



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 081-2021
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.108

Eingereicht am: 21.04.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Reinhard (Thun, FDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 10.06.2021

RRB-Nr.: 1230/2021 vom 27. Oktober 2021
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verstossen Youtube und Twitter gegen die Kantonsverfassung?

Youtube und Twitter haben eine mediale Stellung erreicht, die als Monopol eingestuft werden kann. Es gibt immer mehr Menschen, die sich nicht nur durch gebührenfinanzierte Medien informieren lassen. Immer mehr Informationen werden im Internet abgeholt, und jeder kann sich durch verschiedene Meinungsäusserungen seine eigene Meinung bilden. Dies ist zu unterstützen. Nun kommt es aber immer öfter vor, dass Youtube, Twitter und andere soziale Medien dies (durch Kontolöschungen) verhindern. Natürlich gibt es gewisse Regeln, die eine Löschung rechtfertigen. Gemäss Artikel 17 der Verfassung des Kantons Bern ist es aber verboten, andere Meinungen (wie momentan beispielsweise beim Thema «Impfen») zu blockieren.

Der Regierungsrat und die Justizleitung werden um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat bzw. die Justizleitung das Vorgehen von Youtube und Twitter, zum Beispiel freischaffende Journalisten oder andere Kanäle zu behindern und andere Meinungen zu blockieren (wenn kein Verstoss gegen das Strafgesetz vorliegt)?
2. Welche Strafen könnte ein Gericht im Kanton Bern aussprechen, wenn irgendein Online-Medium nachweislich gegen Artikel 17 der Verfassung des Kantons Bern verstossen würde?
3. Wie kann eine Person gegen ein Medium vorgehen, wenn sie in ihrem Recht gemäss Artikel 17 der Verfassung des Kantons Bern eingeschränkt wird?

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund der Pandemie und der wirtschaftlichen Krise wird die Situation in den Online-Medien immer akuter. Es wäre für viele Menschen wichtig zu erfahren, welche Rechte und Möglichkeiten vorhanden sind. Gemäss eigenen Recherchen nehmen die Fälle zu, und die Medien-Konsumenten sind auf sich allein gestellt und haben (aus Angst vor hohen Kosten) oft nicht den Mut, gegen Anbieter von sozialen Medien vorzugehen.

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1:

Zweifelsohne spielen soziale Medien heute eine wichtige Rolle im öffentlichen Meinungsbildungsprozess, zumal sie mittlerweile für einen grossen Adressatenkreis eine zentrale Informationsquelle darstellen. Seit einiger Zeit werden gewisse Meinungsäusserungen von Online-Plattformbetreibern aufgrund ihres Inhalts gelöscht. Der Interpellant möchte wissen, wie der Regierungsrat dieses Vorgehen mit Blick auf die Meinungs- und Informationsfreiheit beurteilt.

Die in der Verfassung verankerte Meinungsfreiheit (Art. 17 KV¹; Art. 16 BV²; Art. 10 EMRK³) gewährleistet das Recht jeder Person, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Der Schutzbereich umfasst die Gesamtheit der Mitteilungen menschlichen Denkens und alle möglichen Kommunikationsformen⁴. Äusserungen von Privatpersonen sind grundsätzlich unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt geschützt. Falsche und irreführende Informationen dürfen vom Staat nicht rein aufgrund ihrer Falschheit untersagt werden. Die Meinungsfreiheit gilt wie alle Grundrechte nicht absolut, sondern kann aufgrund überwiegender privater oder öffentlicher Interessen eingeschränkt werden. Unbestritten ist, dass strafrechtlich verbotene oder die Persönlichkeit verletzende Inhalte von den sozialen Medien und Online-Plattformen gelöscht werden dürfen bzw. müssen. Weitaus weniger klar ist die Rechtslage dagegen in Bezug auf die Löschung anderer Inhalte und die damit einhergehende Einschränkung von Meinungsäusserungen.

Die Meinungsfreiheit ist in erster Linie ein gegen staatliche Massnahmen gerichtetes *Abwehrrecht* und entfaltet keine *direkte* Drittwirkung, d.h. Private sind grundsätzlich nicht an die Meinungsfreiheit gebunden. Für die Benutzerinnen und Benutzer von Online-Plattformen bedeutet dies, dass sie sich nicht auf die Meinungsfreiheit berufen können, um gegen die Löschung eines Beitrags oder ihres Kontos vorzugehen. Die Meinungsfreiheit verleiht keinen allgemeinen Anspruch, für die Verbreitung seiner Meinung die vorhandenen Medien beliebig zu nutzen. Vielmehr richtet sich der Anspruch auf Nutzung der Online-Plattform grundsätzlich nach dem Zivilrecht, d.h. nach der entsprechenden vertraglichen Vereinbarung. In ihren Nutzungsvereinbarungen behalten sich die Plattformen regelmässig das Recht vor, Inhalte zu löschen, die gegen ihre Standards verstossen (z.B. Aufrufe zu gewalttätigem oder kriminellen Verhalten sowie anstössige, obszöne oder diskriminierende Inhalte)⁵. Will eine Benutzerin oder ein Benutzer gegen eine Löschung vorgehen, muss sie oder er im Regelfall die interne «Beschwerde» bei der Plattform anstrengen.

Viele Selbstregulierungen der sozialen Medien sind dadurch entstanden, dass grössere Staaten Vorschriften in Bezug auf die global tätigen Netzwerke erlassen haben. Ursprünglich wurden die sozialen Medien für die Inhalte ihrer Nutzerinnen und Nutzer nur sehr begrenzt verantwortlich gemacht, da sie im Gegensatz zu konventionellen Medien die Inhalte nicht selbst redigieren, sondern eben nur eine Plattform zur Verbreitung von Inhalten zur Verfügung stellen. Inzwischen werden die sozialen Medien aber deutlich stärker in die Verantwortung genommen. Nicht nur sollen sie bei strafrechtlich relevanten und persönlichkeitsverletzenden Inhalten vermehrt einschreiten. Vielmehr hat auch die Gefahr der systematischen Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung durch Falschmeldungen («Fake News») und sog. «Social Bots» verschiedene Staaten zu entsprechenden Regulierungen veranlasst. Oft wird unter Androhung erheblicher Sanktionen ein Einschreiten gegen unzulässige Inhalte innert kürzester Zeit gefordert. So verpflichtet beispielsweise das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)⁶ die grossen Plattformbetreiber, offensichtlich rechtswidrige Inhalte wie zum Beispiel Hassreden innerhalb

¹ Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern (KV; SR 101.1)

² Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, von der Bundesversammlung genehmigt am 3. Oktober 1974 (EMRK; SR 0.101)

⁴ BGE 144 I 126 E. 4.1, 137 I 209 E. 4.2, 127 I 145 E. 4b

⁵ Siehe z.B. die Nutzungsbedingungen von Facebook, Ziffer 3 «Deine Verpflichtungen gegenüber Facebook und unserer Gemeinschaft», Unterziffer 2 «Was du auf Facebook teilen und tun kannst» mit Link auf die «Gemeinschaftsstandards», einsehbar unter <https://de-de.facebook.com/legal/terms>

⁶ Gesetz vom 1. September 2017 zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz; NetzDG), publiziert in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 61

von 24 Stunden zu löschen. Aufgrund dieser Entwicklung haben die sozialen Medien Kontrollmechanismen eingeführt. Mittels künstlicher Intelligenz werden verdächtige Inhalte herausgefiltert, und es wird vermehrt in automatisierten Verfahren über deren Rechtmässigkeit entschieden. Dabei besteht für die Online-Plattformen aufgrund der bestehenden Regulierungen ein Anreiz, den fraglichen Inhalt im Zweifelsfall zu löschen, um einer möglichen Haftung zuvorzukommen.

Ein vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) veranlasster Bericht vom August 2020⁷ zeigt diese Entwicklung detailliert auf. Im BAKOM-Bericht wird nicht nur festgehalten, dass damit die rechtliche Kontrolle immer mehr in Richtung der privaten Plattformbetreiber verschoben wird. Es wird auch auf die Gefahr von Fehlentscheidungen hingewiesen, wodurch gewisse gesellschaftliche Gruppen und politische Ansichten – bewusst oder unbewusst – bevorteilt oder benachteiligt werden könnten. In Fachkreisen wird unter anderem bemängelt, dass die Meinungsfreiheit oft weniger hoch bewertet werde als die staatlichen Interessen, gegen bestimmte Inhalte im Netz vorzugehen (sog. Overblocking).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass das Löschen von Inhalten durch soziale Medien in einem Spannungsverhältnis verschiedener privater und öffentlicher Interessen steht. So können die Selbstregulierungsmechanismen der sozialen Medien, die zum Schutz des Individuums vor Straftaten oder Persönlichkeitsverletzungen und teils sogar zum Schutz der Meinungsfreiheit aufgestellt werden, gleichzeitig zur Folge haben, dass die Meinungsfreiheit und öffentliche Meinungsbildung durch Löschungen übermässig (und oft ungewollt) beeinträchtigt wird. Die Problematik wurde vom Bund erkannt und ist Gegenstand verschiedener durch das BAKOM veranlasster Studien, die dereinst zu regulatorischen Massnahmen führen könnten.⁸ Im Zusammenhang mit der Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung durch «Fake News» weist das BAKOM aber auch auf die derzeit unübersichtliche Lage hin. Zum jetzigen Zeitpunkt könne nicht beantwortet werden, ob eine staatliche Regulierung angezeigt sei. Der Bundesrat setze momentan auf die Selbstregulierung der Branche und beobachte die internationalen und nationalen Entwicklungen auch künftig aufmerksam.⁹

Nach dem Gesagten anerkennt der Regierungsrat die vom Interpellant angesprochene Problematik. Löschungen durch Plattformbetreiber können im Einzelfall zu einer übermässigen und ungewollten Einschränkung der Meinungsfreiheit führen. Aufgrund der nationalen bzw. internationalen Dimension erscheint es dem Regierungsrat aber nicht angebracht, dem Problem auf kantonaler Stufe zu begegnen. Der Bundesrat untersucht und beobachtet die Situation wie gezeigt laufend, sodass in erster Linie ein Tätigwerden des Bundes zu erwarten ist oder allenfalls eine internationale Regulierung angestrebt wird.

Zu Frage 2 und 3:

Die zur Verfügung stehenden zivil- und strafrechtlichen Rechtsbehelfe zielen typischerweise auf eine Abwehr von Äusserungen, durch die die Persönlichkeit anderer Privater verletzt wurde (vgl. insb. Art. 28 ff. ZGB und Art. 173 ff. StGB). Für den umgekehrten Fall, in welchem die betroffene Person gegen eine Blockierung oder Löschung eines Inhalts vorgehen möchte, scheinen diese Mittel weitaus weniger geeignet. Wie ausgeführt, dürften Nutzerinnen und Nutzer in solchen Fällen hauptsächlich auf die interne Beschwerdemöglichkeit der Online-Plattform angewiesen sein. Denkbar erscheint je nach den Umständen auch eine zivilgerichtliche Durchsetzung des vertraglich zugesicherten Nutzungsrechts. Ob ein Schweizer Gericht die Nutzungsbedingungen einer Online-Plattform im Einzelfall aus grundrechtlichen Überlegungen für ungültig erklären würde – wie es jüngst der deutsche Bundesgerichtshof getan hat¹⁰ –, kann der Regierungsrat nicht zuverlässig abschätzen. Die Möglichkeit einer strafrechtlichen Sanktionierung

⁷ «Governance von Informations-Intermediären – Herausforderungen und Lösungsansätze (2020)», Bericht August 2020, Prof. Dr. Wolfgang Schulz / Dr. Stephan Dreyer, Hamburg, einsehbar unter <https://www.bakom.admin.ch>, «Elektronische Medien/Studien/Einzelstudien»

⁸ vgl. «Beurteilung der bestehenden Regulierungsnormen und Regulierungsoptionen für Intermediäre in der Schweiz (2020)», Studie vom 30. Oktober 2020 mit deutscher Zusammenfassung, einsehbar unter <https://www.bakom.admin.ch>, «Elektronische Medien/Studien/Einzelstudien»

⁹ «Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung (2017)», einsehbar unter <https://www.bakom.admin.ch>, «Digitalisierung und Internet/Digitale Kommunikation/ Soziale Medien»

¹⁰ siehe Pressemitteilung zum Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 29. Juli 2021 (III ZR 179/20 und III ZR 192/20), einsehbar unter «Der Bundesgerichtshof - Presse: Pressemitteilungen aus dem Jahr 2021 - Bundesgerichtshof zu Ansprüchen gegen die Anbieterin eines sozialen Netzwerks, die unter dem Vorwurf der "Hassrede" Beiträge gelöscht und Konten gesperrt hat

dürfte für den Regierungsrat mangels Vorliegens eines entsprechenden Straftatbestands jedenfalls nicht gegeben sein.

Verteiler

– Grosser Rat