

Stellungnahme zum

**Entwurf eines Gesetzes zur
Verbesserung der Rechtsdurchsetzung
in sozialen Netzwerken
der Fraktionen von CDU/CSU und SPD
(BT DS 18/12356)**

zur Anhörung im Rechtsausschuss
des Bundestages am 19. Juni 2017

Eingereicht von:

Reporter ohne Grenzen e.V.
Friedrichstraße 231
10969 Berlin

Sachverständiger:

Christian Mihr (Geschäftsführer)
030 – 6098 9533 - 0
christian.mihir@reporter-ohne-grenzen.de
(PGP: A272EE6C)

Wesentliche Ergebnisse der Stellungnahme

- Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Regulierung sozialer Netzwerke sind ungeeignet, um gegen „Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte“ vorzugehen. Damit verfehlen sie den Zweck des Gesetzes. Stattdessen greifen sie in dieser Ausgestaltung unverhältnismäßig in die Presse- und Meinungsfreiheit ein und können die Kommunikationsfreiheit im Internet nachhaltig beschädigen.
- Das Gesetzesvorhaben ist unzureichend begründet. Der Verweis auf eine einzige Erhebung von jugendschutz.net reicht als empirische Grundlage für ein derart weitreichendes Gesetz nicht aus, zumal wissenschaftliche Studien die Wirkung etwa der zur Begründung angeführten „Erfahrungen im US-Wahlkampf mit strafbaren Falschnachrichten („Fake News“)¹ deutlich relativieren.
- Insbesondere bergen die in §§ 1, 3 und 4 NetzDG-E entwickelten Mechanismen zur Löschung gemeldeter Inhalte die Gefahr eines „Overblockings“, zumal die verfassungsrechtlich entwickelte Maßgabe des Bundesverfassungsgerichtes „Im Zweifel für die Meinungsfreiheit“² in sozialen Netzwerken nicht mehr gelten soll.
- Unklar gestaltet ist die geplante Änderung des § 14 Abs. 2 TMG. Im Telemediengesetz sollte stattdessen klargestellt werden, dass Nutzerdaten nur in Ausnahmefällen beim Verdacht schwerer Straftaten herausgegeben werden dürfen, nachdem ein Richter dies genehmigt hat.
- Grundsätzlich zu begrüßen sind verschärfte Transparenzpflichten für Betreiber sozialer Netzwerke (§ 2 NetzDG-E) sowie die Einrichtung von Kontaktstellen, damit die Behörden bei Straftaten wirksamer ermitteln können (§ 5 NetzDG-E).

Im Ergebnis empfiehlt Reporter ohne Grenzen, den Gesetzentwurf zu verwerfen. Nötig ist ein von Grund auf neuer Anlauf, um die Bekämpfung strafbarer Inhalte in sozialen Netzwerken rechtlich zu regeln, was zunächst eine umfassende Problemanalyse voraussetzt.

Gegenstand dieser Stellungnahme sind ausschließlich Regelungen, die sich auf die Presse- und Meinungsfreiheit auswirken. Sind andere Regelungen nicht ausdrücklich erwähnt, so ist dies keineswegs dahingehend zu verstehen, dass sie als unbedenklich anzusehen wären.

¹ vgl. Begründung des NetzDG-E, S. 1.

² vgl. 1 BvR 23/94.

Begründung der Kritik im Einzelnen

Reporter ohne Grenzen bestreitet nicht, dass es strafbare Inhalte in sozialen Netzwerken gibt. Solche Inhalte gilt es zu bekämpfen, wenn dies mit dem Grund- und Menschenrecht auf Presse- und Meinungsfreiheit vereinbar ist. Dies gelingt mit dem NetzDG-E eindeutig nicht. Wie in der folgenden Begründung im Einzelnen gezeigt wird, stellen sich bei der Regulierung von Kommunikation hochkomplexe äußerungsrechtliche Fragen, die differenzierter Lösungen bedürfen. Dieses Bewusstsein fehlt dem NetzDG-E. Anders ist nicht zu erklären, warum mit weitgefassten Löschpflichten in so unverhältnismäßiger Weise gegen Äußerungen vorgegangen werden soll. Zentrale Prinzipien des Äußerungsrechtes – wie etwa die Berücksichtigung subjektiver Tatbestände bei der Bewertung, ob eine Äußerung zulässig ist – lässt der Entwurf ausdrücklich unbeachtet.

Vorangestellt sei, dass soziale Netzwerke – bei aller Kritik, die auch Reporter ohne Grenzen etwa gegenüber Facebook und Twitter seit langem äußert – ein enormes Freiheitspotenzial bieten. Viele Medien könnten heute nicht mehr ohne diese neuen Distributions- und Kommunikationskanäle überleben, manche bestehen zum Beispiel ausschließlich auf Facebook. Deshalb ist von einer Regulierung sozialer Netzwerke die Pressefreiheit unmittelbar tangiert und es bedarf besonderer Sorgfalt, um dieses Grund- und Menschenrecht nicht einzuschränken.

Anwendungsbereich gem. § 1 NetzDG-E

Der Entwurf definiert soziale Netzwerke in § 1 Abs. 1 als „Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die es Nutzern ermöglichen, beliebige Inhalte mit anderen Nutzern auszutauschen, zu teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“. Im Grundsatz ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber soziale Netzwerke legaldefinieren will. Facebook, Twitter oder YouTube sind weder reine Intermediäre wie etwa ein Internet Service Provider, der Daten seiner Kunden nur „durchleitet“, noch sind sie Medienunternehmen im klassischen Sinne wie etwa eine Tageszeitung oder ein Rundfunksender. Sie rechtlich gesondert zu stellen und damit auch speziell regulieren zu können, ist ein richtiger Ansatz im NetzDG-E.

Die vorliegende Definition ist jedoch zu weit gefasst. Dies hat der Bearbeitungsverlauf der verschiedenen Entwürfe zum NetzDG gezeigt: Der Wortlaut der Norm hat sich seit dem ersten Entwurf des Bundesjustizministeriums vom 14. März 2017 nicht verändert, doch in der Begründung wurden mehrfach Änderungen vorgenommen: Erst sollten Instant Messenger wie WhatsApp in den Anwendungsbereich fallen³, dann nicht mehr⁴; nun muss

³ vgl. BMJV-Entwurf zum NetzDG vom 14.03.2017, S. 18.

⁴ vgl. alle Entwürfe seit dem Entwurf der Bundesregierung.

klargestellt werden, dass E-Mail-Dienste nicht darunter fallen⁵, weil sie vom Wortlaut des § 1 Abs. 1 NetzDG-E eigentlich erfasst wären. Dies zeigt, dass der Norm die nötige Bestimmtheit fehlt. Die Definition sozialer Netzwerke ist unklar und wird zu Rechtsunsicherheit führen.

Weiterhin sollen berufliche Netzwerke wie Xing⁶ oder LinkedIn von den Pflichten ausgenommen werden⁷. Dies ist unverständlich, da auch hier User Beiträge selbst verfassen oder fremde Artikel teilen und kommentieren können. Offensichtlich sollen vor allem Facebook, YouTube und Twitter mit dem NetzDG-E reguliert werden⁸, was gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt. Es ist nicht ersichtlich, warum eine Beleidigung in einem Netzwerk wie Xing rechtlich anders bewertet werden soll als eine auf Facebook, da sie auf beiden Plattformen potenziell millionenfach gesehen werden kann.⁹ Dies ist problematisch für die Unternehmen, aber auch für die Nutzer selbst: Wenn unklar ist, wo welche rechtlichen Diskursregeln gelten, schreckt dies Nutzer davon ab, sich mit Kommentaren an Diskussionen zu beteiligen. Entsteht etwa der Eindruck, bei Facebook werde besonders rigoros gegen Meinungsäußerungen vorgegangen, werden Nutzer schleichend den Eindruck gewinnen, dass polarisierende Meinungen dort nicht erwünscht sind, und sie äußern sich gar nicht mehr. Dies ist aus gesellschaftlicher Perspektive nicht wünschenswert, weil der freie Meinungs austausch so sukzessive erlahmt.

Problematisch ist ferner § 1 Abs. 2 NetzDG-E, wonach soziale Netzwerke nicht unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, wenn sie im Inland weniger als zwei Millionen Nutzer haben. Diese Einschränkung zielt darauf, kleinen Plattformen und Start-ups keine unverhältnismäßigen Prüfpflichten aufzuerlegen.¹⁰ Dies mag einerseits plausibel klingen, führt in der aktuellen Ausgestaltung aber wiederum zu einem Abschreckungseffekt beim Nutzer. Das Gesetz selbst und die Begründung machen keine Angaben, wie „im Inland ansässige“ Nutzer bestimmt werden sollen.¹¹ Dies schafft Rechtsunsicherheit und hat die Gefahr, dass soziale Netzwerke die Zahl ihrer deutschen Nutzer nach unterschiedlichen Kriterien zählen. Auch dieser Vorgabe fehlt die notwendige Bestimmtheit. Sie eröffnet die Möglichkeit, dass sich Nutzer zukünftig mit ihrem Wohnsitz beim sozialen Netzwerk anmelden müssen. Dies wäre nicht wünschenswert. Eine solche Verpflichtung zur Datenpreisgabe kann Menschen abschrecken, sich überhaupt bei sozialen Netzwerken anzumelden, und die Befürchtung verstärken, dass sämtliche Äußerungen direkt zurückverfolgt werden können. Mit Blick auf die Pressefreiheit ist hier zum Beispiel an Whistleblower zu denken, die Informationen etwa mit Hilfe eines anonymen Twitter-Profiles

⁵ vgl. Begründung des NetzDG-E, S. 16.

⁶ Xing hat in Deutschland fast zehn Millionen Mitglieder. Es ermöglicht bereits seit 2015 Usern Fotos hochzuladen, Artikel zu teilen und diese zu kommentieren. Ein Unterschied zu Facebook besteht in diesem Bereich nicht. Mit der Einführung von Xing News hat die Plattform sogar bewusst die Möglichkeit geschaffen, journalistische Beiträge zu kommentieren. Außerdem gibt es mit Xing Klartext ein Debattenportal, auf dem Nutzer regelmäßig kontrovers diskutieren.

⁷ vgl. Begründung des NetzDG-E, Seite 17.

⁸ vgl. etwa die Begründung des NetzDG-E („primär drei soziale Netzwerke“), S. 3.

⁹ vgl. etwa Ladeur/Gostomzyk (2017), S. 36., abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2017/Sonstiges/NetzDG-Gutachten-Gostomzyk-Ladeur.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

¹⁰ vgl. Begründung des NetzDG-E, S. 17.

¹¹ vgl. ebd.

veröffentlichen und somit eine journalistische Berichterstattung erst ermöglichen. Gesamtgesellschaftlich würde die Vorschrift die Bereitschaft verringern, sich online zu äußern („chillig effect“). Ebenso würde sie konforme Meinungsäußerungen begünstigen, denn die Nutzer müssten pointierte Meinungen subjektiv als „Risiko“ einschätzen, sich einer Strafverfolgung auszusetzen. Beides würde den gesellschaftlichen Diskurs unverhältnismäßig beeinträchtigen.

In § 1 Abs. 3 werden Straftaten aufgeführt, bei denen soziale Netzwerke gemäß NetzDG-E zur Löschung verpflichtet sein sollen. Ihre Zusammenstellung mutet willkürlich an und ist nicht nachvollziehbar. Es ergibt sich die Gefahr, dass der Gesetzgeber zu viele Straftatbestände unter den Anwendungsbereich fasst und damit unverhältnismäßig in die Presse- und Meinungsfreiheit eingreift. Weder das NetzDG-E selbst noch die Gesetzesbegründung führen eine Systematik ein, nach der bestimmte Straftatbestände aufgenommen worden sind. Damit würde es möglich, auch neue Straftatbestände – z.B. „Internetpropaganda“ oder Verbreitung von „Fake News“ – in Zukunft unter den Anwendungsbereich des NetzDG zu fassen und damit weitaus stärker in die Presse- und Meinungsfreiheit einzugreifen, als derzeit intendiert. Diese Gefahr scheint real, da in der Gesetzesbegründung bereits der „Fake News“-Begriff verwendet wird¹², obwohl damit in der öffentlichen Diskussion ganz unterschiedliche Phänomene beschrieben werden: von journalistischen Fehlleistungen über hochtendenziöse Berichterstattung bis hin zu staatlicher Propaganda.¹³

Dieses Problem entsteht, weil dem Gesetzesvorhaben eine ausreichende Datengrundlage fehlt. Stattdessen zieht der Entwurf vage und nicht legaldefinierte Begriffe wie „Hasskriminalität“ und „strafbare Falschnachrichten“ zur Begründung heran, die sich aus den in der öffentlichen Diskussion geläufigen Begriffen „Hate Speech“ und „Fake News“ ableiten. Als einzige empirische Quelle nennt der Entwurf eine Stichprobe von jugendschutz.net, für die nur 540 Beschwerden ausgewertet wurden¹⁴ und die ein durchaus differenziertes Bild von den Löschpraktiken verschiedener Plattformen zeichnet¹⁵. Die Studie betrachtete nur zwei Straftatbestände (Volksverhetzung gem. § 130 StGB, Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gem. § 86a StGB)¹⁶ und war laut jugendschutz.net gar nicht als Faktengrundlage für ein Gesetz gedacht.¹⁷ Warum 22 weitere Straftatbestände in den Anwendungsbereich des NetzDG-E aufgenommen wurden, ist nicht nachvollziehbar. Der

¹² vgl. Begründung des NetzDG-E, S. 1.

¹³ vgl. etwa Wardle (2017), abrufbar unter: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

¹⁴ vgl. URL: http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03142017_Monitoring_jugendschutz.net.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

¹⁵ vgl. Begründung des NetzDG-E, Seite 1f.

¹⁶ vgl. Liesching (2017), abrufbar unter: <https://community.beck.de/2017/05/26/netzdg-entwurf-basiert-auf-bewertungen-von-rechtslaien>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

¹⁷ vgl. Bleich (2017), abrufbar unter: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Netzwerkdurchsetzungsgesetz-jugendschutz-net-verteidigt-seinen-Monitoring-Bericht-3732410.html>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

Entwurf kann nicht belastbar zeigen, bei welchen Delikten welche Probleme in der Rechtsdurchsetzung bestehen.

In ihrer aktuellen Fassung birgt die Norm somit die bereits beschriebene Gefahr, dass der Gesetzgeber in Zukunft sukzessive weitere Straftaten unter den Anwendungsbereich fasst, auch wenn dies laut Begründung¹⁸ ausdrücklich nicht beabsichtigt ist. Denn bei der Überarbeitung des ersten Referentenentwurfs wurde der Anwendungsbereich des Gesetzes in dessen Begründung um den Ausdruck „andere strafbare Inhalte“ erweitert. Zwar nennt § 1 Abs. 3 NetzDG-E bestehende Straftaten aus dem Strafgesetzbuch. Mit der Formulierung „andere strafbare Inhalte“ ist der mögliche Anwendungsbereich eines NetzDG jedoch unkalkulierbar weit geöffnet worden. Dass entgegen der ersten Version des Referentenentwurfes vom 14. März mittlerweile auch diverse Straftatbestände mit Bezug zur Terrorismusbekämpfung und zur Verbreitung von Pornografie in § 1 Abs. 3 NetzDG-E aufgeführt werden, belegt, dass diese Tendenz zur Ausdehnung des Anwendungsbereiches real ist.

Zudem wurden bei der Überarbeitung der Entwürfe Informationen gestrichen, die der Auffassung von Bundesregierung und Regierungsfractionen widersprechen: Herausgefallen aus der Begründung des NetzDG-E ist die in den Referentenentwürfen zitierte Statistik des Bundeskriminalamtes, wonach 70 Prozent der untersuchten Inhalte spätestens nach zwei Tagen gelöscht wurden. Nach einer Woche wurden 96 Prozent aller Inhalte gelöscht. Der durchschnittliche Verfügbarkeitszeitraum lag bei 2,03 Tagen.¹⁹

Würde der Anwendungsbereich des NetzDG auf weitere äußerungsrechtliche Tatbestände ausgeweitet, könnten sich Journalisten zunehmend eingeschränkt fühlen, Beiträge in sozialen Netzwerken zu veröffentlichen. Auch andere Nutzer müssten zunehmend Furcht haben, sich zu diesen Beiträgen pointiert zu äußern. In weniger demokratischen Ländern beobachtet Reporter ohne Grenzen, dass vage Formulierungen in Gesetzen und deren Begründungen oft zur Verfolgung von Oppositionellen und Journalisten missbraucht werden. Zwar kann dies kein Grund sein, in Deutschland etwa auf die notwendige Verfolgung von Terrorismus oder der Verbreitung von Kinderpornografie zu verzichten, zumal die Gefahr einer willkürlichen Gesetzesauslegung hier derzeit gering anmutet. Allerdings mahnt die internationale Erfahrung, Gesetze so präzise wie möglich zu fassen und möglichst wenig Spielraum für ihre unverhältnismäßig weite Interpretation zu lassen. Die Formulierung „andere strafbare Inhalte“ in der Begründung genügt diesen Anforderungen erkennbar nicht. Stattdessen kann sie den Gesetzgeber motivieren, in zukünftigen Gesetzesinitiativen die Kommunikationsfreiheit mit dem NetzDG weiter zu beschränken. Denkbar ist beispielsweise, dass künftig neue Straftatbestände hinzugefügt werden, die sich etwa speziell gegen eine Verbreitung vage definierter „Fake News“ richten. Dies würde die Pressefreiheit erkennbar bedrohen.

¹⁸ vgl. Begründung des NetzDG-E, Seite 18.

¹⁹ vgl. Referentenentwurf des BMJV vom 14.03.2017, S. 19. Verwiesen sei ferner auf eine Antwort des Landeskriminalamtes NRW auf eine kleine Anfrage, wonach keine Probleme in der Zusammenarbeit mit Facebook bestünden (DS 16/14438 LT-NRW).

Die Gesetzesbegründung sollte den Zweck der Norm daher detailliert beschreiben, indem sie die Anwendungsbereiche klar benennt und den Missbrauch eines solchen Gesetzes in Zukunft ausschließt. Eine Begrenzung des Kataloges der Straftaten in § 1 Abs. 3 auf das absolut Notwendige ist schließlich auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten. Grundvoraussetzung dafür ist eine ausreichende Datengrundlage, die das NetzDG-E nicht hat.²⁰ Mit besonderer Sorge beobachtet Reporter ohne Grenzen, dass die Regierungsfractionen den „Fake News“-Begriff unkritisch übernehmen und aufgrund von „Erfahrungen im US-Wahlkampf“²¹ einfach unterstellen, der Kampf gegen solche Nachrichten habe nun auch in Deutschland „hohe Priorität“²² gewonnen. Damit wird ein Begriff im politischen Diskurs etabliert, mit dem US-Präsident Donald Trump systematisch das Vertrauen in Medien untergraben will. Wissenschaftliche Studien sind jedoch zu dem Schluss gekommen, dass der Einfluss von „Fake News“ im US-Wahlkampf massiv überschätzt wird.²³ Gleichzeitig konnte das Bundesjustizministerium keinen einzigen Fall von „strafbaren Falschnachrichten“ in Deutschland nennen, obwohl deren Bekämpfung eine „hohe Priorität“ habe.²⁴

Löschung von Inhalten gem. §§ 3,4 NetzDG-E

Nicht nur der Anwendungsbereich des Gesetzes ist zu weit gefasst. Ebenso greifen die in § 3 NetzDG-E eingeführten Gegenmaßnahmen unverhältnismäßig in das Grundrecht auf Presse- und Meinungsfreiheit ein. Strenge Zeitvorgaben für Löschungen, wie in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 festgelegt, bergen die Gefahr des „Overblockings“: Sie dürften die Betreiber sozialer Netzwerke veranlassen, im Zweifel lieber eine Äußerung zu viel zu löschen, als ein hohes Bußgeld zu riskieren. Hierauf hat neben vielen anderen auch der UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit, David Kaye, in seinem offenen Brief zum NetzDG-E hingewiesen.

„The short deadlines, coupled with the afore-mentioned severe penalties, could lead social networks to over-regulate expression – in particular, to delete legitimate expression, not susceptible to restriction under human rights law, as a precaution to avoid penalties. Such pre-cautionary censorship, would interfere with the right to seek, receive and impart information of all kinds on the internet.“²⁵

Grundsätzlich falsch ist ferner der Ansatz, für „Hasskriminalität“ („Hate Speech“) denselben Umgang mit Beschwerden zu fordern wie für „strafbare Falschnachrichten“ („Fake News“).

²⁰ zitiert sei etwa aus dem Fazit des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages (WD 10 – 3000 – 037/17): „Orientierungshilfen, Beispiele oder Hinweise auf ausgewählte Beispiele für offensichtlich rechtswidrige, rechtswidrige oder strafbare Inhalte werden im Gesetzentwurf nicht angegeben. (...) Dagegen wären zur ordnungsgemäßen Beurteilung der Gefahr durch die Verbreitung von Hasskriminalität und strafbaren falschen Nachrichten („Fake News“) aber Angaben über Zahl, Entwicklung der Fälle und Studien über die vermuteten destruktiven Wirkungen äußerst hilfreich. Diese werden nicht angegeben. Offenbar lassen auch hier Definitions- und Abgrenzungsschwierigkeiten kaum aussagekräftige Angaben und Wirkungsanalysen zu.“

²¹ vgl. Begründung es NetzDG-E, S. 1.

²² vgl. ebd.

²³ vgl. Allcott/Gentzkow (2017), abrufbar unter: <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

²⁴ vgl. Greis (2017), abrufbar unter: <https://www.golem.de/news/hate-speech-gesetz-regierung-kennt-keine-einzige-strafbare-falschnachricht-1704-127370.html>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

²⁵ vgl. OL DEU 1/2017, S. 4, abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2017.

Soziale Netzwerke sind private Unternehmen und qua ihrer rechtlichen Stellung prinzipiell nicht die geeignete Stelle, um über die Rechtmäßigkeit von Meinungsäußerungen zu entscheiden. In Fällen evidenter „Hasskriminalität“ kann es geboten sein, Beiträge zu sperren, die selbst unter Berücksichtigung möglicher subjektiver Tatbestände sehr wahrscheinlich keine zulässige Meinungsäußerung darstellen. Hier kann das öffentliche Interesse überwiegen, Schaden vom demokratischen Diskurs abzuwenden und die Meinungsäußerung unverzüglich zu sperren.

Deutlich komplexer ist jedoch die Prüfung von Informationen auf Richtigkeit. Tatsachenbehauptungen zeichnen sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Abgrenzung zur Meinungsäußerung dadurch aus, dass sie dem Beweis zugänglich sind.²⁶ Bei journalistischer Berichterstattung tritt jedoch regelmäßig eine Mischform aus Tatsachenbehauptungen und Meinungsäußerungen auf. Das Bundesverfassungsgericht betrachtet solche „Mischäußerungen“ in ihrer Gesamtheit als von Art. 5 GG geschützte Meinungsäußerungen, sofern es sich etwa nicht um eine unzulässige Schmähkritik handelt. Dies kann auch für sogenannte „Fake News“ gelten, die laut Gesetzesbegründung mit dem NetzDG-E bekämpft werden sollen. „Fake News“ werden im NetzDG jedoch nicht definiert, stattdessen wird in § 1 Abs. 3 NetzDG-E auf willkürlich zusammengestellte Straftaten aus dem Strafgesetzbuch verwiesen. Offensichtlich sind mit den zu bekämpfenden „Fake News“ also Inhalte gemeint, die einen der genannten Straftatbestände erfüllen. Hier eröffnet sich ein erhebliches Missbrauchspotential, um gegen unerwünschte Presseberichterstattung vorzugehen, weil auch kritische Berichterstattung als „Fake News“ deklariert wird. Diese Gefahr wird umso drängender, weil sich der Grundsatz des Bundesverfassungsgerichtes „Im Zweifel für die Meinungsfreiheit“²⁷ im NetzDG-E nicht wiederfindet.

Selbst bei reinen Tatsachenbehauptungen sind die Regelungen des NetzDG-E unvereinbar mit der Pressefreiheit, weil auch hier eine rein objektivrechtliche Prüfung der Tatbestände zu Löschung legaler Presseerzeugnisse führen würde. Ein Beispiel ist das „Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen“ gem. § 86a StGB. Wenn Journalisten etwa über verfassungswidrige Organisationen und deren Propaganda-Strategien berichten, kann es nötig sein, solche Symbole zur Veranschaulichung zu zeigen. Damit ist der objektive Tatbestände der Norm, die in § 1 Abs. 3 NetzDG-E aufgeführt ist, erfüllt. Trotzdem dürfte das Verwenden des Symbols im journalistischen Kontext regelmäßig durch Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt sein.

Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass Journalisten in ihren Veröffentlichungen bisweilen Tatsachenbehauptungen aufstellen müssen, für die sie aus Gründen des Quellenschutzes keine Beweise in der Berichterstattung selbst vorlegen können. Die Verdachtsberichterstattung etwa ist Teil der Informationsfunktion des Journalismus und für den gesellschaftlichen Diskurs konstituierend. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen „Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht so

²⁶ vgl. etwa 1 BvR 23/94, Rn. 27-28.

²⁷ vgl. 1 BvR 23/94.

bemessen werden, dass darunter die Funktion der Meinungsfreiheit leidet und auch zulässige Äußerungen aus Furcht vor Sanktionen unterlassen werden“²⁸. Da soziale Netzwerke fortan auch den Wahrheitsgehalt von Informationen unter hohem Zeitdruck prüfen sollen, werden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit auch journalistische Berichte löschen, wenn die darin enthaltenen Tatsachenbehauptungen nicht dem Beweis zugänglich sind.

Zusammenfassend wird die in der Begründung des NetzDG-E geforderte Pflicht zur Prüfung lediglich nach objektiven, aber nicht nach subjektiven Tatbeständen der verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung zur Rechtmäßigkeit von Meinungsäußerungen nicht gerecht.²⁹ Das gilt besonders für die Prüfung, ob Tatsachenbehauptungen zutreffen sind, sowie bei der Verwendung objektivrechtlich strafbarer Inhalte in einem journalistischen Kontext. Solche Prüfungen müssen grundsätzlich anders geregelt werden als der Umgang mit Straftaten der „Hasskriminalität“ i. S. d. NetzDG-E. Die in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 NetzDG-E eingeführten Löschpflichten sind daher in der aktuellen Ausgestaltung grundsätzlich abzulehnen.

Problamatisch ist überdies § 3 Abs. 2 Nr. 6 NetzDG-E, mit dem soziale Netzwerke zur Einführung von Inhaltsfiltern verpflichtet werden sollen. Damit müsste Facebook beispielsweise alle Kopien eines Fotos löschen, wenn es in einem Fall als rechtswidrig eingestuft worden ist. Die Forderung nach Uploadfiltern, die noch im ersten Referentenentwurf des NetzDG enthalten war, kommt im Regierungsentwurf nicht mehr vor. Damit wäre es gar nicht erst möglich gewesen, ein als rechtswidrig eingestuftes Foto nochmals hochzuladen. Solche Uploadfilter verstoßen evident gegen Art. 15 der E-Commerce-Richtlinie Art. 5 GG und wurden konsequenterweise aus dem NetzDG-E entfernt. Presse- und Meinungsfreiheit im Sinne des Grundgesetzes heißt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁰, dass ein Mensch alles aussprechen dürfen muss, um in seinen Gedanken keine strukturellen Schranken zu haben, die seiner Persönlichkeitsentwicklung zuwiderliegen. Doch anders, als die bloße Streichung des § 3 Abs. 2 Nr. 7 NetzDG-RefE suggeriert, besteht in der Praxis kein substantieller Unterschied zwischen Inhalts- und Uploadfiltern. Beide bewirken, dass eben nicht „alles ausgesprochen werden darf“.

Rechtsdogmatisch mag eine Differenzierung einleuchten, da bei Inhaltsfiltern das Grundrecht formell nicht von vornherein eingeschränkt wird, sondern eine Prüfung erst stattfindet, nachdem eine Äußerung veröffentlicht worden ist. Doch diese Theorie verkennt die Praxis: Inhaltsfilter sind digitale Systeme, die gepostete Inhalte in Bruchteilen von Sekunden analysieren. Ob nun technisch betrachtet der Inhalt analysiert wird, bevor er hochgeladen wird oder eine Millisekunde, nachdem er veröffentlicht worden ist, ergibt in der Praxis keinen Unterschied. In beiden Fällen können Menschen bestimmte Inhalte auf der jeweiligen Plattform nicht mehr veröffentlichen, obwohl keine Instanz sich ausführlich mit der möglichen Strafbarkeit des Inhalts auseinandergesetzt hat. So können zum Beispiel

²⁸ vgl. etwa 1 BvR 23/94, Rn. 27-28.

²⁹ vgl. etwa 1 BvR 193/05, Rn. 22-24.

³⁰ vgl. etwa 1 BvR 400/51, Rn. 32-34.

Rekrutierungsvideos der Terrororganisation „Islamischer Staat“ objektiv rechtswidrig sein. Wenn sich Journalisten damit aber kritisch auseinandersetzen, kann der auszugsweise Gebrauch des Materials rechtens und aus demokratischer Perspektive wünschenswert sein. Inhaltsfilter sorgen jedoch in solchen Fällen ebenso wie Uploadfilter dafür, dass derartige journalistische Berichterstattung automatisch gelöscht wird, weil sie Material enthalten kann, das in anderen Fällen als rechtswidrig eingestuft worden ist.

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

Transparenzpflichten und Einführung von Kontaktstellen für Strafermittler gem. § 2, 5 NetzDG-E

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

Zivilrechtlicher Auskunftsanspruch gem. § 14 Abs. 2 TMG

Abzulehnen ist die geplante Änderung des § 14 Abs. 2 TMG, wie sie Art. 2 NetzDG-E vorsieht. Diese Erweiterung des zivilrechtlichen Auskunftsanspruches bedroht die Kommunikationsfreiheit im Netz in ihrem Kern. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll es dem „Opfer“ in Zukunft möglich sein, bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen unmittelbar die Identität des mutmaßlichen Urhebers zu erfragen.³¹ Eine richterliche Kontrolle ist nicht ausdrücklich vorgesehen. Dies wird dazu führen, dass Nutzer verstärkt Anfragen an soziale Netzwerke stellen, wenn sie sich beleidigt fühlen oder wissen wollen, wer Berichte verfasst hat, deren Faktizität sie anzweifeln – ganz gleich, ob tatsächliche Rechtsverletzungen vorliegen. Es obliegt dann zunächst dem Betreiber des sozialen Netzwerkes zu entscheiden,

³¹ vgl. Begründung des NetzDG-E, S. 26.

ob dem Auskunftersuchen stattgegeben werden kann. Wer eine „zuständige Stelle“ gem. § 14 Abs. 2 TMG ist, bleibt unklar – laut Gesetzesbegründung offenbar auch der private Nutzer. In der Folge können sich zum Beispiel Whistleblower nicht mehr sicher sein, dass ihre Identität geschützt bleibt, wenn sie anonym Informationen von öffentlichem Interesse publik machen. In der aktuellen Ausgestaltung ist dies ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Presse- und Meinungsfreiheit und im Ergebnis abzulehnen. Deshalb sollte der Gesetzgeber diese Unklarheit beseitigen und in der Norm selbst klarstellen, dass Bestandsdaten stets nur aufgrund eines richterlichen Beschlusses herausgegeben werden dürfen. Zugleich muss diese Möglichkeit auf wenige Delikte beschränkt werden, namentlich auf besonders schwere Straftaten.