

Wider ein Wirrwarr der Regulierung

 juwiss.de/40-2017/

April 4, 2017

von TOBIAS BRINGS-WIESEN

Zuerst versuchte man es im Kampf gegen „Hate Speech“ auf Facebook mit einer gemeinsamen „Task Force“, doch schon im letzten Sommer zeigte sich Justizminister *Maas* mit deren Ergebnissen unzufrieden und drohte mit einer Regulierung. Vor drei Wochen ließ er seinen Versprechungen Taten folgen. Eine erste Fassung des Referentenentwurfs „eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ (NetzDG-E) wurde bekannt. Letzten Mittwoch übermittelte *Maas* der EU-Kommission sodann einen bereits geänderten Entwurf. An diesem NetzDG-E ist gewiss nicht alles schlecht, auch wenn er sich – zu Recht – einigen unions- und (verfassungs-)rechtlichen Bedenken ausgesetzt sieht (siehe auch hier, hier, hier, hier, hier und hier). Vollkommen offen bleibt indes bislang, wie sich die avisierten Gesetzesänderungen zum bestehenden Telemedienaufsichtsregime nach dem Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) der Länder verhielten.



Was ist geplant? Was existiert bereits?

Kurzgefasst: § 3 NetzDG-E verpflichtet „soziale Netzwerke“ (i.S.v. § 1 Abs. 1 NetzDG-E) zur Einrichtung eines gesetzlich näher konkretisierten Beschwerdeverfahrens. Bleibt dieses Verfahren hinter den gesetzlichen Erwartungen zurück, kann das Bundesamt für Justiz (bei der Bewertung der Rechtswidrigkeit eines Inhalts in Verständigung mit dem AG Bonn) schon im Einzelfall (NetzDG-E, S. 24) auf Grundlage der Ordnungswidrigkeitentatbestände (§ 4 NetzDG-E) ein Bußgeld verhängen. Der Entwurf setzt folglich auf eine vorrangig private Durchsetzung von – in jedem Einzelfall stark auslegungsbedürftigem und abwägungsoffenem – materiellen Recht (konkret der in § 1 Abs. 3 NetzDG-E genannten Straftatbestände).

Der Entwurf selbst lässt auf S. 12 jedoch durchblicken, dass mit der geplanten Regulierung eigentlich kein Neuland betreten wird:

„Die Prüfkompetenz des Bundesamtes für Justiz ist insoweit vergleichbar mit der Tätigkeit der Landesmedienanstalten als zuständige Verwaltungsbehörde gemäß § 24 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages. Die Landesmedienanstalten können gegen Telemedienanbieter wegen unzulässiger Angebote, die zum Hass aufstacheln, zu Gewalt auffordern oder die Menschenwürde angreifen, Bußgelder verhängen.“

Streng genommen greift dieser Verweis jedoch etwas zu kurz. Um die Kompetenzen und Befugnisse der nach Landesrecht für die Telemedienaufsicht zuständigen Behörden im Kampf gegen rechtswidrige Inhalte im Internet zu erfassen, bedarf es eines Blickes in die §§ 54 ff. RStV und die Vorschriften des JMStV. Da es sich um die Regulierung der publizistischen *Inhalte* von „Telemedien“ handelt, ist der Weg ins Landesrecht vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung auch folgerichtig (vgl. dazu bereits Frederik Ferreau).

Die Telemedienaufsicht nach RStV und JMStV im groben Überblick

Hier zeigt sich schnell eine Selbstverständlichkeit: Das Internet ist kein rechtsfreier Raum. § 54 Abs. 1 S. 2 und 3 RStV besagt allgemein für alle Telemedienangebote:

„Für die Angebote gilt die verfassungsmäßige Ordnung. Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre sind einzuhalten.“

Vor dem Hintergrund des Kinder- und Jugendschutzes wird § 4 JMStV da schon etwas konkreter. Die Vorschrift benennt zahlreiche besondere Gründe auf, bei deren Vorliegen Telemedienangebote unzulässig sind. Dabei nimmt sie – § 1 Abs. 3 NetzDG-E nicht unähnlich – eine ganze Reihe von strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen in Bezug, so bspw. die Volksverhetzung (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 JMStV). Die Norm geht im besonderen Interesse des Kinder- und Jugendschutzes jedoch noch darüber hinaus und erfasst bspw. auch die Verherrlichung von Krieg oder Verstöße gegen die Menschenwürde. Kurzum: Viele Formen von „Hate Speech“, die auch der NetzDG-E angeht, werden bereits erfasst.

Kontrolliert wird die Einhaltung dieser Vorgaben ganz überwiegend durch die Landesmedienanstalten (§ 59 Abs. 2 RStV i.V.m. den Ausführungsvorschriften der Länder; § 14 Abs. 1 JMStV), deren örtliche Zuständigkeit sich nach Sitz, Wohnsitz, ständigem Aufenthalt oder subsidiär dem Anlass für ein Einschreiten bestimmt (§ 59 Abs. 6 RStV). Allein im Bereich des *Jugendmedienschutzes* kommt es intern zu einheitlichen Sachentscheidungen durch die länderübergreifende Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) (§ 16 JMStV), die für die ausführenden Landesmedienanstalten verbindlich sind.

Stellt eine der zuständigen Behörden einen Verstoß gegen die einschlägigen Gesetze fest, so trifft sie gegenüber dem Anbieter eigener *oder* fremder Inhalte die erforderlichen Maßnahmen ([§ 20 Abs. 1, 4 JMStV i.V.m.] § 59 Abs. 3, 4 RStV). Dabei kann sie u.a. verfügen, dass bestimmte Teile von oder ganze Angebote zu löschen sind (vgl. § 59 Abs. 3 S. 5 RStV). Wie der NetzDG-E andeutet, steht es der zuständigen Landesmedienanstalt nach § 24 JMStV jedoch auch frei, neben den Aufsichtsmaßnahmen auf Grundlage der u.a. an § 4 JMStV anknüpfenden Ordnungswidrigkeitentatbestände Bußgelder zu verhängen.

Doppelt hält besser?

Bereits dieser cursorische Blick auf RStV und JMStV offenbart, dass man einige der im NetzDG-E angelegten Strukturen bereits im geltenden Recht findet. So stellt sich die berechtigte Frage: Warum diskutieren wir eigentlich ein neues NetzDG?

Damit sei nicht gesagt, dass die hier dargestellten Vorschriften bereits der Weisheit letzter Schluss sind – im Gegenteil! Auch wenn eine konsequentere Anwendung im Einzelfall bereits de lege lata zu einer durchaus besseren Rechtsdurchsetzung hätte führen können, weist das bestehende Recht begrifflich wie systematisch Reformbedarf auf.

Nun aber könnte sich der Bund – in kompetenziell fragwürdiger Weise – im Alleingang für das Einziehen einer weiteren Regulierungsebene entscheiden, die sich teils deutlich mit aktuell geltendem Landesrecht überschneiden würde – länderfreundlich wäre das nicht! Während die Makel der landesrechtlichen Regelungen fortbeständen, würde man wieder neue Termini und Pflichten einführen, die der Realität des World Wide Web gerecht werden müssten. Ein Beispiel: Obwohl bis heute nicht hinreichend klar bestimmbar ist, was im Internet überhaupt als eigenständiges „Telemedium“ bzw. „Angebot“ bzw. „Dienst“ zu verstehen ist, will man dem Kreis der Begrifflichkeiten noch den des „sozialen Netzwerkes“ hinzufügen – alte Unklarheiten bleiben, neue treten hinzu. Und zu guter Letzt stellt man den zahlreichen zuständigen Landesbehörden mit dem Bundesamt für Justiz und dem AG Bonn noch ein paar weitere Regulierer an die Seite. The more the merrier!

Ein der Einheitlichkeit verpflichteter Regulierungsansatz sieht anders aus.

Na, dann mach's doch besser!

Zugestanden: Kritik geht meist leicht von der Hand. Und ja, die faule Ausrede, dass hier nicht der Platz für einen *umfassenden* Reformvorschlag ist, kommt ganz gelegen. Ein paar Pflöcke für die Reform des landesrechtlichen Telemedienaufsichtsregimes möchte ich gleichwohl einschlagen.

Die Dualität von Aufsichts- und Ordnungswidrigkeitenmaßnahmen sollte erhalten bleiben, um den Behörden ein breites Spektrum an Reaktionsmöglichkeiten zu bieten. Die Entscheidungsbefugnis über diese Maßnahmen sollte im Interesse einer bundeseinheitlichen Erfassung von Sachverhalten, die an keiner Grenze mehr haltmachen, bei einer staatsfern organisierten, länderübergreifenden Stelle im Stile der KJM gebündelt werden. Dieser sollten zur effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben auch näher konkretisierte Ermittlungsbefugnisse erteilt werden, die es ihr ermöglichen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen zusammenzutragen. In Anlehnung an § 4 JMStV – und ja, auch § 1 Abs. 3 NetzDG-E – sollte es zu einer klaren Bestimmung der zu ahndenden Verhaltensweisen von Telemedienanbietern *und* Nutzern kommen. Dabei sollten die Tatbestände konsequent und ausschließlich vom (ursprünglich) verfolgten Ziel her gedacht werden: dem Schutz der Funktionalität eines offenen Informations- und Meinungsbildungsprozesses in allen für den Diskurs relevanten Telemedien. Und genau hier sollte mit Augenmaß gearbeitet werden: Denn logisch betrachtet birgt jeder strafbare Inhalt eine Gefahr für das friedliche Zusammenleben einer freien, offenen und demokratischen Gesellschaft (vgl. NetzDG-E, S. 1). Und ja, eine erschreckend große Zahl dieser Inhalte dürfte uns wegen der Anonymität der Nutzer bei der Strafverfolgung Schwierigkeiten bereiten. Dieser Befund erfordert indes Reformen des Strafverfahrensrechts.

Aber was bringt's?

Warum aber sollte der Weg über die Reform der Normen in RStV und JMStV dem NetzDG-E in seiner jetzigen Fassung gegenüber vorzugswürdig sein?

Dieses Vorgehen würde die rechtlichen Fragen in den Kompetenzbereich zurückführen, um den es hier – auch laut Begründung zum NetzDG-E (S. 9: „gesellschaftlichen Diskurs im Netz“) – im Wesentlichen geht: die Regulierung von *Medieninhalten*, die im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt (vgl. dazu bereits die zutreffenden Ausführungen von *Ferreau*).

Gleichzeitig bewahrte man die positiven Effekte, die mit der Option des Rückgriffs auf andere behördliche Aufsichtsmaßnahmen einhergehen. Denn das Ordnungswidrigkeitenrecht ist darauf angelegt, durch effektiv spürbare Sanktionen handlungsleitend zu wirken – hier: Lösche oder trage die Konsequenzen! Ein wirtschaftlich handelndes Unternehmen wird jedenfalls kein primäres Interesse am Schutz eines offenen und kontroversen Informations- und Meinungsbildungsprozesses haben. Überlässt man ihm die vorrangige Entscheidung über die Abwägung zwischen Meinungsfreiheit und potentieller Rechtsverletzung, besteht – wie bereits vielfach andernorts angemerkt – das akute Risiko einer übereifrigen Löschpraxis. Der Versuch der Effektivierung der *Rechtsdurchsetzung* drohte dann, zu einer dauerhaften Rechtsabwägung zulasten der Meinungsfreiheit zu werden. Stellt man dem Ordnungswidrigkeitenrecht indes andere behördliche Maßnahmen zur Seite, die im Interesse von Verhältnismäßigkeits- und Opportunitätsgrundsatz (§ 47 OWiG) vorzuziehen wären, kann man diesem Effekt entgegenwirken. Bei entsprechender Ausgestaltung des Aufsichtsregimes – insbesondere auch durch Anpassungen in der Verwaltungsvollstreckung – wird die Rechtsdurchsetzung dabei jedoch nicht an Effektivität einbüßen.

So könnte auch einer Verlagerung des Schwerpunkts der Rechtsdurchsetzung auf private Akteure Einhalt geboten werden. Tun *und* Unterlassen der Aufsichtsbehörden könnten umfassend auf dem Verwaltungsrechtsweg angegriffen werden. Die für den Informations- und Meinungsbildungsprozess relevanten Grund- und Einzelfallentscheidungen würden so in voller Breite innerhalb rechtsstaatlicher Strukturen getroffen – nicht erst im Falle der Verhängung eines Bußgeldes. Dies wäre gerade auch aus Nutzerperspektive von Vorteil. Denn der NetzDG-E suggeriert zwar, dass auch gegen Löschungen geeignete rechtliche Schritte zur Wahrung des Rechts auf Meinungsfreiheit möglich seien (S. 24). Zu Recht wies jedoch bereits *Alexander Peukert* darauf hin, dass bislang durchaus fraglich ist, welche Rechtsschutzoptionen dies überhaupt sein sollen.

Come together, right now!

Es wird gemutmaßt, dass die Bundesregierung den NetzDG-E noch in dieser Woche beschließen wird. Im Interesse eines insgesamt schlüssigen Regulierungssystems sollte man sich jedoch, wenn man in den kommenden Wochen über eine „Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ spricht, lieber mit den Ländern an einen Tisch setzen und über eine Reform von RStV und JMStV diskutieren – die aktuelle Debatte um Rundfunklizenzen für die YouTube-Kanäle von „PietSmiet“ zeigt, dass das auch aus ganz anderen Gründen notwendig wäre. Doch vor der Bundestagswahl ist wohl nicht mehr damit zu rechnen.