedies should allow for an impartial and independent review of the alleged violation. These should – depending on the violation in question – result in inquiry, explanation, reply, correction, apology, deletion, reconnection or compensation.

2.5.2. Complaint mechanisms, including notice-based procedures, should comply with applicable procedural safeguards and should be accessible, equitable, compatible with rights, transparent and affordable. They should also include built-in safeguards to avoid conflicts of interest when the company is directly administering the mechanism, for example, by involving oversight structures. Complaints should be handled without unwarranted delays and the relevant mechanisms should not negatively impact the opportunities for complainants to seek recourse through independent national, including judicial, review mechanisms.

2.5.3. Intermediaries should ensure that all users and other parties affected by their actions have full and easy access to transparent information in clear and easily understandable language about applicable complaint mechanisms, the various stages of the procedure, indicative time frames and expected outcomes.

2.5.4. Intermediaries should not include in their terms of service waivers of rights or hindrances to the effective access to remedies, such as mandatory jurisdiction outside of a user's country of residence or non-derogable arbitration clauses.

2.5.5. Intermediaries should seek to provide access to alternative review mechanisms that can facilitate the resolution of disputes that may arise between users. Intermediaries should not, however, make alternative dispute mechanisms obligatory as the only means of dispute resolution.

2.5.6. Intermediaries should engage in dialogue with consumer associations, human rights advocates and other organisations representing the interests of users and affected parties, as well as with data protection and other independent administrative or regulatory authorities, to ensure that their complaint mechanisms are designed, implemented, evaluated and improved through participatory processes. They should also regularly analyse the frequency, patterns and causes of complaints received in order to learn lessons to improve their policies, procedures and practices and prevent future grievances.

2.5.7. Intermediaries should engage in and promote targeted age- and gender-sensitive efforts to promote the awareness of all users of their rights and freedoms in the digital environment, both vis-à-vis States and intermediaries, including, in particular, information about applicable complaint mechanisms and procedures. The promotion of media and information literacy should encompass education about the rights of all stakeholders, including other users and affected parties.

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 15.5.2019

zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz

sowie zum Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Netzwerkdurchsetzungsgesetz weiterentwickeln – Nutzerrechte stärken, Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken sicherstellen, BT-Drucksache 19/5950.

A. Zusammenfassung

Wenn unter den Befürwortern und Kritikern des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) etwas konsentiert sein sollte, dann ist es die Bedeutung großer sozialer Netzwerke für die individuelle und die öffentliche Meinungsbildung. Auf diese Bedeutung stützen sich sowohl das NetzDG als auch Forderungen nach seiner teilweisen oder gänzlichen Aufhebung. Während das NetzDG einseitig repressiv auf die Gefahren der Verbreitung rechtswidriger Inhalte reagiert, kaprizieren sich die Gegner des NetzDG ebenso einseitig auf die Gefahren des sog. Overblockings für die Informations- und Meinungsfreiheit.¹ Keine dieser Sichtweisen gewährleistet jedoch eine ausgewogene, alle Grundrechte und sonstigen Rechtsgüter in Blick nehmende Regulierung sozialer Netzwerke. Wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Weiterentwicklung des NetzDG dargelegt wird, ist vielmehr ein ganzheitlicher Regulierungsansatz gefragt, der darauf abzielt, die Kommunikation in sozialen Netzwerken so zu regulieren, dass rechtswidrige Inhalte möglichst gelöscht *und* rechtmäßige Kommunikation nicht willkürlich beeinträchtigt wird.

Diesem Ziel ist der im Folgenden wiedergegebene Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des NetzDG nebst Begründung verpflichtet. Der Vorschlag zielt darauf ab, das auf dem Auge der Kommunikationsfreiheit weitgehend blinde NetzDG um den Aspekt einer Gewährleistungspflicht für die rechtsgleiche Informations- und Meinungsfreiheit zu ergänzen.² Unter welchen Voraussetzungen sich aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit den Freiheitsgrundrechten bestimmte Anforderungen an die Ausgestaltung privater Rechtsbeziehungen ergeben, hat das Bundesverfassungsgericht in

¹ Das NetzDG führt mittels Einschaltung der Netzwerkanbieter unmittelbar und gegenwärtig zu einem Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit; BVerfG 23.4.2019, 1 BvR 2314/18, juris Rn. 5.

² Zustimmend *Löber/Roßnagel* MMR 2019, 71, 75.

12.05.2019

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht
und Wirtschaftsrecht mit
Schwerpunkt im internationalen
Immaterialgüterrecht

Exzellenzcluster
Normative Ordnungen

Prof. Dr. Alexander Peukert

Besucheradresse
Campus Westend
Gebäude Normative Ordnungen
Max-Horkheimer-Straße 2
60323 Frankfurt am Main

Postadresse
60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69 798 31477
Telefax +49 (0)69 798 31462
a.peukert@jur.uni-frankfurt.de
www.jura.uni-frankfurt.de/peukert

seiner Stadionverbot-Entscheidung vom 11.4.2018 ausgeführt.³ Nach einhelliger Auffassung der Zivilgerichte handelt es sich bei der privaten Kommunikationsregulierung großer sozialer Netzwerke wie Facebook um eine „spezifische Konstellation“ im Sinne der Stadionverbot-Entscheidung, so dass bei Inhaltslöschungen die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte zu beachten ist und grundsätzlich ein Anspruch auf Unterlassung einer Löschung/Sperrung und somit im Ergebnis ein Wiederherstellungsanspruch in Betracht kommt.⁴ Erst recht gilt dies, wenn eine Löschung/Sperrung auf das NetzDG gestützt wird.⁵

Der Vorschlag zielt allerdings nicht darauf ab, die *materiellrechtliche* Grenze zwischen zu löschenden und zu publizierenden Beiträgen zu kodifizieren. Dafür sind die einschlägigen Äußerungen und ihre Kontexte zu vielgestaltig.⁶ Die kollidierenden Grundrechte der Betreiber sozialer Netzwerke,⁷ desjenigen, der die streitige Äußerung getätigt hat, ggf. weiterer betroffener Plattformnutzer (z.B. des Betreibers einer Facebook-Seite oder eines YouTube-Kanals, die bzw. der kommentiert wird),⁸ sowie der von einer Äußerung ggf. in ihren Rechten betroffenen Personen⁹ in Ausgleich zu bringen, ist eine Einzelfallentscheidung, die der Gesetzgeber den letztlich berufenen Gerichten nicht abnehmen kann. Die bisherige, im Großen und Ganzen zu angemessenen Ergebnissen gelangende Entscheidungspraxis der Zivilgerichte zu Wiederherstellungsansprüchen belegt, dass sich auch insoweit sowohl einseitig repressive als auch einseitig auf maximale Meinungsfreiheit ausgerichtete Betrachtungsweisen verbieten.¹⁰

Was der Entwurf hingegen angeht, ist ein Ungleichgewicht in *verfahrensrechtlicher* Hinsicht. Während nämlich Löschungen und Sperrungen ohne vorherige richterliche Prüfung in großer Zahl unmittelbar durch die Betreiber sozialer Netzwerke vorgenommen werden, muss ein etwaiger Wiederherstellungsanspruch vom betroffenen Sprecher nachträglich durchgesetzt werden. Die von den sozialen Netzwerken insoweit privatautonom angebotenen Beschwerdemöglichkeiten genügen

³ BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 – Stadionverbot.

⁴ LG Berlin 23.3.2018, 31 O 21/18, juris; LG Frankfurt/M. 14.5.2018, 2-03 O 182/18, juris; OLG Karlsruhe 25.6.2018, 15 W 86/18, juris; OLG München 17.7.2018, 18 W 858/18, juris; OLG Dresden 8.8.2018, 4 W 577/18, juris; OLG Stuttgart 6.9.2018, 4 W 63/18, juris. Aus der Literatur z.B. *Holzner* CR 2018, CR 2018, 369; *Raue* JZ 2018, 961; a.A. *Lüdemann* MMR 2019, 279, 283 f.

⁵ Vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der AfD v. 29.10.2018, BT-Drucks. 19/5389, S. 4.

⁶ Zur Löschung von Inhalten auf themenspezifischen (Unter-)Foren OLG München 28.12.2018, 18 W 1955/18, ZUM-RD 2019, 213, 215.

⁷ Dazu LG Frankfurt/M. 10.9.2018, 2-03 O 310/18, BeckRS 2018, 21919 Rn. 17 f.

⁸ Dazu VG München 27.10.2017, M 26 K 16.5928, juris; VG Mainz 13.4.2018, 4 K 762/17.MZ, BeckRS 2018, 10857.

⁹ Dazu OLG Stuttgart 6.9.2018, 4 W 63/18, juris Rn. 73.

¹⁰ Zur zulässigen Löschung und weiteren Sanktionierung von „Hassrede“ nach Maßgabe der Facebook-Gemeinschaftsstandards vgl. OLG Karlsruhe 25.6.2018, 15 W 86/18, juris; OLG Dresden 8.8.2018, 4 W 577/18, juris; OLG Stuttgart 6.9.2018, 4 W 63/18, juris; OLG München 17.9.2018, 18 W 1383/18, NJW 2018, 3119; LG Frankfurt/M. 10.9.2018, 2-03 O 310/18, BeckRS 2018, 21919 Rn. 33 ff.; ferner VG Köln 14.2.2019, 6 K 4318/18, juris Rn. 33; LG Offenburg 20.3.2019, 2 O 329/18, juris Rn. 81; *Spindler* CR 2019, 238 ff.

zur Gewährleistung gleicher Kommunikationsfreiheit nicht. Denn wie die Gerichtspraxis belegt, bleiben auch nach einer etwaigen Beschwerde von Nutzern Inhalte gelöscht/gesperrt, die weder gegen das NetzDG noch gegen wirksame Vertragsbestimmungen verstoßen.¹¹ Aufwand und Kostenrisiko dürften jedoch viele Nutzer selbst in aussichtsreichen Fällen davon abhalten, wegen eines gelöschten Posts und einer hieran geknüpften, vorübergehenden Accountsperrung anwaltliche und gerichtliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Dazu trägt erstens bei, dass die Instanzgerichte den Streitwert für einen einzelnen Post und die mit seiner Löschung verknüpfte, vorübergehende Accountsperrung mit 5.000-15.000 Euro relativ hoch ansetzen.¹² Zweitens kommt für vorübergehende Account-Sperren auch einstweiliger gerichtlicher Rechtsschutz häufig zu spät.¹³ Eine dritte, praktisch erhebliche Hürde ist zu überwinden, wenn Anträge und Gerichtstitel im Ausland ansässigen Netzwerkbetreibern gestellt werden müssen.¹⁴

Der Entwurf gleicht diese strukturelle prozedurale Benachteiligung von Wiederherstellungsansprüchen dadurch aus, dass Anbieter großer Universalnetzwerke parallel zu ihren gegenwärtigen Compliance-Pflichten zur Löschung rechtswidriger Inhalte in allgemeiner Weise bußgeldbewehrt verpflichtet werden, ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über die Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte vorzuhalten. Die entsprechenden Pflichten sollen sowohl dann greifen, wenn Löschungen oder Sperrungen auf das NetzDG gestützt werden, als auch dann, wenn sich der Netzwerkanbieter für die Maßnahme auf seine Vertragsbedingungen oder ein „virtuelles Hausrecht“ beruft. Denn die Netzwerke können die einschlägige Rechtsgrundlage durch ihre interne Prüfungsreihenfolge beeinflussen. Prüfen sie Inhalte zunächst nach Maßgabe ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), kommt es auf das NetzDG in vielen Fällen nicht mehr an.¹⁵ Die grundrechtlich gebotene Gewährleistung gleicher Kommunikationsfreiheit greift aber sowohl bei Löschungen auf der Basis privater Regelwerke als auch – erst recht – für Löschungen in Erfüllung der Pflichten aus dem NetzDG.

¹¹ Vgl. LG Berlin 23.3.2018, 31 O 21/18, juris; LG Frankfurt/M. 14.5.2018, 2-03 O 182/18, juris; OLG München 17.7.2018, 18 W 858/18, juris; OLG München 24.8.2018, 18 W 1294/18, BeckRS 2018, 20659; LG Offenburg 26.9.2018, 2 O 310/18, juris Rn. 45 ff.; LG Offenburg 20.3.2019, 2 O 329/18, juris Rn. 67 („erratisches und willkürlich“ erscheinendes Vorgehen eines Netzwerks bei der Entfernung von Beiträgen bzw. der Verhängung und Aufhebung von Kontosperrungen).

¹² Vgl. die Nachweise oben Fn. 4, 10, 11.

¹³ OLG München 24.8.2018, 18 W 1294/18, BeckRS 2018, 20659 Rn. 43 ff.; OLG Köln 18.10.2018, 15 W 57/18, juris Rn. 11. Z.T. wird nach Ablauf der Accountsperrung auch das Bestehen eines Verfügungsgrunds verneint; vgl. OLG München 17.7.2018, 18 W 858/18, juris Rn. 57 ff.; a.A. LG Offenburg 26.9.2018, 2 O 310/18, juris Rn. 70 ff.

¹⁴ Vgl. LG Offenburg 26.9.2018, 2 O 310/18, juris Rn. 27 ff. (Verlangen nach Übersetzung der Antragsschrift in die englische Sprache durch Facebook rechtsmissbräuchlich); OLG Dresden 6.11.2018, 4 W 940/18, juris (Parteizustellung nach Irland unzulässig).

¹⁵ Vgl. *Löber/Roßnagel* MMR 2019, 71 f.; LG Bamberg 18.10.2018, 2 O 248/18, juris Rn. 72.

Nach dem Entwurf haben Netzbetreiber einen Nutzer daher über jede Löschung oder Sperrung seiner Inhalte begründet zu informieren.¹⁶ Ein zulässiges Wiederherstellungsverfahren setzt sodann voraus, dass sich der für den betreffenden Inhalt verantwortliche Nutzer innerhalb von zehn Wochen seit der Löschung oder Sperrung beim Netzbetreiber beschwert und hierbei seinen vollständigen Namen und seine ladungsfähige Anschrift angibt. Die Pflicht des Nutzers, für ein Wiederherstellungsverfahren seine sonst ggf. gewährte Anonymität aufzugeben, ist ein zentraler Bestandteil des Vorschlags. Einerseits ist es demjenigen, der seine Beteiligung an der öffentlichen Debatte durchsetzen möchte, zumutbar, unter seinem bürgerlichen Namen zu agieren und die volle Verantwortung für den Inhalt zu übernehmen. Andererseits kann sich, wer unter Klarnamen streitet, auf die Vermutung der Freiheit der Rede stützen.

Sind die Voraussetzungen einer wirksamen Löschungsbeschwerde gegeben, treffen den Netzbetreiber folgende Pflichten: Zunächst muss der Betreiber unverzüglich von der Beschwerde Kenntnis nehmen und sodann rein formal prüfen, nach welchem Verfahren die ursprüngliche Löschung oder Sperrung erfolgte. Vom Ergebnis dieser Prüfung hängt ab, welche weiteren Schritte zu unternehmen sind. War der Maßnahme eine Entscheidung einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung (ERS) nach Maßgabe des NetzDG vorangegangen, kann sich der hieran gebundene Anbieter darauf beschränken, den beschwerdeführenden Nutzer auf die Entscheidung der ERS hinzuweisen. Der Nutzer muss seinen Anspruch auf Wiederherstellung dann vor den ordentlichen Gerichten geltend machen. Beruhte die Entfernung hingegen auf einer eigenen Entscheidung des Netzbetreibers nach Maßgabe seiner AGB oder des NetzDG, muss dieser den Inhalt erneut prüfen. Wird hierbei festgestellt, dass der Inhalt offensichtlich rechtmäßig ist, muss er vom Anbieter innerhalb von 24 Stunden wiederhergestellt werden.¹⁷ Soweit an die Löschung eines Inhalts weitergehende Sanktionen wie insbesondere eine generelle Account-Sperre geknüpft waren, sind auch diese aufzuheben, da für sie ein vertraglicher und sachlicher Grund fehlt.¹⁸ Gibt es nach Auffassung des Netzbetreibers hingegen sachliche Gründe für die Löschung, ist die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Inhalts an eine ERS abzugeben, die sodann eine den Anbieter bindende, begründete Entscheidung zu fällen hat, an die sich wiederum ein reguläres Gerichtsverfahren anschließen kann. Um die hierfür erforderlichen Zustellungen zu erleichtern, wird die Pflicht der

¹⁶ § 3 Abs. 2 Nr. 5 des Entwurfs und zur gegenwärtigen Fassung des NetzDG BVerfG 23.4.2019, 1 BvR 2314/18, juris Rn. 6. Bereits de lege lata besteht ein Auskunftsanspruch des Nutzers über erfolgte Löschungen; vgl. OLG München 28.12.2018, 18 W 1955/18, ZUM-RD 2019, 213, 215; *Raue* JZ 2018, 961, 969 f.

¹⁷ Beispiele: OLG München 24.8.2018, 18 W 1294/18, BeckRS 2018, 20659 Rn. 30, 38 (evident keine Hassbotschaft); LG Offenburg 26.9.2018, 2 O 310/18, juris Rn. 59 (auf den ersten Blick erkennbar, dass Äußerung keine Sperre rechtfertigt).

¹⁸ OLG München 24.8.2018, 18 W 1294/18, BeckRS 2018, 20659 Rn. 43.

Netzwerkbetreiber zur Bestellung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten auf Wiederherstellungsverfahren erweitert.¹⁹

In der Gesamtschau führt eine zulässige Löschungsbeschwerde gegen eine interne Maßnahme eines Netzwerkbetreibers also entweder unmittelbar zur Wiederherstellung des Inhalts oder zu einer Überprüfung der erfolgten Entfernung durch eine unabhängige und sachkundige Stelle.²⁰ Eine bloße Bestätigung der Entfernung durch den Anbieter des sozialen Netzwerks oder ein sonstiges Untätigbleiben kommt hingegen nicht in Betracht. Diese für den Beschwerdeführer günstigen Konsequenzen bilden das Korrelat zum Erfordernis, dass dieser für eine zulässige Löschungsbeschwerde ggf. seine Anonymität aufgeben muss.

Die im Entwurf angelegte Stärkung der Rolle der Regulierten Selbstregulierung kommt allen Beteiligten entgegen: Die Netzwerkbetreiber werden von der Pflicht befreit, schwierige Löschungsentscheidungen selbst zu treffen. Die Nutzer können eine für sie kostenfreie und zügig agierende Zwischeninstanz einschalten, deren Entscheidung einen Rekurs an die ordentlichen Gerichte nicht ausschließt. Die Allgemeinheit schließlich profitiert von einem höheren Entscheidungseinklang auch über die Netzwerke hinweg. Nicht zuletzt werden die Gerichte und damit die öffentlichen Haushalte entlastet.

B. Entwurf für ein Gesetz zur Ergänzung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes um Wiederherstellungsverfahren²¹

§ 1 Anwendungsbereich

(1) ¹Dieses Gesetz gilt für Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen (soziale Netzwerke).
²Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden, gelten nicht als soziale Netzwerke im Sinne dieses Gesetzes. ³Das Gleiche gilt für Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind.

(2) Der Anbieter eines sozialen Netzwerks ist von den Pflichten nach den §§ 2 und 3 befreit, wenn das soziale Netzwerk im Inland weniger als zwei Millionen registrierte Nutzer hat.

(3) Rechtswidrige Inhalte sind Inhalte im Sinne des Absatzes 1, die den Tatbestand der §§ 86, 86a, 89a, 91, 100a, 111, 126, 129 bis 129b, 130, 131,

¹⁹ Vgl. OLG Dresden 6.11.2018, 4 W 940/18, juris Rn. 8.

²⁰ Im Dezember 2018 hat die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) beim Bundesamt für Justiz beantragt, als Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung gemäß § 3 Absatz 6 NetzDG anerkannt zu werden und fortan die Aufgaben von YouTube und Facebook nach dem NetzDG zu übernehmen; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP v. 15.1.2019, BT-Drucks. 19/7023, S. 6.

²¹ Eine frühere Fassung ist veröffentlicht in MultiMedia und Recht (MMR) 2018, 572-578 sowie unter <https://verfassungsblog.de/put-it-back-ein-vorschlag-fuer-ein-netzdg-das-die-meinungsfreiheit-wahrt/>. Die Änderungen im Vergleich zu jener Fassung betreffen § 2 Abs. 2 Nr. 8 und § 3 Abs. 2 Nr. 6 des Entwurfs.

140, 166, 184b in Verbindung mit 184d, 185 bis 187, 201a, 241 oder 269 des Strafgesetzbuchs erfüllen und nicht gerechtfertigt sind.

(4) Rechtmäßige Inhalte sind Inhalte im Sinne des Absatzes 1, die **nicht gegen allgemeine Gesetze verstoßen und keine absoluten Rechte verletzen.**

§ 2 Berichtspflicht

(1) ¹Anbieter sozialer Netzwerke, die im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte **oder über die Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte** erhalten, sind verpflichtet, einen deutschsprachigen Bericht über den Umgang mit **diesen** Beschwerden ~~über rechtswidrige Inhalte auf ihren Plattformen~~ mit den Angaben nach Absatz 2 halbjährlich zu erstellen und im Bundesanzeiger sowie auf der eigenen Homepage spätestens einen Monat nach Ende eines Halbjahres zu veröffentlichen. ²Der auf der eigenen Homepage veröffentlichte Bericht muss leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein.

(2) Der Bericht hat mindestens auf folgende Aspekte einzugehen:

1. Allgemeine Ausführungen, welche Anstrengungen der Anbieter des sozialen Netzwerks unternimmt, um strafbare Handlungen auf den Plattformen zu unterbinden **und die Zugänglichkeit rechtmäßiger Inhalte zu gewährleisten,**
2. Darstellung der Mechanismen zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte und **von Beschwerden über die Löschung oder Sperrung von Inhalten sowie** der Entscheidungskriterien für **die** Löschung und Sperrung von ~~rechtswidrigen~~-Inhalten,
3. Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, aufgeschlüsselt nach Beschwerden von Beschwerdestellen und Beschwerden von Nutzern und nach dem Beschwerdegrund, **sowie Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Beschwerden über die Löschung oder Sperrung von Inhalten nach § 3 Absatz 2 Nummer 6,**
4. Organisation, personelle Ausstattung, fachliche und sprachliche Kompetenz der für die Bearbeitung von Beschwerden zuständigen Arbeitseinheiten und Schulung und Betreuung der für die Bearbeitung von Beschwerden zuständigen Personen,
5. Mitgliedschaft in Branchenverbänden mit Hinweis darauf, ob in diesen Branchenverbänden eine Beschwerdestelle existiert,
6. Anzahl der Beschwerden, bei denen eine externe Stelle konsultiert wurde, um die Entscheidung vorzubereiten,
7. Anzahl der Beschwerden **über rechtswidrige Inhalte,** die im Berichtszeitraum zur Löschung oder Sperrung des beanstandeten Inhalts führten, aufgeschlüsselt nach Beschwerden von Beschwerdestellen und von Nutzern, nach dem Beschwerdegrund, ob ein Fall des § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a vorlag, ob in diesem Fall eine Weiterleitung an den Nutzer erfolgte sowie ob eine Übertragung an eine anerkannte Einrichtung

der Regulierten Selbstregulierung nach § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe b erfolgte,

8. Anzahl der Beschwerden über die Löschung oder Sperrung von Inhalten nach § 3 Absatz 2 Nummer 6, die im Berichtszeitraum zur Wiederherstellung des betreffenden Inhalts führten, aufgeschlüsselt nach dem Grund der Löschung oder Sperrung, ob die Löschung oder Sperrung nach § 3 Absatz 2 Nummer 2, nach Nummer 3 1. Halbsatz, nach Nummer 3 2. Halbsatz Buchstabe a oder nach Nummer 3 2. Halbsatz Buchstabe b erfolgte und ob die Entscheidung über die Wiederherstellung nach § 3 Absatz 2 Nummer 6 Buchstabe c vom sozialen Netzwerk oder von einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung getroffen wurde.

9. Zeit zwischen dem Eingang einer Beschwerde über rechtswidrige Inhalte ~~Beschwerdeeingang~~ beim sozialen Netzwerk und Löschung oder Sperrung des rechtswidrigen Inhalts, aufgeschlüsselt nach Beschwerden von Beschwerdestellen und von Nutzern, nach dem Beschwerdegrund sowie nach den Zeiträumen „innerhalb von 24 Stunden“/„innerhalb von 48 Stunden“/„innerhalb einer Woche“/„zu einem späteren Zeitpunkt“,

10. Zeit zwischen dem Eingang einer Beschwerde über eine Löschung oder Sperrung eines rechtmäßigen Inhalts und seiner Wiederherstellung,

11. Maßnahmen zur Unterrichtung des Beschwerdeführers sowie des Nutzers, für den der beanstandete Inhalt gespeichert wurde, über die Entscheidung über die Beschwerde.

§ 3 Umgang mit Beschwerden ~~über rechtswidrige Inhalte~~

(1) ¹Der Anbieter eines sozialen Netzwerks muss ein wirksames und transparentes Verfahren nach Absatz 2 und 3 für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte **und über die Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte** vorhalten. ²Der Anbieter muss Nutzern ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte **und über die Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte** zur Verfügung stellen.

(2) Das Verfahren muss gewährleisten, dass der Anbieter des sozialen Netzwerks

1. unverzüglich von ~~der~~ **einer** Beschwerde **über einen rechtswidrigen Inhalt** Kenntnis nimmt und prüft, ob der in der Beschwerde gemeldete Inhalt rechtswidrig und zu entfernen oder der Zugang zu ihm zu sperren ist,
2. einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde entfernt oder den Zugang zu ihm sperrt; dies gilt nicht, wenn das soziale Netzwerk mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde einen längeren Zeitraum für die Löschung oder Sperrung des offensichtlich rechtswidrigen Inhalts vereinbart hat,
3. jeden rechtswidrigen Inhalt unverzüglich, in der Regel innerhalb von sieben Tagen nach Eingang der Beschwerde entfernt oder den Zugang zu ihm sperrt; die Frist von sieben Tagen kann überschritten werden, wenn

a) die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit des Inhalts von der Unwahrheit einer Tatsachenbehauptung oder erkennbar von anderen tatsächlichen Umständen abhängt; das soziale Netzwerk kann in diesen Fällen dem Nutzer vor der Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Beschwerde geben,

b) das soziale Netzwerk die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit innerhalb von sieben Tagen nach Eingang der Beschwerde einer nach den Absätzen 6 bis 8 anerkannten Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung überträgt und sich deren Entscheidung unterwirft,

4. im Falle der Entfernung den Inhalt zu Beweis Zwecken sichert und zu diesem Zweck für die Dauer von zehn Wochen innerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinien 2000/31/EG und 2010/13/EU speichert,

5. den Beschwerdeführer und den Nutzer über jede Entscheidung unverzüglich informiert und seine Entscheidung ihnen gegenüber begründet,

6. bei Beschwerden über die Löschung oder Sperrung eines Inhalts durch einen Nutzer, für den der gelöschte oder gesperrte Inhalt gespeichert wurde, wenn die Beschwerde innerhalb von zehn Wochen nach der Löschung oder Sperrung beim Anbieter des sozialen Netzwerks eingeht, und der Nutzer seinen vollständigen Namen und seine ladungsfähige Anschrift angibt,

a) unverzüglich von der Beschwerde Kenntnis nimmt und prüft, ob die Löschung oder Sperrung nach Nummer 3 2. Halbsatz Buchstabe b erfolgte oder auf einer eigenen Entscheidung des Anbieters des sozialen Netzwerks beruht,

b) bei einer Löschung oder Sperrung nach Nummer 3 2. Halbsatz Buchstabe b den Beschwerdeführer über diesen Umstand informiert,

c) bei einer Löschung oder Sperrung aufgrund einer eigenen Entscheidung des Anbieters des sozialen Netzwerks den Inhalt innerhalb von 24 Stunden entweder wiederherstellt oder die Entscheidung über die Wiederherstellung einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung überträgt und sich deren Entscheidung unterwirft.

- Absatz 3-5 unverändert -

(6) Eine Einrichtung ist als Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung im Sinne dieses Gesetzes anzuerkennen, wenn

1. die Unabhängigkeit und Sachkunde ihrer Prüfer gewährleistet ist,
2. eine sachgerechte Ausstattung und zügige Prüfung innerhalb von sieben Tagen sichergestellt sind,

3. eine Verfahrensordnung besteht, die Regelungen vorsieht über

a) den Umfang und Ablauf der Prüfung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte und von Beschwerden über die Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte,

b) ~~Mitwirkungspflichten sowie Vorlagepflichten~~ der angeschlossenen sozialen Netzwerke,

c) die mit einer Begründung versehene Information von Beschwerdeführern nach Absatz 2 Nummer 6 über die Entscheidung der Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung über eine Wiederherstellung eines gelöschten oder gesperrten Inhalts, ~~regelt und die Möglichkeit der Überprüfung von Entscheidungen vorsieht,~~

4. ~~—~~d) Entscheidungsvorgaben für die Prüfer, die in der Spruchpraxis eine gesetzes- und grundrechtskonforme Unterscheidung zwischen rechtswidrigen und rechtmäßigen Inhalten zu gewährleisten geeignet sind und den Interessen der Anbieter sozialer Netzwerke Rechnung tragen, ~~eine Beschwerdestelle eingerichtet ist~~ und

54. die Einrichtung von mehreren Anbietern sozialer Netzwerke ~~oder Institutionen~~ getragen wird, die eine sachgerechte Ausstattung sicherstellen. ²Außerdem muss sie für den Beitritt weiterer Anbieter insbesondere sozialer Netzwerke offenstehen.

- Absatz 7-9 unverändert -

(10) Ansprüche auf Löschung oder Sperrung rechtswidriger Inhalte und auf Wiederherstellung rechtmäßiger Inhalte bleiben unberührt.

§ 4 Bußgeldvorschriften

- Absatz 1-4 unverändert -

~~(5) ¹Will die Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung darauf stützen, dass nicht entfernte oder nicht gesperrte Inhalte rechtswidrig im Sinne des § 1 Absatz 3 sind, so soll sie über die Rechtswidrigkeit vorab eine gerichtliche Entscheidung herbeiführen. ²Zuständig ist das Gericht, das über den Einspruch gegen den Bußgeldbescheid entscheidet. ³Der Antrag auf Vorabentscheidung ist dem Gericht zusammen mit der Stellungnahme des sozialen Netzwerks zuzuleiten. ⁴Über den Antrag kann ohne mündliche Verhandlung entschieden werden. ⁵Die Entscheidung ist nicht anfechtbar und für die Verwaltungsbehörde bindend.~~

§ 5 Inländischer Zustellungsbevollmächtigter

(1) ¹Anbieter sozialer Netzwerke haben im Inland einen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen und auf ihrer Plattform in leicht erkennbarer und unmittelbar erreichbarer Weise auf ihn aufmerksam zu machen. ²An diese Person können Zustellungen in Verfahren nach § 4 oder in Gerichtsverfahren vor deutschen Gerichten wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte **und der Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte** bewirkt werden. ³Das gilt auch für die Zustellung von Schriftstücken, die solche Verfahren einleiten.

- Absatz 2 unverändert -

C. Begründung des Entwurfs

1. Allgemeines

Ziel des Entwurfs ist es, die einseitig repressive Ausrichtung des NetzDG dadurch auszugleichen, dass das Gesetz um Regelungen zu einem Verfahren ergänzt wird, bei dem gelöschte oder gesperrte, aber objektiv rechtmäßige Inhalte wiederhergestellt werden (sog. put back). Für die im Entwurf vorgesehene Verpflichtung von Netzbetreibern, solche Wiederherstellungsverfahren vorzuhalten, sind zwei Gesichtspunkte maßgeblich.

Erstens kommt den von § 2 und § 3 NetzDG erfassten, großen Universalnetzwerken eine große und weiterhin wachsende Bedeutung für die Entfaltung der Persönlichkeit im digitalen Zeitalter und die öffentliche Meinungsbildung zu. Auf dieser Relevanz sozialer Netzwerke ohne spezifischen Themenfokus und mit mehr als zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland (§ 1 I, II NetzDG) beruht bereits das geltende NetzDG.²²

Zweitens folgt aus dieser faktischen Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung eine besondere Verantwortung der Betreiber großer Universalnetzwerke, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Bekämpfung rechtswidriger Inhalte, sondern auch im Hinblick auf die Gewährleistung effektiver Möglichkeiten, rechtmäßige Äußerungen diskriminierungsfrei öffentlich zugänglich machen zu können. Dass die zweitgenannte Verantwortung eine grundrechtliche Dimension aufweist, hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Fraport-Entscheidung angedeutet.²³ Die Voraussetzungen für eine entsprechende Grundrechtsbindung Privater hat das Gericht sodann in seinem Beschluss zu Stadionverboten v. 11.4.2018 präzisiert.²⁴ Demnach können sowohl die Freiheitsgrundrechte (hier Art. 5 GG) als auch der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 I GG) „in spezifischen Konstellationen“ auf Privatrechtsverhältnisse einwirken. Während die Freiheitsgrundrechte eine besonders belastende, strukturelle Unterlegenheit des einen Vertragsteils im Verhältnis zum anderen Vertragsteil, der eine beherrschende Stellung innehat, ausgleichen sollen,²⁵ generiert die mittelbare Drittwirkung des Gleichbehandlungsgebots von Verfassungen wegen ggf. eine besondere rechtliche Verantwortung bestimmter Privater.²⁶ Bei von Bundesligavereinen ausgesprochenen Stadionverboten folgt diese rechtliche Verantwortung aus dem Umstand, dass der Betroffene von Sportveranstaltungen ausgeschlossen wird, „die aufgrund eigener Entscheidung der Veranstalter einem großen Publikum ohne Ansehen der Person geöffnet werden“, während das Stadionverbot „für die Betroffenen

²² RegE NetzDG, BT-Drucks. 18/12356, S. 20 (wesentliche Bedeutung sozialer Netzwerke für öffentliche Debatten und „die Stimmung im Land“); Stellungnahme des Bundesrates zum NetzDG-E, BT-Drucks. 18/12727, S. 16 (große Bedeutung marktbeherrschender sozialer Netzwerke bei der Ausübung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung).

²³ BVerfG 22.2.2011, 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201 Rn. 59 – Fraport; vgl. auch *Elsaß/Labusga/Tichy* CR 2017, 234, 238; *Mayen* ZHR 182 (2018), 1.

²⁴ BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 – Stadionverbot.

²⁵ BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 Rn. 38 m.w.N. – Stadionverbot.

²⁶ BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 Rn. 41 – Stadionverbot.

in erheblichem Umfang über die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entscheidet“.²⁷

Ebenso verhält es sich bei der Löschung oder Sperrung von Inhalten auf großen sozialen Netzwerken. Auch diese Dienste werden von den Betreibern einem großen Publikum ohne Ansehen der Person zugänglich gemacht. Die Entfernung eines Inhalts oder gar die Sperrung eines Accounts wirkt aufgrund der überragenden Bedeutung der sozialen Netzwerke für die private und die öffentliche Kommunikation in erheblichem Umfang auf die Möglichkeiten des betroffenen Nutzers ein, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Nutzer sozialer Netzwerke anders als Besucher von Fußballspielen nicht lediglich ihre allgemeine Handlungsfreiheit, sondern ihre Meinungs- und Informationsfreiheit ausüben – Freiheiten, die für die Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen und den demokratischen Prozess von konstitutiver Bedeutung sind. Zugleich befinden sich die Nutzer gegenüber den Betreibern großer Universalnetzwerke in einer unterlegenen Stellung. Die Sperrung eines Accounts kann unter Umständen wie eine Vernichtung der digitalen Existenz wirken. Demgemäß dürfen Betreiber sozialer Netzwerke i.S.v. § 1 I, II NetzDG ihre private Entscheidungsmacht ebenso wenig wie Fußballbundesligavereine dazu nutzen, bestimmte Personen ohne sachlichen Grund von der Kommunikation auszuschließen.²⁸ Mit dem Erfordernis eines sachlichen Grundes für die Entfernung eines Inhalts verbinden sich nach Auffassung des BVerfG auch verfahrensrechtliche Anforderungen. Demnach müssen Netzwerkbetreiber zumutbare Anstrengungen zur Aufklärung des Sachverhalts unternehmen²⁹ und den für den Inhalt verantwortlichen Nutzer jedenfalls grundsätzlich vor einer Löschung oder Sperrung anhören.³⁰ Ferner ist die Entscheidung auf Verlangen zu begründen, um dem Betroffenen die Durchsetzung seiner Rechte zu ermöglichen.³¹

Große Universalnetzwerke mit solchen freiheits- und gleichheitsrechtlichen Anforderungen zu konfrontieren, steht mit der E-Commerce-Richtlinie 2000/31 und den Unionsgrundrechten im Einklang. Denn diese Pflichten bilden die mit Rücksicht auf die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 11 Charta der Grundrechte) sowie das Verbot jeder Art von Diskriminierung (Art. 21 Charta der Grundrechte) gebotene Kehrseite des Schutzes der öffentlichen Ordnung gem. Art. 3 IV Buchstabe a Ziffer i 1. Spiegelstrich E-Commerce-Richtlinie 2000/31, den das NetzDG

²⁷ BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 Rn. 41 – Stadionverbot.

²⁸ BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 Rn. 41, 45 – Stadionverbot.

²⁹ Ebenso Europäische Kommission, Empfehlung illegale Online-Inhalte, C(2018) 1177 final, Nr. 12 S. 1.

³⁰ § 3 II Nr. 5 NetzDG sieht hingegen lediglich eine nachträgliche Informationspflicht vor. Daran hält der Entwurf mit Rücksicht auf die große Zahl von Löschungs- und Wiederherstellungsverfahren und ihrer etwaigen Dringlichkeit fest. Ebenso Europäische Kommission, Empfehlung illegale Online-Inhalte, C(2018) 1177 final, Nr. 9 f.

³¹ BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 Rn. 45 – Stadionverbot.

anstrebt.³² Die öffentliche Ordnung in sozialen Netzwerken wird dadurch gewährleistet, dass *alle* rechtswidrigen Inhalte, aber eben auch *nur* rechtswidrige Inhalte und nicht auch rechtmäßige Äußerungen gelöscht oder gesperrt werden.

Der Entwurf implementiert diese Erwägungen im Rahmen des geltenden NetzDG. Demnach werden die Berichtspflichten (§ 2 NetzDG) und die Vorgaben zum Beschwerdemanagement (§ 3 NetzDG), die nur große Universalplattformen treffen (§ 1 I, II NetzDG), um Verfahren zur Wiederherstellung entfernter (gelöschter oder gesperrter) Inhalte erweitert. Systematische Verstöße gegen die Pflicht zur Implementierung dieser Wiederherstellungsverfahren sind nach § 4 NetzDG ebenso bußgeldbewehrt wie die systematische Missachtung der Pflichten zur Entfernung rechtswidriger Inhalte. Das Vorabentscheidungsverfahren gem. § 4 V NetzDG wird gestrichen. An den inländischen Zustellungsbevollmächtigten, den Anbieter sozialer Netzwerke gem. § 5 I NetzDG zu benennen haben, sollen auch Zustellungen in Gerichtsverfahren wegen Wiederherstellungsansprüchen bewirkt werden können.

2. Zu den Vorschriften im Einzelnen

a) Zu § 1 IV:

Die Definition der rechtmäßigen Inhalte knüpft an Art. 5 II GG sowie an § 14 III TMG an. Rechtmäßig in diesem Sinne können auch Inhalte sein, für deren Löschung oder Sperrung sich der Networkbetreiber nicht auf das NetzDG oder sonstige allgemeine Gesetze, sondern auf seine Allgemeinen Geschäftsbedingungen beruft. Folglich kommen Wiederherstellungsverfahren auch im Hinblick auf Inhalte in Betracht, die allein unter Verweis auf die Nutzungsbedingungen und nicht das NetzDG gesperrt wurden. Diese weite Definition der rechtmäßigen Inhalte wird dadurch kompensiert, dass der Entwurf weder Ansprüche auf Zugang zu einem Netzwerk noch auf die Möglichkeit zur Publikation von Inhalten auf einer Plattform kodifiziert. Auch die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Wiederherstellung bereits einmal freigeschalteter, dann aber entfernter Äußerungen werden im Entwurf nicht geregelt. Die Entscheidung über einen solchen Wiederherstellungsanspruch wird vielmehr letztlich den ordentlichen Gerichten (vgl. § 3 X) überlassen, die hierbei die Interessen der Networkbetreiber und anderer Nutzer an einer ihren jeweiligen Vorstellungen gemäßen Ausgestaltung der Plattform insgesamt bzw. einer speziellen Plattformpräsenz zu berücksichtigen haben.

b) Zu § 2 I 1:

Die Pflicht zu Berichten über Wiederherstellungsverfahren soll entsprechend den Berichtspflichten über Lösungsverfahren nur soziale Netzwerke i.S.d. § 1 I, II NetzDG treffen, die im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über ungerechtfertigte Löschungen oder Sperrungen erhalten (§ 2 I S. 1 1. Hs.). Die Begriffe „Löschung“ und „Sperrung“ erfassen

³² RegE NetzDG, BT-Drucks. 18/12356, S. 14; zur Geltung des Art. 21 Charta der Grundrechte im Privatrechtsverhältnis EUGH 17.4.2018, Rs. C-414/16, Rn. 77 m.w.N. – Vera Egenberger.

– wie der im Folgenden verwendete Oberbegriff der „Entfernung“ – in technikneutraler Weise sämtliche Maßnahmen, die dazu führen, dass der betroffene Nutzer oder Dritte einen zunächst freigeschalteten Inhalt nicht mehr oder nur noch eingeschränkt wahrnehmen können. Dazu zählen insbesondere auch Maßnahmen wie das Beschränken der Abrufbarkeit von Inhalten auf bestimmte Nutzergruppen oder Örtlichkeiten. Aus § 2 I 1 folgt ferner, dass der Begriff „Beschwerde“ i.S.d. NetzDG sowohl Beschwerden über Inhalte als auch Beschwerden über die Entfernung von Inhalten umfasst, soweit nichts anderes bestimmt ist.

c) Zu § 2 II Nr. 1:

Die Berichtspflicht soll sich auf allgemeine Ausführungen dazu erstrecken, welche Anstrengungen Anbieter großer Universalplattformen ergreifen, um ihrer Pflicht zur Gewährleistung rechtmäßiger öffentlicher Kommunikation nachzukommen.

d) Zu § 2 II Nr. 2:

Wie über die Mechanismen zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte sollen Anbieter sozialer Netzwerke auch über die entsprechenden Mechanismen im Hinblick auf Beschwerden über die Löschung oder Sperrung von Inhalten Bericht erstatten. Zu berichten ist ferner über die Kriterien, aufgrund derer Inhalte entfernt werden. Durch die Streichung des Wortes „rechtswidrige“ wird klargestellt, dass von dieser Berichtspflicht nicht nur Entfernungen nach Maßgabe des NetzDG erfasst sind, sondern auch solche, für die sich der Netzbetreiber auf seine Nutzungsbedingungen stützt. Die Erweiterung der Berichtspflicht auf die letztgenannten Sachverhalte dient der Transparenz im Hinblick auf ein ggf. in Betracht kommendes Wiederherstellungsverfahren (vgl. auch § 3 VI Nr. 3 Buchstabe d).

e) Zu § 2 II Nr. 3:

Die Anbieter großer sozialer Netzwerke sollen über die Zahl der Eingänge beider Kategorien von Nutzerbeschwerden Bericht erstatten.

f) Zu § 2 II Nr. 7:

Es wird klargestellt, dass sich Nummer 7 nur auf Beschwerden über rechtswidrige Inhalte bezieht.

g) Zu § 2 II Nr. 8:

Die Regelung präzisiert die Berichtspflicht im Hinblick auf Wiederherstellungsverfahren. Sie entspricht damit funktional § 2 I Nr. 7, der sich nur auf Beschwerden über rechtswidrige Inhalte bezieht. Zu berichten ist über die Gesamtzahl der erfolgreichen Wiederherstellungsbegehren. Diese Zahl ist aufzuschlüsseln nach folgenden Gesichtspunkten:

- materiellrechtlicher Grund der Löschung oder Sperrung (NetzDG i.V.m. welchem Straftatbestand oder Nutzungsbedingungen);
- Verfahren der Löschung, unterschieden nach den vier Varianten des § 3 II Nr. 2 und 3;

- Verfahren der Wiederherstellung, unterschieden nach den zwei Varianten des § 3 II Nr. 6 c (Wiederherstellung durch das soziale Netzwerk oder nach Entscheidung einer ERS).

h) Zu § 2 II Nr. 9:

Es wird klargestellt, dass sich Nr. 9 nur auf Beschwerden über rechtswidrige Inhalte bezieht.

i) Zu § 2 II Nr. 10:

Es wird eine Berichtspflicht im Hinblick auf die Dauer von Wiederherstellungsverfahren eingeführt.

j) Zu § 3 I:

Wie die Berichtspflichten des § 2 sollen auch die Compliance-Regeln des § 3 um Beschwerden über die Entfernung von Inhalten bzw. entsprechende Wiederherstellungsverfahren erweitert werden. Um dies zu verdeutlichen, wird die amtliche Überschrift der Vorschrift auf „Umgang mit Beschwerden“ verallgemeinert.

§ 3 I 1 verpflichtet die Anbieter großer Universalnetzwerke in allgemeiner Weise, ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über die Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte vorzuhalten. Diese Pflicht ist gem. § 4 I Nr. 2 mit einem Bußgeld bewehrt, wenn Wiederherstellungsverfahren bei Beschwerden von Nutzern, die im Inland wohnhaft sind oder hier ihren Sitz haben, nicht, nicht richtig oder nicht vollständig vorgehalten werden. Wie bei den Löschpflichten greift der Bußgeldtatbestand nicht bereits bei einzelnen fehlerhaften Entfernungen, sondern erst bei systematischen Verstößen gegen die Pflicht zur Bereitstellung wirksamer und transparenter Wiederherstellungsverfahren.

Nach § 3 I 2 muss der Anbieter Nutzern ferner ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über die Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte zur Verfügung stellen. Auch diese Pflicht ist gem. § 4 I Nr. 3 bußgeldbewehrt.

k) Zu § 3 II Nr. 1:

Es wird klargestellt, dass von dieser Pflicht nur Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erfasst sind.

l) Zu § 3 II Nr. 6:

Die Vorschrift gestaltet die Pflichten im Hinblick auf Wiederherstellungsverfahren näher aus. Aus ihr ergeben sich zunächst drei Voraussetzungen, unter denen ein Wiederherstellungsverfahren eingeleitet werden muss:

(1) Die Beschwerde über die Löschung oder Sperrung eines Inhalts muss von demjenigen Nutzer erhoben werden, für den der betreffende Inhalt gespeichert wurde. Anders als Lösungsverfahren können Wiederherstellungsverfahren also nicht von jedermann in Gang gesetzt werden, sondern nur von demjenigen, der für die Äußerung verantwortlich ist und hierfür nach allgemeinen Grundsätzen täterschaftlich haftet.

(2) Die Beschwerde muss innerhalb von zehn Wochen seit der Löschung oder Sperrung beim sozialen Netzwerk eingehen. Denn nur für diese Zeitspanne ist der Anbieter des Netzwerks gem. § 3 II Nr. 4 verpflichtet, entfernte Inhalte zu speichern.

(3) Der beschwerdeführende Nutzer muss seinen vollständigen Namen und seine ladungsfähige Anschrift angeben. Bestehen berechtigte Zweifel an der Richtigkeit der Angaben, kann der Anbieter des sozialen Netzwerks Nachweise verlangen. Die Pflicht des Nutzers, für ein Wiederherstellungsverfahren seine sonst ggf. gewährte Anonymität aufzugeben, ist ein zentraler Bestandteil des Entwurfs. Sie ist inspiriert von einer vergleichbaren Regelung im US-amerikanischen Digital Millennium Copyright Act, der die Löschung und Wiederherstellung (vermeintlich) urheberrechtsverletzender Inhalte regelt (17 U.S. Code § 512(g)(3)). Die Entwurfsregelung beruht auf dem Gedanken, dass Wiederherstellungsverfahren gewährleisten sollen, dass eine bestimmte Äußerung Teil der öffentlichen Debatte bleibt. Nutzer werden ein solches Verfahren in aller Regel nur in Gang setzen, wenn sie von der Rechtmäßigkeit der betreffenden Äußerung und ihrer Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung überzeugt sind. Unter diesen Umständen ist kein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers erkennbar, für Zwecke des Wiederherstellungsverfahrens im Verhältnis zum Anbieter sozialer Netzwerke anonym zu bleiben. Wer unter Berufung auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit mithilfe rechtlicher Verfahren seine Beteiligung an der öffentlichen Debatte durchsetzen möchte, dem ist es zumutbar, unter seinem bürgerlichen Namen zu agieren und die volle Verantwortung für den Inhalt zu übernehmen. Nichts anderes gilt bei der Durchsetzung von Wiederherstellungsansprüchen vor den ordentlichen Gerichten (vgl. § 3 X). Die Anonymität im sozialen Netzwerk bleibt hiervon – im Einklang mit § 13 VI TMG – unberührt.

Erfüllt die Beschwerde die vorgenannten Voraussetzungen, treffen den Anbieter eines sozialen Netzwerkes die in den Buchstaben a, b und c der Nummer 6 geregelten Pflichten.

Nach Nummer 6 Buchstabe a muss der Anbieter analog zu § 3 II Nr. 1 zunächst unverzüglich von der Beschwerde Kenntnis nehmen und sodann rein formal prüfen, ob die Entscheidung über die Entfernung von ihm selbst oder von einer Einrichtung einer Regulierten Selbstregulierung getroffen wurde. Vom Ergebnis dieser Prüfung hängt ab, welche weiteren Schritte der Anbieter des sozialen Netzwerkes unternehmen muss.

Beruhet die Entfernung des Inhalts auf einer Entscheidung einer ERS gem. § 3 II Nr. 3 2. Hs. Buchstabe b, kann sich der Anbieter gem. Nummer 6 Buchstabe b darauf beschränken, den beschwerdeführenden Nutzer auf die Entscheidung der ERS hinzuweisen. Der Nutzer muss seinen Anspruch auf Wiederherstellung dann vor den ordentlichen Gerichten geltend machen (vgl. § 3 X).

Beruhet die Entfernung hingegen auf einer eigenen Entscheidung des Anbieters des sozialen Netzwerkes nach Maßgabe des NetzDG oder seiner Allgemeinen Geschäftsbedingungen, muss dieser den Inhalt erneut prüfen.

Wird hierbei festgestellt, dass der Inhalt offensichtlich rechtmäßig ist, muss er vom Anbieter innerhalb von 24 Stunden wiederhergestellt werden (Nummer 6 1. Alternative).³³ Andernfalls ist die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Inhalts innerhalb der 24-Stunden-Frist an eine ERS abzugeben, die sodann eine den Anbieter bindende Entscheidung fällt. Eine zulässige Beschwerde über eine Entfernung durch den Netzbetreiber führt also entweder unmittelbar zur Wiederherstellung des Inhalts oder zu einer Überprüfung der erfolgten Entfernung durch eine unabhängige Stelle. Eine bloße Bestätigung der Entfernung durch den Anbieter des sozialen Netzwerks kommt hingegen nicht in Betracht. Diese für den Beschwerdeführer günstigen Konsequenzen bilden das Korrelat zum Erfordernis, dass dieser für eine zulässige Beschwerde seine Anonymität aufgeben muss. Wer unter Klarnamen streitet, kann sich auf die Vermutung der Freiheit der Rede stützen.

m) Zu § 3 VI Nr. 3:

Die Regelung gestaltet die Vorgaben im Hinblick auf die Verfahrensordnung einer ERS näher aus. Buchstabe a stellt klar, dass Umfang und Ablauf der Prüfung beider Beschwerdevarianten – der Beschwerden über Inhalte und der Beschwerden über die Entfernung von Inhalten – geregelt sein müssen. Die an einer ERS beteiligten Netzwerke sind ferner nicht nur zur Vorlage von Dokumenten, sondern allgemein zur Mitwirkung verpflichtet, soweit dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben einer ERS erforderlich ist (Buchstabe b). Buchstabe c präzisiert, dass eine ERS Nutzern, die sich über die Entfernung eines Inhalts beschwert haben, eine begründete Information über das Ergebnis der Prüfung des Inhalts zukommen lassen muss. Das gilt sowohl dann, wenn die Entfernung auf einer Entscheidung der ERS beruht, als auch dann, wenn der Inhalt wiederhergestellt wird. Im ersten Fall hat die Information den Zweck, dem Nutzer vor Augen zu führen, dass er seine Rechte nun vor den ordentlichen Gerichten verfolgen muss. Im zweiten Fall dient die Information über eine erfolgte Wiederherstellung der Transparenz und dem Rechtsfrieden. Buchstabe d orientiert sich an § 19 II Nr. 3 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Die Verfahrensordnung einer ERS muss Entscheidungsvorgaben, etwa im Hinblick auf relevante Abwägungskriterien, für Prüfer vorsehen, die eine gesetzes- und grundrechtskonforme Unterscheidung zwischen rechtswidrigen und rechtmäßigen Inhalten gewährleisten. Die Vorgaben dürfen demnach weder einseitig zulasten noch zugunsten der Meinungs- und Informationsfreiheit ausgestaltet sein. Ferner ist den Interessen der Netzbetreiber und den Interessen anderer Nutzer an einer ihren Vorstellungen gemäßen Ausgestaltung der Plattform insgesamt bzw. bestimmter Plattformpräsenzen Rechnung zu tragen.

³³ Ebenso Europäische Kommission, Empfehlung illegale Online-Inhalte, C(2018) 1177 final, Nr. 12 S. 2.

n) Zu § 3 VI Nr. 4:

Der unklare Begriff der „Institutionen“, die alternativ neben einer Mehrzahl von Anbietern sozialer Netzwerke als Träger einer ERS in Betracht kommen, ist zu streichen.

o) Zu § 3 X:

Der Entwurf beruht zwar auf der Annahme, dass große Universalplattformen eine freiheits- und gleichheitsrechtlich fundierte Pflicht zur Gewährleistung rechtmäßiger Ausübungen der Meinungs- und Informationsfreiheit trifft. Der Entwurf sieht aber davon ab, einen zivilrechtlichen Anspruch von Nutzern solcher sozialen Netzwerke auf Freischaltung entfernter, aber gesetzeskonformer Inhalte zu kodifizieren. Denn ob sich die allgemeine Gewährleistungspflicht der Netzwerkanbieter zu einem konkreten zivilrechtlichen Anspruch eines Nutzers verdichtet, hängt von zahlreichen Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere von der Art des im Übrigen rechtmäßigen Inhalts; dem Kontext, in dem die betreffende Äußerung getätigt wurde; der Größe des sozialen Netzwerks; und der Reichweite, die der betreffende Nutzer mit seinen Äußerungen erreicht.³⁴ Bei der erforderlichen Abwägung ist sowohl den Interessen der Netzwerkbetreiber als auch den Interessen anderer Nutzer an einer ihren Vorstellungen gemäßen Ausgestaltung der Plattform insgesamt bzw. bestimmter Plattformpräsenzen Rechnung zu tragen. Die Entscheidung über die Voraussetzungen und den Inhalt eines Wiederherstellungsanspruchs soll daher der Rechtsprechung überlassen werden. § 3 X stellt lediglich klar, dass das Compliance-System des § 3 weder einen solchen Anspruch noch Ansprüche auf Löschung rechtswidriger Inhalte ausschließt.

p) Zu § 4 V:

Das im deutschen Recht einmalige Vorabentscheidungsverfahren des § 4 V NetzDG ist zu streichen. Ordnungswidrigkeiten dürfen aus verfassungsrechtlicher Sicht von einer Verwaltungsbehörde verfolgt werden. Den rechtsstaatlichen Erfordernissen ist dadurch Rechnung getragen, dass gegen den Bußgeldbescheid auf Einspruch eine gerichtliche Entscheidung erfolgt. Für eine Klärung grundsätzlicher Fragen darüber, welche Äußerungen in sozialen Netzwerken strafbar sind und welche nicht, ist das Einspruchsverfahren gegen den Bußgeldbescheid, an dessen Ende der betroffene Netzwerkanbieter mittels einer Verfassungsbeschwerde auch das Bundesverfassungsgericht anrufen kann, das geeignete Instrument.³⁵

q) Zu § 5 I 2:

§ 5 I 2 wird dahingehend erweitert, dass an die inländischen Zustellungsbevollmächtigten, die von Anbietern sozialer Netzwerke zu benennen sind, nicht nur Zustellungen in Bußgeldverfahren nach § 4 und in Gerichtsverfahren wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte bewirkt

³⁴ Entsprechend zu Stadionverboten BVerfG 11.4.2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 Rn. 48 – Stadionverbot.

³⁵ Ebenso Stellungnahme des Bundesrates zum NetzDG-E, BT-Drucks. 18/12727, S. 23 f.

werden können, sondern auch Zustellungen in Verfahren wegen der Löschung oder Sperrung rechtmäßiger Inhalte. Damit wird der Zugang zu deutschen Gerichten zur Geltendmachung von Wiederherstellungsansprüchen erleichtert.

Frankfurt am Main, 12.5.2019
Prof. Dr. Alexander Peukert

RAE STEINHÖFEL, ABC-STRASSE 38, 20354 HAMBURG
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Platz der Republik 1
11011 BERLIN



14.05.2019

RECHTSANWÄLTE

JOACHIM NIKOLAUS
STEINHÖFEL

REINHARD HÖBELT

TELEFON (040) 44 45 99
TELEFAX (040) 44 07 06

e-mail

js@steinhoefel.de

rh@steinhoefel.de

ABC-STRASSE 38
20354 HAMBURG

STELLUNGNAHME

zur öffentlichen Anhörung zum Thema
Netzwerkdurchsetzungsgesetz vor dem Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 15. Mai 2019
in Berlin, insb. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, BT-
Drucksache 19/81, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE
LINKE, BT-Drucksache 19/218, zu dem Antrag von
BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 19/5950 und zu
dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, BT-Drucksache 19/204.

I.

Wir führen zahlreiche Verfahren gegen die Betreiber sozialer Medien. Wir haben die maßgeblichen Grundsatzentscheidungen verschiedener Land- und Oberlandesgerichte erstritten, die die

COMMERZBANK HAMBURG
KTO 82 522 80
BLZ 200 400 00
IBAN
DE03 2004 0000 0825 2280 00
BIC COBADE33XXX

Rechtsansprüche der Nutzer gegenüber den Betreibern sozialer Medien definieren, deren Inhalte rechtswidrig gelöscht oder die gesperrt wurden. So auch die erste einstweilige Verfügung überhaupt, die jemals in Deutschland wegen der Löschung eines rechtmäßigen Inhalts und der Sperrung des Nutzers erlassen wurde (LG Berlin 31 O 21/18, jetzt 3 O 206/18). Über diese Verfahren wurde in allen nationalen Leitmedien und auch international (BBC^{1, 2}, Bloomberg³, Al Jazeera⁴, The Atlantic⁵ etc.) berichtet. Wir haben rechtskräftige Ordnungsmittelbeschlüsse erwirkt, als Facebook nach Zustellung einer einstweiligen Verfügung das rechtswidrig gesperrte Profil nicht unverzüglich freigab.

Wir führen gleichfalls Verfahren – und zwar auch für Politiker aus Regierungs- und Oppositionsparteien - gegen die Betreiber sozialer Medien, wenn diese sich nach den erforderlichen Hinweisen weigern, strafbare oder persönlichkeitsrechtsverletzende Inhalte zu entfernen.

¹ <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-41042266>

² <https://www.youtube.com/watch?v=vAPR4-zdAN8>

³ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-12/facebook-told-to-stop-deleting-german-user-s-immigrant-comment>

⁴

<https://www.youtube.com/watch?v=KMhdSWbHB6c&list=UUyy08JPoA7XErzIQHs4t0-w&index=3>

⁵ <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/05/germany-facebook-afd/560435/>

Als ein Nutzer eine vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages geprüfte und auf der Website des Parlamentes veröffentlichte Petition verlinkte und zu deren Unterzeichnung aufforderte, wurde dieser wegen „Hassrede“ für 30 Tage gesperrt und die in wörtlicher Rede wiedergegebene Petition gelöscht. Dies haben wir zum Anlass genommen, die Initiative „Meinungsfreiheit im Netz“⁶ zu gründen. Die bemerkenswerte Bereitschaft zu finanzieller Unterstützung dieser Initiative durch die Zivilgesellschaft macht die Führung von Prozessen gegen die sozialen Medien möglich, die der betroffene Nutzer selber sich häufig nicht leisten kann. Diese Verfahren dienen der Herbeiführung von Grundsatzurteilen, auf die sich die gegen Eingriffe der Netzwerke in ihre Meinungsfreiheit häufig wehrlosen Nutzer berufen können. Die aktuellen Prozesse sind der in Fn 6 genannten Website zu entnehmen. Die Initiative unterstützt auch das Verfahren eines Mitarbeiters der „Jerusalem Post“ gegen den Staatssekretär im Auswärtigen Amt, weil dieser den Journalisten ohne Rechtfertigung auf Twitter sperrte oder einen Prozess gegen die wohl wettbewerbswidrige Stigmatisierung journalistischer Inhalte als „falsch“ durch sog. „Faktenchecker“ bei Facebook.

Die von uns im Spätsommer 2016 eingerichtete „Wall of Shame“⁷ dokumentiert die „vielfach intransparente Lösch- und Nicht-

⁶ <https://meinungsfreiheit.steinhoefel.de/>

⁷ <https://facebook-sperre.steinhoefel.de/>

Löschpraxis von Facebook“ (so der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages, in: Gutachten WD 10-3000-037/17, Fn 56).

II.

Die Fraktionen der AfD und der FDP treten für eine Aufhebung des NetzDG ein, Bündnis90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE für wesentliche Änderungen und Ergänzungen.

Wir halten es für einen Akt demokratischer, parlamentarischer und gesetzgeberischer Hygiene, das NetzDG aufzuheben und die – teilweise vernünftigen – Änderungs- und Ergänzungsvorschläge sämtlicher Oppositionsparteien sowie die erhaltenswerten Vorschriften des NetzDG (Beschwerdesystem, Berichts- und Transparenzpflichten, Zustellungsbevollmächtigter) in andere Gesetze wie zB das TelemedienG oder in ein neu zu formulierendes Gesetz, in dessen Mittelpunkt die Freiheits- und Bürgerrechte im Internet stehen sollten, aufzunehmen. Das NetzDG, im Volksmund und in den sozialen massenhaft als „Zensurgesetz“ gebrandmarkt, ist aufgrund seiner verfassungswidrigen Vorschriften, seiner Entstehungsgeschichte und nicht zuletzt aufgrund seines völlig mißlungenen Namens völlig diskreditiert und stößt auf keinerlei Rückhalt bei den Bürgern.

1. Anmerkungen zu dem Gesetzesentwurf der AfD-Fraktion, Drucksache 19/81 vom 20.11.2017

Mit dem Aufkommen der sozialen Netzwerke im Internet hätten sich neben den Zeitungen und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weitere Plattformen zum Meinungsaustausch entwickelt, die die traditionellen Medien nicht nur ergänzen, sondern zu ihnen in Konkurrenz treten. Wir teilen die Einschätzung der AfD-Fraktion, dass die sozialen Netzwerke im Vergleich zu den traditionellen Medien einen freien und unmittelbaren Meinungsaustausch, ungefiltert und ohne Moderation ermöglichen und somit als wichtiges, urdemokratisches „Forum Romanum unserer Zeit“⁸ zu den bisherigen medialen Kommunikationskanälen hinzutreten. Das NetzDG stelle einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht der freien Meinungsäußerung dar. Dies gelte vor allem deswegen, weil Prinzipien des Äußerungsrechtes, wozu etwa die Berücksichtigung subjektiver Tatbestände bei der Bewertung der Zulässigkeit einer Äußerung zählt, durch das NetzDG unbeachtet blieben. Aufgrund nicht legaldefinierter Begriffe wie „Hasskriminalität“ oder „strafbare Falschnachrichten“⁹, die aus der öffentlichen Debatte bekannten Ausdrücken wie „Hatespeech“ oder „Fake News“ entlehnt wurden, bestehe eine nicht von der Hand zu weisende

⁸ <https://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2018-09-19/172d94fd4d76f8e9d14e9fd0dae8cb21/?GEPC=s3>

⁹ „Die [Bundesregierung](#) will die Verbreitung strafbarer [Falschnachrichten](#) im Internet per Gesetz eindämmen. Auf Nachfrage kann sie aber kein einziges Beispiel für solche Fake-News nennen“, <https://www.golem.de/news/hate-speech-gesetz-regierung-kennt-keine-einzige-strafbare-falschnachricht-1704-127370.html>

Gefahr eines über Gebühr ausgedehnten Anwendungsbereichs der Sanktionen des NetzDG gegen jede abweichende Meinung.

Die aktuelle (Rechts-) Praxis zeigt massenhaft, dass diese, auch von anderen Oppositionsparteien vorgebrachten, Bedenken begründet sind.

Die von uns geteilten Bedenken der AfD-Fraktion, wonach durch das NetzDG eine Privatisierung der Rechtsdurchsetzung erfolge, hegt zB auch DIE LINKE.

In dem Antrag „Freiheit im Internet - Bürgerrechte stärken“ (Drucksache 19/...) finden sich zahlreiche weitere Gesetzesvorschläge, die die Wahrung der Grundrechte der Bürger im Internet in den Mittelpunkt stellen und nach Maßgabe der Positionen der anderen Oppositionsparteien auch von diesen geteilt werden dürften. Die wesentlichen Gesetze, welche die große Koalition beschlossen hat (Netzwerkdurchsetzungsgesetz, EU-Urheberrechtsreform, Datenschutz-Grundverordnung etc.) gefährden die Grundrechte der Bürger und führen allenfalls dazu, dass diese im Internet nur eingeschränkt von ihrem grundgesetzlich verankerten Recht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch machen können. Gesetze oder Gesetzesvorhaben, die die Bürgerrechte in diesem Sektor stärken, sind von der vorherigen oder jetzigen Regierung nicht verabschiedet oder vorgeschlagen worden.

2. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/218 vom 11.12.2017

Auch DIE LINKE sieht die Gefahr einer Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit durch massenhafte Entfernung zulässiger Inhalte und des Einstiegs in eine Privatisierung der Rechtsdurchsetzung. Die Fraktion äußert erhebliche Zweifel an der Verfassungs- und Europarechtskonformität des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes.

Wir teilen diesen Bedenken.

Soweit die Drucksache 19/218 verschiedene Regelungen des NetzDG erhalten will (Verpflichtung zur Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten, die grundsätzliche Verpflichtung, ein zugängliches Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden anzubieten und ein Verfahren zum Umgang damit vorzuhalten, sowie ein verpflichtendes Berichtswesen über diese Verfahren), halten wir dies für vernünftig. Jedoch sollten diese Regelungen aus den vorstehend genannten Gründen außerhalb des aufzuhebenden NetzDG normiert werden. Im Übrigen sind die Regelungen in ihrer aktuellen Form teilweise unzureichend und bedürfen ohnehin der Ergänzung.

Ob die Überlegung praktikabel ist, „in der rechtlichen Prüfung befindliche Inhalte streitig“ zu stellen, bis ein Gericht über deren Zulässigkeit erkannt hat, erscheint uns eher zweifelhaft.

2. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/5950 vom 22.11.2018

a) Soweit der Antrag aus November 2018 darauf hinweist, dass das Bundesamt für Justiz (BfJ) bis zum damaligen Zeitpunkt weder in der Lage war, eine Auswertung der Berichte der betroffenen Unternehmen vorzunehmen noch eine Evaluierung des Gesetzes (laut Auskunft der Bundesregierung sei diese nicht vor Ende 2019 zu erwarten), hat das BfJ auf eine Anfrage aus der zweiten Mai-Woche 2019 bestätigt, dass der in dem Antrag geschilderte Zustand nach wie vor andauere. Die ersten Berichte der Anbieter stammen von Anfang Juli 2018, liegen mithin schon über zehn Monate vor.

Angesichts von für die sich aus dem NetzDG für das BfJ ergebenden Pflichten bewilligten 32 Planstellen, von denen seit Herbst 2018 mindestens 25,5 besetzt sind, ist es inakzeptabel, dass das Amt bis heute noch nicht einmal den ersten Bericht auszuwerten vermochte. In dem "Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken" (Bundestagsdrucksache 18/12356) finden sich auf den Seiten 16 f. Ausführungen zum "Erfüllungsaufwand beim Bund". Nach einer dort erwähnten Schätzung des Bundesamtes für Justiz ergeben sich durch die durch das NetzDG eingeführte Funktion als Verfolgungsbehörde zusätzliche jährliche Personalkosten für die Registrierung und Prüfung der Anzeigen, die Führung der Bußgeldverfahren, einschließlich der Rechtsmittelverfahren, die Fach- und Rechtsaufsicht, Führungs- und Leitungsaufgaben, Zwangsvollstreckung und Rechnungswesen. Hinzu kommt Personal für den IT-Betrieb. Diese werden mit etwa 3,7 Millionen Euro beziffert. Auf Seite 17

des Gesetzesentwurfs geht die Bundesregierung davon aus, dass dieser Stellenbedarf aufgrund antizipierter 25 000 Beschwerden, denen geschätzte 500 Bußgeldverfahren folgen werden, erforderlich ist. Tatsächlich gingen weniger als 5% der antizipierten Beschwerden beim BfJ ein, von einer spürbaren Zahl von Bußgeldverfahren ist ebenfalls nichts bekannt. Soweit er sichtlich wurde bis heute ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Mithin sollten ganz erhebliche verfügbare Personalkapazitäten bestehen.

Die schwerwiegenden strukturellen Mängel des NetzDG zeigen sich auch darin, dass zur Durchsetzung des NetzDG eine Verfolgungsbehörde ausgewählt wurde, die dieser Aufgabe nicht gewachsen zu sein scheint. Als Kritiker des NetzDG mag man dessen praktisch nicht gegebene Durchsetzung begrüßen. Aus Sicht des Rechtsstaates ist dies ein schwerwiegender und auch aufgrund der Millionenaufwendungen für Personal schlechthin inakzeptabler Zustand.

Diese Einschätzung erweist sich aufgrund weiterer Gesichtspunkte als zutreffend.

Dass das Formular zur Einreichung von Beschwerden iSd NetzDG bei Facebook erkennbar gegen § 3 Abs. 1 NetzDG verstößt, da kein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung gestellt wird, ist auf den ersten Blick erkennbar (siehe auch Drucksache 19/5950, Seite 7, Punkt

2). Warum das BfJ bis heute nicht in der Lage war, diese Vorschrift durchzusetzen, bleibt unverständlich.

Fachliche Bedenken sind gleichfalls angesichts der Weigerung begründet, wegen massenhafter Verstöße eines Netzwerkes gegen § 5 Abs. 1 NetzDG ein Bußgeld zu verhängen. Wenngleich sogar mehrfach gerichtlich festgestellt war, dass ein Fall des § 5 Abs. 1 NetzDG vorliege, wurde von dem betreffenden Netzwerk die Annahme der Schriftstücke verweigert.

Das BfJ war zu einer Sanktionierung (vergl. das dortige Verfahren VIII 2- 409012- 6E -2-1 – NetzDG 61812018) nicht bereit, weil es nach § 5 Absatz 1 NetzDG genüge, wenn das Unternehmen einen Zustellbevollmächtigten auf seiner Website lediglich benenne, auch wenn dorthin in den in § 5 Absatz 1 NetzDG genannten Verfahren wegen Annahmeverweigerung faktisch nicht zugestellt werden könne und zwar selbst dann nicht, wenn ein Fall des § 5 NetzDG gerichtlich festgestellt wurde (vergl. LG Stuttgart, Beschl. vom 6. Februar 2018, 11 0 22/18 sowie - IP-Berater- LG Hamburg Beschl. v. 7. März 2018-324 0 51/18). Die Bußgeldandrohung für Verstöße gegen § 5 Abs. 1 NetzDG wird damit ad absurdum geführt.

b) Der Antrag von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN kritisiert das Fehlen eines „die Meinungsfreiheit wahren Verfahrens“ zur Abhilfe bei rechtswidrigen Löschungen und Sperrungen zurecht. Dies gilt umso mehr, als sich diese – gesetzlich folgenlos gebliebene – Formulierung in den Materialien zum NetzDG

befindet: „Niemand muss es hinnehmen, dass seine legitimen Äußerungen aus sozialen Netzwerken entfernt werden.“ Das Gegenteil, der rechtswidrige Eingriff in die Grundrechte der Nutzer, ist in der Realität der sozialen Netzwerke tägliche Praxis.

Dass diese Rechtsansprüche allerdings gerichtlich, häufig auch im Eilverfahren, durchgesetzt werden können, haben wir gezeigt. Dies ist allerdings oft mit erheblichen finanziellen Risiken für die Nutzer verbunden. Erst recht, wenn einzelne Gerichte dem rechtsmißbräuchlichen Bestreben einzelner Betreiber folgen und zu der rechtsirrigen Einschätzung gelangen, die Schriftstücke müssten bei Vorschussforderungen von tausenden von Euro ins Englische übersetzt werden.

Grundsätzlich ist der Ansatz, die Rechte der Nutzer gegenüber den Netzbetreibern bei Löschungen und Sperrungen zu stärken, aber zu begrüssen. Wir halten auch den Ansatz für richtig, die rechtswidrige Löschung/Sperrung mit Sanktionen zu ahnden, die über den Unterlassungsanspruch hinausgehen.

Soweit in der Drucksache 19/5950 allerdings zu § 3 NetzDG ein „bußgeldbewehrtes... Wiedereinstellungsverfahren (put-back)“ gefordert wird, scheint uns dies nicht der richtige Weg. In wessen Zuständigkeit soll die Verhängung von Bußgeldern fallen? Das BfJ erscheint uns hier ungeeignet, das AG Bonn als eventuelle Rechtsmittelinstanz ebenso. Diese Bürokratisierung von die Meinungsfreiheit betreffenden Entscheidungsprozessen ist abzulehnen. Und sie stünde auch in Widerspruch zu dem

vernünftigen Vorschlag, einen besonderen Gerichtsstand mit besonderer Expertise zu schaffen.

Wichtig ist der schnelle und für die Nutzer finanzierbare Zugang zu staatlichem Rechtsschutz. Welchen Nutzer interessiert ein Bußgeld, das in die Staatskasse gelangt, wenn der Weg durch die bürokratischen Instanzen irgendwann einmal abgeschlossen ist und der in der Zwischenzeit uU weitere Löschungen und Sperrungen erdulden musste? Es sollte eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die die (wirtschaftliche) Motivation der Netzbetreiber, rechtswidrige Löschungen und Sperrungen zu unterlassen, deutlich erhöht. Hierzu werden wir in der Anhörung gerne Vorschläge unterbreiten. Diese dürften auch dem Anliegen des Antrags, „ein Konzept zur verbesserten zivilrechtlichen Unterstützung der Opfer vorzulegen“, gerecht werden.

Auch der Vorschlag, eine Clearing-Stelle einzurichten, beruht auf dem richtigen Gedanken, Nutzer- oder Betroffenenrechte zu stärken. Aber auch dies scheint aufgrund einer absehbaren Verzögerung des Zugangs zu staatlichem Rechtsschutz und aufgrund der naheliegenden Bürokratisierung nicht der erfolgversprechendste Weg für schnelle Abhilfe. Wir halten wenig davon, diese ein Grundrecht betreffenden Rechtsfragen durch verzögernde Verfahren den zur Entscheidung berufenen Gerichten zugunsten von sekundärqualifizierten Entscheidern bei den Netzwerken länger als nötig vorzuenthalten.

Soweit eine Straftat wie Beleidigung oder übliche Nachrede begangen wurde und die Netzwerke deren Löschung verweigern, steht für den Betroffenen der sofortige Weg zu den Gerichten frei, um einen Unterlassungstitel zu erwirken.

Gerne informieren wir die Ausschussmitglieder über strafbare Inhalte, die in div. Fällen von den Netzbetreibern nach Meldung über das NetzDG-Formular nicht entfernt, gerichtlich in Eilverfahren verboten und erst nach Einleitung von Ordnungsmittelverfahren und Verhängung von Ordnungsgeldern gelöscht, dann aber in Rechtsmittelverfahren weiter verteidigt wurden.

Weitere Vorschriften des StGB, die im NetzDG genannt werden, sind nicht im Wege der Individualklage verfolgbar (zB Gewaltdarstellung, Bildung krimineller Vereinigungen, Belohnung und Billigung von Straftaten, Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen). Auch hier wäre eine schnelle und effiziente Abhilfe ohne weiteres möglich, auch hierzu werden wir in der Anhörung gerne Vorschläge unterbreiten.

c) Wir unterstützen den Vorschlag, einen zusätzlichen besonderen Gerichtsstandes zur Gewährleistung schnellen Rechtsschutzes mit hoher Expertise vorzusehen, mit allem Nachdruck. Aus unserer praktischen Erfahrung heraus kann man gar nicht genug betonen, wie wenig zielführend es ist, wenn Fragen des Eingriffs in die Grundrechte bei Löschungen oder in die Persönlichkeitsrechte bei

Beleidigungen etc. bei Amtsgerichten oder bei Kammern des Landgerichts, die Spezialzuständigkeiten für Bausachen oder die Zahlungsansprüche von Psychotherapeuten haben, verhandelt werden. Wenngleich man auch dort gelegentlich sehr positiv überrascht wird.

d) Schon im Januar 2017, als erstmals von einem die Netzwerke regulierenden Gesetzesvorhaben die Rede war, und Monate vor dem ersten Referentenentwurf zum NetzDG, haben wir in einem Text¹⁰ ausgeführt:

„Den sozialen Netzwerken sollten aufgegeben werden, eine im Inland liegende Zustelladresse im Impressum zu benennen, an die Abmahnungen, einstweilige Verfügungen und Klagen gerichtet werden können. Dies würde jegliche Verfahren ganz massiv beschleunigen, vereinfachen und die Justiz entlasten. Und auch wenn die Klagemöglichkeit gegen ungerechtfertigte Sperrungen jetzt schon gegeben ist, wäre eine klare Regelung hilfreich, die Sperrungen untersagt und Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche einräumt, wenn sich der Betroffene im Rahmen der Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 GG bewegt hat.“

§ 5 Abs. 1 NetzDG geht in diese Richtung, ist aber, wie die tägliche Praxis und einzelne Aussenseiterentscheidungen (OLG Köln restriktiv, rechtlich richtig: LG Bonn, LG Stuttgart, LG Berlin, LG Bamberg, LG Hamburg, OLG Stuttgart, Kammergericht) zeigen,

¹⁰ <https://www.steinhofel.com/2017/01/der-kampf-um-die-meinungsfreiheit-beginnt.html>

ergänzungs- und klarstellungsbedürftig. Die Vorschläge der Fraktionen der AfD, BÜNDNIS90/GRÜNE und der FDP gehen alle in die richtige Richtung. Der Zustellungsbevollmächtigte sollte einschränkungslos für sämtliche Zustellungen benannt werden müssen.

Aktuell könnten einstweilige Verfügungen gegen Löschungen und Sperrungen nur dann in Deutschland wirksam zugestellt werden, wenn es um die Verbreitung rechtswidriger Inhalte geht. Wird gelöscht, ohne dass dies der Fall ist, hat nach wie vor eine Zustellung im Ausland (idR in Irland) zu erfolgen. Weniger sachkundige Gerichte, unterstützt durch rechtsmißbräuchliches Vorbringen von Facebook (so explizit zB LG Offenburg), verlangen dann eine tausende von Euro kostende Übersetzung (was das Prozeßkostenrisiko für jeden privaten Nutzer drastisch erhöht und somit faktisch den Zugang zu staatlichem Rechtsschutz verschließt) und die diplomatische Zustellung verschlingt gerichtliche Ressourcen und verzögert die wirksame Titelizestellung erheblich.

e) Die Forderung, in Zusammenarbeit mit den Ländern eine technisch, personell und fachlich adäquate Ausstattung der Justiz – und zwar anders als in der Drucksache 19/5950 nicht nur für die Straf- sondern auch für die Ziviljustiz – zu gewährleisten, ist begründet. Hier bestehen dramatische Mängel, die faktisch zu einer teilweisen Preisgabe der Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung führen und für einen Rechtsstaat völlig inakzeptabel sind. Dies erscheint

vor dem Hintergrund von Steuereinnahmen auf Rekordniveau nicht nachvollziehbar.

f) Das Anliegen, eine „unabhängige und selbstverwaltete Überprüfung von online veröffentlichten Fakten nach journalistischen Standards („Fact-Checking“)..durch beispielsweise Nichtregierungsorganisationen“ einzurichten, halten wir für höchst problematisch und lehnen diese aus verfassungsrechtlichen und wettbewerbsrechtlichen Gründen ab.

Es versteht sich dabei allerdings von selbst, dass der Rechtsstaat das Instrumentarium bereitstellen muss, um rechtswidrige Inhalte zu bekämpfen. Insbesondere aber im politischen Meinungskampf sind jegliche Einrichtungen, soweit es sich nicht um Gerichte handelt, die bei häufig höchst streitigen Inhalten über wahr oder unwahr, richtig oder falsch entscheiden sollen und in der Folge einzelne Inhalte mit stigmatisierenden Hinweisen auf Unrichtigkeiten zu brandmarken befugt wären, sowohl in Hinblick auf Art. 3, 5 als auch 12 GG problematisch. Dies gilt auch, soweit es sich um Anbieter handelt, die im geschäftlichen Verkehr zu Wettbewerbszwecken tätig sind, in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht¹¹. Es ist eine Illusion, man könne in der politischen Debatte mit Hilfe derartiger Einrichtungen Objektivität herbeiführen. Es wird im übrigen so gut wie ausgeschlossen sein,

¹¹ So sind ohne weiteres Verstöße gegen § 4 UWG denkbar (Unlauter handelt, wer die...Dienstleistungen, Tätigkeiten oder persönlichen oder geschäftlichen Verhältnisse eines Mitbewerbers herabsetzt oder verunglimpft...).

politische Neutralität zu gewährleisten. Erste Erfahrungen in der Praxis belegen, wie höchst problematisch diese Bestrebungen sind.

Wir werden in den nächsten Tagen in einem konkreten Fall gerichtliche Schritte gegen die Stigmatisierung durch einen sog. „Fakten-Checker“ einleiten um feststellen zu lassen, ob diese Praxis wettbewerbsrechtlichen Maßstäben gerecht wird oder nicht.

Schließlich wird es angesichts von jährlich tausenden von presserechtlichen Verfahren nicht ohne weiteres begründbar sein, warum hier für die sozialen Medien Überwachungseinrichtungen geschaffen werden sollen, bei den klassischen Medien aber nicht. Diese Diskriminierung könnte auch verfassungsrechtliche Implikationen haben.

Das Forum, in dem man sich eine Meinung darüber verschafft, was richtig oder falsch, wahr oder unwahr ist, muss der politische und mediale Diskurs bleiben, soweit die Grenzen der Gesetze nicht überschritten werden. Der Gedanke, hier könnten zB NGOs, demokratisch nicht legitimierte Organisationen also, die von dahinter stehenden Interessen finanziert werden, Richter spielen, trägt geradezu orwellesque Züge.

g) Die Vorschläge zur Verhinderung von Werbeschaltung im Kontext von Desinformation halten wir ebenfalls für falsch, erachten sie als Gefahr für das Grundrecht der Meinungsfreiheit und als verfassungswidrig.

Bereits eine Legaldefinition von „Desinformation“ dürfte den Gesetzgeber vor erhebliche Herausforderungen stellen. Ob hier tatsächlicher Handlungsbedarf besteht, dürfte auch höchst fraglich sein¹². Tatsächlich wäre eine solche Regelung jedoch eine Gefahr für den freien Diskurs, zu dem, von Verfassungen wegen auch Fehler, Halbwahrheiten oder Verzerrungen, ja sogar „wertlose“ und „gefährliche“ und noch weitergehende Äußerungen gehören.

Die Gefahren für unabhängige Medien jedoch, die von Werbung abhängig sind, wäre immens. Die im Regelfall opportunistische Wirtschaft hält sich aus Furcht vor Stigmatisierung oder „shit storms“ schon bei dem geringsten Verdacht der Unterstützung von fragwürdigen Portalen zurück. Dies geschieht schon jetzt und ohne jede gesetzliche Grundlage. Angesichts des vom Bundesverfassungsgericht sehr weit gezogenen Grenzen der Meinungsfreiheit¹³ ist nicht erkennbar, auf der Basis welcher Legaldefinition eine solche „Selbstverpflichtung“ funktionieren

¹² Die [Bundesregierung](#) will die Verbreitung strafbarer [Falschnachrichten](#) im Internet per Gesetz eindämmen. Auf Nachfrage kann sie aber kein einziges Beispiel für solche Fake-News nennen“, <https://www.golem.de/news/hate-speech-gesetz-regierung-kennt-keine-einzige-strfbare-falschnachricht-1704-127370.html>

¹³ „Das Anliegen, die Verbreitung verfassungsfeindlicher Ansichten zu verhindern, ist ebensowenig ein Grund, Meinungen zu beschränken, wie deren Wertlosigkeit oder auch Gefährlichkeit.“ Oder: „Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen, auch wenn sie in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlich und selbst wenn sie auf eine prinzipielle Umwälzung der geltenden Ordnung gerichtet sind, gehört zum freiheitlichen Staat. Der Schutz vor einer „Vergiftung des geistigen Klimas“ ist ebenso wenig ein Eingriffsgrund wie der Schutz der Bevölkerung vor einer Kränkung ihres Rechtsbewusstseins durch totalitäre Ideologien oder eine offenkundig falsche Interpretation der Geschichte.“

soll. Sie ist überflüssig und stellt eine erhebliche Gefahr für das Grundrecht der Meinungsfreiheit dar.

4. Anmerkungen zu dem Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion, Drucksache 19/204 vom 08.12.2017

Wie bereits zuvor ausgeführt und im Einklang mit den Positionen von AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN teilen wir die Einschätzung, dass die Pflicht zur Bestellung eines Zustellungsbevollmächtigten wie von der FDP-Fraktion vorgeschlagen zu erweitern ist und in ein anderes Gesetz, zB das Telemediengesetz, übernommen werden sollte.

III.

Colorandi Causa:

1. Die Parteien sollten prüfen, ob die hier als sinnvoll erachteten Regulierungen nicht auch und gerade für Wikipedia Anwendung finden sollten. Der quasi-lexikalische Anspruch des „Online Lexikons“ macht dort befindliche rechtswidrige Inhalte umso schwerwiegender. Die rechtliche Inanspruchnahme ist mangels Zustellmöglichkeit in der Bundesrepublik kompliziert und in der Regel äußerst langwierig.

2. Nachweislich greift Facebook in die freien Entscheidungen seiner Nutzer ein, indem das Netzwerk Abonnements ohne jedes Zutun der Nutzer, also von Abonnent oder Abonniertem, trennt und

somit die Reichweiten manipuliert¹⁴. Dies wurde in den Medien thematisiert, uns liegen hierzu auch eine Reihe von eidesstattlichen Versicherungen vor. Auch der Verfasser ist Opfer dieser Praxis.

3. Es könnte erwogen werden, die Transparenzpflichten dergestalt zu erweitern, dass die Netzwerke auch verpflichtet werden, in anonymisierter Form mitzuteilen, welche konkreten Inhalte sie auf welcher Grundlage (StGB, Persönlichkeitsrecht, „Gemeinschaftsstandards“ ergänzt durch die konkreten Paragraphen oder Untergruppen der „Gemeinschaftsstandards“) entfernen und welche Sperrungen sie jeweils verhängen¹⁶. Angesichts der mittelbaren Grundrechtsbindung der Netzwerke ist eine faktischer Willkür ausgelieferte Sperrpraxis, insb. auch in Hinblick auf die Länge der Sperrungen, inakzeptabel. Der Grundgedanke des Art. 103 GG scheint hier anwendbar. Aktuell wissen weder Nutzer noch Gesetzgeber für welche Inhalte welche Sanktionen verhängt werden. Der Anspruch mag sich bereits aus der vertraglichen Beziehung zwischen Nutzer und Netzwerk ergeben. Eine eindeutige Transparenzpflicht und eine rechtliche Regelung, die die Durchsetzung vereinfacht, wäre jedoch im Interesse der Nutzer. Sie wäre auch im Interesse der Allgemeinheit, um zu erfahren, wie ein an die Grundrechte gebundenes

¹⁴ <https://www.bild.de/politik/inland/facebook/loescht-deine-follower-53883002.bild.html>

¹⁵ <https://netzpolitik.org/2017/facebook-followerschwund-betroffener-bekommt-weiterhin-seine-daten-nicht/>

¹⁶ Facebook zb verhängt aktuell bei der Verwendung des Begriffs „Musel“ regelmäßig Sperren von 30 Tagen. Dies zu wissen, ist für die Nutzer ebenso wichtig wie für die Allgemeinheit und den Gesetzgeber, um einen Überblick über die Sanktionspraxis zu erhalten.

Unternehmen insb. mit Art. 5 GG verfährt und ob diese Praxis verhältnismäßig ist

4. Die Entscheidungen einzelner Gerichte, die den Netzwerken, die mittelbarer Grundrechtsbindung unterliegen, Löschungen und Sperrungen auch dann gestatten wollen, wenn die Inhalte von Art. 5 GG gedeckt sind, halten wir für höchst problematisch. Möglicherweise wird es hier aber weniger eines Eingriffs des Gesetzgebers sondern einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen.

Hamburg, den 12.05.2019

Joachim Nikolaus Steinhöfel



POSTANSCHRIFT Bundesamt für Justiz, 53094 Bonn

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht
und Verbraucherschutz

Platz der Republik 1
11011 Berlin

per Email:
rechtsausschuss@bundestag.de

Heinz-Josef Friehe
Präsident

HAUSANSCHRIFT Adenauerallee 99-103, 53113 Bonn

POSTANSCHRIFT 53094 Bonn

TEL +49 228 99 410-5000

FAX +49 228 99 410-5002

AKTENZEICHEN VIII 1 - 4090/2-3 - NetzDG - 54/2019

DATUM Bonn, 13. Mai 2019

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 15. Mai 2019 zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz

Mit Schreiben vom 10. April 2019 wurde ich eingeladen, als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), 15. Mai 2019, teilzunehmen. Das Bundesamt für Justiz (BfJ) ist die für die Durchführung dieses Gesetzes zuständige Verwaltungsbehörde. Daher bedanke ich mich für die Gelegenheit, über die entsprechenden Erfahrungen des Bundesamts berichten zu können. Die Bundestags-Drucksachen 19/81, 19/218, 19/5950 und 19/204, die Gegenstand der Anhörung sind, lagen mir vor.

1. Überblick

Das NetzDG ist am 10. Oktober 2017 in Kraft getreten. Unter Berücksichtigung einer Übergangsphase waren soziale Netzwerke im Anwendungsbereich des Gesetzes verpflichtet, bis zum 1. Januar 2018 die neu festgelegten Pflichten umzusetzen. Verstöße gegen diese Pflichten können mit einer Geldbuße bis zu 50 Millionen Euro geahndet werden. Das BfJ ist die zuständige Verfolgungsbehörde für die Ordnungswidrigkeiten nach dem NetzDG (§ 4 Abs. 4 NetzDG i.V.m. § 36 Abs. 1 OWiG). Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) übt die Fach- und Rechtsaufsicht aus.

Am 22. März 2018 wurden „Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen im Bereich des Netzdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)“ erlassen. Die NetzDG-Bußgeldleitlinien sind für das BfJ verbindliche Verwaltungsgrundsätze für die Ausübung des Ermessens bei der Einleitung eines Bußgeldverfahrens sowie bei der Bemessung einer etwaigen Geldbuße. Die Bußgeldleitlinien sind auf der Homepage des BfJ abrufbar (https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/NetzDG/Leitlinien_Geldbussen_de.html).

Nach dem NetzDG hat das BfJ im Schwerpunkt die Aufgabe, die Verstöße gegen das NetzDG im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren zu sanktionieren. Diese Ermittlungstätigkeit des BfJ auf Grundlage des NetzDG lässt sich aktuell anhand folgender Ermittlungsschwerpunkte darstellen:

Ein wichtiger Schwerpunkt ist die Prüfung der sog. Meldewege der Netzwerke. Dabei geht es um die Frage, ob die großen sozialen Netzwerke (mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland) entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 2 NetzDG jeweils ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, sog. NetzDG-Meldewege, zur Verfügung stellen. Die Beantwortung dieser Frage hat erhebliche Bedeutung. Die NetzDG-Meldewege sind wichtige Kommunikationskanäle; denn über sie können Nutzer, die sich beim Netzwerk über einen strafbaren Inhalt beschweren wollen, diesen Inhalt dem Netzwerk zur Kenntnis geben und eine entsprechende Prüfung veranlassen. NetzDG-konform ausgestaltete Meldewege sollen dazu führen, dass es für die Nutzer in einer Vielzahl von Fällen leichter und einfacher wird, strafbare Inhalte dem Netzwerk zur Kenntnis zu geben. Wenngleich das BfJ in diesem Bereich aktuell eher eine begrenzte Anzahl von Verfahren führt, haben diese Verfahren doch eine herausgehobene Bedeutung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit des BfJ ist die Prüfung, ob die halbjährlichen Transparenzberichte der sozialen Netzwerke mit dem NetzDG vereinbar sind. Auch hier gibt es Ermittlungsverfahren. Der Zahl nach sind sie überschaubar, doch haben die einzelnen Verfahren herausgehobene Bedeutung, weil die Berichte einerseits für die Öffentlichkeit wichtig sind und andererseits auch vom Umfang her einen hohen Ermittlungsaufwand erfordern.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das BfJ auf seiner Homepage ein Online-Formular zur Verfügung stellt. Über dieses Formular gehen Rügen von Nutzern zu einem unzureichenden Umgang sozialer Netzwerke mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte ein. Die Prüfung einzelner Rügen, z.B. mit dem Vorwurf, dass ein Netzwerk trotz Beschwerde einen Inhalt nicht gelöscht habe, stellt den Ausgangspunkt für einen weiteren Schwerpunkt der

Arbeit des BfJ dar. Denn wenn sich hier aufgrund des Umgangs eines Netzwerkes mit Beschwerden der Nutzer Anhaltspunkte ergeben, dass bei einem Netzwerk ein systemisches Versagen beim Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorliegt, kommt ein Verstoß gegen die im NetzDG vorgegebenen Organisationspflichten zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (§ 3 Abs. 1 Satz 1 NetzDG) in Betracht.

Einen vierten Schwerpunkt der Ermittlungsarbeit des BfJ bildet die Frage, ob die sozialen Netzwerke die durch das NetzDG geforderten inländischen Ansprechpartner benannt haben. Dabei geht es einerseits um sog. Zustellungsbevollmächtigte, aber auch um die sog. empfangsberechtigten Personen. Letztere dienen als Ansprechpartner für inländische Strafverfolgungsbehörden. Insofern prüft das BfJ auch das Antwortverhalten der empfangsberechtigten Personen in Einzelfällen, v.a. gegenüber Staatsanwaltschaften.

Derzeit befinden sich Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit den Meldewegen, den Transparenzberichten und den Pflichten zur Benennung von Zustellungsbevollmächtigten und empfangsberechtigten Personen im Anhörungsstadium. Soweit Akteneinsichtsgesuche und Anträge auf die Verlängerung der Frist zur Stellungnahme erfolgten, wurde ihnen entsprochen. Zum Teil liegen Stellungnahmen der Verteidigung inzwischen vor. Diese werden derzeit ausgewertet.

2. Meldewege

Neben den Pflichten, die alle sozialen Netzwerke im Sinne von § 1 Abs. 1 NetzDG treffen, normiert das NetzDG weitere Pflichten, die nur soziale Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland treffen.

Eine dieser Pflichten großer sozialer Netzwerke ist die Pflicht zur Vorhaltung eines Übermittlungsverfahrens für Beschwerden über rechtswidrige Inhalte nach § 3 Abs. 1 Satz 2 NetzDG (sog. NetzDG-Meldeweg).

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 NetzDG hat der Anbieter eines sozialen Netzwerks ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (Meldewege) zur Verfügung zu stellen. Soziale Netzwerke, die dieser Regelung unterfallen, haben in der Regel einen zusätzlichen NetzDG-Meldeweg eingerichtet. Das BfJ hat von Amts wegen Ermittlungen gegen soziale Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland eingeleitet und die

verfügbaren Meldewege überprüft. Die Meldewege von vier Netzwerken ergaben Anhaltspunkte für eine Beanstandung. Da die konkrete Ausgestaltung der Meldewege den Netzwerken obliegt, ist hier jedes Netzwerk gesondert zu betrachten. Zudem sind Unterschiede innerhalb der einzelnen Netzwerke zu beachten, z.B. bei den Meldewegen für registrierte sowie für nicht-registrierte Nutzer. Die eingeleiteten Verfahren dazu sind noch nicht abgeschlossen.

3. Berichtspflichten

Nach § 2 Abs. 1 NetzDG müssen Anbieter sozialer Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland, die im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erhalten, halbjährlich einen deutschsprachigen Bericht über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erstellen sowie auf ihrer Homepage und im Bundesanzeiger veröffentlichen. Seit Inkrafttreten des NetzDG waren Berichte zum 31. Juli 2018 für das erste Halbjahr 2018 und zum 31. Januar 2019 für das zweite Halbjahr 2018 zu veröffentlichen. Insgesamt wurden 13 Berichte veröffentlicht, und zwar bezogen auf das 1. Halbjahr 2018 für die sozialen Netzwerke Facebook, Twitter, Google+, YouTube, Change.org und Jodel, bezogen auf das 2. Halbjahr 2018 erneut für die genannten Netzwerke sowie erstmals für SoundCloud. Hinsichtlich der Berichte hat das BfJ jeweils geprüft, ob die Unternehmen grundsätzlich der Berichtspflicht nach § 2 NetzDG unterlagen und bejahendenfalls, ob die vorgelegten Berichte den gesetzlichen Anforderungen entsprachen.

Derzeit befinden sich vier Verfahren im Anhörungsstadium. Sie betreffen jeweils die für das 1. Halbjahr 2018 veröffentlichten Berichte. Das BfJ hat eine Reihe von Beanstandungen erhoben, wobei wegen der kürzlich eingereichten Stellungnahmen der Verteidigung eine abschließende rechtliche Bewertung noch nicht erfolgt ist. Zwei der insgesamt vier angehörten Netzwerke haben aufgrund der Anhörungsschreiben in den Folgeberichten betreffend das 2. Halbjahr 2018 Anpassungen vorgenommen.

Gegen zwei weitere soziale Netzwerke, die keinen Transparenzbericht veröffentlicht haben, wurden Ermittlungsverfahren unter der Fragestellung eingeleitet, ob sie es unter Missachtung des § 2 NetzDG gesetzeswidrig unterlassen haben, einen Bericht zu erstellen und zu veröffentlichen.

4. Komplexe systemischen Versagens, Information der Strafverfolgungsbehörden

Nach § 3 Abs. 1 NetzDG i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 NetzDG muss der Anbieter eines sozialen Netzwerks mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland ein Verfahren zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung stellen, das das Entfernen rechtswidriger Inhalte innerhalb der gesetzlichen Fristen gewährleistet. Werden rechtswidrige Inhalte, die dem Anbieter eines sozialen Netzwerks angezeigt werden, nicht entfernt und indiziert das Versäumnis ein systemisches Versagen, kann das BfJ ein Bußgeld verhängen. Anknüpfungspunkt für das Bußgeld ist also nicht der einzelne Vorgang, sondern es sind die Organisationspflichten der sozialen Netzwerke. Bezogen auf den Zeitraum des ersten Kalenderjahrs nach Inkrafttreten des NetzDG (1. Januar bis 31. Dezember 2018) betrachtet das BfJ derzeit fünf Sachverhalts-Komplexe daraufhin, ob ein systemisches Versagen vorliegen könnte. Die Prüfungen befinden sich in einem Anfangsstadium. Sollte sich ein Verdacht systemischen Versagens bestätigen, wäre ein gerichtliches Vorabentscheidungsverfahren nach § 4 Abs. 5 NetzDG durchzuführen.

Die Einzelverfahren, die den Komplexen systemischen Versagens zugrunde liegen, werden aufgrund von Meldungen eingeleitet, die Nutzer dem BfJ gegenüber abgeben. Mit diesen Meldungen wird in der Regel die unzureichende Behandlung einer Beschwerde über rechtswidrige Inhalte durch ein soziales Netzwerk gerügt. Das BfJ geht jedem Hinweis nach und prüft den beanstandeten Inhalt auf seine Rechtswidrigkeit. Bewertet das BfJ einen Inhalt als rechtswidrig, integriert es zum einen den Inhalt in die Ermittlungen zu den Komplexen systemischen Versagens. Zum anderen betreibt das BfJ im Wege verfahrensübergreifender Mitteilungen nach § 49a OWiG die Strafverfolgung jenes Nutzers, der den rechtswidrigen Inhalt auf der Plattform eines sozialen Netzwerks veröffentlicht hat. Hierzu hat das BfJ eine enge Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden etabliert und arbeitet insbesondere mit der Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft Köln (ZAC) zusammen. Die ZAC wurde als zentrale Ansprechstelle für grundsätzliche verfahrensunabhängige Fragestellungen aus dem Bereich der Cyberkriminalität für Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden sowie für sonstige Behörden Nordrhein-Westfalens, anderer Länder und des Bundes eingerichtet. Aufgrund eines Erlasses des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. August 2018 wurde der ZAC die zentrale Zuständigkeit für politisch motivierte und in den Ordnungswidrigkeiten nach dem NetzDG inzident zu prüfende Straftaten verliehen.

5. Regelungen zu Zustellungsbevollmächtigten und empfangsberechtigten Personen

Das NetzDG unterscheidet gemäß § 1 Abs. 2 NetzDG Pflichten, die alle sozialen Netzwerke im Sinne von § 1 Abs. 1 NetzDG betreffen, und Pflichten, die nur „große“ soziale Netzwerke mit mehr als zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland treffen. Pflichten für alle sozialen Netzwerke normiert § 5 NetzDG, wonach Zustellungsbevollmächtigte und empfangsberechtigte Personen zu benennen sind.

a) Benennung von Zustellungsbevollmächtigten

Gemäß § 5 Abs. 1 NetzDG sind Anbieter sozialer Netzwerke verpflichtet, auf ihrer Homepage leicht erkennbar und unmittelbar erreichbar einen Zustellungsbevollmächtigten im Inland zu benennen. An diese Person können Zustellungen in Verfahren nach § 4 NetzDG oder in Gerichtsverfahren vor deutschen Gerichten wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte bewirkt werden.

Der Pflicht zur Benennung von Zustellungsbevollmächtigten auf der eigenen Homepage sind einige, vor allem die großen sozialen Netzwerke nachgekommen. Bei anderen sozialen Netzwerken fehlt eine Benennung. Es wurden entsprechende Bußgeldverfahren eingeleitet, unter anderem gegen sechs soziale Netzwerke mit Sitz in den USA. In Anhörungsschreiben wird den Anbietern dieser Netzwerke vorgeworfen, durch die Nichtbenennung eines Zustellungsbevollmächtigten im Inland gegen die in § 5 Abs. 1 NetzDG normierte Pflicht zu verstoßen. Da diese Unternehmen ihren Sitz im nicht-europäischen Ausland haben, musste für die Bewirkung der Zustellung internationale Rechtshilfe in Anspruch genommen werden.

Soweit die Zustellung inzwischen erfolgen konnte, haben die Unternehmen anwaltliche Vertretungen bestellt und Anträge auf Akteneinsicht sowie auf Verlängerung der Frist zur Stellungnahme gestellt. Den Anträgen wurde entsprochen. Stellungnahmen liegen noch nicht vor; die Stellungnahmefristen laufen noch.

b) Benennung von empfangsberechtigten Personen für Auskunftersuchen von empfangsberechtigten Personen

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 7, 2. Alternative i.V.m. § 5 Abs. 2 NetzDG handelt der Anbieter eines sozialen Netzwerks ordnungswidrig, wenn er für Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde eine empfangsberechtigte Person nicht benennt.

§ 5 Abs. 2 NetzDG regelt nicht ausdrücklich, wem gegenüber die empfangsberechtigte Person zu benennen ist. In den NetzDG-Bußgeldleitlinien wurde klargestellt, dass keine Pflicht zur allgemeinen Veröffentlichung bestehe, da die unter § 5 Abs. 2 NetzDG fallenden Kommunikationskanäle nur durch legitimierte Stellen in Anspruch genommen werden sollen, damit ihre Funktionsweise nicht durch Spam-Nachrichten beeinträchtigt wird (NetzDG-Bußgeldleitlinien, Seite 9, https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/NetzDG/Leitlinien_Geldbussen_de.pdf?__blob=publicationFile&v=6). Ausreichend sei eine Benennung gegenüber der einzelnen Strafverfolgungsbehörde oder der betreffenden Justizverwaltung (NetzDG-Bußgeldleitlinien, aaO.). Es gibt soziale Netzwerke, die ihre empfangsberechtigte Person auf der eigenen Homepage benannt haben, andere haben das BfJ informiert und nach Kenntnis des BfJ entsprechend auch gegenüber den Generalstaatsanwaltschaften ihre empfangsberechtigte Person benannt.

c) Antwortverhalten von empfangsberechtigten Personen

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 8 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 2 NetzDG kann zudem die empfangsberechtigte Person selbst ordnungswidrig handeln, wenn sie auf Auskunftersuchen (einer inländischen Strafverfolgungsbehörde) entgegen § 5 Abs. 2 Satz 2 NetzDG nicht reagiert.

Unmittelbare Kenntnis über den Umgang der empfangsberechtigten Personen mit Auskunftersuchen der Strafverfolgungsbehörden nach § 5 Abs. 2 Satz 2 NetzDG erlangen nur die Strafverfolgungsbehörden. Das BfJ bemüht sich daher seit Inkrafttreten des NetzDG intensiv darum, die Staatsanwaltschaften zu sensibilisieren, dass diese bei Hinweisen auf unzulängliches Antwortverhalten der empfangsberechtigten Personen das BfJ informieren können. Auf diese Weise erhält das BfJ ggfs. einen Anfangsverdacht bezüglich eines Fehlverhaltens der empfangsberechtigten Person und kann entsprechende Ermittlungen einleiten.

6. Weitere Vorhaben

a) Monitoring sozialer Netzwerke

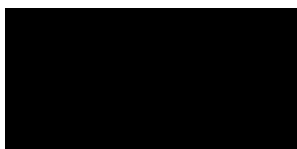
Das BfJ ist nach § 3 Abs. 5 NetzDG berechtigt, die Verfahren sozialer Netzwerke zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte durch eine beauftragte Stelle überwachen zu lassen. Im Hinblick auf diese Vorschrift wurde nach Durchführung eines Vergabeverfahrens ein Unternehmen mit der Überwachung des Beschwerdemanagements sozialer Netzwerke beauftragt. Dieses hat seine Arbeit zum 1. Januar 2019 zunächst für eine Vertragslaufzeit von zwei Jahren aufgenommen. Das Monitoring erfolgt in enger Abstimmung mit dem BfJ, welches die zu prüfenden Netzwerke, die zu betrachtenden Straftatbestände und die jeweils zu überwachenden Zeiträume vorgibt.

b) Mechanismen der Selbstregulierung

Nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe b NetzDG können soziale Netzwerke die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit von Inhalten einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung übertragen. Das BfJ ist für die Anerkennung von Stellen als Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung zuständig (§ 3 Abs. 7 NetzDG). Seit Dezember 2018 liegt dem BfJ ein erster entsprechender Antrag vor, der gegenwärtig noch geprüft wird.

7. Fazit

Nach Einschätzung des BfJ ist das NetzDG geeignet, die Durchsetzung des geltenden Rechts im Bereich der Internetkriminalität zu verbessern. Die Transparenzberichte stellen erstmals statistische Daten zum Beschwerdeaufkommen zur Verfügung und geben Einblick in die Praxis der sozialen Netzwerke. Aus Sicht des BfJ besteht im Einzelfall sowohl im Bereich der Meldewege als auch im Bereich des Beschwerdemanagements und des Berichtsverhaltens dennoch weiterhin Optimierungsbedarf. Dementsprechend hat das BfJ auch entsprechende Bußgeldverfahren eingeleitet.



(Heinz-Josef Friehe)