

## Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion

# Fake News und Co.: Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken verbessern

### Vorbemerkung:

Wir müssen gegenwärtig massive Veränderungen des gesellschaftlichen Diskurses im Netz und insbesondere in den sozialen Netzwerken feststellen. Umschrieben werden die Phänomene mit Begriffen wie Fake News und Fake Accounts, Hassrede oder auch Social Bots. Immer häufiger ist leider festzustellen, dass die Debattenkultur im Netz aggressiv, verletzend und nicht selten hasserfüllt ist. Offensichtlich ist ein beleidigender, verletzender oder auch rassistischer Kommentar oft schneller getippt als ausgesprochen. Hassrede und rassistische Hetze können sich im Prinzip gegen jede und jeden richten und diese beispielsweise aufgrund ihrer Meinung, Hautfarbe oder Herkunft, ihrer Religion, ihres Genders oder ihrer Sexualität diffamieren. Nicht immer bleibt es bei Hassreden, sondern sind Worte die Vorstufe von Taten.

Daneben sind insbesondere im Kontext der Debatte um den Brexit und bei den Präsidentschaftswahlen in den USA massiv gezielte Falschmeldungen und Propaganda unter dem Deckmantel eines vermeintlich seriösen Journalismus verbreitet worden. Hassrede, gezielte Desinformationen und Verunglimpfungen werden zudem verstärkt durch den Einsatz von Social Bots und Meinungsrobotern. Diese Entwicklungen haben ein großes Potenzial, Debatten zu vergiften und Meinungsbildung zu verzerren oder zu manipulieren.

Gezielte Falschmeldungen, Propaganda und immens zunehmende Hassrede, die nicht effektiv bekämpft und verfolgt werden können, bergen eine große Gefahr für das friedliche Zusammenleben und für die freie, offene und demokratische Gesellschaft.

In der gegenwärtigen Debatte werden unter den Überschriften Fake News und Hassrede eine Vielzahl von Fragestellungen vermengt. Notwendig ist eine Differenzierung zwischen rechtsverletzenden und rechtmäßigen Inhalten – gerade der Umgang mit Fake News macht die Gratwanderung mit Blick auf die Meinungsfreiheit offensichtlich. Nicht alles, was unter dem Begriff Hassrede diskutiert wird, ist auch rechtswidrig. Es ist oft widerwärtig und abstoßend, aber von der Meinungsfreiheit gedeckt. Diesen Inhalten kann man nicht rechtlich begegnen, hier bedarf es anderer Mechanismen wie Aufklärung und Gegenrede. Und auch vieles, was unter Fake News diskutiert wird, ist im Rahmen der Meinungsfreiheit zulässig.

Im Kern muss es bei der Debatte um einen neuen Regulierungsrahmen für soziale Netzwerke, um den Umgang mit rechtswidrigen Inhalten wie etwa Volksverhetzung, Beleidigung, Verunglimpfung etc. und um die Durchsetzung dieses Rechts gegenüber sozialen Netzwerken gehen. Die Meinungsfreiheit ist und bleibt ein hohes Rechtsgut. Das Internet ist jedoch kein rechtsfreier Raum, in dem rassistische Hetze oder sonstige strafbare Äußerungen verbreitet werden dürfen. Es geht nicht um ein Fake-News-Verbot oder um Zensur und auch nicht um Netzsperrungen. Es geht um die Durchsetzung des geltenden Rechts und um die Verfolgung von Rechtsverletzungen, auch in den sozialen Netzwerken. Dabei darf allerdings die Entscheidung, was letztlich von der Meinungsfreiheit gedeckt ist, nicht privaten Unternehmen wie Facebook, Twitter oder Google überlassen werden; diese dürfen nicht zum „Richter über die Meinungsfreiheit“ werden. Die durch das Grundgesetz definierten Schranken und die höchstrichterliche Rechtsprechung bei der Abwägung von Meinungsfreiheit und

dem Schutz der Persönlichkeitsrechte müssen auch der Maßstab für die Beurteilung von Aussagen in den sozialen Netzwerken sein.

Vorrangig geht es natürlich darum, gegen den jeweiligen Rechtsverletzer vorzugehen, also gegen denjenigen, der volksverletzende oder verunglimpfende Inhalte postet. Aber auch die Anbieter der sozialen Netzwerke haben eine Verantwortung, der sie gerecht werden müssen. Da das bisherige Instrumentarium und die zugesagten Selbstverpflichtungen seitens der sozialen Netzwerke nicht ausreichend greifen und es erhebliche Probleme bei der Durchsetzung des geltenden Rechts gibt, bedarf es eines erweiterten Ordnungsrahmens für soziale Netzwerke. Um das geltende Recht wirksam durchsetzen zu können, bedarf es einer Kombination aus rechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich des Beschwerdemanagements und des im Telemediengesetz geregelten Notice-and-Takedown-Verfahrens und von Verfahren der regulierten Selbstregulierung. Strafverschärfungen sind nicht erforderlich. Strafrechtlich relevanten Falschmeldungen und Hasskommentaren kann auch heute schon angemessen begegnet werden. Notwendig ist darüber hinaus ein stärkeres zivilgesellschaftliches Engagement, um beispielsweise Betreiber auf entsprechende Inhalte hinzuweisen und Rechtsverletzungen anzuzeigen, da Löschung von strafbaren Inhalten allein keine Lösung ist.

In den Koalitionsfraktionen und innerhalb der Bundesregierung werden derzeit Regelungsvorschläge für einen Regulierungsrahmen für soziale Netzwerke erarbeitet.

## **1. Legaldefinition eines sozialen Netzwerkes im TMG**

- Es gibt bislang keine Legaldefinition eines sozialen Netzwerkes im Telemediengesetz (TMG). Das Telemediengesetz unterscheidet bislang nur zwischen Access-, Host- und Content Providern. Ein soziales Netzwerk ist nach geltendem Recht im Grundsatz ein Hostprovider, der Informationen für Dritte speichert.
- Eine weitere Differenzierung von Host Providern nach § 10 TMG sieht das geltende Recht und die zugrundeliegende e-Commerce-RL bislang nicht vor. Da unter dem Begriff Hostprovider eine Vielzahl von unterschiedlichen Diensten subsumiert werden, bedarf es zunächst einer Legaldefinition von sozialen Netzwerkes als Konkretisierung eines Hostproviders (etwa als neuer § 10 a TMG) für eine zielgenaue Adressierung der vorgesehenen Regulierung.
- Eine solche Definition könnte etwa lauten: „Plattformen, die darauf gerichtet sind, ihren Mitgliedern soziale Interaktion und den Austausch von Inhalten zu ermöglichen“. Denkbar ist, eine Bagatellgrenze zu schaffen, um den Fokus auf die großen Betreiber mit hoher Reichweite zu richten und kleine Unternehmen und Startups von den Vorgaben auszunehmen. Besonderes Augenmerk muss bei den Plattformen mit marktbeherrschender Stellung liegen.
- Die Einordnung als marktbeherrschendes Unternehmen hat auch Bedeutung für bestehende Instrumente des Bundeskartellamts. Hierbei leistet der jüngste Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen einen wichtigen Beitrag, dafür, das kartellbehördliche Instrumentarium gegen marktbeherrschende Unternehmen in der digitalen Welt weiter zu schärfen, indem ergänzende Kriterien zur Bestimmung von Marktmacht vorgeschlagen werden. Dieses Gesetz soll noch vor der Sommerpause in Kraft treten.

## **2. Kontaktstellen bei den Plattformen**

- Eines der Hauptprobleme bei der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken ist das Fehlen von verantwortlichen Ansprechpartnern bei den Betreibern der sozialen Netzwerke für Justiz, Strafverfolgungsbehörden und für Betroffene und das Fehlen einer zustellungsfähigen Adresse

des Plattformbetreibers in Deutschland. Diensteanbieter von sozialen Netzwerken sollen künftig eine Kontaktstelle mit einer 24/7-Erreichbarkeit in Deutschland vorhalten, die die Strafverfolgungsbehörden bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unterstützt und an die sich Betroffene wenden können. Die Unterstützung umfasst im Rahmen etwaiger strafrechtlicher Ermittlungsverfahren insbesondere die schnelle Übermittlung der notwendigen Informationen wie Name und Adresse des Beschuldigten. Zuwiderhandlungen gegen die Pflicht zur Vorhaltung einer rechtlich verbindlichen Kontaktstelle werden mit einer hohen Geldbuße geahndet.

- Zur Beschleunigung der Reaktionszeiten sollten bei den Landgerichten Spezialkammern und spezialisierte Staatsanwaltschaften eingerichtet werden.
- Oft werden Ermittlungen bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen „mangels öffentlichen Interesses“ eingestellt und es wird auf den Zivilrechtsweg verwiesen. Deshalb sollte bei strafrechtlich relevanten Persönlichkeitsrechtsverletzungen dem Opfer gegenüber dem sozialen Netzwerk ein zivilrechtlicher Anspruch auf Auskunft (mit entsprechendem Richtervorbehalt) über die Identität des Täters eingeräumt werden, wie er bei Urheberrechtsverletzungen bereits vorhanden ist.

### **3. Berichtspflicht**

- Diensteanbieter von sozialen Netzwerken sollen jährlich einen Bericht zum Umgang mit Hinweisen von Strafverfolgungsbehörden, Beschwerdestellen und Nutzern über rechtswidrige Inhalte veröffentlichen. Dieser Bericht soll detailliert Auskunft geben über das Beschwerdemanagement und über die Mechanismen zum Umgang mit Hinweisen auf offensichtlich rechtswidrige Inhalte, zur Anzahl der Meldungen und der erfolgten Löschungen innerhalb welcher Fristen bei begründeten Hinweisen bzw. die Begründung für deren Nicht-Löschung. Außerdem soll der Bericht detaillierte Auskunft geben über das Beschwerdemanagement (Anzahl der Bearbeiter, Richtlinien, Sprachkompetenz und juristische Kompetenz, etc.) und über die Entscheidungspraxis.

### **4. Konkretisierung des Notice-and-Takedown-Verfahrens für Diensteanbieter von sozialen Netzwerken**

- Bereits nach geltendem Recht haften Hostprovider für Rechtsverletzungen ihrer Nutzer, sobald sie Kenntnis von diesen haben und nicht unverzüglich tätig geworden sind, um diese Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren. Im TMG werden Diensteanbieter verpflichtet, Beschwerden und Hinweise unverzüglich zu bearbeiten und offensichtliche Rechtsverletzungen (z.B. eindeutige Gewaltverherrlichung; Beleidigungen, Volksverhetzung) binnen 24 Stunden zu löschen. Das unverzügliche Tätigwerden wollen wir im Sinne einer 24-Stunden-Frist konkretisieren.
- Rechtsgrundlage für dieses Notice-and-Takedown-Verfahren ist die e-Commerce-Richtlinie, die in Deutschland mit dem TMG umgesetzt wird. Auch auf europäischer Ebene wird eine Konkretisierung des Notice-and-Takedown-Verfahrens diskutiert. Deutschland wird sich auch auf europäischer Ebene für eine europaweite Konkretisierung des Notice-and-Takedowns-Verfahrens in der e-Commerce-Richtlinie einsetzen.
- Bei komplizierten Fällen (in Fällen von nicht-offensichtlichen Rechtsverletzungen), in denen sorgfältige Prüfungen und Abwägungen erfolgen oder Stellungnahmen der Betroffenen eingeholt werden müssen, sollte die Löschung spätestens binnen 7 Tagen erfolgen. Der Plattformanbieter wäre bei substantiiertem Darlegung einer Rechtsverletzung (etwa in Form einer Eidesstattlichen Erklärung) verpflichtet, dies binnen 24 Stunden zu prüfen und ggfs. mit dem mutmaßlichen Rechtsverletzer Kontakt aufzunehmen und innerhalb einer kurzen gesetzten Frist eine

Stellungnahme einzuholen. Wenn es sich um eine offensichtliche Rechtsverletzung handelt oder eine eidesstattliche Versicherung vorliegt, keine rechtzeitige Stellungnahme erfolgt oder aber die Rechtsverletzung eingeräumt wird, wird der angegriffene Inhalt gelöscht. Bei Bestreiten einer Rechtsverletzung muss der Fall gerichtlich geklärt werden.

- Es muss möglich sein, Entscheidungen der Plattformanbieter juristisch überprüfen zu lassen und gegen diese Entscheidungen vorzugehen. Besonders, aber nicht nur in Grenzfällen (also wenn es sich nicht um offensichtliche Rechtsverletzungen handelt oder keine eidesstattliche Versicherung vorliegt), liegt die letztgültige Entscheidung nicht bei den sozialen Netzwerken, wenn es um die Einschränkung der Meinungs- oder auch der Berichterstattungsfreiheit geht. Dies muss Entscheidung der Justiz bleiben.
- Über eine Konkretisierung des Notice-and-Takedown-Verfahrens auf nationaler und europäischer Ebene hinaus sollen im Wege einer regulierten Selbstregulierung mit den Diensteanbietern sozialer Netzwerke verbindliche Vereinbarungen zur Ausgestaltung der Verpflichtungen, Verfahren und der Ahndung von Verfahrensverstößen (hohe Bußgelder) getroffen werden. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen, die durchaus weiter reichen können als die EU-rechtlichen Vorgaben, werden durch eine Selbstkontrollereinrichtung der Diensteanbieter gewährleistet, die von einer staatlichen Stelle beaufsichtigt wird. Die Selbstkontrollereinrichtung legt verbindliche Verfahren für den Umgang mit Beschwerden und Hinweisen fest und berichtet regelmäßig über ihre Tätigkeit.
- Mindeststandards für die von den Plattformen beauftragten Mitarbeiter müssen festgeschrieben werden, um sie für die Prüfung von rechtswidrigen Inhalten entsprechend zu qualifizieren und sie zu schützen.

## **5. Berichtigungsansprüche, Gegendarstellung und Richtigstellung**

- Gemeinsam mit den Ländern werden wir prüfen, ob Berichtigungsansprüche bzw. Richtigstellungen in sozialen Netzwerken ausgebaut und gestärkt werden sollten. Für journalistisch-redaktionelle Telemedien gibt es im Rahmen des Sechsten Abschnitts des Rundfunkstaatsvertrages mit § 56 Rundfunkstaatsvertrag bereits eine gesetzliche Verpflichtung zur Gegendarstellung. Die gesetzliche Verpflichtung zur Berichtigung bzw. Richtigstellung sollte die gleiche Reichweite haben, wie die falsche Tatsachenbehauptung, die angegriffen wird.

## **6. Wettbewerbsrechtliche Vorschriften: Eröffnung der Möglichkeit von Unterlassungsklagen**

- Das Wettbewerbsrecht (insb. UWG) verbietet unlautere geschäftliche Handlungen. Nach UWG sind geschäftliche Handlungen unzulässig, wenn sie geeignet sind, die Interessen von Mitbewerbern, Verbrauchern oder sonstigen Marktteilnehmern spürbar zu beeinträchtigen. Geprüft werden sollte daher, ob im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) bzw. im Unterlassungsklagen-Gesetz (UKlaG) auch Wettbewerbern oder Verbraucherverbänden die Möglichkeit eröffnet werden kann, bei Rechtsverstößen eines Plattformanbieters gegen die Haftungsvorgaben des TMG – also beispielsweise bei Nichtlöschung/Weiterverbreitung von rechtswidrigen Inhalten trotz Kenntnis – auch eine Möglichkeit für Unterlassungsklagen eröffnet werden könnte. Hierbei ist zu klären, welchen Verbänden neben den Verbraucherverbänden ein entsprechender Anspruch eröffnet werden sollte. Ergänzt werden könnte dies durch Bußgeldandrohungen oder Regelungen zur Gewinnabschöpfung.

## **7. Privilegierung journalistisch-redaktioneller Inhalte und Selbstkontrolle sowie Kennzeichnungspflicht von Social Bots**

- Da Facebook und die anderen sozialen Netzwerke inzwischen erhebliche Bedeutung für die Meinungsbildung haben, sollte geprüft werden, inwieweit es auch einer Einbeziehung – etwa im Sinne einer abgestuften Regulierung, weil nicht alle medienrechtlichen Vorgaben auf die Diensteanbieter von sozialen Netzwerken übertragen werden können – in die medienrechtliche Regulierung des Rundfunkstaatsvertrages bedarf. Auf europäischer Ebene wird im Rahmen der Novellierung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) bereits über eine Einbeziehung von audiovisuellen Inhalten auf Plattformen diskutiert.
- Die Diensteanbieter von sozialen Netzwerken sollten verpflichtet werden, weitest mögliche Transparenz über die verwendeten Algorithmen und die Kriterien der Auswahl herzustellen, die den Newsfeed bestimmen. Dabei sollte auch erwogen werden, ob und inwieweit eine Beschränkung der Beeinflussung der Newsfeeds durch Werbung möglich ist.
- Die Anbieter von sozialen Netzwerken müssen sicherstellen, dass Geschäftsmodelle, die auf der Verbreitung von Fake News und den damit verbundenen Werbeerlösen basieren, nicht mehr möglich sind. Erste Maßnahmen hierzu haben die Anbieter mit Änderungen ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen bereits ergriffen.
- Geprüft werden sollte beispielsweise, ob es eine weitergehende Privilegierung von Anbietern von journalistisch-redaktionellen Inhalten bedarf, um die Vielfalt auf Social-Media-Plattformen (etwa hinsichtlich der Höher-Gewichtung von journalistischen Inhalten) sicherzustellen.
- Es braucht im Bereich der Social-Media-Plattformen – wie es im Bereich der Medien mit dem Pressekodex gelungen ist – eine wirksame und durchsetzungsstarke Selbstverpflichtung bzw. regulierte Selbstregulierung zum Schutz von Menschenwürde, von Persönlichkeitsrechten, der freien Meinungsbildung und zur Wahrung der Meinungsfreiheit. Hierzu bedarf es neuer Kooperationsformen von sozialen Netzwerken mit unabhängigen Medien- und Journalistenorganisationen (z.B. Presserat, Deutscher Rat für Public Relations) – auch im Sinne eines Faktenchecks, um Mechanismen und Instrumente zu erarbeiten, die es erlauben, Fake News als solche zu erkennen, zu gewichten und ggfs. zu kennzeichnen. Gleiches gilt für die Wahrung anderer publizistischer bzw. journalistischer Grundsätze.
- Geprüft werden sollte zudem eine Kennzeichnungspflicht von Social Bots. Social Bots sind kleine Programme, die sich im Netz automatisiert und unter authentisch wirkenden Nutzerprofilen „zu Wort melden“ und häufig nicht als Absender automatisch generierter Nachrichten zu erkennen sind. Social Bots können auch dazu genutzt werden, demokratische Diskurse zu vergiften und die öffentliche Willensbildung zu manipulieren. Eine solche Kennzeichnungspflicht automatisch generierter Nachrichten könnte einen Beitrag dazu leisten, diese als solche erkennen und entsprechend einordnen zu können.

## **8. Digitale Bildung und digitale Selbständigkeit**

- Voraussetzung eines verantwortungsvollen Umgangs mit diesen Phänomenen ist Medienkompetenz und die Befähigung zur digitalen Selbständigkeit. Die Menschen müssen in der Lage sein, aus der Vielzahl der Informationen Inhalte einschätzen und bewerten und gezielte Falschinformationen ebenso wie Rechtsverletzungen erkennen zu können. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, die Menschen und insbesondere Kinder und Jugendliche zur digitalen Selbständigkeit zu befähigen. Damit ist das Ziel gemeint, dass jeder Bürger und jede Bürgerin in der

Lage sein soll, alle Möglichkeiten der digitale Kommunikation selbständig nutzen und sich zugleich vor allen damit verbundenen Risiken möglichst gut schützen zu können.

- Insbesondere Kinder und Jugendliche sowie die ihnen zur Seite stehenden Eltern und Erzieher brauchen hierbei Unterstützung. Die erste Verantwortung für ein gutes Aufwachsen in der digitalen Gesellschaft tragen die Eltern, die ihren Kindern einen selbstbestimmten Umgang mit Medien eröffnen und sie gleichzeitig vor Risiken schützen wollen. Um die Eltern bei dieser Aufgabe zu unterstützen, bedarf es verlässlicher, flächendeckend verfügbarer und niedrighschwelliger Beratungs- und Informationsangebote.
- Derartige Instrumente zur Selbstbefähigung müssen zu einem Qualitätsmerkmal sozialer Medien werden. Im Rahmen eines regelmäßigen unabhängigen Monitorings muss Transparenz über die Qualitätsstandards, über die Meldewege insbesondere auch für Kinder und Jugendliche sowie den Umgang mit Hinweisen auf rechtswidrige Inhalte überprüft und öffentlich gemacht werden.
- Notwendig ist eine niedrighschwellige Kampagne für die Befähigung zur digitalen Selbständigkeit in sozialen Netzwerken. In Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen, der Bundeszentrale für politische Bildung, Medienschaffenden, Medienwissenschaftlern und Medienpädagogen und den Betreibern der sozialen Netzwerke soll ein solcher Austausch konzipiert und umgesetzt werden.

## **9. Gegenrede**

- Neben der Frage, wie man mit rechtswidrigen Inhalten umgeht, stellt sich natürlich auch die Frage, wie man der Verrohung des gesellschaftlichen Diskurses begegnen und wieder eine respektvolle Debattenkultur etablieren kann. Die Tatsache, dass Menschen im Internet Hass verbreiten, kann man nicht allein durch das Recht lösen. Die Politik und die Gesellschaft müssen immer wieder deutlich machen, dass sie nicht bereit sind, Hassreden und rechtsverletzende Äußerungen zu akzeptieren – online wie offline. Wenn in Diskussionen die Würde von Menschen angegriffen oder diese diffamiert werden, muss entschieden widersprochen werden. Hier müssen wir entsprechende Förderprogramme aufsetzen und Strukturen aufbauen, um die Kultur der Gegenrede zu unterstützen.

## **10. Strafrecht**

- Das strafrechtliche Instrumentarium ist ausreichend. Mit Straftatbeständen wie etwa Beleidigung, übler Nachrede, Verleumdung, Volksverhetzung oder auch Wahlfälschung stehen den Ermittlungsbehörden schon heute bewährte Straftatbestände zur Verfügung.

Berlin, 07. März 2017