

Stellungnahme der FSM zum

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (NetzDG) – BT-Ds 18/12356

im Rahmen der Anhörung im Rechtsausschuss am 19. Juni 2017

FSM e.V.
Beuthstraße 6
10117 Berlin

T +49 (0) 30 240 484-30
F +49 (0) 30 240 484-59
office@fsm.de
fsm.de

(Stand des Gesetzentwurfs: 16. Mai 2017)

Über die FSM

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) ist ein gemeinnütziger Verein, der sich vornehmlich mit Kinder- und Jugendmedienschutz in Onlinemedien befasst. Die FSM wurde 1997 gegründet und ist seit 2005 staatlich anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags der Länder (JMStV). Die FSM wird von 46 reichweitenstarken Unternehmen und Verbänden aus der Telekommunikations-, Rundfunk- und Onlinebranche getragen. Die Beschwerdestelle der FSM als kostenlose Anlaufstelle für alle Bürger dient der Bekämpfung von illegalen und jugendgefährdenden Internetinhalten, kooperiert unter anderem mit dem BKA und dem internationalen Verbund von Hotlines (IN-HOPE)¹ und wird von der EU kofinanziert. Ein weiterer wichtiger Kernbereich in der Arbeit der FSM ist die Medienbildung, in deren Rahmen vielfältige medienpädagogische Projekte realisiert werden, darunter Unterrichtsmaterialien zu Themen wie „Hass in der Demokratie begegnen“² und „Meinung im Netz gestalten“³. Die FSM ist die deutsche nationale Kontaktstelle für den europäischen Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online⁴ und hat sowohl in diesem Rahmen als auch aus eigenem Antrieb Monitorings⁵ über die Entfernung von illegalen Inhalten in sozialen Netzwerken durchgeführt.

Weitere Informationen zur Arbeit der FSM finden sich hier:

<http://www.fsm.de/de/ueber-uns>

Vereinsregisternr.: 20264 B,
AG Charlottenburg, Berlin
UST-IDNr. DE814341170

Bankverbindung:
Berliner Volksbank
BIC: BEVODE33
IBAN: DE51 1009 0000
7049 3160 08

¹ <http://inhope.org>

² <http://www.medien-in-die-schule.de/unterrichtseinheiten/hass-in-der-demokratie-begegnen/>

³ <http://www.medien-in-die-schule.de/unterrichtseinheiten/meinung-im-netz-gestalten/>

⁴ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

⁵ Bericht der EU-Kommission: „results of evaluation show important progress“ - http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=71674

Die FSM hat im Rahmen der Verbändeanhörung ausführlich zum Gesetzentwurf Stellung genommen. Auf die dortigen Ausführungen⁶ wird vollumfänglich Bezug genommen.

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu der Meinungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung hat in einem Schreiben vom 1. Juni 2017⁷ Bedenken geäußert, ob die Vorgaben des NetzDG gemessen am Maßstab internationaler Menschenrechte als rechtskonform angesehen werden können, und der Bundesregierung eine Beantwortung seiner Fragen binnen 60 Tagen aufgegeben. Er hat außerdem nahegelegt, den Gesetzentwurf umfassend zu überprüfen. Die in diesem Schreiben ausgedrückte Besorgnis ist bemerkenswert und muss aus Sicht der FSM dringend ernst genommen werden.

Eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 12. Juni 2017⁸ kommt zu dem Ergebnis, dass das NetzDG einen Eingriff in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG darstellt, der weder erforderlich noch angemessen und damit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist. Die FSM teilt diese Sichtweise.

Eine Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages vom 29. Mai 2017⁹ legt dar, dass und warum die Vorgaben des NetzDG nicht mit dem Herkunftslandprinzip sowie dem Haftungsregime der E-Commerce-Richtlinie vereinbar sind. Die FSM teilt diese Sichtweise ebenfalls.

Der Bundesrat stellt in seiner Stellungnahme vom 2. Juni 2017¹⁰ infrage, ob das NetzDG nicht Doppelstrukturen schaffe, da durch § 59 RStV, § 20 Abs. 4 JMStV bereits eine Aufsicht über Telemedienanbieter und den Umgang mit unzulässigen Inhalten etabliert ist. Die FSM ist der Auffassung, dass dies zutrifft und, da die Regulierung von meinungsrelevanter Massenkommunikation ohnehin den Ländern vorbehalten ist, Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unverändert fortbestehen.

⁶ https://www.fsm.de/sites/default/files/20170330_fsm_stellungnahme_zum_netzdg.pdf

⁷ Aktenzeichen OL DEU 1/2017, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf>

⁸ Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 037/17, <http://www.bundes-tag.de/blob/510514/eebf7cf92dee88ec74ce8e796e9bc25c/wd-10-037-17-pdf-data.pdf>

⁹ Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 32/17, <http://www.bundes-tag.de/blob/510384/c5bdf3939cf1a4529d2f7abf11065ee5/pe-6-032-17-pdf-data.pdf>

¹⁰ BR-Drs 315/17(B) S. 3 (Ziff. 6), <https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0315-17>

In dieser ergänzenden Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages werden im Folgenden weitere Möglichkeiten der regulierten Selbstregulierung ausgeführt. Dabei geht es zunächst um Ansatzpunkte, an denen entsprechende Mechanismen eingesetzt werden könnten (I.). Sodann wird zu den Möglichkeiten der strukturellen Ausgestaltung und Organisation dieser Mechanismen Stellung genommen (II.). Abschließend wird zur Frage der Anreizregulierung vorgetragen (III.).

I.

An welchen Stellen sind Mechanismen der regulierten Selbstregulierung denkbar?

1. Herbeiführen von Selbstverpflichtungen über den Umgang mit Nutzer- und Rechtsbeschwerden, wobei vor allem dienstespezifisch angemessene, praktikable und wirksame Reaktionsmöglichkeiten festzulegen sind

Ein wiederkehrender Kritikpunkt am NetzDG-E thematisiert die Verpflichtung von Plattformbetreibern, als rechtswidrig erkannte Inhalte zu löschen oder zu sperren. Über die Herausforderungen, abschließende Entscheidungen komplexer rechtlicher Fragen mit häufig unklarer oder unvollständiger Faktenlage binnen kurzer Frist zu treffen, sowie zur fraglichen Angemessenheit und Unionsrechtskonformität der im Gesetzentwurf vorgesehenen Fristen braucht an dieser Stelle nicht erneut vorgetragen zu werden.

Bereits die in der Debatte um das NetzDG maßgeblich diskutierten Plattformen Facebook, Youtube und Twitter sind hinsichtlich der Präsentation von Inhalten, der Beteiligung der Nutzer sowie der Wirksamkeit, Beständigkeit und Sichtbarkeit geteilter Inhalte kaum miteinander vergleichbar. Erforderlich ist eine dienstespezifische Reaktion, die die Besonderheiten der jeweiligen Angebote in den Blick nimmt und möglichst grundrechtsschonend ausfällt.

Je nach Dienst könnten als möglicherweise, jedoch noch nicht als mit letzter Sicherheit rechtswidrig erkannte Inhalte beispielsweise lediglich vorübergehend ausgeblendet oder weniger prominent angezeigt werden. Auch könnte zum Beispiel die Verknüpfung mit Werbung unterbunden oder das Embedding in Angeboten Dritter verhindert werden. Diese spezifischen, kleinteiligen Maßnahmen können auf der Ebene eines allgemeinen Gesetzes nicht vorgesehen werden. Im Rahmen einer Selbstverpflichtung sind solche Ansätze aber weit mehr als nur theoretische Optionen.

2. Berichtswesen: Veröffentlichung aggregierter Berichte mehrerer Plattformbetreiber

Die Öffentlichkeit hat an Informationen der Plattformen über deren Umgang mit Hinweisen auf möglicherweise problematische Inhalte ein nachvollziehbares, berechtigtes Interesse. Die Heterogenität der in der vorliegenden Diskussion besprochenen Plattformen, die unterschiedlichen Erscheinungsformen potenziell rechtswidriger Inhalte sowie die nicht zwingend deckungsgleichen Regeln über akzeptierte Inhalte¹¹ legen es nahe, dass eine externe Stelle die Berichte der jeweiligen Plattformen aggregiert, systematisiert und in einem standardisierten Format veröffentlicht.

Eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle könnte die individuellen Berichte der ihr angeschlossenen Plattformbetreiber entgegennehmen und für die Veröffentlichung sorgen.

3. Überprüfung/Zertifizierung von Verfahren zur Bearbeitung von Nutzerbeschwerden in sozialen Netzwerken

Nutzer großer Plattformen wenden sich in hoher Zahl an die Betreiber, um vermeintlich illegale, unangemessene, unpassende oder ihnen nicht genehme Inhalte zu melden. Die hohe Zahl der gemeldeten Einzelinhalte korrespondiert nicht zwingend mit der Anzahl tatsächlich unzulässiger Inhalte, spiegelt aber das Engagement der Plattformbetreiber wider, das Melden durch Nutzer leichter zu machen. Nicht nur aus den Beobachtungen der FSM der letzten Jahre ergibt sich, dass einzelne Inhalte mittlerweile tatsächlich unkomplizierter und kontextwahrender an die Plattformen gemeldet werden können.

Diese unkomplizierten Möglichkeiten gehen jedoch einher mit einer ebenfalls hohen Anzahl unbewusst oder bewusst fehlerhafter bzw. unberechtigter Beanstandungen von Inhalten. Damit ist nicht allein gemeint, dass Nutzer aus ihrer Sicht unzulässige Inhalte melden, die sich nach objektiven Kriterien als zulässig erweisen. Dieses Phänomen erstreckt sich auch auf solche Meldungen, die entweder politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Gegnern schaden

¹¹ Weder rechtlich noch tatsächlich ausgeschlossen ist es, dass Plattformen bestimmte Arten zulässiger Inhalte von ihren Diensten ausschließen bzw. einen strengeren Maßstab als den des deutschen StGB anlegen, wenn es beispielsweise um die Bewertung von Äußerungsdelikten geht.

sollen, das Missfallen über bestimmte Personen des öffentlichen Lebens oder musikalischen Stilrichtungen ausdrücken oder schlicht versehentlich erfolgen.

Der effiziente und zutreffende Umgang vor allem mit diesen Nutzerhinweisen liegt im eigenen Interesse der Plattformen, litte ansonsten doch die Qualität der Dienste. Sie von solchen Meldungen abzusondern, mit denen legitime Rechtsstandpunkte verfolgt werden, ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Die verschiedenen Plattformen agieren hierbei jeweils individuell und betrachten die internen Verfahren als wichtiges wirtschaftliches Gut und Qualitätsmerkmal ihrer Angebote. Eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle könnte auf freiwilliger Basis durch die Plattformbetreiber mandatiert werden, entsprechende Verfahrensweisen zu bewerten und Verbesserungen mitzugestalten.

4. Überprüfung/Zertifizierung von Verfahren zur Bearbeitung von Rechtsbeschwerden

Vom möglichst nahtlos integrierten und voraussetzungsarmen Meldevorgang beliebiger Inhalte sind solche Verfahren zu unterscheiden, mit denen Plattformbetreiber wirksam über rechtswidrige Inhalte i.S.d. § 10 TMG in Kenntnis gesetzt werden.

Solche substantiierten Meldungen lösen unmittelbare Rechtspflichten der Plattformbetreiber aus. Spiegelbildlich sind aber deshalb an die Substantiierung auch gewisse Anforderungen zu stellen.

Der Umgang mit solchen Hinweisen ist bereits heute bei mehreren Plattformen ein anderer als bei „normalen“ Nutzerhinweisen, die sich oft in einem einzigen Klick erschöpfen und, wenn sie rechtliche Handlungspflichten auslösen sollten, zunächst erhebliche Ermittlungsarbeit aufseiten der Plattformen erzeugen würden. Dies ist jedoch ausweislich § 7 Abs. 2 S. 1 TMG gerade nicht geboten.

Die Ausgestaltung dieser besonderen Verfahren könnte durch die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zertifiziert und ihre Weiterentwicklung regelmäßig überwacht werden.

5. Entscheidung über Rechtsbeschwerden in Einzelfällen, die der Selbstkontrolle durch Plattformbetreiber vorgelegt werden

Die Möglichkeiten, Gesetzesverstöße zu begehen, sind vielgestaltig und zahllos. Denklogisch kann nur ein Teil der objektiv rechtswidrigen bzw. strafbaren Äußerungen in sozialen Medien am Maßstab von (höchststrichterlich in Deutschland) entschiedenen Präzedenzfällen gemessen werden. Entsprechend müssen neue Fälle auch neu bewertet werden. Hierbei wird es Fälle geben, die auch bei Einsatz qualifizierten Personals durch Recherche von Literatur und Rechtsprechung nicht mit der gebotenen Sicherheit zu beantworten sind.

Solche Fälle könnten der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgelegt werden, die die Bewertung des Einzelfalls durch das bei ihr eingerichtete Expertengremium vornimmt („Clearingstelle“).

Alternativ oder kumulativ wäre die Vorlage bzw. Weiterleitung an staatliche Stellen (Justiz oder Medienaufsicht) zu diskutieren.

6. Entscheidung über die „Berufung“ von Nutzern in Fällen, in denen der Plattformbetreiber auf eine Rechtsbeschwerde hin einen Inhalt entfernt oder nicht entfernt hat

Zunächst kann gar nicht deutlich genug betont werden, dass jeglicher Versuch, die Bearbeitung von Hinweisen oder Beschwerden von Nutzern *im Regelfall* an eine externe Stelle auszulagern, erhebliche Friktionen auslösen muss. Die erheblichen Fallzahlen¹² lassen nur im Ansatz erahnen, welcher Aufwand dadurch bei einer dritten Stelle entstehen würde.

Gleichwohl ist es denkbar, im Rahmen der Bearbeitung von *Rechtsbeschwerden* im Sinne dieser Stellungnahme ein Remonstrations- bzw. Berufungsrecht vorzusehen, und zwar sowohl zu Gunsten desjenigen, dessen Inhalt oder Beitrag entfernt wurde, als auch zu Gunsten desjenigen, auf dessen Rechtsbeschwerde hin der Plattformbetreiber einen Inhalt grade nicht entfernt hat. Die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle bietet mit ihrem unabhängigen Sachverständigengremium grundsätzlich die Voraussetzung, mögliche Fehlentscheidungen der Plattform zu korrigieren.

¹² Erschwerend kommt hinzu, dass keine Informationen darüber vorliegen, mit welchen Fallzahlen externe Einrichtungen konkret zu tun hätten. Die – nicht begründeten – Schätzungen des Gesetzentwurfs sind bereits durch die Stellungnahme des Bundesrates als zu unkonkret bezeichnet worden (BR-Drs 315/17(B) S. 1 f).

Soweit ein strafbares Verhalten des Nutzers, der den ursprünglichen Beitrag verfasst bzw. eingestellt hat, im Raum steht, ist die Einbeziehung der Justiz in ein solches Verfahren zu prüfen.

II.

■ **Wie ist eine Selbstkontrollereinrichtung im Rahmen des NetzDG auszugestalten?**

■ In der bundesdeutschen Medienregulierung sind zahlreiche Modelle der Selbstkontrolle bzw. Selbstregulierung etabliert. Eine Sonderform stellt das System der regulierten Selbstregulierung im Jugendmedienschutzrecht dar. Dort ist zunächst, verfassungsrechtlich geboten, eine staatsferne Aufsicht durch die Landesmedienanstalten etabliert; die bundesweit einheitliche Spruchpraxis wird durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) sichergestellt.

Die Landesmedienanstalten können ihre Befugnisse sodann auf solche Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle übertragen, die gesetzlich festgelegte Anforderungen erfüllen. Dabei geht es vor allem um organisatorische Vorgaben, die gewährleisten, dass die Selbstkontrolle sachgerecht ausgestattet ist und unabhängig sowie auf der Basis von Recht und Gesetz die ihr angeschlossenen Anbieter von Telemedien beaufsichtigt. Detaillierte inhaltliche Vorgaben sind ausdrücklich nicht vorgesehen.

Eine Auffangzuständigkeit der Landesmedienanstalten verbleibt für Fälle, in denen die Selbstkontrolle in ihren Entscheidungen bzw. durch das Unterlassen einer Entscheidung die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschreitet.

Diese Form der Aufsicht überzeugt vor allem durch ihre Effizienz und trägt dem Optimierungsgebot bei der Abwägung der Belange des Jugendschutzes mit anderen Grundrechten Rechnung.

Neben der Aufsicht über die Mitgliedsunternehmen verfügt die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle aber zudem über einen flexiblen Werkzeugkasten, um dienstespezifische Regelungen mit Anbietern und Betreibern zu vereinbaren. In den vergangenen knapp zwei Jahrzehnten hat die FSM zahlreiche Verhaltenskodizes und Selbstverpflichtungen mit ihren Mitgliedern erarbeitet, die maßgeblich dazu beigetragen haben, die Nutzung – jeweils – moderner Technologien und Angebote besser und sicherer zu machen.

Beachtenswert ist aber auch, dass die Etablierung des Systems der regulierten Selbstregulierung nicht „über Nacht“ gelungen ist. Die trennscharfe Abgrenzung der Zuständigkeiten und Befugnisse von Landesmedienanstalten bzw. KJM auf der einen und der FSM auf der anderen Seite sowie die Ausgestaltung optimal korrespondierender Verfahren bedurfte gründlicher Planung, konzentrierter Absprachen und wissenschaftlicher Evaluation.

■ Auf der Seite des Gesetzes ist neben einer Zuständigkeitsnorm für die staatliche Stelle ein Katalog mit Kriterien für die Anerkennung einer Selbstkontrolle nötig. Eine Orientierung an den entsprechenden Normen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (§§ 19 bis 19b JMStV) bietet sich hier an.

■ Weil sich in den Regelungsbereichen von NetzDG-E und JMStV zahlreiche Überschneidungen hinsichtlich zu prüfender und ggf. zu sanktionierender Verstöße findet (vgl. § 4 JMStV), ist bei der Etablierung einer Selbstkontrolle im Bereich des NetzDG zwingend vorab zu prüfen, welche Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse sich bereits direkt aus dem JMStV ergeben. Die Schaffung von Doppelstrukturen ist zu vermeiden.

Die – alleinige und abschließende – Zuständigkeit der Selbstkontrollereinrichtung im Bereich des JMStV ist ausnahmsweise dort ausgeschlossen, wo es um Inhalte geht, die bestimmte schwere Straftaten darstellen: Dort gilt die Privilegierungswirkung der Mitgliedschaft nicht. Für den im Rahmen des NetzDG-E diskutierten Rahmen kann dies gleichwohl anders sein, weil erklärtes Ziel gerade nicht das Unterverbinden strafbarer Inhalte an sich bzw. das Sanktionieren der jeweiligen Anbieter ist, sondern weil Regeln für die Art und Weise des erwarteten angemessenen Umgangs mit strafbaren Inhalten Dritter geschaffen werden sollen.

Dass gerade in dem vorliegend diskutierten Bereich, der das Kommunikationsverhalten der gesamten Gesellschaft – nicht nur in Deutschland – und die Aufsicht darüber betrifft, ein ausbalanciertes Regulierungsmodell ad hoc und binnen kürzester Frist auch nur konzipiert, geschweige denn rechtssicher kodifiziert werden kann, ist äußerst fraglich.

Die Dringlichkeit der politischen Herausforderung soll damit nicht in Abrede gestellt werden, wobei die empirische Grundlage des Gesetzesvorhabens bereits vielfach mit nachvollziehbaren Begründungen bezweifelt worden ist. Ein ganzheitlicher Ansatz mit einer Stärkung der Justiz, dem Einfordern eines stärkeren Engagements der Plattformen, der Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte und nicht zuletzt die Förderung einer aufsuchenden politischen Medienbildungsarbeit nicht nur für junge Menschen, sondern auch und gerade für Erwachsene ist aus Sicht der FSM jedoch dringender denn je die vorzugswürdige

Herangehensweise. Im Rahmen dieses gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozesses über akzeptables Kommunikationsverhalten im Internet kann ein System der regulierten Selbstregulierung mit Augenmaß und Übersicht entweder durch Erweiterung bestehender Systeme aus dem Jugendmedienschutz oder durch Entwicklung neuer Prozesse auf den Weg gebracht werden.

III.

Welche Formen der Anreizregulierung sind denkbar?

Damit sich Unternehmen einem Selbstregulierungsregime anschließen, das ihnen ggf. Vorgaben macht, welche über die Möglichkeiten des Gesetzgebers hinausgehen, braucht es Anreize. Diese bestehen üblicherweise in Privilegierungswirkungen, die z.B. die unmittelbare (staatliche) Sanktionierung eines möglichen Fehlverhaltens verhindern oder abschwächen, oder die die Erfüllung bestimmter Pflichten entweder erleichtert oder diese unmittelbar auf die Selbstkontrolleinrichtung übertragen.

Im System des JMStV besteht der Anreiz, sich als Mitglied einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen, vor allem darin, dass bei einem möglichen Fehlverhalten des Anbieters die Selbstkontrolle anstelle der staatlichen Stelle tätig wird und Verfahren sehr schnell abgeschlossen werden können. Auch treten an die Stelle staatlicher Bußgelder in empfindlicher Höhe ggf. Sanktionsmechanismen der Selbstkontrolle, die weniger auf finanzielle Aspekte setzen, sondern auf solche der Reputation eines Unternehmens, weil beispielsweise Rügen veröffentlicht werden müssen. Dieses Vorgehen ist auch bei der Selbstregulierung im Bereich der Presse eingeübt und bewährt.

Im Zusammenhang mit dem Umgang mit unzulässigen, von Dritten bereitgestellten Inhalten in sozialen Netzwerken hängen die Anreize für Plattformbetreiber, sich einer Selbstkontrolle anzuschließen, davon ab, welche (neuen) Pflichten für Anbieter durch ein Gesetz geschaffen werden sollen und auf welche Weise die Selbstkontrolle bei der Erfüllung dieser Pflichten helfen kann (vgl. oben I.). Im Unterschied zum Privilegierungssystem nach § 20 Abs. 5 JMStV geht es im vorliegend diskutierten Komplex primär um – möglicherweise – strafrechtlich relevante Inhalte. Eine wirksame Anreizregulierung dürfte diese Bereiche dann selbstverständlich nicht ausnehmen.

IV. Ausblick

Die in der breiten Öffentlichkeit sowohl auf fachlicher und politischer, als auch auf gesellschaftlicher Ebene geführte Diskussion um den Entwurf zum NetzDG bestätigt das große Interesse der Gesellschaft insgesamt an diesem Thema. Neben – aus Sicht der FSM vielfach zu Recht – geäußelter Kritik sind zahlreiche konstruktive Argumente und Vorschläge vorgebracht worden. Weil der Umgang mit streitbaren Inhalten in sozialen Netzwerken und die sich verändernde Kommunikationskultur zu den großen Fragen unserer Zeit gehören, sollten sie mit der gebotenen Intensität unter Einbeziehung aller zur Verfügung stehender Expertise nachhaltig bewertet und erst dann ggf. politisch beantwortet werden. Die FSM wird sich in einem solchen Prozess nach Kräften engagieren.

Berlin, 16. Juni 2017

Stellungnahme der FSM zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz:

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (NetzDG)

FSM e.V.
Beuthstraße 6
10117 Berlin

T +49 (0) 30 240 484-30
F +49 (0) 30 240 484-59
office@fsm.de
fsm.de

(Stand des Gesetzentwurfs: 27. März 2017)

Über die FSM

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) ist ein gemeinnütziger Verein, der sich vornehmlich mit Kinder- und Jugendmedienschutz in Onlinemedien befasst. Die FSM wurde 1997 gegründet und ist seit 2005 staatlich anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags der Länder (JMStV). Die FSM wird von 46 reichweitenstarken Unternehmen und Verbänden aus der Telekommunikations-, Rundfunk- und Onlinebranche getragen. Die Beschwerdestelle der FSM als kostenlose Anlaufstelle für alle Bürger dient der Bekämpfung von illegalen und jugendgefährdenden Internetinhalten, kooperiert unter anderem mit dem BKA und dem internationalen Verbund von Hotlines (IN-HOPE)¹ und wird von der EU kofinanziert. Ein weiterer wichtiger Kernbereich in der Arbeit der FSM ist die Medienbildung, in deren Rahmen vielfältige medienpädagogische Projekte realisiert werden, darunter Unterrichtsmaterialien zu Themen wie „Hass in der Demokratie begegnen“² und „Meinung im Netz gestalten“³. Die FSM ist die deutsche nationale Kontaktstelle für den europäischen Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online⁴ und hat sowohl in diesem Rahmen als auch aus eigenem Antrieb Monitorings über die Entfernung von illegalen Inhalten in sozialen Netzwerken durchgeführt.

Weitere Informationen zur Arbeit der FSM finden sich hier:

<http://www.fsm.de/de/ueber-uns>

Vereinsregisternr.: 20264 B,
AG Charlottenburg, Berlin
UST-IDNr. DE814341170

Bankverbindung:
Berliner Volksbank
BIC: BEVODE33
IBAN: DE51 1009 0000
7049 3160 08

¹ <http://inhope.org>

² <http://www.medien-in-die-schule.de/unterrichtseinheiten/hass-in-der-demokratie-begegnen/>

³ <http://www.medien-in-die-schule.de/unterrichtseinheiten/meinung-im-netz-gestalten/>

⁴ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

Zum Anhörungsverfahren bezüglich des Gesetzentwurfs

Nachdem im Rahmen der Verbändeanhörung eine kurze Stellungnahmefrist bis zum 30. März 2017 gewährt worden war, hat die Bundesregierung am 27. März 2017 einen deutlich veränderten Gesetzentwurf bei der Europäischen Kommission notifiziert, ohne dies gegenüber den zur Stellungnahme Aufgeforderten zu kommunizieren. Dies erschwert die sachgemäße Auseinandersetzung mit dem Regelungsvorhaben. Insbesondere die Tatsache, dass nunmehr mit der geplanten Neufassung des § 14 Abs. 2 Telemediengesetz (TMG) ein völlig neues Thema einbezogen wird, irritiert angesichts der Tragweite der neuen Regelung und des ausgesprochen engen Zeitrahmens. Im Rahmen dieser Stellungnahme wird vereinzelt auf den ursprünglichen Wortlaut Bezug genommen, soweit dies sachdienlich erscheint.⁵

Zum Anliegen des Gesetzes

Strafbaren Inhalten auch in sozialen Netzwerken wirksam entgegenzutreten, ist eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dass das Bundesjustizministerium dieses Thema aufgreift, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Betreiber der reichweitenstarken sozialen Netzwerke sind sich ihrer großen Verantwortung bewusst. Jedoch müssen die Themen Hasskommentare und Fake News im Zusammenhang mit der Verrohung der Gesellschaft insgesamt betrachtet werden. Zu deren Eindämmung bedarf es einer gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzung inklusive umfassender Maßnahmen, die gut ineinandergreifen müssen. Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG) verpflichtet zur maßgeblichen Rechtsdurchsetzung jedoch allein private Akteure und weist damit aus Sicht der FSM noch grundlegenden Prüfungsbedarf auf.

Dass das Thema Hate Speech auch politisch auf höchster Ebene diskutiert wird, ist aus Sicht der FSM richtig. Lange wurden die angebliche Politikmüdigkeit der deutschen Bevölkerung und eine allgemein empfundene Gleichgültigkeit beklagt. Nun führen die einfachen, niedrighwelligen Beteiligungsmöglichkeiten und von vielen Menschen als große gesellschaftliche Herausforderungen empfundenen Fragen unserer Zeit zu einer unüberschaubaren Vielzahl an Meinungskundgabe – in jeglicher Form, Art und Qualität. Vieles, was Menschen in sozialen Netzwerken äußern, strapaziert die Toleranz anderer sehr

⁵ Beide Fassungen des Entwurfs im Vergleich: <https://draftable.com/compare/wanD-zGZPwbnh>

und prüft die Grenzen der Meinungsfreiheit. Vieles verstößt auch eklatant gegen die Prinzipien unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung und erfüllt damit Tatbestände des Strafgesetzbuchs.

Die Rolle, die die Anbieter der auch in Deutschland sehr populären Dienste und Plattformen in diesem Zusammenhang spielen, ist vielgestaltig. Durch das kostenfreie Anbieten ihrer Leistungen bieten sie praktisch jedem eine Bühne für Ansichten, Meinungen, Lob, Kritik und Polemik, für Partizipation und Debatte, für Austausch und Rezeption. Sie legen dabei zumeist Wert auf die Feststellung, dass sie die Inhalte ihrer Nutzer keinesfalls auswählen, beeinflussen oder prüfen, sehen sich vielmehr allein in der Rolle des Plattformbetreibers, der den organisatorischen Rahmen setzt und alle denkbaren technischen Möglichkeiten bietet.

Das auf der E-Commerce-Richtlinie basierende Haftungsregime des Telemediengesetzes weist diesen Anbietern dabei eine nachgelagerte, jedoch keine geringe Verantwortung zu: Haben sie Kenntnis von rechtswidrigen Inhalten, die von Dritten in ihren Diensten gespeichert wurden, haften sie nur dann nicht, wenn sie diese Inhalte unverzüglich entfernen oder den Zugang zu ihnen sperren. Diese Regelung ist einmal für Hostprovider gemacht worden, die mit dem Inhalteanbieter nichts weiter verbindet als ein Vertrag über die Nutzung von Speicherplatz. In diesem Zusammenhang hat sie sich bewährt. Auch mit den Erfahrungen der FSM-Beschwerdestelle lässt sich belegen, dass die meisten Hostprovider höchst kooperativ agieren und rechtswidrige Inhalte auf Hinweis unmittelbar entfernen. Dies gelingt sogar auf internationaler Ebene erstaunlich gut, untersagen doch die Nutzungsbedingungen auch vieler ausländischer Anbieter Inhalte, die (lediglich) von deutschen Gesetzen für unzulässig erklärt werden.

Der Entwurf des NetzDG will diese grundsätzliche Haftungsregelung durch „Compliance-Pflichten“ konkretisieren. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen sind jedoch sowohl für die Betreiber von sozialen Netzwerken als auch die Nutzer der Angebote ausgesprochen weitreichend. Die Umsetzung des Gesetzentwurfes würden die Betreiber sozialer Netzwerke in eine Lage bringen, in der sie binnen kürzester Zeit komplexe Entscheidungen in hochsensiblen Bereichen treffen müssten, die geeignet sind, die Kommunikation im Netz nachhaltig negativ zu beeinflussen. Der Entwurf thematisiert nicht ausreichend den Effekt, dass unter dem Damoklesschwert empfindlicher Bußgeldandrohungen bereits dann Inhalte gelöscht werden, wenn auch nur die vage Möglichkeit besteht, sie könnten rechtswidrig sein. Damit würde aber das angestrebte Ziel des Gesetzentwurfs konterkariert: Statt (nur) die offensichtlich rechtswidrigen Inhalte sofort zu löschen, die von Nutzern gemeldet werden,

und solche gemeldeten Inhalte genauer zu prüfen, bei denen die Rechtswidrigkeit nicht auf den ersten Blick klar zutage tritt, ist zu befürchten, dass die Netzwerke mit einem „Löschreflex“ reagieren. Während „fehlerhaftes“ Löschen unsanktioniert bleibt, kann bereits die einmalige fehlerhafte Entscheidung gegen ein Löschen zu aufsichtsrechtlichen Sanktionen führen.

Der Gesetzentwurf geht zu Unrecht davon aus, dass Inhalte in sozialen Netzwerken stets klar in rechtmäßig und rechtswidrig zu unterscheiden sind. Bei einigen wenigen Arten von Inhalten bzw. Rechtsverstößen ist dies tatsächlich der Fall – die jedoch sind ausdrücklich nicht von den Regelungen des Gesetzentwurfs umfasst, wie z.B. die Darstellung von Tierpornografie. Gerade der sehr politische Kontext, in dem der Gesetzentwurf entstanden ist, erfordert stets einen genauen Blick, ein vorsichtiges Abwägen. Das spurlose Entfernen von Inhalten kann dabei nur *ultima ratio* sein.

Die Rechtfertigung für diese Regulierungsinitiative zieht das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz aus zwei Monitoringdurchläufen, die von jugendschutz.net durchgeführt wurden. Die dabei betrachtete geringe Fallzahl⁶ lässt jedoch keine statistisch validen Schlüsse zu. Sie steht auch in keinem Verhältnis zur Anzahl der insgesamt bei den Plattformen eingehenden Hinweise auf vermeintlich unzulässige Inhalte. Eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit den Erkenntnissen früherer Prüfungen sowie mit den Untersuchungen, die von der FSM und anderen vorgenommen wurden, ist wegen der geringen Grundgesamtheit nicht gegeben. Dass jugendschutz.net innerhalb mehrwöchiger Monitorings mit einigem Personalaufwand in der Lage gewesen ist – lediglich – bis zu 200 relevante, eindeutige Testfälle pro Netzwerk aufzufinden, ist als Basis für die im Gesetzentwurf äußerst weitreichenden Maßnahmen ungeeignet.

Zur Möglichkeit von Selbstregulierung und Selbstkontrolle

Die Entwicklungen im Bereich des Jugendmedienschutzes zeigen, wie staatsferne Aufsicht im Zusammenhang mit grundrechtsrelevanten Wertungsfragen nachhaltig funktionieren kann: In enger Abstimmung haben die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle gemeinsam mit den Landesmedienanstalten das verfassungsrechtlich begründete Optimierungsgebot mit

⁶ 540 Beiträge bei drei Unternehmen im Testzeitraum Januar/ Februar 2017, siehe http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03142017_Monitoring_jugendschutz.net.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Leben gefüllt. Der vorliegende Gesetzentwurf macht diesen Modus aber gerade unmöglich, ohne ihn im Bereich der Hasskommentare und möglicherweise strafrechtlich relevanter Falschnachrichten überhaupt zu erproben.

Dabei bieten sich Maßnahmen der regulierten Selbstregulierung als moderne staatliche Handlungsformen an, um den aktuellen Herausforderungen adäquat zu begegnen⁷. Zum einen ist regulierte Selbstregulierung schneller und insgesamt flexibler als traditionelle Regulierung. Zum anderen können durch Selbstkontrolle flexible Standards für sehr individuelle Konstellationen festgelegt werden, die im Rahmen allgemeiner Gesetze oft nicht geregelt werden können. Auch die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU⁸ und SPD⁹ sehen im Bereich der Bekämpfung von Hasskommentaren und Falschmeldungen Selbstregulierung als ein zentrales Element an.

Wenn Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle in einem System der regulierten Selbstregulierung agieren, gibt der Staat seine Einflussmöglichkeiten keineswegs aus der Hand. Es steht ihm frei, einen konkreten Rahmen zu setzen und anspruchsvolle Anforderungen an Selbstkontrolleinrichtungen zu stellen, die nur dann befugt wären, kompetent und konsequent gegenüber den ihr angeschlossenen Plattformanbietern vorzugehen, wenn sie diese Anforderungen erfüllen und selbst transparent Rechenschaft über ihr Tätigwerden ablegen.

Dass Selbstkontrolle bzw. Selbstregulierung einer Strafverfolgung nicht im Wege stehen, zeigt abermals das Beispiel des Jugendmedienschutzes. So konnten dort über die Jahre enge und vertrauensvolle Kooperationen zwischen den Polizeibehörden von Bund und Ländern mit der Beschwerdestelle der FSM etabliert werden, die eine höchst effiziente Verzahnung der Bemühungen von Staat und Wirtschaft garantieren. Der Gesetzentwurf hat dies in seiner ursprünglichen Fassung (dort S. 19) ausdrücklich erwähnt, und auch der jährliche „Löschbericht“ der Bundesregierung an den Bundestag zum Thema Kinderpornografie verweist auf die höchste Relevanz dieser Zusammenarbeit.

⁷ Siehe <https://www.hans-bredow-institut.de/de/forschung/regulierte-selbstregulierung>

⁸ Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 24.1.2017, https://www.cducsu.de/sites/default/files/2017-01-24_positionspapier_soziale_medien_-_10_00_uhr.pdf

⁹ Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 7.3.2017, http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/20170307_positionspapier_fakenews_beschluss_spd-btf.pdf

Insgesamt würde der Gesetzentwurf die Verantwortung der Plattformbetreiber derart ausweiten, dass sie einer Privatisierung der Rechtsdurchsetzung gleichkommt. Dies ist bei der Abwägung hochsensibler Grundrechte im Bereich der freien Meinungsäußerung unangemessen und bildet die gesamtgesellschaftliche Relevanz des Themas nicht ausreichend ab.

Zu den Regelungen im Einzelnen

■ **Anwendungsbereich: Soziale Netzwerke**

Der Gesetzentwurf führt in **§ 1 Abs. 1** eine Legaldefinition für soziale Netzwerke ein. Nach **Absatz 2** sind Netzwerke mit im Inland weniger als zwei Millionen Nutzern ebenso nicht erfasst wie Plattformen mit journalistisch-redaktionellen Inhalten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden; die Gesetzesbegründung schließt zudem solche Netzwerke aus, die eine spezielle Themen- oder Nutzerfestlegung haben.

■ Beides ist höchst problematisch.

Die sehr weite Definition umfasst ihrem Wortlaut nach auch Web-E-Mail-Dienste (wie z.B. GMX) und Filehoster (wie z.B. OneDrive oder Dropbox). Unklar ist, ob die Ausnahme von Diensten mit spezieller Themenfestlegung für Dienste wie zum Beispiel Soundcloud (Musikplattform), Steam (soziales Netzwerk mit dem Fokus auf Spielen), Motortalk (Auto-Community) oder Datingplattformen gilt. Der Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, welche Arten von Diensten bzw. welche Dienste konkret von den neuen Pflichten betroffen sein sollen. Dies ist auch deshalb beachtenswert, weil eine weite Auslegung der Regel den Anwendungsbereich des Gesetzes und damit den Aufwand der Verwaltung ganz erheblich vergrößern und eine Neubewertung der Bürokratiekosten zwingend erforderlich machen würde.

Die „Bagatellgrenze“ in Absatz 2, mit der Betreiber kleinerer Dienste von den neuen Pflichten befreit werden sollen, begegnet ebenfalls Bedenken. Artikel 3 GG zwingt den Staat, vergleichbare Sachverhalte gleich zu behandeln, und ermöglicht Unterscheidungen bei ungleichen Sachverhalten. Die Zahl zwei Millionen scheint als Anknüpfungspunkt für die Ungleichbehandlung willkürlich gegriffen, jedenfalls enthält die Begründung dazu keine Ausführungen. Zudem wird dort Bezug genommen auf die bei der Registrierung genutzte IP-Adresse des Nutzers, um den Inlandsbezug herzustellen. Dies setzt aber voraus, dass der Plattformbetreiber diese IP-Adresse über Jahre vorhält, was einerseits unrealistisch ist und andererseits aus Datenschutzgründen unzulässig wäre. Selbst wenn diese IP-Adresse ein denkbarer Anknüpfungspunkt sein würde, dokumentierte sie doch nur den mutmaßlichen Standort der zum Zeitpunkt der

Registrierung vom Nutzer verwendeten Infrastruktur (Serverstandort) des Internetzugangsanbieters und sagt weder etwas über die Nationalität, noch den gewöhnlichen Aufenthaltsort oder gar den Wohn-/Arbeitsort des Nutzers aus. Während der ursprüngliche Gesetzentwurf noch vom „registrierten Nutzer“ sprach, geht der notifizierte Entwurf nun vom Nutzerbegriff aus, ohne auf eine Registrierung abzustellen. Dieser Begriff dürfte erheblich weiter sein als der Begriff des registrierten Nutzers und damit auch zufällig vorbeisurfende Nutzer umfassen. Der Begriff „Nutzer“ ist aus vorgenannten Gründen ein ungenauer und unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Definition unklar bleibt.

Plattformen mit vom Anbieter selbst verantworteten journalistisch-redaktionellen Inhalten vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen, ist vom Grundsatz her richtig. In der Praxis stellen sich jedoch Auslegungsfragen, die Gesetzentwurf und Begründung nicht sehen bzw. nicht beantworten. Einen häufigen Fall stellen Angebote dar, die zwar im Kern unter redaktioneller Verantwortung betrieben werden, jedoch gleichzeitig Interaktionen der Nutzer ermöglichen (Kommentare, Chat, Hinzufügen von eigenen Inhalten). Dadurch, dass der Anknüpfungspunkt für die „Bagatellgrenze“ im Unterschied zum Entwurfsstand vor dem 27. März 2017 auf das Erfordernis der Registrierung der Nutzer verzichtet, sind auch bloße „Follower“ oder klassischer: Leser eines Angebots mitzuzählen. Diese Zahl wird bei reichweitenstarken Angeboten in Deutschland sehr schnell erreicht sein, da es nicht auf die Zahl der tatsächlich interagierenden Nutzer ankommt. Dies widerspricht offensichtlich dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel: Journalistisch-redaktionell geprägte Dienste müssen daher mit Blick auf die Presse- und Rundfunkfreiheit auch dann ausdrücklich vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sein, wenn sie gleichzeitig ihren Nutzern eine Basis zur Interaktion bieten. Die Ermöglichung von Leser-/Nutzerkommentaren stellt keinen Kernbereich des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs dar, ist aber für die Ermöglichung einer auf Teilhabe ausgerichteten Debattenkultur unverzichtbar.

Anwendungsbereich: Katalog der relevanten Rechtsverstöße

Der Gesetzentwurf definiert in **§ 1 Abs. 3** den Begriff „rechtswidrige Inhalte“ und bezeichnet damit einen Katalog verschiedener Strafvorschriften. Die mit dem NetzDG-E vorgeschlagenen Vorgaben für Plattformanbieter gelten demnach im Zusammenhang mit Inhalten Dritter, „die den Tatbestand [verschiedener Normen des StGB] erfüllen.“ Die Begründung fügt hinzu, die Handlungen müssten „rechtswidrig, aber nicht notwendigerweise schuldhaft begangen werden.“ In der Begründung zu § 3 Abs. 2 Nr. 2 wird darauf verwiesen, dass „offensichtlich rechtswidrige Inhalte“ solche seien, die offensichtlich strafbar sind.

Mit dem Katalog wird der Versuch unternommen, Hasskriminalität sowie solche falschen Nachrichten zu erfassen, die „objektiv den Tatbestand einer oder mehrerer“ der genannten Strafrechtsnormen erfüllen, wie es in der Begründung heißt. Der Katalog wird ausdrücklich als abschließend bezeichnet. Anhand welcher Kriterien die Normen ausgewählt wurden, wird nicht weiter ausgeführt.

■ Die Aufnahme von zehn weiteren Straftatbeständen in § 1 Abs. 3 des NetzDG-E vom 27. März 2017 kann teilweise nicht nachvollzogen werden. So bleibt bereits dunkel und ohne Begründung, warum nunmehr zwar §§ 184b und 184d StGB vollumfänglich umfasst sein sollen, § 184c StGB hingegen nicht.

■ Insbesondere die Verfolgung von Delikten aus dem Bereich der §§ 184 ff StGB ist nicht notwendig, „da diese Straftaten im Internet bereits effektiv verfolgt werden“ durch die enge Zusammenarbeit des Bundeskriminalamtes mit jugendschutz.net, der Hotline des Verbandes der Internetwirtschaft (eco), der Hotline der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) sowie der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM). Diese Aussage trifft die Begründung des NetzDG-E vom 14. März 2017 auf Seite 19 und belegt dies mit dem Bericht der Bundesregierung vom 6. Oktober 2016 über die sehr gute Quote an Löschungen von kinderpornografischen Inhalten. Die hier angesprochenen Erfolge fußen auf der langjährigen und ständig weiter entwickelten Zusammenarbeit der vorgenannten Akteure auf dem Gebiet der Bekämpfung von kinderpornografischen Inhalten in Telemedien.

Über die Vereine sind die Unternehmen der Internetwirtschaft (die Mitglieder der FSM sind) als auch die Provider (die Mitglieder des eco sind) in die Bekämpfung kinderpornografischer Inhalte wirksam einbezogen. Die FSM ist seit 1997 erfolgreich im Bereich des Online-Jugendmedienschutzes tätig und seit 2003 eine von der Aufsicht anerkannte Einrichtung der regulierten Selbstregulierung. Durch dieses differenzierte System der Selbstregulierung kann Verstößen von Unternehmen sehr flexibel und effektiv begegnet werden. So betrafen von den im Jahr 2016 von der FSM-Beschwerdestelle bearbeiteten 1.498 Beschwerden zu kinderpornografischen Inhalten lediglich drei Hinweise Inhalte, die innerhalb der Dienste von Mitgliedern der FSM vermittelt wurden – mithin 0,2 Prozent. Es steht zu befürchten, dass der neue Gesetzentwurf dieses sehr erfolgreiche System der Selbstregulierung faktisch aushöhlen wird.

Der ungenügende Umgang mit Verstößen gegen die Katalogtaten ist wesentlicher Anknüpfungspunkt für mögliche Maßnahmen gegen Plattformbetreiber. Bei den angedrohten erheblichen Sanktionen ist es essentiell, dass bereits auf gesetzlicher Ebene Klarheit besteht. Soweit auf die Strafbarkeit bestimmter

Handlungen Dritter, z.B. das Posten eines Beitrags, abgestellt wird, so erfordert dies zwingend das Vorliegen aller objektiven und subjektiven Tatbestandsmerkmale sowie die Rechtswidrigkeit und Schuld. Eine Entscheidung darüber obliegt jedoch grundsätzlich der tatrichterlichen Beweiswürdigung. Sie kann und darf einem privaten Dritten nicht auferlegt werden. Die Umstände einer konkreten Tat werden für einen Außenstehenden kaum jemals in einer Weise offenbar sein können, als dass dieser sie mit der erforderlichen Gewissheit bewerten kann. Selbst das Vorliegen der objektiven Tatbestandsvoraussetzungen und der Rechtswidrigkeit einer Handlung sind für einen Plattformbetreiber nicht mit der erforderlichen Sicherheit zu ermitteln, ergeben sich doch die Umstände für das Vorliegen von Rechtfertigungsgründen in der Regel erst im Rahmen einer gerichtlichen Beweisaufnahme.

Im Umgang mit Beleidigungsdelikten stellen sich weitere Fragen. So ist § 185 StGB im Katalog des § 1 Abs. 3 NetzDG-E enthalten, und entsprechende Inhalte müssen nach den Vorgaben in § 3 Abs. 2 gelöscht werden. Jedoch ist die Beleidigung gemäß § 194 StGB ein reines Antragsdelikt und wird damit grundsätzlich nur nach Strafantrag durch den Verletzten verfolgt. Der Gesetzentwurf durchbricht dieses System, obwohl die Begründung zu § 1 Abs. 3 darauf abhebt, dass es „nicht Ziel dieses Gesetzes [ist], auf den Plattformen der Sozialen Netzwerke begangene [...] bloße unerlaubte Handlungen zu erfassen. Vielmehr [soll] ausschließlich die Rechtsdurchsetzung [...] geregelt werden.“

Beim Umgang mit den einzelnen Tatbeständen ist bereits jetzt abzusehen, dass die Bejahung ihrer Merkmale komplexe Abwägungen erfordern wird. So mag die Verwendung eines Hakenkreuzes auf den ersten Blick noch leicht als relevantes Verhalten zu erkennen sein, wobei dabei auch die Voraussetzungen der Sozialadäquanzklausel zu beachten sind. Kennzeichen bzw. Propagandamittel anderer Organisationen sind möglicherweise aber nicht oder nur schwer als solche zu erkennen; gelegentlich gleichen diese in ihrer Erscheinung religiösen Symbolen, die gerade nicht verboten sind, oder sie enthalten Zeichen aus einer anderen Sprache. Auch der Tatbestand der Volksverhetzung, der im Zusammenhang mit strafrechtlich relevanter Hate Speech oft thematisiert wird, ist in der Praxis sehr schwer zu prüfen. Anlässlich des im vergangenen Jahr auf Einladung der FSM-Beschwerdestelle durchgeführten Fachdialogs mit Vertretern aus Wissenschaft und Praxis (u.a. Staatsanwaltschaft Berlin, jugendschutz.net, die medienanstalten) wurde deutlich, wie selten als problematisch empfundene Beiträge in sozialen Netzwerken tatsächlich den Tatbestand des § 130 StGB erfüllen, obwohl es vom Wortlaut her auf den ersten Blick oft nahe liegt. Bereits die Frage des Angriffsobjekts ist in vielen Fällen nicht leicht zu beurteilen. Dies liegt zum einen an der Kommunikation in sozialen Netzwerken, die in der Regel nicht lediglich aus einem Fließtext besteht, sondern vielmehr oftmals aus einem

geteilten Zeitungsartikel, Video oder anderem Beitrag, der sodann von weiteren Nutzern kommentiert wird. So ist fast immer bereits eine gewisse Interpretation der Aussagen notwendig, um überhaupt zu verstehen, worauf genau sich die vermeintliche Hetze bezieht.

Auch die Erfahrungen der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) zeigen, wie sensibel bei der Abwägung widerstreitender Grundrechte vorzugehen ist, bevor meinungsrelevante Inhalte unzugänglich gemacht werden dürfen.

Durch die kurzfristige Änderung im Gesetzentwurf sind zahlreiche Straftatbestände zusätzlich aufgenommen worden, die zum Teil nicht nur ausgesprochen selten eine Rolle spielen, sondern die für die Prüfung ihrer Tatbestandsvoraussetzungen ganz erhebliches Spezialwissen erfordern. So dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass die §§ 100a, 129 bis 129b StGB zwar bedeutende Rechtsgüter schützen, jedoch derart voraussetzungsreich sind, dass sie zu Recht stets spezialisierten Einheiten der Polizei und Spruchkörpern der Justiz zugewiesen sind. Als Anknüpfungspunkte für den Regelungsbereich des NetzDG sind sie ungeeignet.

Im Übrigen ist auf die zum Teil fehlende internationale Vergleichbarkeit der deutschen Strafrechtsnormen bzw. bei der Auslegung von Verboten zu verweisen: Viele der vom Gesetzentwurf offenbar in den Blick genommenen Dienste sind international ausgerichtet. Der Fokus des NetzDG ist jedoch nicht auf deutschsprachige Inhalte, von Deutschen eingestellte Inhalte oder aus Deutschland hochgeladene Inhalte begrenzt. Eine Herausforderung für die Anbieter wird daher sicher sein, wie mit im Ausland rechtmäßigen, aber nach deutschem Recht unzulässigen Inhalten umgegangen wird.

Vorgaben für das Beschwerdeverfahren

Der Gesetzentwurf macht in § 3 sehr konkrete Vorgaben für den Umgang mit Beschwerden von Nutzern sozialer Netzwerke.

Gemäß **§ 3 Abs. 2 Nr. 2** müssen offensichtlich rechtswidrige Inhalte innerhalb von 24 Stunden gelöscht oder gesperrt werden. Nach der Gesetzesbegründung bedeutet dies, dass die Inhalte offensichtlich strafbar sein müssen und zur Feststellung der Rechtswidrigkeit keine vertiefte Prüfung erforderlich ist.

Zum einen ist hier zu kritisieren, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „offensichtlich rechtswidrig“ durch den anderen unbestimmten Rechtsbegriff „keine vertiefte Prüfung erforderlich“ definiert wird. Zum anderen ist aus der Erfahrung der FSM-Beschwerdestelle die Bewertung einzelner Inhalte aus dem Bereich der Äußerungsdelikte äußerst komplex und sehr schwierig.

Sowohl die Arbeit in der FSM-Beschwerdestelle, die jährlich etwa 5.000 Hinweisen aus der Bevölkerung auf illegale Internetinhalte nachgeht, als auch die durch die FSM durchgeführten proaktiven Untersuchungen verdeutlichen, dass man im Rahmen der rechtlichen Bewertung, insbesondere im Bereich der Volksverhetzung, in der Regel keine offensichtliche Rechtswidrigkeit bejahen kann, sondern eine vertiefte Prüfung notwendig ist. Unterstrichen wird dies dadurch, dass in mehreren der Verfahren mit entsprechenden Inhalten der Beschwerdeausschuss der FSM als pluralistisch besetztes Entscheidungsgremium aufgerufen wurde, da im Hinblick auf die Rechtswidrigkeit unterschiedliche Meinungen innerhalb der Beschwerdestelle vorlagen.

Zur Illustration sei auf zwei Praxisbeispiele verwiesen. In einem Fall ging es um eine Grafik mit dem Wort „ISLAM“. Der Buchstabe S war jedoch durch ein Hakenkreuz ersetzt. Hier liegt es zunächst nahe, das Vorliegen eines rechtswidrigen Symbols zu bejahen. Zu beachten ist jedoch im Rahmen des §§ 86, 86a StGB die Sozialadäquanzklausel aus § 86 Abs. 3 StGB, die eine Strafbarkeit unter bestimmten Voraussetzungen ausschließt. Nach § 86 Abs. 3 ist eine Strafbarkeit zu verneinen, sofern das Propagandamittel oder die Handlung der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen, der Kunst oder der Wissenschaft etc. dient. Dies ist in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung des individuellen Kontextes und intensiver Abwägung zu prüfen: In welchem Zusammenhang ist die Abbildung eingeordnet? Wer verwendet sie? Ist sie in einen Text eingefügt?

In einem weiteren Fall waren „Antifa-Anhänger“ Ziel von Beschimpfungen und Gewaltaufrufen. Anders als beispielsweise die Anhänger einer politischen Partei sieht die Rechtsprechung „Antifa-Anhänger“ jedoch nicht als ausreichend gefestigten, abgrenzbaren Teil der Bevölkerung, weshalb es sich in diesem Fall trotz zweifelsfreien Vorliegens der übrigen Tatbestandsmerkmale nicht um Volksverhetzung handelte. Ähnliche Fragen stellen sich bei „den Flüchtlingen“.

Bei den allermeisten in diesem Zusammenhang in Betracht kommenden Straftatbeständen sind offensichtlich rechtswidrige Darstellungen nach den Praxiserfahrungen der FSM-Beschwerdestelle eher die Ausnahme.

Auch nach einmaliger Klärung bestimmter Sachverhalte für den Einzelfall besteht in künftigen Situationen keine absolute Sicherheit und damit auch keine Offenkundigkeit der Rechtswidrigkeit. Gerade bei Texten müssen stets die individuelle Formulierung und der jeweilige Kontext, in dem die Aussage steht, betrachtet werden.

Des Weiteren hat selbst jugendschutz.net als eine im Umgang mit rechtswidrigen Inhalten ausgesprochen erfahrene deutsche Einrichtung des Jugendmedienschutzes acht Prozent der von ihr im Rahmen des zweiten Monitorings überprüften Inhalte durch Volljuristen auf eine offensichtliche Rechtswidrigkeit im Bereich von §§ 130, 86a StGB prüfen lassen.¹⁰ Dies belegt, dass erst recht für die Unternehmen die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit nicht ohne weiteres und zeitlich schnell erkennbar sein dürfte. Die Vorgabe, dass ein offensichtlich rechtswidriger Inhalt innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde zu entfernen oder zu sperren ist, gibt eine zeitliche Grenze für die endgültige Entscheidung und Handlung des sozialen Netzwerks in einem Beschwerdeverfahren vor. Sowohl Art. 14 Abs. 1 b der E-Commerce-Richtlinie als auch § 10 Nr. 2 TMG schreiben dem Hostingprovider ein (lediglich) unverzügliches Tätigwerden ab Kenntnis vor. „Unverzüglich“ bedeutet gemäß § 121 Abs. 1 S. 1 BGB „ohne schuldhaftes Zögern“. Damit trifft der Gesetzentwurf in einem vollharmonisierten Bereich eine von den Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie abweichende Regelung. In abgeschwächter Form gilt dies auch für die Frist von sieben Tagen: Ein Tätigwerden kann grundsätzlich auch nach mehr als sieben Tagen noch „ohne schuldhaftes Zögern“ möglich sein.

Ausgenommen von der 24-Stunden-Regelung nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 sind offensichtlich rechtswidrige Inhalte, die auch bei den Strafverfolgungsbehörden gemeldet werden, wenn mit diesen eine andere Vorgehensweise vereinbart wurde. Diese Regelung hat den Zweck, die Strafermittlung und -verfolgung nicht durch das Löschen von Inhalten zu erschweren. Jedoch ist es fraglich, ob derartige Absprachen regelmäßig innerhalb von 24 Stunden getätigt werden (können). Außerdem stellt sich die Frage, wie die Plattform zeitgleich mit einem Beschwerdeeingang von einer bevorstehenden oder bereits bestehenden Strafermittlung Kenntnis erlangen soll.

In diesem Zusammenhang ist auch der **§ 3 Abs. 2 Nr. 4** zu nennen. Danach muss ein entfernter Inhalt zu Beweis Zwecken gesichert und im Inland gespeichert werden. Die Speicherdauer bzw. Löschfrist wird durch den überarbeiteten Gesetzentwurf auf zehn Wochen begrenzt.

Diese Vorgabe zeigt das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen der effektiven Strafverfolgung des wirklichen Täters durch die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft und dem schnellen Entfernen rechtswidriger Inhalte durch den lediglich nachrangig verantwortlichen Plattformbetreiber auf. Durch zu schnelles Entfernen von Inhalten kann Strafverfolgung unter Umständen wesentlich er-

¹⁰ Eigene Aussage von jugendschutz.net im Rahmen der Sitzung der Task Force „Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften im Internet“ am 16. März 2017.

schwert oder unmöglich gemacht werden. Die Strafverfolgungsbehörden entscheiden in jedem Einzelfall, welche Daten sie zur Strafermittlung und -verfolgung benötigen und wie sie diese gerichtsfest zusammentragen und aufbewahren. Beispielsweise werden derzeit mittels einfachem polizeilichen Auskunftersuchen Logs vom Plattformbetreiber erfragt, um den Täter eines Inhalts identifizieren zu können. Die Polizei sichert zuvor die Daten beispielsweise mittels Screenshot. Die FSM kooperiert über ihre Beschwerdestelle im Bereich des Jugendmedienschutzes sehr effizient und vertrauensvoll mit den Strafverfolgungsbehörden, hauptsächlich mit dem Bundeskriminalamt. Diese Prozesse sind sehr gut eingespielt und als beispielgebend auch für andere Konstellationen anzusehen. Eine Änderung dieses Systems ist nicht notwendig. Der Gesetzentwurf will jedoch mit der vorgenannten Regelung dem Anbieter eines sozialen Netzwerkes die polizeiliche Aufgabe der Beweissicherung (auf eigene Kosten) auferlegen. Er bringt den Plattformbetreiber zudem in eine datenschutzrechtlich problematische Situation.

Die im Entwurf des NetzDG festgelegte Speicherfrist von zehn Wochen wird mit der Speicherfrist für Verkehrsdaten aus § 113b Abs. 1 Nr. 1 TKG begründet. Indes verkennt die Begründung die mangelnde Vergleichbarkeit von Verkehrsdaten aus dem TKG mit Inhalten nach dem NetzDG-E. Verkehrsdaten (auch Verbindungsdaten oder Verkehrsranddaten) sind in der Telekommunikation die technischen Informationen, die bei der Nutzung eines Telekommunikationsdienstes (Telefonie, Internetnutzung) beim jeweiligen Telekommunikationsunternehmen (Provider) anfallen und von diesem erhoben, gespeichert, verarbeitet, übermittelt oder genutzt werden.¹¹ Das TKG gestattet damit gerade nicht die Speicherung von Inhalten aus Telekommunikationsvorgängen (wie beispielsweise den Inhalt eines Telefonates) sondern lediglich die technischen Verbindungsdaten (wie beispielsweise, welche Telefonnummer angewählt wurde).

Die in § 3 Abs. 2 Nr. 4 NetzDG-E zu speichernden Inhalte stellen damit ungleich sensiblere personenbezogene Daten dar als die bei der Erstellung und Nutzung von Inhalten anfallenden Verkehrsdaten. Aus diesem Grund ist weder eine Speicherung von Inhalten noch eine Frist für ein Speichern von Daten mit dem TKG zu begründen.

Außerdem läuft die Begrenzung der Speicherfrist für Inhalte auf zehn Wochen leer, da von der umfangreichen und zeitlich unbegrenzten Dokumentationspflicht gemäß § 3 Abs. 3 NetzDG-E auch der beanstandete Inhalt der Beschwerde selbst umfasst sein müsste (sieh dazu unten).

¹¹ Definition gemäß Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Verkehrsdaten>

Nach **§ 3 Abs. 2 Nr. 6** sind Kopien eines rechtswidrigen Inhalts ebenfalls zu entfernen oder zu sperren. Ursprünglich enthielt **Nummer 7** zudem die Verpflichtung, ein erneutes Hochladen zu verhindern. Beides auferlegt den Anbietern sozialer Netzwerke eine proaktive Kontrollpflicht, die im Widerspruch zu Art. 15 Abs. 1 E-Commerce-Richtlinie und § 7 Abs. 2 S. 1 TMG steht. Entgegen der Ansicht in der Gesetzesbegründung ist dies nicht lediglich eine Konkretisierung und Klarstellung der Löschungsverpflichtung aus § 10 TMG, sondern eine klare proaktive Kontrollverpflichtung, welche als allgemeine Überwachungspflicht gegen Europarecht verstößt. Abgesehen von dieser Rechtsfrage zielt die Vorgabe aber auch auf ein in der Praxis regelmäßig unmögliches Tätigwerden ab: In Anbetracht der Tatsache, dass die meisten potentiell strafrechtlich relevanten Inhalte aus Worten bestehen, müssten die Plattformen große Datenbanken von bereits einmal als rechtswidrig erkannten Formulierungen als Blacklist vorhalten und sämtliche in ihren Diensten gespeicherten Beiträge gegen diese Blacklist abgleichen. Dass bestimmte Wortgruppen aber in unterschiedlichsten Kontexten vorkommen und je nach Einbettung einmal zulässig und einmal unzulässig sein können, berücksichtigt der Gesetzentwurf nicht. Das pauschale Verbot bestimmter Aussagen unabhängig von ihrem Kontext wird insoweit als unzulässige Vorzensur i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG zu bewerten sein.

§ 3 Abs. 3 des Entwurfs auferlegt den Anbietern sozialer Netzwerke umfangreiche Dokumentationspflichten hinsichtlich jeder Beschwerde und jeder getroffenen Maßnahme. Damit soll gemäß Gesetzesbegründung zum einen das (derzeit projektbezogen bei jugendschutz.net angesiedelte) Monitoring auf die sozialen Netzwerke verschoben werden und zum anderen eine Beweissicherungen für eventuelle Gerichtsverfahren über die Entscheidungen in Beschwerdefällen erreicht werden.

Grundsätzlich dürfte eine derart umfangreiche und zeitlich unbegrenzte Speicherung nicht vereinbar mit § 3a BDSG sein, der die Grundsätze der Datenvermeidung und Datensparsamkeit vorschreibt. Außerdem ist es fraglich, ob der Gesetzgeber über die bereits umfangreichen Erhebungen der sozialen Netzwerke im Rahmen der Berichtspflicht in § 2 des Entwurfs hinaus Speicherverpflichtungen für mögliche Gerichtsverfahren auferlegen kann, da eine derartige Vorsorge eine unternehmerische Entscheidung darstellt, welche nicht der gesetzlichen Vorgabe unterliegen kann. Die Pflicht, Daten für ein (optionales) Monitoring zu generieren, das im Zuständigkeitsbereich der Aufsicht liegt, stellt sich für den Anbieter eines sozialen Netzwerkes als nicht verhältnismäßiger Eingriff dar.

Bußgeldvorschriften und Verfahrensausgestaltung

§ 4 Abs. 5 sieht unter anderem vor, dass Voraussetzung für einen Bußgeldbescheid wegen nicht entfernten oder nicht gesperrten rechtswidrigen Inhalten das Bundesamt für Justiz vorab vom Amtsgericht Bonn eine gerichtliche Entscheidung über die Rechtswidrigkeit des Inhalts einzuholen hat. Dabei kann das Amtsgericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden; diese „Vorabentscheidung“ soll nicht anfechtbar sein.

- In dieser ungewöhnlichen Verfahrensart liegt möglicherweise eine erhebliche Einschränkung des rechtlichen Gehörs gemäß Art. 103 Abs. 1 GG durch die Verkürzung des Rechtswegs. Derselbe Spruchkörper, der ggf. im Anschluss über das Rechtsmittel des Betroffenen (hier: Plattformbetreiber) zu entscheiden hätte, hat bereits im Vorfeld eine nicht mehr anfechtbare rechtliche Entscheidung getroffen. Damit wird die Tatsacheninstanz faktisch abgeschafft. Dies ist umso schwerer zu rechtfertigen, als es sich hier oft um die Abwägungen konkurrierender Grundrechte handelt: Ob es sich bei dem fraglichen Inhalt tatsächlich um einen „rechtswidrigen“ i.S.d. NetzDG-E handelt, ist ohne Anhörung des sich Äußernden nicht mit Sicherheit zu sagen. Außerdem stellt sich die Rechtsprechung gerade im Bereich der Volksverhetzung derzeit als sehr uneinheitlich dar. Eine nicht angreifbare amtsgerichtliche Entscheidung ist zur abschließenden Klärung nicht geeignet.
-

Gemäß **§ 4 Abs. 5 S. 2** ist das Amtsgericht Bonn sowohl zuständig für die gerichtliche Vorabentscheidung über die Rechtswidrigkeit eines Inhalts als auch für den Einspruch gegen den Bußgeldbescheid der Verwaltungsbehörde. Damit wird faktisch auch der Devolutiveffekt des Rechtsbehelfs eingeschränkt. Die Entwurfsbegründung setzt sich mit dieser Frage nicht auseinander.

Inländischer Zustellungsbevollmächtigter oder inländischer Empfangsberechtigter

Um den Strafverfolgungsbehörden und der Justiz ein effektives Tätigwerden gegenüber Straftätern zu ermöglichen, ist eine unproblematische Zusammenarbeit mit Plattformen, die von zahlreichen Menschen in Deutschland genutzt werden, essentiell. Neben der durchaus sinnvollen Benennung eines festen Ansprechpartners für die inländischen Strafverfolgungsbehörden (**§ 5 S. 2** des Entwurfs) scheint es für die Praxis geboten, sich über den Auskunftsweg zu verständigen. Zentral ist es, dass Anfragen und Ersuchen auf einfache Weise einem bestimmten Inhalt bzw. einem bestimmten Nutzeraccount zugeordnet werden können.

Zivilrechtlicher Auskunftsanspruch (§ 14 Abs. 2 TMG)

Der Gesetzentwurf führt kurzfristig eine sehr weitreichende Änderung des Anspruchs auf Auskunft in Bezug auf bei dem Diensteanbieter vorgehaltenen Bestandsdaten ein. Neben den bereits bestehenden Auskunftsansprüchen bei Verletzungen des geistigen Eigentums soll es nunmehr auch bei der Durchsetzung „anderer absolut geschützter Rechte“, also Persönlichkeitsrechte und dinglicher (Eigentum und verwandte) Rechte, einen Auskunftsanspruch geben.

- Vor allem die dinglichen Rechte stellen im vorliegenden Kontext einen Fremdkörper dar. Hinzu kommt, dass davon alle nach dem TMG verpflichteten Diensteanbieter und nicht nur die Betreiber von sozialen Netzwerken betroffen sind. Der Gesetzentwurf und seine Begründung verhalten sich hierzu nicht. Ob eine solche Regelung überhaupt und zudem mit einer Ausweitung auf alle Telemedienanbieter erforderlich und geboten ist, müsste jedoch erst geprüft und zunächst diskutiert werden.

- Die Begründung zum Gesetzentwurf bezieht sich auf die noch in der Vorbereitung befindliche Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung und greift einen elementaren Rechtsgrundsatz, nämlich die Möglichkeit der anonymen oder pseudonymen Nutzung von Telemediendiensten ohne Not heraus und schafft ihn faktisch ab, indem er die Möglichkeit der Auskunftserteilung an Private einführt.

Wichtig ist, dass ein entsprechender – privatrechtlicher – Auskunftsanspruch jedenfalls zur Erfüllung des Gesetzeszwecks des NetzDG nicht erforderlich ist. Da es in allen hier relevanten Fragen um Straftaten geht, ist die Auskunftserteilung bereits jetzt möglich: Strafverfolgungsbehörden können bereits auf Grundlage des geltenden Rechts Nutzerdaten abfragen. Die Betreiber der großen sozialen Netzwerke haben in der jüngeren Vergangenheit erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Erteilung von Auskünften zielgerichteter und für die Behörden leichter zu machen. Hierbei ist zu beachten, dass sich die Anbieter bereits heute einer Vielzahl von Auskunftersuchen gegenübersehen, die von den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder an sie herangetragen werden, und dass die Vereinheitlichung entsprechender Verfahren und Prozeduren durch die öffentliche Hand noch Verbesserungsbedarf aufweist.

Unabhängig von den nachteiligen Auswirkungen der Neuregelung auf die Bereitschaft der Menschen, sich in öffentlichen Diskursen auch zu kontroversen Themen zu beteiligen, kommt diese Änderung von § 14 Abs. 2 TMG schon deshalb verfrüht, weil bisher keine Regelung über die (erforderliche) zuständige Stelle besteht, die eine entsprechende Auskunft anordnen könnte. Für die

Rechtsverfolgung in Fragen des geistigen Eigentums ist dies durch die Enforcement-Richtlinie bzw. deren Umsetzung in nationales Recht bestimmten Gerichten zugewiesen, und auch für die übrigen Zwecke des § 14 Abs. 2 TMG ist dies spezialgesetzlich geregelt. In Bezug auf Persönlichkeitsrechte und dingliche Rechte fehlt dies.

Fazit

Der Gesetzentwurf bleibt eine bessere Verzahnung zwischen Strafverfolgung und sozialen Netzwerken schuldig. Den Anbietern sozialer Netzwerke werden hohe Verpflichtungen auferlegt, welche teilweise die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden mit umfassen, beispielsweise die Beweissicherung von Inhalten (§ 3 Abs. 2 Nr. 4). Demgegenüber tritt jedoch die strafrechtliche Verfolgung der Ersteller rechtswidriger Inhalte, also die Täterverfolgung, in den Hintergrund oder wird durch ein zu schnelles Entfernen von Inhalten eher erschwert. Das System der abgestuften Verantwortlichkeit aus §§ 7 ff TMG bietet nach wie vor eine tragfähige und gemeinschaftsrechtlich verbrieft Grundlage für ein Vorgehen gegen unzulässige Onlineinhalte. Durch den Gesetzentwurf verwischen die Verantwortlichkeitsgrenzen zudem, da nicht geklärt ist, wie Anbieter von Pages bzw. Profilen sozialer Netzwerke als Inhaltenanbieter für Inhalte von Nutzern in den entsprechenden Kommentarbereichen vorzugehen haben. Die Verpflichtung sozialer Netzwerke, nach Kenntnis gegen strafbare Inhalte vorzugehen, besteht bereits heute. Die nicht zu leugnende gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Anbieter solcher Dienste darf jedoch nicht dazu führen, dass Unternehmen hoheitliche Aufgaben übernehmen und in die Pflicht genommen werden, in grundrechtlich verbrieft Rechte einzugreifen.

Ziel muss es sein, die gemeinsamen Anstrengungen des Staates, der Wirtschaft und zivilgesellschaftlicher Akteure zu intensivieren, um die zu Recht von vielen als unangemessen und problematisch wahrgenommene Debattenkultur in sozialen Netzwerken zu ändern. Zwar mag auch schnelles Löschen problematischer Inhalte durch die Plattformbetreiber eine gewisse generalpräventive Wirkung entfalten; diese Aufgabe hat jedoch gerade im grundrechtssensiblen Bereich vor allem das Strafrecht.

Wenn mit empfindlicher Bußgeldandrohung dafür gesorgt wird, dass Betreiber sozialer Netzwerke schneller mehr Inhalte löschen, so mag dies zum einen dazu führen, dass tatsächlich weniger rechtlich zweifelhafte Inhalte vorhanden sind. Zum anderen führt dies jedoch mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dazu, dass Supportmitarbeiter aus reiner Vorsicht auch solche Inhalte löschen, von deren Unzulässigkeit sie nicht überzeugt sind, sie aber nicht für ausgeschlossen halten. Wenn aber einzelne Beiträge aus einem Kommunikati-

onsstrang entfernt werden, leidet nicht nur die Diskussion insgesamt – in diesem Einzelfall, aber auch auf den Dienst insgesamt bezogen –, sondern zieht dies auch negative Folgen für die Meinungsfreiheit nach sich.

Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle wie die FSM können die Plattform für einen Dialog darüber sein, wo die Grenzen zulässiger Meinungsäußerung in sozialen Netzwerken liegen. Dabei handelt es sich zum Teil um eine strafrechtliche Fachfrage, zum Teil aber auch um das Ergebnis eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses über eine akzeptable Kommunikationskultur.

Die FSM steht mit ihren Mitgliedsunternehmen und allen Interessierten in einem stetigen Austausch über die Verbesserung von Beschwerdemechanismen und dem praktischen Umgang mit unzulässigen Inhalten. Die intensive Befassung des Beschwerde- und Berufungsausschusses der FSM mit einzelnen Rechtsfragen hat zu einer Schärfung der Bewertungskriterien geführt und hat zugleich Auswirkungen auf die Praxis bei den Unternehmen.

Berlin, 30. März 2017