

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Roman Reusch, Tobias Matthias Peterka, Dr. Lothar Maier, Jens Maier, Thomas Seitz, Siegbert Droese, Peter Felser, Dietmar Friedhoff, Mariana Harder-Kühnel, Karsten Hilse, Andreas Mrosek, Christoph Neumann, Ulrich Oehme, Jürgen Pohl, Dr. Robby Schlund, Dr. Dirk Spaniel, Dr. Harald Weyel und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telemediengesetzes und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Sicherstellung der Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken

A. Problem

Soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter und Youtube wurden in ihrer Anfangszeit als unparteiische Plattformen wahrgenommen, die von dritten Personen – den Nutzern - erstellte Inhalte lediglich weitergaben. Das entsprach auch dem Selbstverständnis der Anbieter. Dieses Selbstverständnis als „Marktplatz der Meinungen“ kam vor allem dadurch zum Ausdruck, dass die Plattformen die Löschung solcher Inhalte regelmäßig nur in Fällen durchführten, in denen dies wegen Rechtsverstößen gerichtlich angeordnet wurde oder Inhalte offenkundig gegen interne Richtlinien z.B. zur Kinderpornografie verstießen. Seit dem Jahr 2015 begründen die großen sozialen Netzwerke in verstärktem Maß die Löschung von Inhalten mit internen Richtlinien zur „Hassrede“ – ein Begriff, bei dem die Grenze zur grundrechtlich geschützten Meinungsfreiheit aufgehoben ist. Diese Entwicklung wurde von der Bundesregierung gezielt gefördert. Am 28. September 2015 rief der damalige Bundesjustizminister Heiko Maas einen „Task force“ genannten Arbeitskreis ins Leben, der über einen Zeitraum von zwei Jahren 7 Mal im Bundesjustizministerium zusammentraf und zu dessen Teilnehmern die Unternehmen Facebook, Google (Youtube), Twitter sowie „zivilgesellschaftliche Organisationen“ (Amadeu Antonio Stiftung u.a.) zählten. Aufgabe dieses Arbeitskreises war es, *„unter Leitung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz gemeinsam Vorschläge für den nachhaltigen und effektiven Umgang mit Hassbotschaften im Internet und den Ausbau bestehender Kooperationen zu erarbeiten. ... In der Task force wurden nach intensiven Beratungen Standards für die zielgerichtete Löschung rechtswidriger Hassbotschaften festgehalten“* (Auskunft des Bundesjustizministeriums vom 26.03.2016: <https://www.danisch.de/blog/2016/03/28/internet-zensur-antwort-aus-dem-bundesjustizministerium/>). Unter der Federführung des Bundesjustizministeriums hat die „Task force“ außerdem vereinbart, dass die beteiligten Unternehmen und „zivilgesellschaftlichen Organisationen“ im Rahmen einer koordinierten Aktion auf Inhalte, die als „Hassrede“ einzustufen sind, durch Maßnahmen der „Gegenrede“, durch

das „breit angelegte Melden und Flaggen insbesondere über Partnerschaften mit NGO's“ und durch das Sperren von Nutzerkonten reagieren sollen (https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/Artikel/12152015_TaskForceErgebnispapier.pdf;jsessionid=033FDA80FD5432CE094DD6A2E51E2DF0.2_cid334?__blob=publicationFile&v=2).

Der Begriff „Hassrede“ ist unbestimmt. Deshalb kommt dem jeweiligen Netzwerk-Anbieter ein großer Ermessensspielraum bei der Löschung von Inhalten auf der Grundlage seiner „Hassrede“-Richtlinien zu. Nach Ansicht des wissenschaftlichen Dienstes der Deutschen Bundestags besteht aus diesem Grund die Gefahr willkürlicher Entscheidungen, was sich *„nachteilig auf die Meinungs- und Informationsfreiheit als konstitutive Prinzipien demokratischer Verfassungen auswirken dürfte“* (WD 10-3000-045/19 Seite 7).

Die Zahl der unter Verweis auf „Hassrede“ gelöschten Inhalte in den sozialen Netzwerken hat sich seit 2015 massiv erhöht. Im Jahr 2018 löschte allein das Unternehmen Facebook in nur drei Monaten von Anfang Juli bis Ende September weltweit 2,9 Millionen Inhalte wegen „Hassrede“ (<https://about.fb.com/de/news/2019/01/facebook-veroeffentlicht-zweiten-netzdg-transparenzbericht/>). Im ersten Quartal 2019 stieg die Zahl auf 4 Millionen Inhalte (<https://about.fb.com/de/news/2019/07/dritter-netzdg-transparenzbericht/>). Im ersten Quartal 2020 hat sich die Zahl dann erneut mehr als verdoppelt auf weltweit 9,6 Millionen Nutzer-Beiträge, die wegen angeblicher „Hassrede“ von Facebook gelöscht wurden. 15.000 Mitarbeiter waren im Unternehmen mit der Prüfung solcher Löschungen beschäftigt (<https://about.fb.com/de/news/2020/07/facebook-veroeffentlicht-fuenften-netzdg-transparenzbericht/>). Es ist davon auszugehen, dass von den sozialen Netzwerken insgesamt in Deutschland jährlich mehrere Millionen Beiträge wegen angeblicher „Hassrede“ gelöscht werden. Hinzu kommt das Melden, Flaggen und koordinierte „Gegenreden“ von Inhalten sowie in letzter Konsequenz die Kontensperrung und damit der komplette Ausschluss von Nutzern, denen „Hassrede“ vorgeworfen wird, von der Möglichkeit digitaler Meinungsäußerung. Stein des Anstoßes sind in vielen Fällen Inhalte, die unter die grundgesetzlich geschützte Meinungsfreiheit fallen, aber politisch nicht erwünscht sind (z.B. die bekannte „Erklärung 2018“, die von der Petitionsseite des Bundestags kopiert, über Facebook verbreitet und dort gelöscht wurde: <https://meinungsfreiheit.steinhofel.de/2018/08/08/fall-1-christian-g-vs-facebook-ireland-ltd/>).

Die Rechtspraxis zur Verantwortlichkeit der Anbieter sozialer Netzwerke für die von ihnen verbreiteten Inhalte hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Nach § 7 Absatz 1 Telemediengesetz (TMG) sind die Anbieter von Informations- und Kommunikationsdiensten im Internet nur dann für die von ihnen verbreiteten Informationen verantwortlich, wenn es sich dabei um „eigene“ Informationen handelt. Da die Anbieter sozialer Netzwerke nach bisheriger Anschauung lediglich unveränderte Inhalte verbreiten, die von dritter Seite (den Nutzern) erstellt werden, soll es sich dabei um „fremde“ Informationen handeln, für die der Anbieter keine Verantwortung trägt. Anders als etwa der Verleger einer Zeitung, in der redaktionelle Artikel erscheinen, trifft den Netzwerk-Anbieter demnach keine originäre Prüfungspflicht für die verbreiteten Inhalte, bei deren Verletzung Unterlassungs-, Widerrufs- oder Schadensersatzansprüche der Betroffenen drohen. Die Anbieter sind somit nicht verpflichtet, die Beiträge ihrer Nutzer vor der Verbreitung daraufhin zu prüfen, ob darin beispielsweise unrichtige Angaben enthalten sind, bzw. entsprechende journalistische Standards zu wahren. Weil eine solche Prüfung schon angesichts der Vielzahl an Nutzern und Inhalten wenn überhaupt, dann nur mit einem erheblichen finanziellen Aufwand zu erreichen wäre,

hat sich der Gesetzgeber im Jahr 2007 entschlossen, die Diensteanbieter haftungsrechtlich zu privilegieren, um die Investitionsbereitschaft in die neuen Medien nicht zu gefährden (Spindler/Schmitz, TMG, 2. Aufl., Vorbem. § 7 Rn. 1). In der Rechtsanwendung wird bis heute vertreten, dass den sozialen Netzwerken dieses Haftungsprivileg zusteht (Spindler/Schmitz, TMG, 2. Aufl., § 10 Rn. 86). Diese Ansicht berücksichtigt jedoch nicht die eingangs dargelegte Entwicklung, dass die großen Anbieter sozialer Netzwerke seit 2015 durch Löschungen nach politisch motivierten Vorgaben massiv Einfluss auf die von ihnen verbreiteten Inhalte nehmen und die von ihnen verbreiteten Inhalte deshalb nicht mehr als „fremde“ Information angesehen werden können. Da das Ausmaß der Löschungsaktivitäten bislang nicht zu einer Änderung der Rechtsprechung geführt hat, ist die gesetzliche Klarstellung erforderlich, dass eine derartige Einflussnahme auf die verbreiteten Inhalte durch die Anbieter sozialer Netzwerke mit dem Genuss des Haftungsprivilegs unvereinbar ist.

Wenn kleinere Social-Media-Anbieter die Beiträge ihrer Nutzer inhaltlich bewerten und politisch unliebsame Beiträge unter Hinweis auf einen Verstoß gegen „interne Richtlinien“ löschen, ist das als Ausprägung individueller Freiheit („digitales Hausrecht“) zulässig. Agieren große, insbesondere marktbeherrschende Netzwerk-Betreiber auf diese Weise, ist die Meinungsvielfalt gefährdet, weil die Artikulation zulässiger Meinungen in dem wichtigen digitalen Meinungsraum verengt wird. Mit der Begründung, die Meinungsvielfalt im Interesse der Demokratie sicherstellen zu wollen, betreibt die öffentliche Hand Fernsehanstalten und überlässt diesen Markt nicht allein privaten Anbietern. Mit derselben Begründung muss der Gesetzgeber die Meinungsfreiheit der Bürger im Internet vor der Marktmacht privater Anbieter schützen.

B. Lösung

Das Telemediengesetz regelt in den §§ 7 ff TMG die Verantwortlichkeit der Diensteanbieter. Die Vorschrift des § 7 Absatz 1 TMG ist um den Satz zu ergänzen, dass auch bei Informationen, die von dritter Seite erstellt wurden, von einer „eigenen Information“ des Diensteanbieters auszugehen ist, wenn er die Information auf andere Kriterien als auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüft. Die Konsequenz ist, dass der Diensteanbieter für die von ihm verbreiteten Nutzer-Beiträge in vollem Umfang verantwortlich ist und kein Haftungsprivileg besitzt, wenn er insoweit wertend eingreift. Er kann sich dieser Haftung aber jederzeit dadurch entziehen, dass er den Beiträgen seiner Nutzer nicht wertend, sondern neutral gegenübertritt. Am Haftungsprivileg für das Bereithalten „fremder Informationen“ soll also nicht gerüttelt werden.

In § 7 TMG ist außerdem ein Absatz 1a aufzunehmen, der bestimmt, dass soziale Netzwerke, die marktbeherrschend sind im Sinne von § 18 GWB, die Inhalte ihrer Nutzer nur auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüfen dürfen und im Fall der Zuwiderhandlung dem Nutzer zum Schadensersatz verpflichtet sind.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telemediengesetzes und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Sicherstellung der Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Telemediengesetzes

Das Telemediengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Telemediengesetzes und weiterer Gesetze vom 19.11.2020 (BGBl. I S. 2456), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 7 Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:
„Informationen, die von dritter Seite erstellt wurden, sind eigene Informationen des Diensteanbieters, wenn es sich bei dem Diensteanbieter um ein soziales Netzwerk handelt, das die Informationen auf andere Kriterien als auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüft.“
2. Nach § 7 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:
„(1a) Soziale Netzwerke, die marktbeherrschend sind im Sinne von § 18 GWB, dürfen die bereitgehaltenen Informationen ihrer Nutzer nur auf deren Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüfen und haften im Fall der Zuwiderhandlung dem Nutzer auf Schadensersatz. Wegen des Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, kann eine billige Entschädigung in Geld gefordert werden.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1715), zuletzt geändert durch Artikel 1 des GWB-Digitalisierungsgesetzes vom 18. Januar 2021 (BGBl. I S. 2), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 32a wird folgender Absatz 7 angefügt:
„(7) Das Bundeskartellamt untersucht jährlich die Branche der Sozialen Netzwerke im Hinblick auf marktbeherrschende Strukturen und veröffentlicht dazu einen Bericht.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 17. Februar 2021

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Gesetzentwurf soll die Entwicklung nachvollzogen werden, dass soziale Netzwerke die Beiträge ihrer Nutzer in immer größerem Umfang prüfen, löschen, deren Verbreitung beschränken, zur Gegenrede einladen und Nutzerkonten sperren, wobei hier nicht die Kontrolle im Hinblick auf Gesetzesverstöße gemeint ist, sondern die Inhaltskontrolle von Beiträgen, die unter die grundgesetzlich geschützte Meinungsfreiheit fallen. Damit erweisen sich die vom sozialen Netzwerk verbreiteten Beiträge der Nutzer nicht mehr als „fremde“ Informationen, sondern als Informationen, die das Netzwerk bewertet, als verbreitungswürdig befunden und sich damit zu eigen gemacht hat. Eine Gesetzesänderung ist nicht erforderlich, um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, weil bereits nach gegenwärtiger Gesetzeslage (die §§ 7 ff TMG unterscheiden zwischen „eigenen“ und „fremden“ Informationen) kein Haftungsprivileg der so agierenden sozialen Netzwerke (mehr) besteht. Dies soll durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung klargestellt und verdeutlicht werden.

Des Weiteren ist zu beobachten, dass soziale Netzwerke, die marktbeherrschend sind, aufgrund ihrer starken Marktmacht die Möglichkeit haben, auf die politische Meinung Einfluss zu nehmen, wenn sie die Beiträge ihrer Nutzer in der beschriebenen Weise inhaltlich bewerten. Der Gesetzgeber muss im Interesse der Meinungsfreiheit die sozialen Netzwerke als wichtigsten Raum für den Austausch von Meinungen vor der Marktmacht privater Anbieter schützen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

§ 7 Absatz 1 TMG ist um die Klarstellung zu ergänzen, dass Nutzerbeiträge zu sozialen Netzwerken keine „fremden“ Informationen sind und der Diensteanbieter folglich kein Haftungsprivileg für sich in Anspruch nehmen kann, wenn er die Informationen auf andere Kriterien als auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüft – d. h. bewertet, löscht oder in anderer Weise sanktioniert.

Ferner ist in § 7 TMG ein Absatz aufzunehmen, in dem festgeschrieben ist, dass soziale Netzwerke die bereitgehaltenen Informationen ihrer Nutzer nur auf deren Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüfen dürfen, sofern sie marktbeherrschend sind. Marktbeherrschende Anbieter haben faktisch einen „Infrastrukturcharakter“ für Meinungsbildung, ihren Austausch und ihre Äußerung. Sie sollen deshalb zur inhaltlichen Neutralität verpflichtet sein, weil sich der „Marktplatz der Meinungen“ in diesem Fall auf dieses eine Unternehmen oder bestenfalls einige wenige private Anbieter verengt. Als Sanktion ist eine Schadensersatzhaftung gegenüber dem betroffenen Nutzer vorgesehen. Damit die Sanktion greift, soll auch eine Entschädigung für die immateriellen Schäden des Nutzers vorgesehen (Verlust von Abonnenten, Content-Verlust bei Kontenlöschung usw.). Ergänzend dazu, als Hilfestellung für Gerichte und Nutzer, soll in § 32a GWB die Verpflichtung des Bundeskartellamts festgeschrieben sein, die Branche der Sozialen Netzwerke im Hinblick auf marktbeherrschende Strukturen jährlich zu untersuchen und darüber einen Bericht zu veröffentlichen.

III. Alternativen

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Für Artikel 1 (Änderung des TMG) ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG – Recht der Wirtschaft. Die Gesetzeskompetenz für Artikel 2 (GWB) folgt auch Artikel 74 Absatz 1 Nummer 16 GG – Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Er steht insbesondere im Einklang mit den Artikeln 12-15 RL 2000/31/EG. Artikel 12 Absatz 1 Buchst. c) der RL knüpft das Haftungsprivileg daran, dass der Diensteanbieter „die übermittelten Informationen nicht auswählt“. Darunter fällt die oben beschriebene Tätigkeit der Inhaltskontrolle.

VI. Gesetzesfolgen

Der Gesetzentwurf bestätigt die geltende Gesetzeslage, dass zugunsten der Anbieter sozialer Netzwerke, die die Beiträge ihrer Nutzer über die bloße Rechtsverletzung hinaus inhaltlich prüfen und ggf. löschen, kein Haftungsprivileg besteht. Er sichert zudem die inhaltliche Neutralität solcher Anbieter, die in den sozialen Netzwerken als dem wichtigsten Raum für den Austausch von Meinungen über eine marktbeherrschende Stellung verfügen.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Sicherung der Meinungsfreiheit ist eine wichtige Voraussetzung für die freiheitliche Demokratie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Artikel 1, Nummer 1

Klarstellung, dass Nutzerbeiträge zu sozialen Netzwerken keine „fremden“ Informationen sind und der Diensteanbieter folglich kein Haftungsprivileg für sich in Anspruch nehmen kann, wenn er die Informationen auf andere

Kriterien als auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüft – d. h. bewertet, löscht oder in anderer Weise sanktioniert. Das entspricht bereits der geltenden Gesetzeslage, hat aber bislang noch keinen Niederschlag in Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen gefunden, weshalb eine gesetzliche Klarstellung erforderlich ist.

Artikel 1, Nummer 2

Soziale Netzwerke, die marktbeherrschend sind im Sinne von § 18 GWB, dürfen die bereitgehaltenen Informationen ihrer Nutzer nur auf deren Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen inhaltlich überprüfen. Im Fall der Zuwiderhandlung kann der Nutzer auf Schadensersatz klagen. Weil der Schaden häufig immaterieller Art ist (Verlust von erstellten Inhalten, Bekanntheit im Netz), ist für diesen Fall eine angemessene Entschädigung vorgesehen.

Artikel 2

Um Nutzern (häufig Privatpersonen), Gerichten und der Verwaltung greifbare Informationen zu den marktbeherrschenden Strukturen an die Hand zu geben, führt das Bundeskartellamt eine jährliche Untersuchung der Marktgegebenheiten durch, und veröffentlicht seine Ergebnisse im Rahmen eines Berichts. Der Bericht dient auch der Sensibilisierung von Politik und Öffentlichkeit in Bezug auf die Machtkonzentration im Bereich der sozialen Medien als wichtigsten Plattformen der Information und des Meinungsaustauschs im Internet.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.