

Stellungnahme zum Entwurf des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes

BR-Drucksache 315/17 ; BT-Drucksache 18/12356

Die Facebook Germany GmbH ist die deutsche Tochter der Facebook Inc. mit Sitz in den USA und Facebook Ireland Ltd betreibt die Facebook-Plattform in Europa und ist Vertragspartner der deutschen Nutzer (nachfolgend gemeinsam nur „Facebook“ genannt). Facebook betreibt das gleichnamige globale soziale Netzwerk mit mehr als 28 Mio. Nutzern in Deutschland.

Als eines der weltweit größten sozialen Netzwerke wird Facebook von dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz in seiner Entwurfsfassung vom 5. April 2017 (nachfolgend nur „NetzDG-E“ oder „Gesetzentwurf“ genannt) in noch nicht vorhersehbarem Umfang betroffen sein (im Einzelnen dazu unter I.2.). In der öffentlichen Darstellung des Gesetzentwurfs wurden die Bemühungen der Bundesregierung nicht zuletzt als „Facebook-Gesetz“ beschrieben und Facebook als prominenter Anwendungsfall des Gesetzentwurfs genannt.

Facebook begrüßt die politischen Bemühungen, Hate Speech und Falschmeldungen zu bekämpfen. Hate Speech und die Verbreitung von Falschmeldungen können, wenn dadurch Straftatbestände verwirklicht werden, eine Bedrohung für die freiheitliche Demokratie darstellen. Facebook versteht, dass Regierungen in Deutschland und in aller Welt Maßnahmen hiergegen ergreifen müssen. Facebook hält den Gesetzentwurf zur effektiven Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen aber für ungeeignet.

I. Facebook engagiert sich aktiv bei der Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen

Facebook nimmt die negativen Auswirkungen von Hate Speech und Falschmeldungen ernst und teilt die Beobachtung der Bundesregierung, dass Hate Speech und Falschmeldungen im Internet, wenngleich nicht ausschließlich in sozialen Netzwerken, an Umfang und Intensität zugenommen haben.

Facebook ist sich als global agierendes soziales Netzwerk seiner gesellschaftlichen und unternehmerischen Verantwortung bewusst und wird dieser gemeinsam mit anderen Akteuren aus Politik und Zivilgesellschaft gerecht werden.

1. Maßnahmen zur Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen

Facebook nimmt schon heute eigenverantwortlich und ohne gesetzliche Verpflichtung wichtige **Aufgaben im Bereich der Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen** wahr. So arbeitet Facebook eng mit Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter („FSM“), jugendschutz.net und anderen Selbstkontrollen einrichtungen zusammen und glaubt, dass solch eine Zusammenarbeit für die effektive Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen zielführend ist.

Hate Speech und Falschmeldungen sind bekannte gesellschaftliche Phänomene, die mit Etablierung des Internets neue Relevanz bekommen haben. Facebook hat deshalb von Beginn an im Rahmen des bestehenden Rechtsrahmens eigene effektive Strukturen geschaffen, um dem Problem gemeinsam mit den jeweils zuständigen staatlichen Behörden angemessen und nachhaltig entgegenzutreten. Dies

spiegelt sich auch in den Gemeinschaftsstandards von Facebook wider, die bereits jetzt die Löschung von rechtswidrigen Beiträgen erlauben.

Facebook bekämpft Hate Speech und Falschmeldungen mit großem Aufwand. Facebook hat mit www.facebook.com/records ein Anfrageportal für Strafverfolgungsbehörden eingerichtet, um den Zugang zu Informationen und die Ermittlung von Straftaten auf sozialen Netzwerken für staatliche Stellen so einfach wie möglich zu machen. Facebook hat den zuständigen Behörden das Portal vorgestellt – trotzdem sind die Anfragen bisher verschwindend gering.

Global sind für Facebook aktuell 4500 Prüfer beschäftigt, die Beschwerden über Inhalte dahingehend prüfen, ob sie gegen die Gemeinschaftsstandards von Facebook verstoßen. Facebook beabsichtigt, diese Anzahl um weitere 3000 Mitarbeiter aufzustocken. Dieses Team ist in der Lage, Beiträge in 40 Sprachen zu sichten, zu bewerten und ggf. zu löschen. 600 Prüfer sind als Teil des globalen Teams für Deutschland zuständig. Zum Ende des Jahres werden **über 700 Prüfer** für Deutschland tätig sein.

Facebook löscht bereits sehr viele gemeldete Posts. Die Tatsache, dass nicht alle Posts, die gemeldet werden auch gelöscht werden, hat ihre Ursache darin, dass nicht alle rechtswidrig sind. Die Zahlen öffentlicher Stellen unterstützen das: Von 600 Ermittlungsverfahren der zuständigen Berliner Stellen im Jahre 2015 haben nur 22 Fälle zu Verurteilungen geführt (3,6%).¹ Auch jugendschutz.net hat von 30.685 eingegangenen Beschwerden im Jahre 2015 wegen Verstößen gegen Jugendschutzbestimmungen „nur“ 6.130 tatsächliche Verstöße festgestellt (20%).²

Facebook ist davon überzeugt, dass es (1) Beschwerden ernsthaft inhaltlich prüft, dass sich (2) Beschwerden in vielen Fällen als unberechtigt herausstellen und (3) Facebook die Meinungsfreiheit seiner Nutzer im Rahmen des geltenden rechtlichen Rahmens beachtet, anstatt Beiträge vorschnell zu löschen.

Dies sollte auch der Anspruch einer gesetzlichen Regelung sein, damit private Unternehmen nicht zu Zensoren ihrer Kunden werden. Denn im Bereich der Meinungsfreiheit gibt es selten offensichtliche und eindeutige Ergebnisse. Um Hate Speech und Falschmeldungen zu erkennen, ist der **jeweilige nationale, soziale, persönliche und sachliche Kontext** des Posts entscheidend – insbesondere im Bereich der Ehrverletzungsdelikte (§§ 185 ff. StGB). Auf Facebook bzw. aus den jeweiligen Posts alleine ist der nötige Kontext aber in aller Regel nicht (vollständig) zu erkennen. Angesichts der kurzen und starren Fristen, die das NetZDG-E vorsieht, werden Entscheidungen ohne Kenntnis des relevanten Kontexts erfolgen müssen. Eine Abwägung der betroffenen Grundrechte – die das Bundesverfassungsgericht und der BGH im Bereich der Meinungsfreiheit für notwendig erachten – kann nicht stattfinden. Außerdem spielen sich viele Posts in einer „Grauzone“ ab, die eine klare Abgrenzung zwischen Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit nur bedingt zulässt. Der einzige rechtssichere Weg ist, die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte Inhalte prüfen zu lassen und den Löschungen durch private Unternehmen vorzuschalten.

¹ Siehe Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Sebastian Schlüsselburg (LINKE) vom 14. Dezember 2016 und Antwort – Hassreden („Hate Speech“) und weitere strafbare Meinungsäußerungen im Internet (Drucks. 18/10161), Antworten auf Fragen 1. und 2., S. 1.

² Siehe <http://www.jugendschutz.net/jahresberichte/>.

Facebook unterstützt neben den in der **Task Force des BMJV** getroffenen Vereinbarungen uneingeschränkt die **europäischen Initiativen gegen Hate Speech und Falschmeldungen** und ist bereits dem europäischen „*Code of Conduct on countering illegal hate speech online*“ beigetreten, in dessen Rahmen sich Unternehmen verpflichten, eigenständig und effektiv gegen Hasskommentare vorzugehen. Die Europäische Kommission hat gerade eine weitere Testrunde abgeschlossen, die prüft, mit welchen Maßnahmen und welcher Wirksamkeit Unternehmen Hate Speech bekämpfen. Diese Testrunde beinhaltet Prüfungen durch FSM und jugendschutz.net. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden erst zum 30. Mai 2017 veröffentlicht. Facebook ist aber davon überzeugt, dass die Ergebnisse vielversprechend sind und weitere erhebliche Fortschritte zeigen werden.

Facebook unterstützt auch sämtliche nationalen Ansätze zur effektiven Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen und verweist in diesem Zusammenhang auf das Urteil des BGH im Fall des Bewertungsportals „Jameda“, wonach Betreibern dieser Portale keine pauschale Löschungspflicht bei Fällen von Hate Speech obliegt. Vielmehr müssen Portale Bewertungen nur auf substantiierte Beschwerden hin vorläufig sperren und die Berechtigung einer Löschung dann unter Kontaktnahme des Autors und des Adressats der Beschwerde (also des Kontexts) prüfen. Die Entwicklungen in der Rechtsprechung zeigen, dass eine effektive Bekämpfung von Hate Speech auch ohne starre Fristen und ohne Bußgeldandrohung möglich ist.³

Die Zusammenarbeit zwischen Facebook und den Strafverfolgungsbehörden ist bereits, wie Bundesinnenminister Thomas de Maizière hervorgehoben hat, sehr gut.⁴ Facebook kooperiert erfolgreich mit Selbstkontrolleinrichtungen wie FSM und jugendschutz.net im Kampf gegen Hate Speech. FSM lobt die enormen Anstrengungen von Facebook zur Bekämpfung von Hate Speech und unterstreicht die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen Diensteanbietern, Selbstkontrolleinrichtungen und Strafverfolgungsbehörden.⁵

Die Zusammenarbeit mit den Selbstkontrolleinrichtungen wie FSM und jugendschutz.net hat sich bisher als sehr wirksam und erfolgreich bei der Identifizierung und Löschung rechtswidriger Inhalte in Deutschland herausgestellt. Die qualifizierte und rechtlich fundierte Vorprüfung der Inhalte durch die Selbstkontrolleinrichtungen verhindert, dass Facebook die alleinige Verantwortung für die richtige rechtliche Einordnung eines Posts trägt.

Facebook glaubt, dass das bestehende System der Selbstregulierung vielversprechend ist und plädiert für dessen Ausbau im Bereich der sozialen Netzwerke. Mit dem Jugendschutz und der Filmindustrie gibt es bereits Beispiele etablierter Systeme effektiver Selbstregulierung. Facebook glaubt, dass der schnelle Lernprozess im Bereich der Selbstregulierung und die Bereitschaft der privater Unternehmen, die existierenden Mechanismen auszubauen, zu einer erfolgreichen Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen führen wird, die das NetzDG-E aller Voraussicht nach nicht erreichen kann.

³ Siehe BGH, Urteil vom 01 März 2016 – VI ZR 34/15, NJW 2016, 2106.

⁴ Siehe <https://www.heise.de/newsticker/meldung/De-Maiziere-lobt-Zusammenarbeit-mit-Facebook-im-Kampf-gegen-Hassrede-3307120.html>.

⁵ Siehe <http://www.haz.de/Nachrichten/Medien/Netzwelt/Lob-fuer-Facebook-im-Kampf-gegen-Hasskommentare>; und FSM Jahresbericht 2015, S. 34-35, abrufbar unter: http://www.fsm.de/sites/default/files/fsm_jahresbericht_2015_online.pdf.

Facebook wird seine Bemühungen intensivieren und gemeinsam mit der Europäischen Kommission, dem Bund, den Ländern und der Zivilgesellschaft an Strukturen arbeiten, um Hate Speech und Falschmeldungen in Zukunft noch besser zu bekämpfen.

Die bisherigen und noch geplanten Bemühungen von Facebook gehen über das hinaus, was das NetzDG-E den betroffenen sozialen Netzwerken abverlangt. Die operativen Ressourcen zur Bekämpfung von Hate Speech und Fake News sind jedoch endlich und begrenzt – auch für ein erfolgreiches Unternehmen wie Facebook. Tritt der Gesetzentwurf in Kraft, so muss auch Facebook seine Ressourcen bündeln. Facebook könnte gezwungen sein, die Teams, die sich bereits jetzt der effektiven Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen widmen, allein für die Umsetzung des NetzDG-E einzusetzen – und damit für einen untauglichen Regelungsversuch mit verheerenden Auswirkungen für die Meinungsvielfalt in Deutschland.

Es ist notwendig, den Bemühungen von Facebook, die bereits Früchte tragen und ausgebaut werden, den geplanten Ansätzen des europäischen Gesetzgebers und, vor allem, einem solch weitreichenden Gesetzesvorhaben wie dem NetzDG-E **mehr Beratungszeit zu geben**.

2. Gesetzentwurf hat gravierende Folgen für Facebook

Die Umsetzung der Pflichten des NetzDG-E hat für Facebook gravierende und wegen der Unbestimmtheit vieler Regelungen kaum absehbare Folgen, insbesondere

- **Facebook ist eine Quelle der Informationsbeschaffung und Kanal der Meinungsäußerung.** Das Löschen in Zweifelsfällen würde erhebliche Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit der Nutzer sozialer Netzwerke haben.
- die **Ungewissheit**, wie die gesetzlichen Pflichten zu verstehen sind und welchen Aufwand sie erfordern. Die sozialen Netzwerke können derzeit nicht einmal absehen, unter welchen Voraussetzungen sie mit einem Bußgeld rechnen müssen.
- die kurzfristige **Einstellung** von hochqualifizierten Prüfern zur Prüfung und Löschung von rechtswidrigen Inhalten und ihren „Kopien“. Da Anzahl und Umfang der Beschwerden nicht absehbar sind, können die betroffenen sozialen Netzwerke keinerlei realistische unternehmerische Personalplanung vornehmen.
- die kurzfristige **Ergänzung und Überarbeitung** der unternehmensinternen Richtlinien für die Prüfer zur Einordnung und Beurteilung von Inhalten als „rechtswidrig“ und „offensichtlich rechtswidrig“ im Sinne des NetzDG-E, einschließlich der umfangreichen Rechtsprechung zu den Ehrverletzungsdelikten.
- die intensive juristische, psychologische, sprachliche und sozialwissenschaftliche **Schulung** der zur Prüfung und Löschung betrauten „neuen“ und „alten“ Prüfer auf Basis der neuen gesetzlichen Regelung sowie deren **psychologische Betreuung**.
- die **Einrichtung** eines umfangreichen Berichts-, Dokumentations- und Begründungssystems.

- die **Rückstellung von mehrstelligen Millionenbeträgen**. Das NetzDG-E birgt nicht zuletzt wegen seiner Unbestimmtheit immense finanzielle Risiken. Die unrealistischen Übergangsfristen und die unklaren Pflichten des NetzDG machen die Erhebung von Bußgeldern mehr als wahrscheinlich – eine gewissenhafte Umsetzung des NetzDG-E schützt vor Bußgeldern nicht.

Bei Verabschiedung des Gesetzentwurfs würde Facebook selbstverständlich alles daransetzen, um das NetzDG-E einzuhalten. Für andere unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallende Unternehmen ist mehr als fraglich, ob diese die Ressourcen haben, die Pflichten des NetzDG-E umfassend mit Inkrafttreten umzusetzen. Dies gilt insbesondere für **kleinere und mittlere Unternehmen sowie Startups**, die aufgrund des sehr weiten und unklaren Anwendungsbereichs und aufgrund der Tatsache, dass Unternehmen schnell eine große Nutzerbasis aufbauen können, durchaus unter das Gesetz fallen können (im Einzelnen dazu unter **IV.2.**). Es ist damit zu rechnen, dass diese Unternehmen auf Beschwerdesysteme zurückgreifen werden, die – wie auch bereits in der Presseberichterstattung beschrieben⁶ – **automatisch und ohne Prüfung** Inhalte auf Beschwerde hin **löschen** und somit eine Vielzahl legitimer Beiträge entfernen.

II. Gesetzentwurf schwächt den Meinungspluralismus in allen sozialen Netzwerken

Die Löschung legitimer Beiträge ist aber auch bei großen sozialen Netzwerken wie Facebook zu befürchten. Denn aufgrund der **Unbestimmtheit des Gesetzentwurfs** (siehe dazu im Einzelnen insbesondere auch **IV.2.**) wird es nicht einmal den großen sozialen Netzwerken innerhalb der **zu kurzen Umsetzungsfristen** gelingen, vollkommen rechtssichere und effektive Prozesse zur Prüfung aller Beschwerden zu implementieren. Vor dem Hintergrund der Bußgeldtatbestände wird sich für alle, insbesondere aber für die **kleineren und mittleren sozialen Netzwerke**, die Frage stellen, ob sie bei einem – wie praktisch häufig – nicht eindeutigen Ergebnis ihrer Prüfung zur Vermeidung von hohen Bußgeldern Beiträge eher löschen als bestehen lassen („**in dubio pro deleo**“).

Facebook ist eine Quelle der Informationsbeschaffung und Kanal der Meinungsäußerung. Das Löschen in Zweifelsfällen würde erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeit der Nutzer sozialer Netzwerke haben, sich Informationen zu beschaffen, ihre Meinung zu äußern und sich mit anderen über politische und gesamtgesellschaftliche Themen und Probleme auszutauschen. Es ist wichtig, dass Menschen kritische Denkanstöße in anderen Medien suchen, diese teilen und sich mit Reaktionen darauf („**Counter Speech**“) und anderen Meinungen auseinandersetzen können.

Abwanderung in nicht regulierte Netzwerke und das Darknet. Darüber hinaus könnte für Nutzer der Eindruck entstehen, dass private soziale Netzwerke legitime Beiträge auf staatlichen Druck zensieren. Dies könnte die unbeabsichtigte Folge haben, dass solche Nutzer auf andere, nicht regulierte Plattformen abwandern und ihre Ansichten dort darstellen. Dies beinhaltet das Risiko, dass sich weitere Personen **radikalisieren**. Regulierte soziale Netzwerke leisten dagegen eine **soziale Kontrolle**.

⁶ Vergleiche nur Facebook-Gesetz auf der Kippe in Handelsblatt vom 16. Mai 2017, abrufbar unter: http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/hassrede-im-netz-facebook-gesetz-auf-der-kippe/19808112.html?nlayer=Newsticker_1985586.

Deutschland etabliert ein Modell für ein Gesetz zur Beschränkung der Meinungsäußerung. Private soziale Netzwerke unter Androhung von Bußgeldern zu verpflichten, Posts zu löschen, kann ein effektives Mittel sein, um kritische politische, gesamtgesellschaftliche oder themensensible Meinungsäußerungen aus den sozialen Netzwerken zu verbannen. Das NetZDG-E könnte so zur Blaupause für Staaten in aller Welt werden, dass diese unter dem Deckmantel der Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen soziale Netzwerke verpflichtet, legitime Posts, die aber einer bestimmten Agenda widersprechen, zu löschen. Dies kann nicht die Absicht und im Interesse der Bundesregierung sein. Ein solcher Nebeneffekt ist aber nicht auszuschließen.

Facebook warnt vor diesen möglichen negativen Auswirkungen des Gesetzentwurfs, die zu einem Vertrauensverlust in den Staat und in die Gewährleistung demokratischer Rechte führen könnten.

III. Soziale Netzwerke können das Problem nicht alleine lösen

Angesichts des umfassenden und sich beschleunigenden digitalen Wandels ruft Facebook Bund und Länder zu einer umfassenden und grundlegenden Diskussion über den Umgang mit neuen Technologien und ihre Auswirkungen auf das gesellschaftliche Miteinander und eigene Gestaltungsanstrengungen auf.

Die in den nächsten Jahren zu erwartenden technologischen Sprünge – z.B. im Bereich künstlicher Intelligenz – werden neuerliche grundlegende gesellschaftliche Veränderungen bewirken. Bund und Länder müssen sicherstellen, dass die Ausstattung ihrer Behörden – im Zusammenhang mit Hate Speech und Falschmeldungen insbesondere die Staatsanwaltschaften und Gerichte – den neuen Herausforderungen kurzfristig angepasst wird. Angemessene und wirksame Regulierung setzt **inhaltliche Kompetenz und eine hinreichende Personalstärke** voraus. Daran fehlt es bislang. Hate Speech und Falschmeldungen lassen sich ohne ihre sozialwissenschaftlichen, pädagogischen und technischen Hintergründe nicht wirksam bekämpfen.

Erst die **wirksame Durchsetzung der staatlichen Strafgewalt** wird angesichts der **leichten Wiederholbarkeit von** und **der niedrigen Schwelle für Hate Speech und die Verbreitung von Falschmeldungen im Internet** zu den von der Bundesregierung gewünschten Abschreckungseffekten führen, die das bloße Löschen von Beiträgen nicht erreichen kann. Der Rechtsstaat darf die eigenen Versäumnisse und die Verantwortung dafür nicht auf private Unternehmen abwälzen. Die Verhinderung und **Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen ist eine öffentliche Aufgabe**, der sich der Staat nicht entziehen darf.

Der Gesetzentwurf wird diesem Anspruch nicht gerecht, sondern stellt einen **nationalen Alleingang** dar, obwohl die Themen Hate Speech und Falschmeldungen schon auf EU-Ebene Gegenstand intensiver Prüfungen, Diskussionen und Bemühungen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsrahmens sind. Die dazu laufenden Reviews der Europäischen Kommission sollen noch im Mai 2017 abgeschlossen werden. Der nationale Alleingang kann nur zu einer weiteren Fragmentierung führen und behindert die laufenden Bemühungen, eine Harmonisierung und Effektuierung des Rechts in diesem Bereich auf EU-Ebene zu erreichen.

Das NetzDG-E ist aber nicht nur ein abzulehnender nationaler Alleingang, sondern es verstieße auch gegen **bestehendes EU-Recht**: Das NetzDG-E ist einerseits mit der E-Commerce Richtlinie unvereinbar, weil es gegen das Herkunftslandprinzip verstößt, dem Überwachungsverbot zuwiderläuft und über den in der Richtlinie erlaubten Haftungsrahmen privater Netzwerke hinausgeht, und andererseits ist der Gesetzentwurf mit dem europäischen Datenschutzrecht inkompatibel.⁷

Facebook lehnt den Gesetzentwurf als nationalen Alleingang ohne **Einbettung in einen übergeordneten europäischen Rahmen und eine durchdachte politische Strategie** daher ab.

Facebook regt daher an,

- sich auf EU-Ebene für einen europäischen Gesamtansatz zur Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen einzusetzen,
- vor Verabschiedung einer neuen gesetzlichen Regelung den bisher bestehenden (straf-)rechtlichen Rahmen auszuschöpfen und eine breite gesellschaftliche Diskussion über unsere Netzkultur zu beginnen,
- als Gesellschaft in einem breiten Diskurs gegen die Wurzeln von Hate Speech und Falschmeldungen vorzugehen und die Verantwortung dafür nicht allein den sozialen Netzwerken zu überlassen,
- die Selbstregulierung der sozialen Netzwerke zur Bekämpfung von Hate Speech und Falschmeldungen auf ihren Plattformen auszubauen. Hierbei sollte an die Erfolge im Bereich des Jugendschutzes und der Film- und Fernsehindustrie angeknüpft und die Zusammenarbeit mit den Selbstkontrollenrichtungen intensiviert werden. Gesetzlich könnte der Löschung von Inhalten durch die sozialen Netzwerke ein Hinweis der Rechtswidrigkeit durch eine öffentliche Stelle vorgeschaltet werden. Dann hätten Facebook und andere soziale Netzwerke eine klare, rechtssichere Grundlage, um Posts zu löschen und hätten Bußgelder nur bei Missachtung der Hinweise zu befürchten.
- Im Falle eines neuen Regelungsversuchs fordert Facebook mit Nachdruck
 - eine **Präzisierung** der geplanten Vorschriften, insbesondere derer, an die die Bußgeldtatbestände anknüpfen, die den Anwendungsbereich und die konkreten Pflichten der sozialen Netzwerke betreffen,

⁷ Siehe Gerald Spindler, Legal Expertise concerning the notified German Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks (Netzwerkdurchsetzungsgesetz); 05. Mai 2017, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2017/Sonstiges/Legal-Expertise-Official-2-0.pdf>; Thomas Hoeren, "Netzwerkdurchsetzungsgesetz europarechtswidrig", beck-blog 30. März 2017, abrufbar unter: <https://community.beck.de/2017/03/30/netzwerkdurchsetzungsgesetz-europarechtswidrig>; siehe auch Digitale Gesellschaft e.V., Stellungnahme zum NetzDG vom 07. April 2017, abrufbar unter: https://digitalegesellschaft.de/wp-content/uploads/2017/04/Stellungnahme_TRIS_NetzDG_DigiGes.pdf.

- eine **Flexibilisierung** der bislang starren Fristen, die eine eingehende inhaltliche Prüfung und Abwägung nicht zulassen,
- dass der Staat seinen Aufgaben im Rahmen der **Gefahrenabwehr und Strafverfolgung** nachkommt und Löschungen durch Facebook nur auf ausdrückliche behördliche oder gerichtliche Anweisung erfolgen,
- die deutliche Absenkung des **unverhältnismäßig hohen Bußgeldrahmens** – soziale Netzwerke werden hier stärker sanktioniert als Täter nach dem geltenden Strafrecht,
- eine **Verlängerung der Umsetzungsfrist** auf mindestens ein Jahr wegen des hohen personellen und finanziellen Aufwandes.

IV. Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs

Abgesehen davon, dass der Gesetzentwurf Hate Speech und Falschmeldungen in Zukunft nicht verhindert, teilen wir die Auffassung vieler Wirtschaftsverbände⁸ und Wissenschaftler⁹, dass der Gesetzentwurf verfassungswidrig ist.

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung im Einzelnen:

1. Das NetzDG-E ist ungeeignet

Das NetzDG-E kann nicht das Auftreten von Hasskommentaren und Falschmeldungen verhindern und schafft überdies neue Gefahrenherde.

- Der Gesetzentwurf verhindert Hate Speech und Falschmeldungen nicht. Das NetzDG-E tritt allein ihren jeweiligen Äußerungsformen entgegen. Die Ursachen für Hate Speech und Falschmeldungen – eine Verrohung der Debattenkultur, die Wahrnehmung des Internets als rechtsfreier Raum und eine mangelhafte staatliche Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet – werden von dem NetzDG-E nicht beseitigt, bleiben gar gänzlich unangetastet.

⁸ Siehe nur Bitkom Stellungnahme zum NetzDG vom 20. April 2017, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2017/Positionspapiere/FirstSpirit-149275573214220170420-Bitkom-Stellungnahme-zum-Regierungsentwurf-NetzwerkDG.pdf>; Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik (DGRI) e.V., Stellungnahme vom 29. März 2017, abrufbar unter: http://www.dgri.de/index.php/fuseaction/download/lrn_file/dgri-stellungnahme-netzdg.pdf.

⁹ Siehe z. B. Karl-Heinz Ladeur und Tobias Gostomzyk, Zur Verfassungsmäßigkeit des "Netzwerkdurchsetzungsgesetzes" Ergebnisse eines Gutachtens, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2017/Sonstiges/20170516-Zusammenfassung-Gutachten-zum-NetzDG-Prof-Ladeur-u-Gostomzyk.pdf>; Marc Liesching, „Das Bundesverfassungsgericht wird das Netzwerkdurchsetzungsgesetz kippen“, beck-blog 27. April 2017, abrufbar unter: <https://community.beck.de/2017/04/27/das-bundesverfassungsgericht-wird-das-netzwerkdurchsetzungsgesetz-kippen>; Alexander Peukert, „Kurzer Prozess mit der Meinungsfreiheit“, Cicero Online 27. März 2017, abrufbar unter: <http://cicero.de/berliner-republik/netzwerkdurchsetzungsgesetz-kurzer-prozess-mit-der-meinungsfreiheit>; Wolfgang Schulz, „Comments on the Draft for an Act improving Enforcement on Social Networks (NetzDG)“, abrufbar unter: http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/1178.

- Das NetzDG-E schafft neue Gefahrenherde. Die Anforderungen an eine Beschwerde sind in dem Gesetzentwurf denkbar gering bis gar nicht ausgestaltet. Ausreichend ist danach bereits ein bloßer Klick auf einen Beschwerdebutton, ohne dass das soziale Netzwerk über den Kontext des Beitrags und der Beschwerde informiert werden muss. Diese geringen Anforderungen öffnen Querulanten, aber vor allem einer politisch motivierten Beschwerdeindustrie, Tür und Tor, welche dem politischen Diskurs, der zunehmend auf den sozialen Netzwerken stattfindet, erheblich schaden kann. Parlamentarier, wichtige gesellschaftlichen Persönlichkeiten und überhaupt jedermann könnte durch gezielte Beschwerdeattacks mundtot gemacht werden.

2. Das NetzDG-E ist zu unbestimmt

Das NetzDG-E ist mit dem verfassungsrechtlich garantierten Bestimmtheitsgrundsatz unvereinbar. Die wichtigsten unbestimmten Regelungen betreffen den Anwendungsbereich des Gesetzes, die Anknüpfung und den Inhalt der bußgeldbewehrten Pflichten. Diese Unbestimmtheit macht das NetzDG-E weder für die betroffenen sozialen Netzwerke umsetzbar noch für die zuständigen Behörden und Gerichte vollziehbar. Bevor das NetzDG-E verabschiedet wird, müssen die folgenden Unklarheiten zumindest in einem neuen Regelungsversuch beseitigt werden:

- Die unscharfe Definition des „sozialen Netzwerks“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 NetzDG-E. Die unscharfe und sehr weite Definition des sozialen Netzwerks schafft einen kaum einzugrenzenden Anwendungsbereich. Die Bestimmung kann so verstanden werden, dass sämtliche Medien- und Nachrichtenportale mit Diskussionsforen, Serviceportale mit Bewertungsfunktion sowie Messenger-Dienste erfasst sind.¹⁰ Dies würde eine erhebliche Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen bedeuten, die der Gesetzgeber ersichtlich nicht erfassen wollte.
- Die unklare Bagatellgrenze von „zwei Millionen Nutzern“ in § 1 Abs. 2 NetzDG-E. Ausweislich der Gesetzesbegründung seien „höchstens zehn soziale Netze“ vom Anwendungsbereich des NetzDG-E erfasst.¹¹ Auf die Frage von Bundestagsabgeordneten, „welche zehn Netzwerke“ dies seien, hatte die Bundesregierung keine klare Antwort.¹² Die Bagatellgrenze von „im Inland weniger als zwei Millionen Nutzer[n]“ ist zu unbestimmt und schafft Rechtsunsicherheit. Einerseits ist schon unklar, auf welchen Zeitraum sich die Nutzerzahl bezieht (Jahr, Monat, Tag?), nach welchen Maßstäben die Nutzerzahlen gemessen und wie mit Manipulierungen sowie Mehrfach- und Fake-Accounts umgegangen werden soll. Andererseits ist die im Referentenentwurf noch enthaltene Eingrenzung von „registrierten“ Nutzern entfallen, sodass auch einmalige Besucher als Nutzer im Sinne der Vorschrift gelten können. Das bedeutet, dass – wie auch Bitkom annimmt¹³ – das NetzDG-E auf

¹⁰ Siehe Bitkom Stellungnahme zum NetzDG vom 20. April 2017, S. 6.

¹¹ Bundesregierung Gesetzesentwurf NetzDG vom 05. April 2017, S. 2, 16.

¹² Siehe Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Hänsel, Sevim Dağdelen, Inge Höger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 18/11986) – Löschraxis und Rechtsdurchsetzung bei Facebook, Antwort auf Frage 28, S. 7.

¹³ Siehe Bitkom Stellungnahme zum NetzDG vom 20. April 2017, S. 7.

zahlreiche kleinere und mittlere Unternehmen sowie Startups Anwendung finden kann, mit den dadurch für diese verursachten existenzgefährdenden Bußgeldrisiken, Marktzugangsschranken und der Stärkung der bestehenden sozialen Netzwerke.

- Der unklare Begriff der „Rechtswidrigkeit“ im NetzDG-E. Im Rahmen der Pflicht der sozialen Netzwerke gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 NetzDG-E, die Rechtmäßigkeit von Inhalten unverzüglich nach einer Beschwerde zu überprüfen, bleibt für die betroffenen sozialen Netzwerke unklar, wann ein Inhalt „rechtswidrig“ im Sinne des NetzDG-E ist. Nach § 1 Abs. 3 NetzDG-E sind rechtswidrige Inhalte solche, die den „Tatbestand“ einer in der Vorschrift aufgezählten Strafnorm erfüllen; Rechtfertigungsgründe sollen also unbeachtlich sein. Indes ist in der Gesetzesbegründung vermehrt von „objektiv strafbaren“ Inhalten und Tatbeständen die Rede¹⁴; auf subjektive Elemente soll es also – anders als im Gesetzeswortlaut angelegt – nicht ankommen. Auf welchen Begriff der „Rechtswidrigkeit“ nun abzustellen ist, bleibt offen und löst den Reflex aus, beschwerdebehaftete Beiträge automatisch und ohne Prüfung zu löschen.

Dies gilt noch viel mehr für den unbestimmten Begriff des „offensichtlich rechtswidrigen Inhalts“ und der daran anknüpfenden 24-stündigen Prüfungs- und Löschungsfrist.

- Der unklare Begriff der „Kopie“. § 3 Abs. 2 Nr. 6 NetzDG-E verpflichtet soziale Netzwerke, sämtliche auf den Plattformen befindliche „Kopien“ eines rechtswidrigen Inhalts zu löschen. Es ist unklar, ob ein „Sharing“, „Like“ oder „Retweet“ darunterfällt oder ob sogar eine Äußerung, die den rechtswidrigen Inhalt in irgendeiner Form kommentiert oder sonst dazu im Zusammenhang steht, als „Kopie“ gelten kann.

3. Sonstige Bedenken

- **Die Bußgeldtatbestände sind unverhältnismäßig**

Die Höhe der Bußgelder steht außer Verhältnis zu dem sanktionierten Verhalten. Soziale Netzwerke sollen für formelle Verstöße nach dem Gesetzentwurf **höhere Bußgelder zahlen als die Geldstrafe für einen Täter** ausfallen könnte.¹⁵ Die Zurverfügungstellung einer Plattform und die unterlassene oder verspätete Löschung rechtswidriger Inhalte haftet schon kein „Unrechtsgehalt“ an sich an und löst weder eine strafrechtliche noch eine gefahrenabwehrrechtliche Verantwortlichkeit aus.

- **Aufwand und Kosten sind weitaus höher als von der Bundesregierung angegeben.**

Der Aufwand und die Kosten, die durch das NetzDG-E für die betroffenen Unternehmen und die Behörden des Bundes und der Länder entstehen, übersteigen bei weitem die Schätzung der

¹⁴ Bundesregierung Gesetzesentwurf NetzDG vom 05. April 2017, S. 1, 9f., 13, 17, 19, 27.

¹⁵ Die höchste mögliche Geldstrafe nach dem Strafgesetzbuch beträgt übrigens „nur“ €10,8 Millionen. Siehe § 40 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 3 StGB.

Bundesregierung¹⁶, wie schon die Bitkom-Stellungnahme¹⁷ zu dem Gesetzentwurf zeigt. Die Zahlen von Bitkom erscheinen realistisch, es ist sogar davon auszugehen, dass die Mehrkosten für Bund und Länder noch höher anzusetzen sind.

- **Die Übergangsfristen sind zu kurz bemessen.**

Die rechtssichere Umsetzung der Pflichten des NetzDG durch die betroffenen Unternehmen innerhalb der Übergangsfristen ist angesichts des Umsetzungsaufwandes unrealistisch.

- **Zu weitgehende Übertragung der Rechtsdurchsetzung auf Private.**

Die Prüfung der Verletzung von Strafnormen und der „Rechtswidrigkeit“ von Inhalten ist originäre Aufgabe von Staatsanwaltschaften und staatlichen Gerichten. Das NetzDG-E stellt eine Abwälzung dieser Aufgabe auf Private dar. Dies ist ein unzulässiger **Systembruch**. Die Betreiber von sozialen Netzwerken erfüllen schon nicht die Anforderungen, die an Strafverfolgungsbehörden und Gerichte gestellt werden, geschweige denn verfügen sie über deren **Ermittlungsbefugnisse**. Gleichzeitig tragen sie bei (fahrlässigen) Fehlentscheidungen ein unverhältnismäßiges Bußgeldrisiko. Das NetzDG-E gibt den Netzbetreibern selbst auch keine Möglichkeit, bei Zweifelsfragen eine Behörde oder ein Gericht anzurufen. Die betroffenen Nutzer werden bei der Entscheidungsfindung nicht einmal angehört.

- **Das NetzDG-E ist auch sonst umfassend rechtswidrig.**

Das NetzDG-E wirft weitere erhebliche rechtliche Bedenken auf, welche in den Stellungnahmen der Rechtsprofessoren und Verbände umfassend und eingehend beschrieben werden: Der Gesetzentwurf ist unvereinbar mit dem Europarecht, wirft datenschutzrechtliche wie rechtsstaatliche Bedenken auf und missachtet die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

* * * * *

¹⁶ Die Bundesregierung kalkuliert die Kosten für die Unternehmen für die Einrichtung und Unterhaltung des Bericht- und Beschwerdesystems auf €28 Millionen, die Mehrkosten für die Bundesverwaltung auf €4 Millionen und die für die Landesverwaltung auf €200.000. Siehe Bundesregierung Gesetzesentwurf NetzDG vom 05. April 2017, S. 2-4, 15-18.

¹⁷ Bitkom rechnet die jährlichen Kosten für Unternehmen auf €530 Millionen pro Jahr, kommt beim Bund auf Mehrkosten von mindestens €8 Millionen und veranschlagt für die Länder Mehraufwand von €450.000 jährlich. Siehe Bitkom, Stellungnahme zum NetzDG vom 20. April 2017, S. 15-19.