

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes – Drucksache 19/18792 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 989. Sitzung am 15. Mai 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob als Konsequenz aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Oktober 2019 (Rechtssache C-18/18) eine gesetzliche Regelung geschaffen werden sollte, wonach die bereits bestehende gesetzliche Löschungsverpflichtung der Plattformbetreiber über den konkret gemeldeten Inhalt hinaus auf wortgleiche rechtswidrige Inhalte sowie möglichst auch auf sinngemäß inhaltsgleiche rechtswidrige Inhalte ausgedehnt wird.

Begründung:

Hassposts verbreiten sich im Netz rasant, weil sie vielfach geteilt oder wiederholt werden. Die vorgeschlagene Ausdehnung der gesetzlichen Löschungspflicht auf wortgleiche und sinngemäß gleichartige Posts wäre als Konsequenz aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Oktober 2019 (Rechtssache C-18/18) ein wichtiger Schritt zur effektiven Bekämpfung von Hassrede im Netz, da der Beschwerdeführer mit nur einer Meldung die Löschung aller in die gleiche Richtung gehenden Posts erreichen könnte und nicht gegen jeden einzelnen Inhalt gesondert vorgehen müsste.

Der Staat hat eine Pflicht, Opfer von Hassrede effektiv zu schützen und nicht allein zu lassen. Gerade Opfer, die massiv und von vielen Personen gleichzeitig angegangen werden, haben Anspruch auf besonderen Schutz.

Insbesondere greift der Gesetzentwurf der Bundesregierung dieses wichtige Anliegen der Justizministerinnen und Justizminister der Länder nicht auf, obwohl sich diese bereits im Herbst 2019 einstimmig dafür ausgesprochen haben. Bislang hat sich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz auch anderweitig nicht zu dem Vorschlag positioniert.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Bundesregierung die Verbreitung illegaler Inhalte im Internet effektiv bekämpfen und die Nutzerfreundlichkeit der Meldewege verbessern zu wollen.
- b) Der Bundesrat hält es jedoch für bedenklich, die in diesem Gesetzesentwurf als eilbedürftig bezeichnete Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste („AVMD-Richtlinie“) im Netzwerkdurchsetzungsgesetz („NetzDG“) mit davon losgelösten nicht eilbedürftigen Änderungen am NetzDG zu verbinden und damit über die europäische Richtlinie hinausgehende Pflichten für Plattformbetreiber im nationalen Recht zu normieren, obwohl die Kommission für diesen Bereich an einer europäischen Lösung arbeitet.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass §§ 3e und 3f NetzDG-E der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung AVMD-Richtlinie im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten dient.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Umsetzung der AVMD-Richtlinie im Schwerpunkt durch Landesrecht erfolgt. Der Bundesrat verweist insoweit auf den zwischen den Ländern beschlossenen „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland“ (Medienstaatsvertrag), der in weiten Teilen mit dem Regierungsentwurf des Telemediengesetzes (TMG) abgestimmt ist. Unter Wahrung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern sowie im Sinne der Rechtssicherheit und -klarheit sollten Doppelzuständigkeiten und -regelungen vermieden werden.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich derzeit drei verschiedene Gesetzesvorhaben der Bundesregierung mit Melde- und Abhilfeverfahren bei sogenannten Video-Sharing-Plattformen befassen (NetzDG, TMG, JuSchG). Die durch unterschiedliche Pflichtenkataloge sowie Aufsichtsbehörden entstehenden Doppelstrukturen und Abgrenzungsschwierigkeiten schaffen nach Auffassung des Bundesrates vermeidbare Unsicherheiten für Unternehmen, wie auch für Nutzerinnen und Nutzer.
- d) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die im Zuständigkeitsbereich des Bundes für Video-Sharing-Plattformen vorgesehenen Bestimmungen zu vereinheitlichen und zentral zusammenzuführen. Die mit der Ländergesetzgebung im Medienstaatsvertrag bereits abgestimmten, im TMG vorgesehenen Regelungen bieten hier nach Auffassung des Bundesrates einen geeigneten Anknüpfungspunkt.
- e) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine Wahrnehmung der Aufsicht durch das Bundesamt für Justiz (BfJ) als weisungsgebundene Bundesoberbehörde der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne der Medienaufsicht sowie den Vorgaben des Artikels 30 der AVMD-Richtlinie genügt. Nach Artikel 30 der AVMD-Richtlinie sind die nationalen Regulierungsstellen unabhängig von ihren jeweiligen Regierungen und anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen auszugestalten. Sollte der Bund dennoch an der vorgesehenen Aufgabenzuweisung festhalten, bittet der Bundesrat, darüber hinaus zu prüfen, ob insbesondere die vorgesehenen Zuständigkeiten des BfJ als behördliche Schlichtungsstelle im Sinne des NetzDG hinreichend mit den Kompetenzen der Schlichtungsstellen nach Landesrecht abgegrenzt sind, insbesondere etwa mit Blick auf Verstöße, die sich sowohl auf die Vorgaben des JMStV als auch auf die des StGB stützen.
- f) Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit den für die Aufsicht über die Bestimmungen des Medienstaatsvertrages und des TMG zuständigen, unabhängigen Landesmedienanstalten bereits geeignete Strukturen für die Aufsicht über Video-Sharing-Plattformen bestehen. Es bedarf daher keiner parallelen Aufsichtsstrukturen des Bundes.
- g) Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass die Erweiterung des NetzDG auf Video-Sharing-Plattformen und die damit verbundene Einführung des sogenannten Herkunftslandprinzips die Anwendbarkeit des NetzDG auf wichtige soziale Netzwerke erheblich einschränkt. Der Bundesrat bittet daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass die Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, die zugleich unter den Begriff der Video-Sharing-Plattform fallen, weiterhin gewährleistet wird.

4. Zu Artikel 1 (Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes)

Der Bundesrat hält die bestehende Systematik für wenig praktikabel und bittet darum, im Sinne einer verständlicheren Umsetzung der AVMD-Richtlinie in Bezug auf Videosharingplattform-Anbieter die Anwendbarkeit des Telemediengesetzes (TMG) und des NetzDG trennscharf zu definieren und damit Rechtssicherheit für die Plattformanbieter zu gewährleisten.

Begründung:

Durch die gewählte Systematik ist für Videosharingplattform-Anbieter schwer zu erkennen welches Gesetz (NetzDG oder TMG) und welche Regelungen bei welchen Inhalten gelten. Insbesondere für Anbieter mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat sind die Regelungen in § 3e Absatz 3 NetzDG undurchsichtig.

5. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 2 Absatz 2 NetzDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit die Berichtspflicht der nach § 2 NetzDG einzureichenden Transparenzberichte auch auf das Aufkommen von Social Bots und eine menschliche Interaktion vorgebende Profile (Fake Profile) ausgeweitet werden kann. Zudem sollte dann auch darüber berichtet werden, ob und gegebenenfalls welche Bemühungen die Anbieter unternehmen, um gegen Social Bots und Fake Profile in den sozialen Netzwerken vorzugehen.

Begründung:

Durch missbräuchlich eingesetzte Social Bots und eine menschliche Interaktion vorgebende Profile (Fake Profile) können Nutzerinnen und Nutzer gezielt beeinflusst werden, ohne dass diesen bewusst ist, dass es sich dabei um automatisierte Äußerungen handelt, die möglicherweise vervielfältigt werden. Auf diese Gefahr wurde bereits in der Vergangenheit sowohl durch die Justizministerinnen und Justizminister der Länder als auch im politischen Raum aufmerksam gemacht. Um das Vertrauen in die sozialen Netzwerke weiter zu stärken, sollen die Transparenzberichte Angaben der Anbieter darüber enthalten, wie sie in ihren Netzwerken mit diesen Formen der automatisierten Kommunikation umgehen. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die Anbieter darüber berichten sollen, welches Aufkommen von Social Bots und Fake Profilen den Anbietern in ihrem Netzwerk bekannt ist, damit sich die Nutzerinnen und Nutzer ein Bild davon machen können, in welcher Größenordnung diese in den von ihnen genutzten Netzwerken vorhanden sind. Zudem ist von Interesse, ob die Anbieter etwas gegen Social Bots und Fake Profile unternehmen. Daher sollte der Bericht nach § 2 NetzDG auch Angaben hierzu enthalten.

6. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa0 -neu- (§ 3 Absatz 2 Nummer 2 NetzDG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b ist dem Doppelbuchstaben aa folgender Doppelbuchstabe aa0 voranzustellen:

„aa0) In Nummer 2 werden nach den Wörtern „einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt“ die Wörter „unverzüglich, spätestens“ eingefügt.“

Begründung:

Angesichts der rasanten, potenziell weltweiten Verbreitung von rechtswidrigen Inhalten ist eine ausschöpfbare Frist von 24 Stunden zwischen dem Eingang der Beschwerde über den Inhalt und dessen Löschung zu lang. Insofern ist dem Wortlaut nach ein Gleichlauf mit § 10 Satz 1 Nummer 2 TMG in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt sowie mit § 3 Absatz 2 Nummer 3 NetzDG herzustellen.

Nicht offensichtlich rechtswidrige Inhalte sind bereits jetzt nach § 3 Absatz 2 Nummer 3 NetzDG „unverzüglich, in der Regel innerhalb von sieben Tagen“ zu löschen. Es ist nicht einzusehen, warum Unverzüglichkeit dann nicht auch bei den offensichtlich rechtswidrigen Inhalten gelten soll.

7. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 3b,
§ 3c NetzDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob hinsichtlich des Gegenvorstellungsverfahrens (§ 3b NetzDG-E) eine Klarstellung erfolgen sollte, dass dieses Verfahren kostenfrei sein muss. Hinsichtlich des Schlichtungsverfahrens (§ 3c NetzDG-E) bittet der Bundesrat zu prüfen, ob eine Konkretisierung der Kosten im Gesetzestext (etwa durch Festlegung von Höchstbeträgen, die nicht überschritten werden dürfen) und die Schaffung von Kostenfreiheitstatbeständen erfolgen sollte.

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt die Einführung des Gegenvorstellungsverfahrens nach § 3b NetzDG-E und des Schlichtungsverfahrens nach § 3c NetzDG-E. Auch wenn weiterhin keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Netzwerkdurchsetzungsgesetz „Overblocking“ befördert hätte (so auch die Begründung des Gesetzentwurfes auf den Seiten 13–18), erscheint es sachgerecht, zum Schutz der Meinungsfreiheit ein niederschwelliges Verfahren vorzuhalten, in dem auch ohne Anrufung der Gerichte eine Überprüfung der Löschungsentscheidung herbeigeführt werden kann.

Damit diese Verfahren in der Praxis auch angenommen werden, erscheint es besonders wichtig – zumal eine rechtsverbindliche Klärung in diesen Verfahren nicht erzwungen werden kann, so dass sie im Falle des Scheiterns einem Gerichtsverfahren nur vorgelagert sind – dass sie kostenfrei (Gegenvorstellungsverfahren) beziehungsweise allenfalls mit ganz geringen Kosten (Schlichtungsverfahren) verbunden sind.

Weder dem Gesetzentwurf noch dessen Begründung lässt sich entnehmen, dass das Gegenvorstellungsverfahren kostenfrei sein muss. Die Begründung scheint hiervon (im Umkehrschluss zu den Ausführungen zum Schlichtungsverfahren) aber stillschweigend auszugehen. Eine Klarstellung wäre insoweit wünschenswert.

Hinsichtlich des Schlichtungsverfahrens lässt sich dem Gesetz lediglich ganz allgemein entnehmen, dass es „kostengünstig“ sein soll (§ 3c Absatz 2 Nummer 4 NetzDG). Der Begründung des Gesetzentwurfes ist zu entnehmen, dass das Schlichtungsverfahren „kostengünstig“ und „insbesondere für die Person, welche die Schlichtungsstelle anruft, allenfalls mit geringen Kosten, die keine abschreckende Wirkung haben dürfen“ verbunden sein soll (vergleiche Seite 51). Diese Ausführungen bleiben sehr abstrakt und unbestimmt. Hier erschiene eine Konkretisierung im Gesetzestext (etwa durch Festlegung von Höchstbeträgen, die nicht überschritten werden dürfen) sinnvoll. Zudem erschiene es angezeigt, Kostenfreiheitstatbestände (etwa entsprechend den Regelungen zur Prozesskostenhilfe bei Bedürftigkeit und hinreichenden Erfolgsaussichten, wenn die Rechtsverfolgung nicht mutwillig erscheint) zu ergänzen. Ansonsten droht, dass das Schlichtungsverfahren wegen der dort anfallenden Kosten in der Praxis nicht angenommen wird. Ohne eine derartige Regelung wäre es etwa für prozesskostenhilfeberechtigte Personen attraktiver, sogleich ein Gerichtsverfahren auf Prozesskostenhilfebasis zu führen. Das Schlichtungsverfahren würde in vielen Fällen leerlaufen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 3e NetzDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zielgerichtet zu prüfen, ob die AVMD-Richtlinie ausreichend Spielraum dafür lässt, Anbieter von Videosharingplattform-Diensten, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben, auch in Bezug auf strafbare Inhalte gemäß den §§ 111, 130 Absatz 1 oder den §§ 2, 131, 140, 166 und 184b in Verbindung mit § 184d StGB den allgemeinen Regeln des NetzDG zu unterwerfen.

Begründung:

§ 3e Absatz 3 NetzDG-E regelt, dass alle Anbieter von Videosharingplattform-Diensten, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU haben, in Bezug auf bestimmte strafbare Inhalte (die den Tatbestand der §§ 111, 130 Absatz 1 oder §§ 2, 131, 140, 166 und 184b in Verbindung mit § 184d StGB erfüllen und nicht gerechtfertigt sind) nicht den allgemeinen Löschungsregeln des NetzDG unterworfen sind. Vielmehr sind in Bezug auf diese Anbieter nur Einzelanordnungen des Bundesamtes für Justiz (BfJ) nach dem neuen § 4a NetzDG-E möglich. Hierbei sind allerdings auch noch die Anforderungen von § 3 Absatz 5 TMG zu beachten, insbesondere das Erfordernis, vor der Anordnung die Sitzlandbehörden zu konsultieren.

Diese Regelung führt dazu, dass Anbieter von Videoplattformen mit Sitz im europäischen Ausland (dazu

würde zum Beispiel auch YouTube zählen) vom grundlegenden Mechanismus des NetzDG „Löschungspflicht bei bestimmten rechtswidrigen Inhalten nach Beschwerde“ ausgenommen werden. Stattdessen könnten diese Anbieter im Fall der genannten Straftaten nur noch durch Einzelanordnung des BfJ zur Löschung verpflichtet werden. Dabei müsste wohl in jedem Einzelfall eine vorherige Konsultation mit den zuständigen Sitzlandbehörden stattfinden, was einen erheblichen Aufwand bedeutet. Insgesamt wäre dies im Bereich der Videosharingplattform-Dienste ein erheblicher und nicht akzeptabler Rückschritt gegenüber der jetzigen Rechtslage.

Im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfes Abschnitt V.2. wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Richtlinie lediglich Mindestvorgaben zur Regulierung von Videosharingplattform-Diensten enthält (vergleiche Seite 18). Daher sind strengere Regelungen – wie zum Beispiel eine sich direkt aus dem Gesetz ergebende Löschungspflicht – nicht ausgeschlossen. Zudem lässt die AVMD-Richtlinie Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip insbesondere für die Menschenwürde verletzende Inhalte zu. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist nachdrücklich dazu aufzufordern, diese Spielräume nochmals eingehend zu prüfen.

Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Sonderregeln für Videosharingplattformen zu einer großen regelungstechnischen Unübersichtlichkeit in diesem Bereich führen, durch die sich der Gesetzgeber letztlich auch angreifbar macht. Für YouTube gilt beispielsweise Folgendes: Der Kommentarteil der Plattform fällt weiterhin umfassend unter die Regelungen des NetzDG. Beim Videoteil ist zu unterscheiden: Inhalte, die gegen die §§ 111, 130 Absatz 1 oder §§ 2, 131, 140, 166 und 184b in Verbindung mit § 184d StGB verstoßen, werden vom gesetzlichen Löschmechanismus des NetzDG ausgenommen, müssen aber gemäß § 3a NetzDG-E an das BKA übermittelt werden. Inhalte, die gegen die übrigen in § 1 Absatz 3 NetzDG genannten Tatbestände verstoßen (zum Beispiel die Beleidigungsdelikte), unterfallen demgegenüber weiterhin dem Löschmechanismus.

9. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 3e Absatz 2 Satz 4 -neu- NetzDG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist § 3e Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

„§ 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 gilt mit der Maßgabe, dass die dort genannten Maßnahmen unverzüglich vorzunehmen sind.“

Begründung:

Durch die Anwendbarkeit des § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, haben kleine inländische Videosharingplattformen offensichtlich rechtswidrige Inhalte binnen 24 Stunden zu sperren oder entfernen. Dies geht über die Vorgaben der AVMD-Richtlinie hinaus, welche ein unverzügliches Handeln vorschreibt, um die notwendige Flexibilität im Einzelfall zu gewährleisten. Laut Gesetzesbegründung zum Telemediengesetz sind bei der Beurteilung, was ein unverzügliches Handeln darstellt, Größe, Reichweite / Nutzerzahlen und Ressourcen des jeweiligen Videosharingplattform-Anbieters zu berücksichtigen. Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung, dass gerade von kleineren Videosharingplattform-Anbietern nicht erwartet werden kann, dass diese aufgrund des Meldeverfahrens außerhalb der üblichen Geschäftszeiten (nachts oder am Wochenende) besetzt sein müssen.

10. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 4a Absatz 2 Satz 3 NetzDG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 4a Absatz 2 Satz 3 wie folgt zu fassen:

„§ 4 Absatz 5 gilt mit der Maßgabe entsprechend, dass für das Vorabentscheidungsverfahren dasjenige Gericht zuständig ist, welches über den Einspruch gegen einen Bußgeldbescheid entscheiden würde.“

Begründung:

Durch die neu geschaffene Regelung des § 4a NetzDG-E soll das Bundesamt für Justiz in die Lage versetzt werden, gegen Verstöße von Anbietern sozialer Netzwerke gegen Vorschriften des NetzDG nicht nur repressiv durch die Verhängung von Bußgeldern vorzugehen, sondern durch aufsichtsbehördliche Maßnahmen

auch künftige beziehungsweise fortgesetzte Verstöße unterbinden zu können.

In diesem Zusammenhang wirft die in § 4a Absatz 2 Satz 3 NetzDG-E angeordnete entsprechende Anwendung des § 4 Absatz 5 NetzDG jedoch Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit auf. Die letztgenannte Vorschrift sieht vor der Verhängung von Bußgeldern die Durchführung eines gerichtlichen Vorabprüfungsverfahrens für Fälle vor, in denen die Entscheidung auf das Nichtentfernen oder Nichtsperrern von rechtswidrigen Inhalten nach § 1 Absatz 3 NetzDG gestützt werden soll. Nach § 4 Absatz 5 Satz 2 NetzDG ist für das Vorabentscheidungsverfahren im Rahmen der repressiven Bußgeldverhängung dasjenige Gericht zuständig, das auch über einen Einspruch gegen den Bußgeldbescheid entscheiden würde. Dies ist nach § 68 Absatz 1 Satz 1 OWiG das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Verwaltungsbehörde ihren Sitz hat, hier also das Amtsgericht Bonn.

Im Falle aufsichtsbehördlicher Verfahren nach § 4a NetzDG-E geht es jedoch nicht um die Verhängung von Bußgeldern, sondern die behördliche präventive Prüfung der Einhaltung der Vorschriften des NetzDG. Für die Überprüfung dieser behördlichen Entscheidung sind nicht die ordentlichen Gerichte, sondern – sachgerechterweise – nach § 40 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 VwGO die Verwaltungsgerichte berufen, da es um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art geht.

Die entsprechende Anwendung des § 4 Absatz 5 Satz 2 NetzDG könnte danach im Kontext des § 4a Absatz 2 NetzDG-E so verstanden werden, dass das für die Prüfung einer späteren Aufsichtsverfügung zuständige Verwaltungsgericht auch zuständig für die Vorprüfung der objektiven Strafbarkeit von Inhalten nach § 1 Absatz 3 NetzDG ist. Dies dürfte mit Blick darauf, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit ansonsten nicht für die Prüfung strafrechtlicher Inhalte zuständig ist, nicht sachgerecht sein.

Es wird daher vorgeschlagen, zur entsprechenden Anwendung des § 4 Absatz 5 NetzDG-E klarzustellen, dass für das Vorabentscheidungsverfahren nach dieser Norm auch im Falle von Aufsichtsverfügungen nach § 4a Absatz 2 NetzDG-E, die im Anschluss durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu prüfen wären, das Gericht zuständig ist, das über den Einspruch gegen den Bußgeldbescheid entscheiden würde.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (zum Gesetzentwurf allgemein)

Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) konzentriert sich mit seinen Compliance-Vorgaben bewusst auf den jeweiligen Inhalt, gegen den Beschwerde erhoben wird und der potentiell strafbar ist. Schon nuancierte Veränderungen des konkret gemeldeten Inhalts oder des jeweiligen Kontextes (zum Beispiel Satire, Berichterstattung) können eine andere Bewertung der Strafbarkeit erfordern.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte die im Beschluss angesprochene breiter angelegte Thematik nicht unter dem Zeitdruck des laufenden Gesetzgebungsverfahrens diskutiert werden. Anlass dazu bietet auch der von der Europäischen Kommission angekündigte Vorschlag eines sogenannten Rechtsakts über digitale Dienste.

Zu Nummer 2 a) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Nummer 2 b) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass mit dem Gesetzentwurf neben der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben auch eine Fortentwicklung des NetzDG aufgrund von vorliegenden Praxiserfahrungen angestrebt wird und daher teilweise bestehender punktueller Klarstellungsbedarf aufgenommen werden soll. Die Aufnahme dieser Punkte im vorliegenden Gesetzentwurf erscheint daher sachdienlich.

Zu Nummer 3 a) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Nummer 3 b) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die in der geänderten Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste; ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1; L 263, S. 15; im Folgenden: AVMD-RL) enthaltenen Vorgaben verschiedenste Anbieter betreffen, beispielsweise Fernsehveranstalter oder Betreiber von Video-On-Demand-Angeboten. Mit Art. 28a und 28b AVMD-RL wurden zum Schutz vor bestimmten, im Rahmen des Unionsrechts unzulässigen (beispielsweise terroristischen) Inhalten, erstmals Vorgaben für Videosharingplattform-Dienste in die Richtlinie aufgenommen. Ein zentrales Element dieser Vorgaben betrifft das Vorhalten effektiver Melde- und Abhilfeverfahren durch die Anbieter. Mit § 3 NetzDG bestehen in Deutschland bereits gesetzliche Vorgaben für entsprechende Verfahren für Anbieter von sozialen Netzwerken. Da bestimmte Videosharingplattform-Dienste bereits heute unter das NetzDG fallen, sind maßgebliche Vorgaben der AVMD-RL für bestimmte Videosharingplattform-Dienste im deutschen Recht bereits umgesetzt. Daran ändert sich nichts. Das NetzDGÄndG hat vielmehr das Ziel, die bereits bestehenden Regelungen zu vervollständigen, soweit Überschneidungen zwischen den Richtlinienvorgaben und dem Regelungsgehalt des NetzDG (insbesondere hinsichtlich der erfassten Inhalte, § 1 Absatz 3 NetzDG) bestehen.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes durch das NetzDGÄndG nicht überschritten (vergleiche BR-Drs. 169/20, S. 16 f.).

Zu Nummer 3 c) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Aus Sicht der Bundesregierung ergeben sich durch die genannten Gesetzesvorhaben der Bundesregierung zum NetzDG, Telemediengesetz (TMG) sowie Jugendschutzgesetz (JuSchG) keine Abgrenzungsschwierigkeiten. Die in dem am 1. April 2020 vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telemediengesetzes und weiterer Gesetze (BR-Drs. 170/20) vorgesehenen §§ 10a und 10b TMG-E enthalten zwar dem § 3

NetzDG vergleichbare Vorgaben für Melde- und Abhilfeverfahren. Diese gelten allerdings nur, soweit sich eine entsprechende Verpflichtung nicht bereits aus dem NetzDG ergibt.

Eine entsprechende Systematik wird auch im Bereich des Jugendschutzgesetzes angestrebt.

Aus Sicht der Bundesregierung ergeben sich daher auch keine Doppelstrukturen.

Zu Nummer 3 d) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Aus Sicht der Bundesregierung hat sich der Ansatz des NetzDG grundsätzlich bewährt. Die dortige Vorgabe zu Melde- und Abhilfeverfahren (§ 3 NetzDG) setzt bereits nach heutiger Rechtslage wesentliche Teile der Art. 28a und 28b AVMD-RL für große Videosharingplattform-Dienste um. Deshalb sollen ergänzende Regelungen zur Umsetzung der Richtlinienvorgaben – soweit Überschneidungen zwischen den Richtlinienvorgaben und dem Regelungsgehalt des NetzDG bestehen – auch im NetzDG erfolgen. Auf die Stellungnahme zu Nummer 3 b) wird verwiesen.

Im Übrigen entspricht das Nebeneinander von NetzDG einerseits und dem JuSchG im Hinblick auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen andererseits der bisherigen Systematik, welche auch mit dem NetzDGÄndG beibehalten werden soll (vergleiche BR-Drs. 169/20, S. 53).

Zu Nummer 3 e) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die in § 4a Absatz 1 und 2 NetzDG-E vorgesehene Befassung des Bundesamts für Justiz (BfJ) mit einer Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften des NetzDG den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein allgemeiner, für alle Kommunikationsfreiheiten geltender und jegliche Aufsicht über mediale Inhalte bestimmender Grundsatz der Staatsferne oder Staatsfreiheit nicht entnommen werden kann. Vielmehr werden auf der Grundlage der Rundfunk- sowie Pressefreiheit nach Art. 5 Absatz 1 Satz 2 GG aus dem sogenannten Gebot der Staatsferne für die Presse einerseits und den Rundfunk andererseits jeweils unterschiedliche Rechtsfolgen abgeleitet. Ein Grundsatz, wonach die Aufsicht über die Einhaltung von dem Schutz vor rechtswidrigen Inhalten dienenden Compliance-Regeln für soziale Netzwerke – wie im NetzDG – nur durch eine weisungsunabhängige Behörde erfolgen könne, lässt sich hieraus nicht entnehmen.

Die Bundesregierung ist darüber hinaus der Auffassung, dass die in § 4a Absatz 1 und 2 NetzDG-E vorgesehene Befassung des BfJ den Anforderungen des Art. 30 AVMD-RL genügt. Art. 30 Abs. 2 Unterabsatz 2 AVMD-RL bestimmt ausdrücklich die Zulässigkeit einer „Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht“.

Die Bundesregierung ist schließlich der Auffassung, dass die Zuständigkeiten des BfJ als behördliche Schlichtungsstelle im Sinne des NetzDG hinreichend von den Kompetenzen der Schlichtungsstellen nach Landesrecht abgegrenzt sind. Nach § 3f NetzDG-E ist nur für bestimmte Fälle eine behördliche Auffangschlichtung des BfJ vorgesehen. Voraussetzung der Befassung ist eine Entscheidung eines inländischen Videosharingplattform-Dienstes über bestimmte Beschwerden über rechtswidrige Inhalte nach dem NetzDG und die fehlende Möglichkeit der Teilnahme an einer anerkannten Schlichtungsstelle nach § 3c Absatz 1 NetzDG-E. Damit ist abschließend geregelt, in welchen Fällen eine Schlichtung durch das BfJ in Betracht kommt.

Zu Nummer 3 f) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Nummer 3 g) (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis. Aus Sicht der Bundesregierung sind die teilweisen Einschränkungen der unmittelbaren Geltung des NetzDG für bestimmte Nutzervideos auf ausländischen Videosharingplattform-Diensten aufgrund der Harmonisierungswirkung der AVMD-RL unter Zugrundelegung der dort sehr spezifisch geregelten Zuständigkeiten der jeweiligen Mitgliedstaaten geboten (vergleiche BR-Drs. 169/20, S. 54 f.). Danach werden vorrangig diejenigen Mitgliedstaaten, in denen die Anbieter ihren Sitz haben (Sitzland) oder die als Sitzland gelten, für die Durchsetzung der Vorgaben nach Art. 28b AVMD-RL zuständig sein.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass gerade mit dem Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus die in § 3e Absatz 3 Satz 1 NetzDG-E vorgesehenen teilweisen Einschränkungen des NetzDG bewusst auf den Umfang der sich aus der AVMD-RL ergebenden Mindestharmonisierung begrenzt wurde. Die Bundesregierung weist ferner darauf hin, dass auch deshalb von der von der Richtlinie eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, eine Auffangzuständigkeit des BfJ in Fällen unzureichender Durchsetzungsbemühungen des Sitzlandes vorzusehen (§ 3e Absatz 3 Satz 1 und 2 NetzDG-E).

Zu Nummer 4 (Zu Artikel 1 – Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes)

Aus Sicht der Bundesregierung ergibt sich aus den Regelungsentwürfen eine klare Abgrenzung zwischen NetzDG und TMG. Auf die Stellungnahmen zu Nummern 3 b) und 3 c) wird verwiesen.

Zu Nummer 5 (Zu Artikel 1 Nummer 2 – § 2 Absatz 2 NetzDG)

Aus Sicht der Bundesregierung erscheint die vorgeschlagene Ausdehnung des NetzDG nicht sinnvoll. Das NetzDG beinhaltet spezielle Regelungen zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte. Die bisher bestehenden und im NetzDGÄndG vorgesehenen neuen Berichtspflichten stellen einen Annex hierzu dar. Es geht darum, der Öffentlichkeit Erkenntnisse über das Auffinden und Entfernen von rechtswidrigen Inhalten auf den großen, für den öffentlichen Diskurs eminent wichtigen Plattformen zu ermöglichen. Daher würden Berichtspflichten zu sogenannten Social Bots oder Fake Profilen nicht in die Systematik des NetzDG passen.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der von den Ländern im April 2020 beschlossene Medienstaatsvertrag in § 18 Absatz 3 eine Kennzeichnungspflicht sozialer Netzwerke enthält, welche von sogenannten Social Bots erstellte Beiträge erfassen dürfte. Dies dürfte bereits zu mehr Transparenz im Hinblick auf von Social Bots erstellten Beiträgen führen.

Schließlich ist auf die laufenden Aktivitäten auf EU-Ebene zum besseren Schutz vor Desinformation hinzuweisen. Auf europäischer Ebene haben unter anderem Online-Plattformen im Herbst 2018 einen Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation unterzeichnet. Die Europäische Kommission hat eine Evaluierung des Verhaltenskodex angekündigt. Sie hat darüber hinaus die Entwicklung eines sogenannten European Democracy Action Plan angekündigt, der gegebenenfalls Transparenzvorschriften auch für Online-Plattformen enthalten wird.

Zu Nummer 6 (Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa – neu – § 3 Absatz 2 Nummer 2 NetzDG)

Aus Sicht der Bundesregierung erscheint eine weitere einzelfallbezogene Straffung der Fristen zum Tätigwerden bei offensichtlich rechtswidrigen Inhalten nicht geboten. Wenn die Rechtswidrigkeit eines gemeldeten Inhalts mit zumutbaren Anstrengungen im Einzelfall schnell erkannt werden kann, bestehen schon nach geltender Rechtslage Anreize, den Inhalt schneller, das heißt noch vor Ablauf der 24-Stunden-Frist in § 3 Absatz 2 Nummer 2 NetzDG zu entfernen oder zu sperren. Bislang liegen auch keine Hinweise vor, wonach die vom NetzDG erfassten Anbieter die 24-Stunden-Frist „ausreizen“.

Zu Nummer 7 (Zu Artikel 1 Nummer 4 – § 3b, § 3c NetzDG)

Die Bundesregierung wird prüfen, ob eine Klarstellung zur Kostenfreiheit der Teilnahme am Gegenvorstellungsverfahren erfolgen sollte.

Weitere Regelungen oder Konkretisierungen zu den Kosten des Schlichtungsverfahrens erscheinen hingegen nicht sinnvoll. Nach § 3c Absatz 2 Nummer 4 NetzDG-E ist Anerkennungs Voraussetzung für eine Schlichtungsstelle, dass eine Schlichtungsordnung besteht, die ein unter anderem kostengünstiges Schlichtungsverfahren gewährleistet. Hierdurch werden zum einen überhöhte Kosten des Schlichtungsverfahrens vermieden und zum anderen bleiben individuelle Kostentragungsregelungen möglich.

Eine weitere Konkretisierung, etwa durch Deckelung der Kostenbeträge, erscheint eher kontraproduktiv. Sowohl die Bildung der Schlichtungsstellen als auch die Teilnahme am Schlichtungsverfahren erfolgt für alle Beteiligten freiwillig. Bei zu engen Vorgaben zur Kostentragung besteht die Gefahr, dass sich keine Schlichtungsstellen bilden oder dass nicht alle Beteiligten der Teilnahme an einer Schlichtung zustimmen – wie dies für das Verfahren notwendig wäre.

Zu Nummer 8 (Zu Artikel 1 Nummer 4 – § 3e NetzDG)

Auf die Stellungnahme zu Nummer 3 g) wird verwiesen.

Zu Nummer 9 (Zu Artikel 1 Nummer 4 – § 3e Absatz 2 Satz 4 -neu- NetzDG)

In dem von § 3e Absatz 1 und 2 NetzDG-E angeordneten Umfang wird die Vorgabe des § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 NetzDG zum Entfernen oder Sperren von offensichtlich rechtswidrigen Inhalten im Nachgang zu einer Beschwerde über rechtswidrige Inhalte auch für die nach § 3e Absatz 2 NetzDG-E erfassten kleineren inländischen Anbieter von Videosharingplattform-Diensten gelten. Die Vorgabe des § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 NetzDG, auf welche Bezug genommen wird, enthält keine Bestimmung zum „unverzöglichen“ Entfernen oder Sperren, sondern sieht eine 24-Stunden-Regelung vor. Die Bundesregierung hält eine weitere einzelfallbezogene Straffung dieser Frist nicht für sachgerecht. Auf die Stellungnahme zu Nummer 6 wird verwiesen.

Zu Nummer 10 (Zu Artikel 1 Nummer 6 – § 4a Absatz 2 Satz 3 NetzDG)

Die Bundesregierung wird das Anliegen des Bundesrates prüfen.

