

STELLUNGNAHME

zum Entwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Anpassung der NetzDG-Bußgeldleitlinien

Berlin, 03.11.2021

Um die Verbreitung rechtswidriger Inhalte in sozialen Netzwerken einzudämmen, ist am 1. Oktober 2017 das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) in Kraft getreten. Die damit einhergehende Bußgeldleitlinie wurde im Jahr 2018 erlassen.

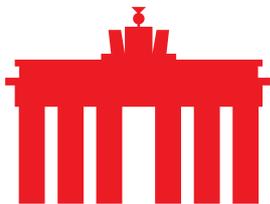
In den vergangenen zwei Jahren sind diverse Anpassungen des NetzDG auf Basis von zwei Reformvorhaben beschlossen worden. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität wurde u.a. eine Meldepflicht für die Betreiber sozialer Netzwerke geschaffen. In der Folge müssen bestimmte strafrechtlich relevante Inhalte aus einem NetzDG-Beschwerdeverfahren zukünftig unter Angabe des veröffentlichenden Nutzers sowie dessen IP-Adresse und Portnummer an das Bundeskriminalamt (BKA) ausgeleitet werden. Mit dem Gesetz zur Änderung des NetzDG sollen u.a. mit der Einführung von Verfahren zur Gegenvorstellung – der erneuten Überprüfung von Inhalten aus dem Beschwerdeverfahren – die Nutzerrechte gestärkt und ein Rechtsrahmen zur Informationsherausgabe für wissenschaftliche Zwecke geschaffen werden.

Mit dem im Oktober 2021 vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) vorgelegten Entwurf zur Anpassung der Bußgeldleitlinien zum NetzDG sollen die Erfahrung des Bundesamtes für Justiz (BfJ) in die Anwendungspraxis der Bußgeldleitlinien integriert und die mit den Gesetzesanpassungen einhergehenden bußgeldbewährten Verpflichtungen für Betreiber sozialer Netzwerke ergänzt werden. eco – Verband der Internetwirtschaft e.V. unterstützt die Bekämpfung von Hass, Hetze und Rechtsextremismus sowie das Vorgehen gegen rechtswidrige Inhalte im Internet. Mit seiner Beschwerdestelle unterstützt eco seit 25 Jahren aktiv die Eindämmung rechtswidriger Inhalte im Internet.

eco hat den Entwurf der Bußgeldleitlinien zum NetzDG analysiert und möchte folgende Punkte in die weiteren Beratungen einbringen.

▪ Wahrung des Herkunftslandprinzip

In Abschnitt III des Entwurfes zur Bußgeldleitlinie wird zwar die Auslandsgeltung sowie die Auslegung von § 4 NetzDG (Bußgeldvorschriften) näher erörtert, jedoch bleibt das Herkunftslandprinzip als relevante Grundlage im europäischen Recht unberücksichtigt. Das mit der E-Commerce Richtlinie geschaffene Herkunftslandprinzip gilt seit vielen Jahren als zentraler und anerkannter Rechtsgrundsatz in Europa. Gemäß Art. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 22 der E-



Commerce Richtlinie obliegt die Überwachung digitaler Angebote und Leistungen dem Herkunftsland des Betreibers eines sozialen Netzwerks. Im Gegensatz hierzu beruft sich der Gesetzgeber auf eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip und nutzt diese als Grundlage für weitreichende Maßnahmen auf nationaler Ebene. Unterstellt man, dass eine Ausnahme vom Herkunftsland vorliegend greifen würde, wäre die Einhaltung prozessualer Schritte erforderlich. Es ist wünschenswert, dass die Bußgeldleitlinien hierauf referenzieren würden, um auch den Unternehmen Rechtssicherheit zu verschaffen.

Darüber hinaus sollten die aktuellen rechtlichen Entwicklungen auf europäischer Ebene – Verhandlungen zum Digital Services Act – und damit möglicherweise einhergehende Veränderungen am europäischen Rechtsrahmen berücksichtigt werden. Dies erscheint im Hinblick auf eine konsistente Rechtsgrundlage zwingend erforderlich. eco regt deshalb an, die Entwicklungen auf europäischer Ebene in die weitere Erarbeitung der Bußgeldleitlinien einfließen zu lassen.

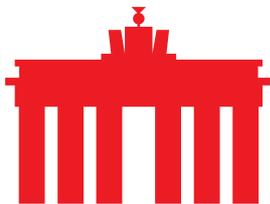
▪ **Risiken des Overblocking würdigen**

Gemäß der Bußgeldleitlinien sollen einzelne und nicht dauerhaft auftretende Fehlentscheidungen oder Unterlassungen durch den Betreiber sozialer Netzwerke kein Bußgeld nach sich ziehen. Damit will der Gesetzgeber das vorsorgliche Entfernen und Sperren von Inhalten – sog. Overblocking – verhindern. Nach Auffassung des eco wird damit zwar ein „erster Schritt“ zur Milderung des Overblocking-Potentials geschaffen, jedoch ist dies nicht ausreichend, um dem gesellschaftlichen Wert der Meinungsfreiheit im digitalen Raum Rechnung zu tragen. In der vom BMJV in Auftrag gegebenen Evaluation zum NetzDG wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine empirische Grundlage zur Bewertung etwaiger Risiken des Overblocking notwendig ist. Um die Risiken des Overblocking sicher und abschließend bewerten zu können, setzt sich eco dafür ein, dass die erforderliche empirische Grundlage geschaffen wird. Die Ergebnisse sollten in die weitere Überarbeitung der Bußgeldleitlinien einfließen.

▪ **Ausleitung von Nutzerdaten ohne strafrechtlich relevanten Anfangsverdacht**

Auf Grundlage von § 3a NetzDG werden die Betreiber sozialer Netzwerke zur Ausleitung bestimmter rechtswidriger Inhalte aus dem Beschwerdeverfahren – sog. Meldepflicht – an das BKA verpflichtet. Abschnitt VIII der Bußgeldleitlinien stellt klar, dass die Erfüllung der Meldepflicht gegenüber dem BKA sowohl Angaben zur rechtlichen Bewertung der Inhalte als auch Informationen zu den Bewertungsmaßstäben des Betreibers sozialer Netzwerke umfasst.

Nach Einschätzung von eco sind die Ausführungen zur Ausgestaltung bzw. Umsetzung der Meldepflicht in den Bußgeldleitlinien zum Teil unvollständig oder unpräzise, sodass erhebliche Rechtsunsicherheiten bei den Betreibern sozialer Netzwerke entstehen. Die Bußgeldleitlinien erläutern nicht, was u.a. „konkrete Anhaltspunkte“ sind, die das Auslösen der Meldepflicht begründen. Eine materiell-rechtliche Prüfung, wie sie z.B. Staatsanwaltschaften oder Gerichte durchführen,



dürfte den Betreibern sozialer Netzwerke in diesem Umfang nicht möglich sein. Zwar legen die Bußgeldleitlinien fest, welche Informationen gegenüber dem BKA providerseitig zur Verfügung gestellt werden müssen, allerdings stehen diese Ausführungen teils im Widerspruch zum Gesetzestext. § 3a NetzDG verpflichtet die Betreiber sozialer Netzwerke, den gemeldeten Inhalt zu beauskunften, nicht hingegen alle Inhalte, die Eingang in deren Prüfung gefunden haben, wie es die Bußgeldleitlinien nun darlegen. Wie bereits im Gesetzgebungsverfahren angemerkt, möchte eco auch an diese Stelle noch einmal darauf hinweisen, dass allein auf Grundlage der Bewertung eines Inhaltes durch einen Netzwerkbetreiber bereits personenbezogene Angaben an das BKA übermittelt werden müssen.

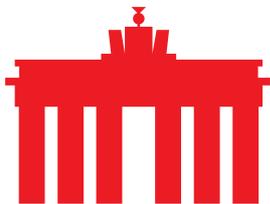
Dabei handelt es sich um Angaben, die üblicherweise erst im Rahmen eines Auskunftersuchens bei den Betreibern sozialer Netzwerke erfragt werden können, sofern vorab eine Staatsanwaltschaft das Vorliegen eines Anfangsverdachts für eine Straftat festgestellt hat. Diese Verlagerung und damit faktische Absenkung der Anforderungen an die Erteilung von Auskünften und Datenübermittlung kritisiert eco scharf. Die Aufgabenverschiebung ist nicht im Sinne der Nutzer:innen und wirft ein zweifelhaftes Bild auf die Kompetenz des Gesetzgebers im Umgang mit digitalisierten Prozessen und sensiblen Nutzerdaten. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, müssen die Einsatzfähigkeit der staatlichen Organe – hier Strafverfolgungsbehörden – sowohl personell als auch technisch gestärkt werden. Darüber hinaus sollten die Ausführungen zur Meldepflicht in den Bußgeldleitlinien nochmals kritisch geprüft und erforderliche Präzisierungen sowie Klarstellungen vorgenommen werden.

▪ **Rechtssichere Auslegung der Tatumstände und -folgen gewährleisten**

Die Betreiber sozialer Netzwerke sind gem. § 3 Abs. 4 NetzDG dazu verpflichtet, den mit der Bearbeitung der Nutzerbeschwerden betrauten Mitarbeiter:innen, mindestens halbjährliche Schulungs- und Betreuungsangebote zu gewährleisten. Die Kontrollvorgaben für die Bußgeldbestimmung werden in den Bußgeldleitlinien näher beschrieben. Demgemäß sind u.a. die „Auswirkungen auf Beschäftigte“ durch ausbleibende Schulungs- und Betreuungsangebote zu berücksichtigen, jedoch bleibt unklar, wie sich diese Auswirkungen im Detail bemessen lassen bzw. wie diese zu bewerten sind. Um der Vollzugsbehörde und den betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollten die zu berücksichtigenden Auswirkungen sowie deren Ausmaß eingehender durch den Gesetzgeber dargelegt oder Beispiele als Orientierungshilfe genannt werden.

▪ **Betreiberangaben zur Ermittlung der registrierten Nutzer:innen anerkennen**

Die korrekte Ermittlung der Anzahl registrierter Nutzer:innen ist essenziell – sowohl für die Feststellung, ob der Betreiber eines sozialen Netzwerks einer bestimmten Verpflichtung gemäß NetzDG nachkommen muss, als auch im Hinblick auf die Bemessung der Bußgeldhöhe. eco plädiert daher für verlässliche und kohärente Methoden zur Ermittlung der Nutzeranzahl von sozialen Netzwerken.



Auf Bedenken stößt daher, dass Informationen der sozialen Netzwerke vom BfJ lediglich bei der Überzeugungsbildung zu berücksichtigen sind oder als Grundlage für eine Schätzung durch das BfJ herangezogen werden sollen. Rückmeldungen bzw. verbindliche Angaben der Betreiber sozialer Netzwerke zur Anzahl registrierter Nutzer:innen sollte ein deutlich höherer Stellenwert zukommen, letztlich können nur die Betreiber sozialer Netzwerke konkrete Angaben zur Nutzerzahl machen. Entsprechende Angaben von den Betreibern sozialer Netzwerke sollten deshalb grundsätzlich für das weitere Verfahren als maßgeblich angesehen werden.

Zudem möchte eco darauf hinweisen, dass die Ermittlung der Nutzerzahl digitaler Plattformen aktuell auf europäischer Ebene im Zuge der Verhandlungen zum Digital Markets Act (DMA) diskutiert wird.

▪ Anforderung an Nutzerbeschwerden

eco wertet die Klarstellung des Gesetzgebers positiv, dass ausschließlich substantiierte Nutzerbeschwerden als Ausgangspunkt für ein NetzDG-Beschwerdeverfahren gelten. Es wäre jedoch wünschenswert, dass die Bußgeldleitlinien bestimmte und konkrete Mindestanforderungen an eine Gegenvorstellung, also an deren Substantiiertheit, festlegen. Derzeit wird lediglich darauf verwiesen, dass an eine Gegenvorstellung nicht zu hohe Anforderungen gestellt werden dürfen. Die Koppelung eines Nutzerhinweises, dass ein Hinweis als NetzDG-Beschwerde gewertet werden soll, bedarf ebenso weiterer Klarstellungen. Insbesondere gilt es innerhalb der Bußgeldleitlinien zu klären, wie diese Koppelung in der Praxis aussehen soll.

Gemäß der Bußgeldleitlinien muss eine Gegenvorstellung unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten geprüft werden. Unklar ist jedoch, ob dieser Prüfungsmaßstab für § 3b Abs. 1 und 2 oder auch für Abs. 3 NetzDG gelten soll. eco setzt sich dafür ein, dass der Prüfungsmaßstab für Gegenvorstellungen nach dem NetzDG nur anhand von § 1 Abs. 3 NetzDG erfolgen kann, nicht hingegen anhand anders gearteter Rechtsverletzungen, wie z.B. dem Urheberrecht. Sofern die Betreiber sozialer Netzwerke mehrere Meldeoptionen vorhalten (darunter auch Meldewege, die nicht zu einer Prüfung nach NetzDG führen), sollen sie in unmittelbarem räumlichem Zusammenhang zur Meldung außerhalb des NetzDG auf den NetzDG-Meldeweg verweisen müssen. Diese de facto Pflicht zur Bewerbung von NetzDG-Meldungen wertet eco kritisch, zumal dies nicht aus dem Gesetzestext folgt. Die ergänzenden Vorgaben, dass der NetzDG-Meldeweg nutzerfreundlich und unmittelbar erreichbar vorzuhalten ist, sind ausreichend. Einer zusätzlichen Hinweispflicht bedarf es nicht. In der Konsequenz würde eine solche Pflicht weitere Anpassungen bei den Systemen der Anbieter erfordern, welche im Ergebnis keinen nennenswerten Vorteil für die Nutzer:innen schafft.



▪ Fazit

Mit dem noch nicht ressortabgestimmten Entwurf zur Anpassung der Bußgeldleitlinien zum NetzDG legt das BMJV umfangreiche Anpassungen vor, die aufgrund der vorgenommenen Änderungen am NetzDG erforderlich wurden und die bisherige Anwendungspraxis des BfJ widerspiegeln. Neben grundsätzlicher Kritik z.B. Missachtung des Herkunftslandprinzips oder mangelnde Aufklärungsbereitschaft möglicher Overblocking-Risiken, bestätigen die Bußgeldleitlinien zum NetzDG rechtliche Fehlentwicklungen bei der Bekämpfung rechtswidriger Inhalte im Internet. Anstatt die Ausübung staatlicher Aufgaben auf private Unternehmen auszulagern, tragen das NetzDG sowie die damit einhergehenden Anpassungen an den Bußgeldleitlinien zu einer zunehmend bedenklichen Aufgabenverschiebung bei. Die strafrechtliche Bewertung digitaler Inhalte sollte nicht als bußgeldbewährte Verpflichtung der Betreiber sozialer Netzwerke definiert werden, sondern von den zuständigen Strafverfolgungsbehörden durchgeführt werden. Zudem bedarf es eindeutiger und verständlicher Kriterien für die Bußgeldbemessung. Unspezifische Vorgaben, z.B. Tatumstände, konfrontieren sowohl das BfJ als auch die Betreiber sozialer Netzwerke mit unnötigen Unsicherheiten bei der Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Mögliche Angaben der Betreiber sozialer Netzwerke an das BfJ, z.B. über die registrierten Nutzer:innen, sollten als verbindliche Angabe verstanden werden. Ebenso sollte auf weitere Hinweise zu Möglichkeiten einer Meldung von Inhalten nach dem NetzDG im Zuge anderer Meldeverfahren verzichtet werden. Auf Basis neuer Vorgaben im NetzDG muss der Meldeprozess nutzerfreundlich und unmittelbar erreichbar sein, sodass es keiner weiteren Hinweise zu Meldungen nach dem NetzDG im Zuge anderer Meldeverfahren bedarf. Darüber hinaus sollten einzelne Aspekte der Bußgeldleitlinien vor dem Hintergrund aktueller rechtlicher Entwicklungen auf europäischer Ebene z.B. DMA und DSA erneut geprüft werden.

Insgesamt sollte das BMJV den vorliegenden Entwurf nochmals überarbeiten, um einen eindeutigen, reibungslosen und rechtssicheren Vollzug der Bußgeldleitlinien durch das BfJ zu gewährleisten.

Über eco

Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Die Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie eine ethisch orientierte Digitalisierung bilden Schwerpunkte der Verbandsarbeit. eco setzt sich für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.