

Antrag

der Abgeordneten Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Margit Stumpp, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Dr. Anna Christmann, Katja Dörner, Britta Haßelmann, Dieter Janecek, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Ulle Schauws, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Netzwerkdurchsetzungsgesetz weiterentwickeln – Nutzerrechte stärken, Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken sicherstellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach extrem kontroverser öffentlicher Debatte trat am 1. Oktober 2017 das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) in Kraft.

Ziel des Gesetzes ist die Bekämpfung strafbarer Inhalte, vor allem von Äußerungsdelikten, in sozialen Netzwerken. Das Gesetz richtet sich dabei ausschließlich und damit verengend an Betreiber großer Netzwerke, denen eine Reihe von sanktionsbewehrten Verpflichtungen bezüglich ihres Kontroll- und Beschwerdemanagements auferlegt werden; insbesondere müssen „offensichtlich rechtswidrige Inhalte“ innerhalb von 24 Stunden nach Eingang einer Beschwerde gelöscht oder gesperrt werden. Entsprechende Verfahren waren von den Betreibern bis zum 1. Januar 2018 einzuführen.

Die ersten im Gesetz vorgesehenen Transparenzberichte wurden im Juli 2018 von den betroffenen Unternehmen vorgelegt. Aufgrund mangelnder Vorgaben sind sie kaum vergleichbar und ihr Aussagewert ist daher stark begrenzt. Die Auswertung dieser Berichte durch das zuständige Bundesamt für Justiz (BfJ) dauert an, eine Evaluierung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes ist nach Auskunft der Bundesregierung vor Ende 2019 nicht zu erwarten. Unklar ist weiterhin auch, wer die Evaluierung auf welcher empirischen Grundlage und mit welchen konkreten Fragestellungen durchführen soll. Fest steht bereits jetzt, dass das Gesetz durch die betroffenen Unternehmen uneinheitlich umgesetzt wird und in der gültigen Form Mängel aufweist, die es dringend zu beseitigen gilt.

So fehlt beispielsweise bis heute ein die Meinungsfreiheit wahrendes Verfahren, mit dem zu Unrecht gelöschte oder gesperrte Inhalte zeitnah wieder eingestellt werden. Genauso fehlt eine Clearingstelle für Streitfälle. Einige Vorgaben des NetzDG sind so vage, dass sie von den Betreibern sozialer Netzwerke uneinheitlich und damit für die Nutzerinnen und Nutzer unbefriedigend umgesetzt wurden: Meldewege sind teilweise noch immer sehr umständlich und schrecken Nutzerinnen und Nutzer teilweise ab, da sie meinen, juristische Vorkenntnisse haben zu müssen, die Transparenzberichte der Betreiber sind von minderer Güte und Empfangsbevollmächtigte bis heute nicht überall eingesetzt oder nur schwer zu erreichen, wodurch es immer wieder zu Problemen

bei der notwendigen Zusammenarbeit von Diensteanbietern sozialer Netzwerke und Strafverfolgungsbehörden kommt.

Folglich muss das im parlamentarischen Schnellverfahren verabschiedete Gesetz so angepasst werden, dass Rechtssicherheit hergestellt wird und die bekannten Mängel bereits vor einer zeitintensiven Evaluation beseitigt werden. Das bekräftigt auch der Beschluss der 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder. Dabei muss Regulierung breiter ansetzen, als lediglich unternehmerische Verpflichtungen festzuschreiben. Sie muss der insgesamt veränderten Diskussionskultur in der digitalen Öffentlichkeit Rechnung tragen. So sind Regelungen erforderlich, die gegen die intransparente oder illegitime Beeinflussung der öffentlichen Willensbildung und den missbräuchlichen Einsatz sogenannter „social bots“ wirken sowie zu einer verbesserten IT-Sicherheit, einer höheren Souveränität der Nutzerinnen und Nutzer (Digitalkompetenzen) und zur Stärkung öffentlicher Stellen wie Gerichte, Staatsanwaltschaften, Polizei, Schulen und Beratungsstellen führen (vgl. hierzu auch Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Recht und Transparenz im Netz“ vom 4. April 2017 auf BT-Drs. 18/11856, „IT-Sicherheit stärken, Freiheit erhalten, Frieden sichern“ vom 21. März 2018 auf BT-Drs. 19/1328 und „Faire digitale Märkte“ vom 25. April 2018 auf BT-Drs. 19/1852).

Aufgrund der ausstehenden Evaluierung der ersten Transparenzberichte durch das BfJ bleibt ungeklärt, ob und inwieweit die Möglichkeit eines sogenannten „Overblocking“ tatsächlich stattfindet oder nicht, also eine reale Gefahr ist oder nicht. Diensteanbieter könnten sich veranlasst sehen, bei Zweifeln über die Rechtswidrigkeit von Inhalten vorschnell eine Löschung vorzunehmen, um dem Risiko zu entgehen, dass eine Nichtlöschung als Indiz für die systemische Nichterfüllung ihrer Überwachungspflicht mit der Folge der Verhängung hoher Bußgelder herangezogen wird. Es gilt darum, Beschwerdemechanismen und eine Clearingstelle gegen ungerechtfertigte Löschungen einzuführen und eine Balance zwischen Persönlichkeitsschutz und Meinungsfreiheit herzustellen. Im Rahmen der im Anwendungsbereich des NetzDG genannten Straftatbestände sind diffizile grundrechtliche Abwägungen erforderlich, so etwa zwischen dem Schutz von Persönlichkeitsrechten und der durch Artikel 5 des Grundgesetzes geschützten Meinungs- und Informationsfreiheit. Dies darf nicht den Diensteanbietern allein überlassen sein, sondern bedarf im Streitfall effektiver gerichtlicher Klärung.

Zudem müssen eine intransparente Beeinflussung demokratischer Willensbildungsprozesse und die missbräuchliche Nutzung von „social bots“ effektiv verhindert werden. Dies erfordert unter anderem eine gesetzliche Verpflichtung zur Offenlegung einer automatisch ausgelösten Kommunikation und Verbreitung von Inhalten durch automatisierte Programme. Hierdurch soll eindeutig zu erkennen sein, ob Mensch oder Maschine agiert.

Klar ist: Die Wahrung von Verantwortung, Freiheit und Recht im Netz bedarf ständiger Achtsamkeit sowie aktiven Engagements für demokratischen Diskurs und gegenseitigen Respekt. Dies setzt zunächst eine möglichst hohe Medienkompetenz aller Bürgerinnen und Bürger voraus. Jede/r dritte InternetnutzerIn ist minderjährig. Gleichzeitig sind Kinder und Jugendliche besonders gefährdet, Opfer von Hate Speech, Cybermobbing oder Cybergrooming zu werden und dabei nachhaltig in ihrer Entwicklung gestört zu werden. Bedingt durch zunehmende Medienkonvergenz hat sich das Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen in den letzten Jahren massiv verändert. Unabhängig von einem bestimmten Ort können Kinder heute jederzeit spielen, chatten, Bilder und Videos mit anderen teilen. Über das Social Web sind sie mit anderen Nutzerinnen und Nutzern – Bekannten und Unbekannten – verbunden und werden mit von ihnen verbreiteten Inhalten konfrontiert. Außerdem geben sie über eigene Inhalte persönliche Informationen von sich preis. Die Grenzen zwischen virtueller und realer Welt verschwimmen, während die Möglichkeiten einer stetigen Begleitung und Kontrolle durch Erziehungsberechtigte immer weniger gewährleistet sind. Darum ist es erforderlich, ein digitales Umfeld zu schaffen, in dem sie Angebote

und Dienste kompetent und selbstbestimmt nutzen können und vor möglichen Risiken geschützt sind.

In einer Zeit, in der die unterschiedlichsten Akteure problemlos publizieren und weiterverbreiten können, ohne dass sichergestellt ist, dass Publiziertes durchweg anerkannten journalistischen Sorgfaltspflichten entspricht, müssen die Fähigkeit und die Bereitschaft gefördert werden, Inhalte kritisch zu hinterfragen und bewusst verfälschte und persönlichkeitsrechtsverletzende Nachrichten und Straftaten als solche zu erkennen. Daher bleibt im digitalen Zeitalter der Erwerb von Medien- und Datenschutzkompetenz – möglichst lebenslang – eine zentrale Herausforderung. Der Erwerb dieser Kompetenzen kann regulatorische Maßnahmen zum Schutz der Privatheit von Kommunikation und digitaler Infrastrukturen sowie die notwendige Verbesserung der Rechtsdurchsetzung aber nicht ersetzen, sondern muss sie ergänzen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

a. das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) wie folgt zu überarbeiten:

Zu § 2 (Berichtspflicht):

- die Kriterien zur Transparenzberichtspflicht so zu überarbeiten, dass vergleichbare Berichte vorgelegt werden und valide Aussagen über die Betroffenen gemacht werden können und ein umfassendes, anonymisiertes Monitoring der Beschwerden sowie der Opfer (z. B. Alter, Geschlecht, Herkunft) möglich ist;
- die Berichtspflicht auf das Aufkommen und Bemühungen zur Reduktion von social bots und menschliche Interaktion vorgebenden Profilen („fake profile“) auszuweiten;

Zu § 3 (Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte):

- ein bußgeldbewehrtes und berichtspflichtiges Wiedereinstellungsverfahren (put-back) einzuführen, nach dem Inhalte unverzüglich wieder eingestellt werden müssen oder die Entscheidung hierüber an eine Einrichtung der regulierten Selbstregulierung abgegeben werden muss;
- einen Vorschlag für die Auditierung und Zertifizierung des Beschwerdemanagements sozialer Netzwerke vorzulegen;
- dafür zu sorgen, dass die Diensteanbieter einheitliche, nutzerfreundliche und altersgerechte Standards zu Meldewegen befolgen; Meldewege sollten einfach auffindbar und verständlich beschrieben sein. Meldungen sollten nicht nur für eigenständige Inhalte, sondern auch für Kommentare dazu in angemessener Ausführlichkeit möglich sein;
- benutzerfreundliche Meldewege bereitzuhalten, über die Nutzerinnen und Nutzer mutmaßlich missbräuchlich eingesetzte social bots und „Fake-Profile“ leichter melden können;
- den Meldungen nachzugehen und den Meldenden sowie den für den Account Verantwortlichen über den Verfahrensstand zu informieren;
- die Einrichtung einer Clearingstelle durch die Diensteanbieter, bei denen auf Kosten der Betreiber insbesondere auch Beschwerden vorgebracht werden können, wenn eine Äußerung nicht aufgrund des NetzDG gelöscht wurde und auch danach nicht rechtswidrig ist, sondern es aufgrund anderer Gründe, zum Beispiel der Gemeinschaftsstandards der Diensteanbieter, gelöscht wurde;
- im Zuge der Evaluierung der Transparenzberichte durch das Bundesamt für Justiz (BfJ) ein Konzept zur verbesserten zivilrechtlichen Unterstützung der

Opfer vorzulegen und good practices gegebenenfalls zu fördern, um das Prozesskostenrisiko nicht alleinig den Betroffenen zu überlassen;

- einen Dialog mit dem Ziel zu initiieren, bestehende Defizite zu analysieren und die Zusammenarbeit zwischen Diensteanbietern, Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und den Strafverfolgungsbehörden im Sinne einer verbesserten Rechtsdurchsetzung zu effektivieren;
- die Schaffung eines zusätzlichen besonderen Gerichtsstandes in der Strafprozessordnung und in der Zivilprozessordnung zu prüfen, um schnellen Rechtsschutz mit hoher Expertise zu gewährleisten;

Zu § 5 (Inländischer Zustellungsbevollmächtigter):

- die Einsetzung eines solchen Bevollmächtigten tatsächlich durchzusetzen, eine Klarstellung der Empfangsbefugnis des inländischen Zustellungsbevollmächtigten für zivilrechtliche Angelegenheiten und dabei eine verschlüsselte Kommunikation mit diesem sicherzustellen;
 - zu prüfen, ob die Bußgeldbewährung der Auskunftsverweigerung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden nach § 4 Absatz 1 Nummer 8 des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes auch inhaltsleere Antworten auf Anfragen der Strafverfolgungsbehörden, etwa durch Verweise auf Online-Plattformen, umfassen sollte;
- b. das Telemediengesetz (TMG) so zu ändern, dass das bestehende Melde- und Abhilfeverfahren („Notice and take down“, vgl. § 10 Satz 1 TMG) bei rechtswidrigen Inhalten für Diensteanbieter von Telemedien verbindlich strukturiert und konkretisiert wird (ggf. nach bestimmten, festzulegenden Größenordnungen dieser Diensteanbieter mit abgestuft geltenden Pflichten), damit eine sorgfältige Prüfung unter Einbeziehung der Beteiligten erfolgt, bei der die Rechte beider Seiten gewahrt bleiben.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus auf,

- eine rechtliche Einschätzung zur Grundrechtsbindung für Betreiber sozialer Netzwerke und zu den Auswirkungen auf die Gemeinschaftsstandards vorzulegen;
- durch Ergänzung und Konkretisierung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) Regelungen zu schaffen, durch die die Staatsanwaltschaft in Fällen des Verdachts strafbarer Online-Äußerung (bzw. Information)
 - a) wegen Schnelligkeit und Reichweite der Verbreitung der ehrverletzenden Äußerungen das öffentliche Interesse annehmen kann und
 - b) auch im Falle der Verweisung auf das Privatklageverfahren jedenfalls zuvor die Herkunft von pseudonymen und anonymen Äußerungen, gegebenenfalls auch unter Auskunftseinholung vom Diensteanbieter, ermittelt;
- attraktive und altersgerechte Angebote zu schaffen, die die Fähigkeit und die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger fördern (z. B. in schulischen und außerschulischen Institutionen), über Medien (Internet, Rundfunk, Print) verbreitete Inhalte kritisch zu hinterfragen, bewusst verfälschte Inhalte als solche zu erkennen und sie für persönlichkeitsrechtsverletzende Inhalte zu sensibilisieren (Medienkompetenz) sowie das vielfältige zivilgesellschaftliche Engagement und die Gegenrede zu unterstützen;
- unabhängige und kostenfreie Informations- und Beratungsstellen zum Umgang mit Phänomenen wie „Hate Speech“, „Desinformation“, „Cybermobbing“, „Cyberstalking“, „Cybergrooming“ und „Doxing“ zu fördern und dabei eine (Teil-)Finanzierung durch eine verpflichtende Abgabe von Diensteanbietern von

Telemedien ab einer festzulegenden Größenordnung zu prüfen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Informations- und Beratungsstellen niedrigschwellig auch Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stehen, diese explizit ansprechen und Berater und Beraterinnen in Jugendschutzfragen geschult sind;

- sich in Abstimmung mit den Ländern dafür einzusetzen, dass die einfache Online-Anzeige von Beschwerden oder rechtswidriger Inhalte, beispielsweise per polizeilicher „Internetwache“, in allen Bundesländern möglich ist;
- in Zusammenarbeit mit den Ländern im Rahmen des Paktes für den Rechtsstaat darauf hinzuwirken, dass die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte personell und technisch so ausgestattet werden, dass sie Strafrechtsverstöße im Netz adäquat und in angemessener Zeit bearbeiten können;
- auf europäischer und internationaler Ebene Regulierungen voranzutreiben und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zu intensivieren;
- die Forschung zur Wirkung von Hate Speech, Desinformation und missbräuchlich eingesetzten Social Bots auf die demokratische Debattenkultur im Netz zu unterstützen;
- die unabhängige und selbstverwaltete Überprüfung von online veröffentlichten Fakten nach journalistischen Standards („Fact-Checking“) und zu etablierenden Prozessen durch beispielsweise Nichtregierungsorganisationen oder Zusammenschlüsse von Medien weiterhin zu unterstützen und dabei zu prüfen, ob und wie eine (Teil-)Finanzierung eines unabhängigen Recherche-Fonds durch eine verpflichtende Abgabe von Diensteanbietern von Telemedien ab einer festzulegenden Größenordnung machbar ist;
- eine Selbstverpflichtung der im Netz werbenden Wirtschaft zu initiieren, auf die Schaltung von Werbung auf solchen Webseiten zu verzichten, deren Geschäftsmodell ganz überwiegend auf die Verbreitung von zu definierenden Falschmeldungen (Desinformation) ausgerichtet ist;
- gemeinsam mit den Ländern effektiven Jugendmedienschutz durch die Landesmedienanstalten (bzw. deren Kommission für Jugendmedienschutz) zu gewährleisten. Hierfür ist ihnen ein weiteres Auskunftsrecht einzuräumen, um bei Verstößen gegen § 4 JMStV den Anbieter von Telemedien zu ermitteln sowie weitere nach JMStV zustehende Maßnahmen durch die Landesmedienanstalt durchsetzen zu können;
- gegenüber den Ländern anzuregen, den Landesmedienanstalten die gemäß § 54 Absatz 3 RStV bestehenden Aufsichts- und Sanktionsmöglichkeiten auch bei Verstößen von Telemedienanbietern mit journalistisch-redaktionell gestaltetem Angebot zu eröffnen, wenn diese die nach § 54 Absatz 2 RStV einzuhaltenden journalistischen Sorgfaltspflichten verletzen;
- gemeinsam mit den Ländern die Sachgerechtigkeit und Konsistenz der Bund-Länder-Kompetenzverteilung im Bereich der Plattform- und Telemedienregulierung (v. a. Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutzstaatsvertrag, Jugendschutzgesetz, Netzwerkdurchsetzungsgesetz) angesichts der Entwicklungen des Internets grundlegend zu überprüfen und notwendige Veränderungen aufzuzeigen und anzugehen.

Berlin, den 19. November 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu I.

Die einbringende Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat am 13. Januar 2017 ein umfassendes Konzept mit dem Titel „Verantwortung, Freiheit und Recht im Netz“ vorgelegt sowie im April 2017 einen umfassenden Antrag „Transparenz und Recht im Netz – Maßnahmen gegen Hasskommentare, „Desinformation“ und Missbrauch von „Social Bots““ (Drucksache 18/11856) eingebracht. Am 7. Juli 2017 wurde durch die Stimmen der Regierungskoalition das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) im Bundestag beschlossen, welches am 1. Oktober 2017 in Kraft trat. Nicht nur das parlamentarische Verfahren, auch die materielle Regelung stieß seitdem auf massive Kritik einer ungewöhnlich breiten gesellschaftlichen Allianz. Ein im Anwendungsbereich limitiertes Netzwerkdurchsetzungsgesetz kann zudem nicht über den Reformbedarf im Telemedienrecht insgesamt hinwegtäuschen. Digitale Gatekeeper müssen entschlossen dazu gebracht werden, ihrer Verantwortung nachzukommen und geltendes Recht zu beachten. Digitale Bürgerrechte laufen bisher unter der Regierungskoalition ins Leere.

Auch die einbringende Fraktion sieht dringenden Handlungsbedarf, um offensichtliche Fehler des Gesetzes zu korrigieren. Die Bundesregierung sollte unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Änderung des NetzDG und des TMG zu den unter II. und III. genannten Punkten vorlegen.

Darüber hinaus ist das zivilgesellschaftliche Engagement zahlreicher Menschen und Organisationen, wie die „No Hate Speech“-Kampagne des Europarats zu begrüßen und zu unterstützen.

Zu II.

Zu § 2 (Berichtspflicht):

Die Berichtspflichten dienen der Transparenz. Es ist vor allem Interesse der Nutzerinnen und Nutzer, beim Eingehen eines Rechtsverhältnisses mit einem Diensteanbieter erkennen zu können, welche Kriterien die Diensteanbieter bei Meldungen rechtswidriger Informationen für ihre Entscheidung zugrunde legen und in welchem Zeitraum Meldungen tatsächlich bearbeitet werden.

- (Transparenzberichte) Forschung sowie Rechtsanwender zeigen, dass die Auslegung des § 2 höchst unterschiedlich geschieht und eine Vergleichbarkeit der Berichte so kaum möglich ist.
- Frauen und Mädchen¹ sind überdurchschnittlich häufig von Hass und Gewalt im Netz, sogenannter „digitaler Gewalt“, betroffen. Diese Form von Gewalt gegen Frauen, die erhebliche seelische und psychische Beschwerden und häufig auch den Rückzug aus der Netzöffentlichkeit zur Folge hat, muss stärker berücksichtigt werden. Die Bundesregierung ist hier jahrelang nicht ernsthaft tätig geworden. Berechtigte Schutzansprüche laufen unter der Großen Koalition bisher ins Leere. Die Erweiterung der Berichtspflicht zu Angaben über Geschlecht der Opfer sowie Meldenden kann hier eine wichtige empirische Grundlage für weitere Schritte sein.
- (Social bots) Die Kennzeichnung von social bots sollte durch eine entsprechende Berichtspflicht für die Unternehmen ergänzt werden. Es gibt sinnvolle Anwendungen von social bots: Sie können dazu beitragen, sich tausendfach wiederholende Abläufe zu automatisieren und Menschen zu entlasten. Sie können dabei helfen, Hilfesuchende auf Fundstellen aufmerksam zu machen, Nutzerinnen und Nutzer können in sozialen Netzwerken auf neue journalistische Artikel hingewiesen werden oder Nutzerinnen und Nutzer automatisiert auf geltende Diskussionsregeln verwiesen werden. Genauso können sie bei entsprechender Programmierung aber auch missbräuchlich eingesetzt werden und demokratische Diskurse vergiften. Durch ihre verstärkende Wirkung können social bots vermeintliche Mehrheitsverhältnisse und die gesellschaftliche Bedeutung von Themen vortäuschen. Diskussionen können inhaltlich verzerrt und Desinformationen massenhaft verbreitet werden. Social bots können auch zum gezielten „Phishing“ und „Social Engineering“ gegenüber Privatpersonen und Unternehmen und als Bestandteil von internationalen Desinformationskampagnen eingesetzt werden. Mit abnehmenden Kosten und technischem Aufwand ist zu befürchten, dass social bots zukünftig vermehrt auch als Instrument des Mobbings gegen Einzelpersonen eingesetzt werden.

¹ Die aktuelle repräsentative Studie des IDZ im Auftrag von Campact in Hessen zeigt: Opfer von Hate Speech werden neben Frauen und Mädchen vor allem geflüchtete Menschen und Muslimes und Muslime, sowie vor allem junge Menschen im Alter von 18-24 Jahren. Das sind die gefährdeten Gruppen, die gezielt auch bundesweit ermittelt werden müssen, um für gezielte Schutzmaßnahmen zu sorgen, <https://blog.campact.de/2018/10/pilotstudie-in-hessen/>.

Zu § 3 (Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte):

- (Put-Back-Verfahren) „Um die einseitige Ausrichtung des NetzDG auf das Löschen von Inhalten auszugleichen, wird insbesondere angemahnt, das sogenannte Put-back-Verfahren zu installieren, also Verfahren, in denen der Nutzer eines sozialen Netzwerks die Wiederherstellung gelöschter, aber nicht rechtswidriger und von der Meinungsfreiheit gedeckter Beiträge erreichen kann. In ihrer Empfehlung vom 1. März 2018 „für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten“ fordert die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, Host-Providern Vorgaben zu einem benutzerfreundlichen Umgang mit Gegendarstellungen zu machen, mit denen ggf. die Rückgängigmachung einer Löschungsentscheidung erwirkt werden kann“ (Peukert, 2018²).
- (Meldewege) Es sollten benutzerfreundliche Melde-Tools bereitgehalten werden. Diensteanbieter stellen in unterschiedlicher Form und Zugänglichkeit Wege bereit, um rechtswidrige Inhalte zu melden. Schriften bzw. Online-Texte wie der von Facebook über „Zugriff auf deine Informationen und Download deiner Informationen“ sind viel zu kompliziert und unzureichend verbreitet. Die Meldewege sind unterschiedlich gut auffindbar und zugänglich. So ist eine Meldung nach dem NetzDG auf Facebook nur nach Durchsicht des Kleingedruckten am unteren Ende der Webseite neben dem Impressum möglich, Kommentare bei Instagram sind kaum zu melden. Viele Inhalte werden darum nicht gemeldet. Die Transparenzberichte zeigen einen klaren Zusammenhang von Auffindbarkeit des Meldeweges und Beschwerdeaufkommen. Die für die Diensteanbieter außerdem geforderten Dokumentationspflichten und Vorkehrungen zur fachgerechten Bearbeitung von Beschwerden etc. dienen der Effizienz und der Beweissicherung. Geltende Datenschutzstandards müssen dabei gewahrt bleiben.
- (Meldungen Social Bots) Die Verbreitung von durch Algorithmen ausgelöster automatischer Kommunikation und Information nimmt absehbar weiter stark zu. Dem Staat kommt eine wichtige Schutzverantwortung zu. Er sollte Risiken für den demokratischen Diskurs, mögliche Manipulationen, Verzerrungen oder gar Zersetzung von gesellschaftlichen Meinungsbildungs- und politischen Entscheidungsprozessen bis hin zu Wahlentscheidungen frühzeitig entschlossen begegnen und eine mögliche Transparenz in der digitalen Welt sicherstellen. Selbstverpflichtungen, das hat die Vergangenheit gezeigt, reichen auch nicht aus.
- (Verfahrensstand) Die Information der Meldenden und Betroffenen über ihren Verfahrensstand ist eine notwendige Stärkung im Sinne der Betroffenenrechte.
- (Clearingstelle) Der- oder diejenige, der/die einen rechtmäßigen Inhalt in das soziale Netzwerk eingestellt hat, hat im Falle der Löschung keine rechtliche Möglichkeit, hiergegen vorzugehen. Für den Betroffenen, der sich der Löschung eines rechtmäßigen Inhalts ausgesetzt sieht, ist die Situation unbefriedigend und es droht eine Gefahr für die Meinungsäußerungsfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes). Daher erscheint es erwägenswert, die Diensteanbieter zu verpflichten, auf ihre Kosten eine Clearingstelle einzurichten, bei der von einer Löschung Betroffene ihre Beschwerden vorbringen und insbesondere den Nachweis der Rechtmäßigkeit ihrer Äußerung führen können.
- (Zivilrechtliche Unterstützung) Das Prozesskostenrisiko sollte nicht allein Betroffenen überlassen sein.
- (Dialog) Ein Dialogprozess könnte, ähnlich dem Kampf gegen Kindesmissbrauch im Internet, in ein Harmonisierungspapier münden.
- (Besondere Gerichtsstände) Für Straftaten, die durch einen in ein soziales Netzwerk eingestellten Inhalt begangen werden, sowie für zivilrechtliche Klagen gegen Diensteanbieter und/oder Nutzer wegen eines dort eingestellten Inhaltes könnten zusätzliche besondere Gerichtsstände zu einem Angebot für schnellen und besonders qualifizierten Rechtsschutz bzw. entsprechende Strafverfolgung führen. Denn mit der Zahl der Fälle steigt die Expertise bei Gerichten und Staatsanwaltschaften sowohl im Hinblick auf den Sachgegenstand als auch die Kenntnis der sozialen Netzwerke und ihrer Tätigkeit/ihrer Verhaltens. Flächendeckend wird sich diese Expertise eben so wenig kaum realisieren lassen, jedenfalls nicht in überschaubarer Zeit, wie ein schnelles Online-Rechtsschutzangebot. Dieses könnte bei einem besonderen Gerichtsstand – vielleicht auch zunächst als Pilotprojekt – vorgehalten werden. All dies soll die Bundesregierung (gemeinsam mit den Ländern) prüfen.

² „Put it back: Ein Vorschlag für ein NetzDG, das die Meinungsfreiheit wahrt“, Alexander Peukert (2018), <https://verfassungsblog.de/put-it-back-ein-vorschlag-fuer-ein-netzdg-das-die-meinungsfreiheit-wahrt/>.

Zu § 5 (Inländischer Zustellungsbevollmächtigter):

Für eine effektive Rechtsdurchsetzung ist die Bestellung eines oder einer inländischen empfangs- und zustellungsbevollmächtigten Verantwortlichen bei den Diensteanbietern unabdingbar. Damit ist auch Verkehr in deutscher Sprache sichergestellt. Der oder die inländische Zustellungsbevollmächtigte muss ebenso leicht erkennbar sein wie der Name, die Anschrift des Diensteanbieters und der Vertretungsberechtigte (vgl. § 5 TMG und § 55 Absatz 2 des Rundfunkstaatsvertrages). Eine Benennung des Ansprechpartners erst im Verfahren gegenüber den Behörden genügt nicht. Die Praxis zeigt, dass Unternehmen teilweise ihre Zustellungsbevollmächtigten nur für strafrechtlich relevante Angelegenheiten einsetzen. Zivilrechtliche Ansprüche können somit weiterhin nur schwer geltend gemacht werden.

Zu II b. (Melde- und Abhilfeverfahren)

Das sogenannte Notice-and-take-down-Verfahren erfolgt derzeit ohne konkrete gesetzliche Regelungen. Das Notice-and-take-down-Verfahren ist in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (Richtlinie 2000/31/EG) und in § 10 Satz 1 des Telemediengesetzes grundsätzlich angelegt. In einer Vielzahl von Fällen bleibt zunächst offen, ob es sich um klar rechtswidrige Postings handelt. Es bleibt damit den Providern selbst überlassen, auf welche Art und Weise sie ihren aus der Kenntnis von Hinweisen auf mutmaßlich rechtswidrige Inhalte erwachsenden Obliegenheitspflichten nachkommen. Der Bundesgerichtshof hat in einer Reihe von Entscheidungen zu unterschiedlichen Fallkonstellationen die von Providern zu beachtenden Aspekte, wie etwa die Kontaktaufnahme zu den Inhalte einstellenden Personen und die Einräumung einer knappen Erwidierungsfrist, lediglich umrissen. Es obliegt dem Gesetzgeber, die zunehmende Anzahl von Auseinandersetzungen zwischen den durch rechtswidrige Postings mutmaßlich Geschädigten und den Diensteanbietern so zu strukturieren, dass sowohl die effektive Durchsetzung der Rechte des mutmaßlich Geschädigten gewährleistet wird als auch die ebenfalls grundrechtlichen Schutz genießenden Kommunikationsfreiheiten der Diensteanbieter und des sich äuernden Nutzers im Verfahren mit dem Umgang mit Verdachtsmeldungen gewahrt bleiben. Da das Melde- und Abhilfeverfahren bereits im TMG angelegt ist, bietet es sich an, eine Neuregelung ebenfalls innerhalb des TMG zu treffen. Über die Melde- und Abhilfeverfahren hinaus bedarf es auch einer verbesserten Mitwirkung der Diensteanbieter bei der Aufklärung von Straftaten durch die Behörden. Die Praxis bemängelt den Umgang der Diensteanbieter mit Anfragen seitens der Staatsanwaltschaft, die entweder gar nicht oder mit erheblicher Zeitverzögerung beantwortet werden. Um die Ermittlungen zu beschleunigen, soll auch hier eine kurze Frist zur Bearbeitung der Anfragen von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten gegenüber den Diensteanbietern festgelegt werden.

Aus anderen Mitgliedstaaten ist bekannt, dass sie ergänzend zu dem Grundsatz „notice and take down“ der E-Commerce-Richtlinie konkrete Verfahren zur Meldung und Entfernung illegaler Inhalte haben. Dies sind Finnland, Frankreich, Litauen und Ungarn.

Zu III.

(Grundrechtsbindung) Eine rechtliche Klärung ist auch im Hinblick auf Urteile wie die des OLG München (Beschl. v. 27. August 2018, Az.: 18 W 1294/18) nötig.

(Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren) Die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) stammen bei den hier einschlägigen Nummern 86 und 87 aus der Zeit vor der Verbreitung des Internets. Sie bedürfen deshalb der Ergänzung. Zwar wurde 2015 in der Folge der NSU-Taten und der Forderungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses bereits eine Ergänzung in Nummer 86 Absatz 2 Satz 1 eingefügt, die aber nicht das Ziel des vorliegenden Antrages erfasst (siehe dazu bereits die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Demokratie stärken – Dem Hass keine Chance geben“ auf Drucksache 18/7553 und „Hasskriminalität wirkungsvoll statt symbolisch verfolgen“ auf Drucksache 18/3150). Delikte wie Beleidigung oder Bedrohung sind als Privatklagedelikte ausgestaltet, d. h., die Staatsanwaltschaft hat hier zu prüfen, ob ein öffentliches Interesse an der Verfolgung von Amts wegen besteht. Die RiStBV sollen deshalb künftig die Anweisung enthalten, dass die Staatsanwaltschaft bei der Feststellung des öffentlichen Interesses bei Privatklagedelikten, das die Verfolgung der möglichen Straftat von Amts wegen auslösen würde, die Umstände der Reichweite der im Internet verbreiteten Äußerungen verstärkt zu berücksichtigen hat. Außerdem soll die Staatsanwaltschaft im Falle einer Verweisung auf den Privatklageverfahren verpflichtet sein, zuvor die Herkunft einer im Internet anonym oder pseudonym gemachten strafverdächtigen Äußerung (Information) nach den einschlägigen strafprozessualen Bestimmungen zu ermitteln. Die Diensteanbieter sind aufgrund von § 14 Absatz 2

i. V. m. § 15 Absatz 5 Satz 4 TMG befugt, auf Anordnung der zuständigen Stellen über Bestands- und Nutzungsdaten Auskunft zu erteilen.

Die Kommunikation mit den Strafverfolgungsbehörden steht nicht zur freien Disposition der Diensteanbieter und kann nicht etwa durch Vorgaben wie die nachfolgend zitierten von Facebook einseitig bestimmt werden („Informationen für Strafverfolgungsbehörden“, worin es heißt: „Diese Betriebsrichtlinien gelten für Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden, die Daten bei Facebook und Instagram anfordern“).

(Medienkompetenz) Zur Prävention von Hassreden im Netz und einem kompetenten Umgang mit Informationen und Nachrichten im Netz ist das Angebot von Medien- und Datenschutzkompetenzvermittlungen deutlich auszuweiten. Die Vermittlung von Medien- und Datenschutzkompetenz muss in den Schulen, der politischen Bildung und als Aufgabe der Jugendhilfe gestärkt werden. Hierzu braucht es entsprechende Fortbildungsprogramme für die Fachkräfte. Netz- und Medienkompetenz führen ebenso zu einer Verbesserung der technischen und sozialen Fähigkeiten der Mediennutzung und Medienkritik, die insbesondere Mädchen und Frauen darin stärken, sich sicher und selbstbewusst im Netz zu bewegen und an Online-Prozessen und Diskursen mitzuwirken.

(Unabhängige Informations- und Beratungsstellen) „Digitale Gewalt“ nimmt mit der wachsenden Bedeutung von digitaler Kommunikation immer stärker zu. Cybergewalt umfasst Cybermobbing, -grooming, -stalking, -sexismus und Doxing. Betroffene von Hassreden finden bisher kaum Informationen und Beratung, wie sie individuell und rechtlich mit diffamierenden Inhalten umgehen sollen. Diensteanbieter ab einer zu definierenden Größenordnung sollen auch durch eine (Teil-)Finanzierung ihrer Verantwortung für eine demokratische Debattenkultur nachkommen.

92 Prozent aller Kinder und Jugendlichen zwischen zwölf und 17 Jahren verfügen über ein Smartphone, mit dem sie regelmäßig online sind (JIM-Studie). Sie sind in besonderem Maße gefährdet, Opfer von digitaler Gewalt zu werden und dabei nachhaltig in ihrer Persönlichkeitsentwicklung gestört zu werden. Informations- und Beratungsstellen müssen deshalb niedrigschwellig auch für Kinder und Jugendliche erreichbar und in Jugendschutzfragen kompetent ausgestattet sein.

Frauen und Mädchen sind hiervon überproportional stark betroffen. Der bff – Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe berichtet von einem Anstieg der Beratungsanfragen zu digitalen Gewaltformen. Schwere beleidigende Online-Botschaften, Androhung von Vergewaltigung etc. erleben besonders Bloggerinnen und (Online-)Journalistinnen sowie Politikerinnen und Wissenschaftlerinnen. Frauen und Mädchen wird es durch systematische anonyme Drohungen erschwert, das Internet gleichberechtigt zu nutzen, ihre Meinung frei zu äußern und damit eine Gegenöffentlichkeit im Netz herzustellen.

(Online-Anzeige) Eine einfache, schnelle und zeitgemäße Online-Anzeigenerstattung sollte in allen Bundesländern möglich sein.

(Personal und Ausstattung für Strafverfolgungsbehörden und Gerichte) Mangel an Personal oder mangelhafte Ausstattung darf nicht dazu führen, dass Täterinnen und Täter nicht ermittelt werden können und die Verfahren aus diesem Grunde eingestellt werden müssen. Die Justiz muss technisch und personell gemeinsam mit den Ländern dem digitalen Zeitalter angemessen ausgestattet werden. Auch dies sollte Gegenstand des Paktes für den Rechtsstaat sein.

(Europäische und internationale Ebene) Angesichts der internationalen Dimension des Netzes sind europäische und internationale Regulierungsansätze unausweichlich und ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zu stärken.

(Forschung) Die wissenschaftliche Forschung und empirischen Erkenntnisse zur Auswirkung von Hate Speech, Desinformation und social bots auf die öffentliche Debattenkultur stehen noch am Anfang. Die Sachverständigen der Anhörung „Fake News, Social Bots, Hacks und Co. – Manipulationsversuche demokratischer Willensbildungsprozesse im Netz“ des Ausschusses Digitale Agenda am 25. Januar 2015 bekräftigten, dass eine Ausweitung der Forschung dringend geboten sei.

(Unabhängiges Fact-Checking) Eine aktuelle Studie³ zeigt auf, dass Fact Checking nicht alle Menschen, die auch Desinformation ausgesetzt waren, erreicht oder diese Menschen nicht erreicht werden möchten. Dennoch kommt die Studie zu dem Schluss, dass „Fact-Checking“ als Mittel gegen Desinformation ein wichtiges ergänzendes Mittel ist, um die Gesellschaft über Desinformation zu informieren. Zudem leistet die transparente Gegeninformation einen Beitrag für mehr Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer. Um das Instrument weiter zu

³ Stiftung Neue Verantwortung, „Feuerwehr ohne Wasser – Möglichkeiten und Grenzen des Fact-Checking als Mittel gegen Desinformation“, Juli 2018.

stärken, sollten Standards etabliert werden, die eine verlässliche, dauerhafte und vor allem unabhängige Faktenüberprüfung sicherstellen, die sich an Modellen wie etwa denen der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter, Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle und Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft orientieren. Eine entsprechende Organisation nach dem Modell der Freiwilligen Selbstkontrolle sollte nur solche Rechercheeinheiten einsetzen, die bestimmte Qualitätskriterien erfüllen, und diese Einhaltung auch regelmäßig überprüfen. Dabei sollte auf effiziente Prozesse und die Vernetzung der Rechercheeinheiten geachtet werden. Technische Tools könnten genutzt werden, um Desinformation zu identifizieren und die Sichtbarkeit des Faktenchecks zu erhöhen (etwa indem die Fakten-Checks an die Desinformation so gebunden sind, dass sie nur noch mit dieser weiterverbreitet werden können). Zudem wären eine Kontrolle der Organisation durch etwa die Landesmedienanstalten und außergerichtliche Beschwerdemöglichkeiten sinnvoll. Des Weiteren ist zu prüfen, inwiefern dieses Modell über eine Verpflichtung der Diensteanbieter von Telemedien ab einer bestimmten definierten Größe, eine bestimmte Abgabe in einen Recherche-Fonds einzuzahlen, zumindest (teil-)finanziert werden kann.

(Werbeschaltung im Kontext von Desinformation) Es sind bereits erste internationale Fälle bekannt, bei denen gezielt Falschmeldungen, insbesondere zu gesellschaftlich relevanten, politischen Ereignissen, veröffentlicht wurden, um verstärkt Klickzahlen zu generieren, dadurch werbliche Attraktivität zu steigern und Gewinne zu erzielen. Um diesen Trend zu unterbinden, ist eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft sinnvoll, auf die Werbung auf solchen Webseiten zu verzichten. Dabei ist allerdings eine rechtssichere Definition notwendig, was genau unter „gezielten Falschmeldungen“ (sogenannter Desinformation) verstanden werden soll.

(Auskunftsrecht der Landesmedienanstalten) Die Landesmedienanstalten haben für Verstöße im Bereich rechtswidriger Äußerungen (wie etwa Rassenhass, Volkverhetzung u. Ä., siehe § 4 JMStV) im Rahmen des Jugendmedienschutzstaatsvertrages bereits eine klare gesetzliche Zuständigkeit, die häufig neben der Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden besteht (§ 20 JMStV). Dabei sind ihnen Untersagung oder auch Bußgelder als Maßnahmen möglich. Allerdings fehlen den Landesmedienanstalten Auskunftsrechte für den Fall, dass der nach § 20 JMStV auskunftspflichtige Telemedienanbieter nicht ermittelbar ist, so dass sie ihre Aufgaben hier häufig nicht durchsetzen können. Die Bundesregierung sollte sich mit den Ländern ins Benehmen setzen, um – gerade zur Entlastung der Strafverfolgungsbehörden, für Fälle, bei denen das Interesse an der Strafverfolgung nicht gesehen wird, und zur Stärkung der Rechtsdurchsetzung – eine Ergänzung der Landesmedienanstalten als Auskunftsberechtigte in § 14 Absatz 2 TMG für die Zwecke der Verfolgung von Verstößen gegen § 4 JMStV zu prüfen.

(Aufsicht über journalistisch-redaktionelle Telemedien) Die Regelungen nach Telemediengesetz und Rundfunkstaatsvertrag sind nicht zweckmäßig aufeinander abgestimmt. Telemedien mit journalistisch-redaktionellen Angeboten können mittlerweile eine der Presse und dem Rundfunk vergleichbare Breitenwirkung entfalten und damit erheblich auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken. Diese Angebote können unter dem Deckmantel eines seriösen Journalismus gezielt Falschmeldungen verbreiten, aus politischen oder auch gewinnorientierten Absichten. Diese Telemedien sind bereits jetzt journalistischen Sorgfaltspflichten unterworfen (§ 54 Absatz 2 des Rundfunkstaatsvertrages), im Falle des Verstoßes können aber keine Aufsichtsmaßnahmen ergriffen werden. Hier sollte sich die Bundesregierung mit den Ländern ins Benehmen setzen, um zu prüfen, ob Änderungen vorgenommen werden sollten, um beispielsweise den zuständigen Landesmedienanstalten die Sanktionsmöglichkeiten des § 59 Absatz 3 des Rundfunkstaatsvertrages im Falle von Verstößen gegen journalistische Sorgfaltspflichten zu eröffnen.

(Bund-Länder-Kompetenzverteilung Plattform- und Telemedienregulierung) Die Regelungen im Bereich der Plattform- und Telemedienregulierung sind nicht zweckmäßig aufeinander abgestimmt, das wurde nicht zuletzt auch in den Anhörungen zum NetzDG bemängelt. So gibt es in vielen Bereichen Inkongruenzen bzw. Überschneidungen. Abschnitt VI des Rundfunkstaatsvertrages etwa enthält eine Inhaltsregulierung von Telemedien, aus welcher sich u. a. die Bindung von Telemediendiensteanbietern an die allgemeinen Gesetze und somit auch an das Strafgesetzbuch ergibt (§ 54 Absatz 1 Satz 3 RStV). In der Folge sind nach einem abgestuften Sanktionssystem, das auch den Bedürfnissen der Meinungsfreiheit Rechnung trägt, die staatsfern organisierten Landesmedienanstalten zuständig (§ 59 RStV).

Gleiches gilt für den Bereich des Jugendmedienschutzes und des NetzDG. Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag nutzt u. a. das Prinzip der regulierten Selbstregulierung, das für die Telemedienanbieter bei Beachtung bestimmter Vorgaben Haftungsprivilegien vorsieht und im Übrigen die Aspekte der Medienfreiheiten sorgfältig mit dem Schutzanspruch der Jugendfürsorge ausgleicht.

Demgegenüber hat das NetzDG ein eigenständiges „Sperr- und Löschsystem“ eingeführt, das den Anwendungsbereich des JMStV verdrängt bzw. sich überschneidet. Darüber hinaus sind auch im Verhältnis Jugendmedienschutzstaatsvertrag und Jugendschutzgesetz dringend Novellierungen erforderlich, um der zunehmenden Medienkonvergenz Rechnung zu tragen und den Kinder- und Jugendmedienschutz zu vereinheitlichen und unabhängig von medialen Verbreitungswegen am Gefährdungsgrad der verbreiteten Medieninhalte auszurichten. Die Bundesregierung muss sich dieser inkongruenten Regulierungssysteme annehmen sowie zusammen mit den Ländern evaluieren, inwiefern eine zweckmäßig aufeinander abgestimmte Plattform- und Telemedienregulierung für die Zukunft erreicht werden kann.

