



POSTANSCHRIFT Bundesamt für Justiz, 53094 Bonn

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Recht  
und Verbraucherschutz

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

per Email:  
[rechtsausschuss@bundestag.de](mailto:rechtsausschuss@bundestag.de)

**Heinz-Josef Friehe**  
Präsident

HAUSANSCHRIFT Adenauerallee 99-103, 53113 Bonn

POSTANSCHRIFT 53094 Bonn

TEL +49 228 99 410-5000

FAX +49 228 99 410-5002

AKTENZEICHEN VIII

DATUM Bonn, 15. Juni 2020

## **Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 17. Juni 2020 zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)**

Mit Schreiben vom 2. Juni 2020 wurde ich als Sachverständiger zur Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) am 17. Juni 2020 eingeladen. Die drei Bundestags-Drucksachen 19/18792, 19/16477 und 19/19367, die Gegenstand der Anhörung sind, lagen mir vor. Meine Aufgaben sehe ich im Wesentlichen darin, über die Erfahrungen zu berichten, die das Bundesamt für Justiz (BfJ) seit Oktober 2017 mit dem NetzDG gemacht hat.

### **1. Überblick**

Ziel des NetzDG ist es, die Durchsetzung des geltenden Rechts im Bereich der Internetkriminalität zu verbessern. Unter Berücksichtigung einer Übergangsphase waren Anbieter sozialer Netzwerke im Anwendungsbereich des Gesetzes verpflichtet, bis zum 1. Januar 2018 sämtliche im NetzDG normierten Pflichten umzusetzen. So haben die Normen zur Ausgestaltung des Beschwerdemanagements die Anbieter dazu veranlasst, Verfahren zu

schaffen, um Beschwerden über rechtswidrige Inhalte unter Beachtung gestufter Fristenregelungen zu bearbeiten und rechtswidrige Inhalte zu entfernen. Transparenzberichte stellen zudem erstmals statistische Daten zum Beschwerdeaufkommen zur Verfügung und geben Einblick in die Praxis der Anbieter von sozialen Netzwerken.

Das BfJ ist zuständige Verfolgungsbehörde für die Ordnungswidrigkeiten nach dem NetzDG (§ 4 Absatz 4 NetzDG i.V.m. § 36 Absatz 1 OWiG). Nach dem NetzDG hat das BfJ die Aufgabe, Verstöße gegen die Compliance-Pflichten des Gesetzes zu verfolgen und ggf. durch die Verhängung einer Geldbuße von bis zu 50 Millionen Euro zu ahnden.

Bis zum 31. Mai 2020 hat das BfJ rund 1.440 Verfahren eingeleitet, davon rund 110 Verfahren von Amts wegen und rund 1.330 Verfahren aufgrund von Meldungen. Bis zum 31. Mai 2020 wurden 583 Verfahren eingestellt. Dabei erfolgten 578 Einstellungen im Bereich des Beschwerdemanagements. In einem Fall wurde ein – bislang nicht rechtskräftiges – Bußgeld verhängt.

Von den von Amts wegen eingeleiteten Verfahren betreffen 32 Verfahren die Transparenzberichte, die Anbieter sozialer Netzwerke halbjährlich zu veröffentlichen haben. 18 Verfahren beziehen sich auf die Ausgestaltung der Meldewege. 25 Verfahren stehen im Zusammenhang mit der Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten und einer empfangsberechtigten Person im Inland.

Als zuständige Verfolgungsbehörde entscheidet das BfJ über die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 4 Absatz 4 NetzDG i.V.m. § 47 Absatz 1 OWiG). Dabei ermittelt das BfJ sowohl von Amts wegen als auch aufgrund von Hinweisen, ob Anbieter sozialer Netzwerke gegen die Vorgaben des NetzDG verstoßen. Ergibt sich ein Anfangsverdacht, leitet das BfJ ein Bußgeldverfahren ein.

Die jetzt vorgeschlagenen Änderungen des NetzDG erweitern und präzisieren die Pflichten für die Anbieter sozialer Netzwerke und sehen neue Aufgaben für das BfJ vor. Insbesondere entwickeln sie auf der Grundlage der bisherigen Praxiserfahrungen die bestehenden Normen fort und berücksichtigen unter anderem die Erfahrungen des BfJ in der praktischen Anwendung der rechtlichen Regelungen des NetzDG.

## 2. Bußgeldverfahren nach dem NetzDG (1. Januar 2018 bis 31. Mai 2020)

Das BfJ konzentrierte sich in seiner bisherigen Arbeit auf vier im Folgenden erläuterte Bearbeitungsschwerpunkte. In allen vier Bereichen lag eine erste Herausforderung darin, zunächst zahlreiche Rechts- und Auslegungsfragen zu klären.

Einen wesentlichen Schwerpunkt stellen Verfahren im Zusammenhang mit den **Transparenzberichten** dar. Diese müssen die Anbieter jener sozialen Netzwerke, die mindestens zwei Millionen registrierte Nutzern in Deutschland und mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte im Kalenderjahr haben, halbjährlich erstellen und auf ihrer Homepage sowie im Bundesanzeiger veröffentlichen. Diese Verfahren sind aufgrund des Informationsinteresses der Öffentlichkeit und wegen des Umfangs der Berichte sowie ihres halbjährlichen Erscheinens von herausgehobener Bedeutung.

Den zweiten Schwerpunkt bilden die sogenannten **Meldewege** der Netzwerke. Dabei geht es um die Frage, ob die großen sozialen Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung stellen. Für die Ermittlungen im Bereich der Meldewege stehen dem BfJ verschiedene stationäre und mobile Endgeräte zur Verfügung, die mit unterschiedlicher Software ausgestattet sind. Die Sicherung und Bewertung der Meldewege auf verschiedenen Endgeräten hat sich als erforderlich erwiesen, weil die Ermittlungen Abweichungen in der Bildschirmdarstellung, dem Ablauf und zum Teil auch den Begrifflichkeiten auf verschiedenen Endgeräten ergeben haben. Die regelmäßige Beweissicherung hat darüber hinaus gezeigt, dass die Darstellung der Meldewege häufigen Änderungen unterworfen ist.

Einen weiteren Schwerpunkt hat das BfJ auf die **inländischen Ansprechpartner** gelegt, die Anbieter sozialer Netzwerke, unabhängig von ihrer Größe, zu benennen haben. Dabei geht es zum einen um den Zustellungsbevollmächtigten, der befugt ist, rechtsverbindlich für das soziale Netzwerk zustellungsfähige Schriftstücke in Bußgeldverfahren nach dem NetzDG oder in Gerichtsverfahren vor deutschen Gerichten wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte in Deutschland entgegenzunehmen. Zum anderen geht es bei den inländischen Ansprechpartnern um empfangsberechtigte Personen für Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde. Die Verfahren nach § 4 Absatz 1 Nummer 7 NetzDG i.V.m. § 5 Absatz 1 NetzDG im Zusammenhang mit der Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten im Inland wurden überwiegend von Amts wegen ein-

geleitet. Ergeben sich aus der öffentlichen Berichterstattung, zum Beispiel aus Presseartikeln oder sonstigen Quellen aufgrund eigener Ermittlungstätigkeit, Hinweise auf die fehlende oder fehlerhafte Benennung, wird ein entsprechendes Bußgeldverfahren eingeleitet. Bestätigt eine eingehende Prüfung des Internetangebots, dass es sich um ein soziales Netzwerk im Sinne von § 1 Absatz 1 NetzDG handelt, ermittelt das BfJ, ob der Anbieter entsprechend den Vorgaben des § 5 Absatz 1 NetzDG einen Zustellungsbevollmächtigten benannt hat. Werden Verstöße gegen die Benennungspflicht festgestellt, beanstandet das BfJ dies gegenüber dem Anbieter des sozialen Netzwerks. Zu diesem Zweck wird ein Anhörungsschreiben verfasst und dem Anbieter förmlich zugestellt.

In der Praxis erweisen sich diese Anhörungen als äußerst komplex, weil viele Anbieter sozialer Netzwerke ihren Sitz im nicht-europäischen Ausland haben. Missachtet ein Anbieter, der in einem Staat außerhalb der Europäischen Union ansässig ist, die Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten, kann die rechtswirksame Zustellung von Schriftstücken nur im Wege der internationalen Rechtshilfe bewirkt werden. Hier handelt es sich häufig um äußerst langwierige Verfahren; auf Einzelheiten wird unter b) aa) näher eingegangen.

Der vierte Bearbeitungsschwerpunkt konzentriert sich auf die gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit dem **Beschwerdemanagement**. Soweit Verfahren aufgrund von Meldungen eingeleitet wurden, handelt es sich um Hinweise von Nutzern, die sich im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Angebots sozialer Netzwerke an das BfJ wenden. Diese Hinweise betreffen weit überwiegend das Beschwerdemanagement der sozialen Netzwerke. Das NetzDG enthält in § 3 Absatz 1 Satz 1 die organisatorische Vorgabe, ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorzuhalten. Weist das Beschwerdemanagement Organisationsmängel auf, kann das BfJ ein Bußgeld verhängen (§ 4 Absatz 1 Nummer 2 NetzDG). Anhaltspunkte für mögliche Verstöße gegen die Pflichten beim Beschwerdemanagement ergeben sich aus den Hinweisen von Nutzern, die gegenüber dem BfJ die unzureichende Behandlung ihrer Beschwerden über rechtswidrige Inhalte durch soziale Netzwerke beanstanden. Zwar ist das Versagen in einzelnen Fällen nicht bußgeldbewehrt. Eine Sanktion kommt aber dann in Betracht, wenn das soziale Netzwerk die im NetzDG vorgegebenen Organisationspflichten zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (§ 3 Absatz 1 Satz 1 NetzDG) nicht oder nicht in ausreichendem Umfang beachtet und daher gleichgelagerte Sachverhalte systematisch unzulänglich behandelt. Diese Verstöße gegen Organisationspflichten werden als „systemisches Versagen“ bezeichnet.

Das BfJ konzentriert seine Tätigkeit auf die juristische Prüfung der gemeldeten Inhalte und die strafrechtliche Bewertung der Inhalte gemäß § 1 Absatz 3 NetzDG. Darüber hinaus wurde zum Zweck der effektiven Zusammenarbeit eine Kooperation mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden aufgebaut.

Die Bußgeldtatbestände, welche ein systemisches Versagen voraussetzen, haben das BfJ in der Durchsetzung der Pflichten nach dem NetzDG vor besondere praktische Herausforderungen gestellt. Dies betrifft beispielsweise die Lokalisierung der Tathandlung strafrechtlich relevanter Äußerungstatbestände und die zum Teil erforderliche persönliche Vernehmung von Zeugen. Da es sich bei dem NetzDG um ein neues Gesetz handelte und sich im Bereich des Beschwerdemanagements Ordnungswidrigkeiten mit Straftatbeständen verzahnen, musste das BfJ nach Inkrafttreten des NetzDG in erheblichem Umfang Aufklärungs- und Informationsarbeit leisten, um eine reibungslose Zusammenarbeit mit anderen Behörden zu etablieren.

Die meisten Meldungen im Bereich des Beschwerdemanagements sind dadurch veranlasst, dass die Nutzer dem sozialen Netzwerk einen defizitären Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorwerfen. Möchte das BfJ hierauf ein Bußgeldverfahren gründen, ist in jedem gemeldeten Einzelfall zunächst festzustellen, dass der Inhalt, den der Nutzer ursprünglich an das soziale Netzwerk gemeldet hatte, tatsächlich rechtswidrig war und dementsprechend nach dem NetzDG hätte entfernt werden müssen. Die weit überwiegende Anzahl der Meldungen, die das BfJ erhält, betrifft sogenannte „Zweifelsfälle“. Die Äußerungstatbestände, die diesen Meldungen zugrunde liegen, sind keine offensichtlich rechtswidrigen Inhalte im Sinne von § 3 Absatz 2 Nummer 3 NetzDG, deren Rechtswidrigkeit oder strafrechtliche Unbedenklichkeit sich ohne Weiteres erschließt. Vielmehr erfordern alle Inhalte eine eingehende juristische Prüfung. Jede Meldung, die das BfJ erhält, wird daher im Rahmen einer juristischen gutachterlichen Stellungnahme umfassend geprüft und bewertet. Prüfmaßstab ist dabei jeder Straftatbestand nach § 1 Absatz 3 NetzDG, den der Sachverhalt aufgrund des Inhalts und des Kontexts erfüllen könnte. Die Inhalte sind mit Blick auf die Meinungsfreiheit überwiegend grundrechtsrelevant. Es erfolgt daher außerdem eine grundrechtliche Güterabwägung. In einem dritten Schritt enthält jedes Gutachten einen Behandlungsvorschlag. Erweist sich der Inhalt als strafrechtlich unbedenklich, erhält der Hinweisgeber die Mitteilung, dass das Verfahren eingestellt werde. Ist der Inhalt hingegen strafrechtlich relevant, unterzieht das BfJ ihn in Gesamtschau mit anderen gleichgelagerten Sachverhalten der Prüfung, ob sich Anhaltspunkte für ein systemisches Versagen ergeben. Hierauf wird unter c) noch näher eingegangen.

Als zusätzliche Aufgabe ermöglicht das BfJ die strafrechtliche Verfolgung der Täter, die rechtswidrige Inhalte gepostet haben, durch verfahrensrechtliche Mitteilungen von Amts wegen nach § 49a OWiG an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Hierauf wird ebenfalls unter c) und d) eingegangen.

#### **a) Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen § 2 und § 3 NetzDG**

Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen § 2 und § 3 NetzDG betreffen zum einen die Transparenzberichte, die große soziale Netzwerke zu erstellen und zu veröffentlichen haben, und zum anderen die Meldewege, die die sozialen Netzwerke für die Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorhalten müssen. Fragestellungen im Zusammenhang mit den nach § 3 NetzDG ebenfalls relevanten Komplexen systemischen Versagens werden unter c) gesondert behandelt.

Die Pflichten im Zusammenhang mit den Transparenzberichten und den Meldewegen treffen nur große Anbieter sozialer Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland. Eine Herausforderung in den seit Inkrafttreten des Gesetzes eingeleiteten Verfahren stellt die gerichtsfeste Beweisermittlung und Beweissicherung der Anzahl registrierter Nutzer dar. Denn zum einen verwenden die Anbieter sozialer Netzwerke den Begriff des „registrierten“ Nutzers nicht, sondern sprechen von angemeldeten Nutzern oder aktiven Nutzern, ohne dass feststellbar ist, ob sich diese Bezeichnungen mit dem Nutzerkreis decken, den das NetzDG meint. Zum anderen beziehen die vorhandenen oder erhältlichen Angaben sich nicht darauf, wie viele Personen speziell in Deutschland derzeit das soziale Netzwerk nutzen. Die Ermittlungsmöglichkeiten des BfJ beschränken sich derzeit auf öffentlich zugängliche Quellen sowie auf Informationen aus Sekundärquellen. Soweit in der Presse oder in Online-Beiträgen Nutzerzahlen enthalten sind, weichen die Angaben untereinander zum Teil erheblich voneinander ab und die Belastbarkeit der Angaben lässt sich meist nicht ermitteln, da sich die Quellen nicht erschließen. Die Feststellungen bezüglich der Anzahl registrierter Nutzer wurden folglich zumeist durch Indizienbeweis getroffen.

#### **aa) Bußgeldverfahren im Zusammenhang mit Transparenzberichten**

Nach § 2 Absatz 1 NetzDG müssen Anbieter sozialer Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland, die im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erhalten, halbjährlich einen deutschsprachigen Bericht über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erstellen sowie auf ihrer Homepage

und im Bundesanzeiger veröffentlichen. Im Zusammenhang mit dieser Pflicht hat das BfJ bis zum 31. Mai 2020 33 Verfahren eingeleitet. Mitunter kann sich die Ermittlung, ob ein Anbieter eines sozialen Netzwerks im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erhalten hat, als schwierig erweisen.

Transparenzberichte sind jeweils zum 31. Juli für das erste Halbjahr des Jahres und zum 31. Januar für das zweite Halbjahr des vorangegangenen Jahres zu veröffentlichen. Stichtage waren somit bisher der 31. Juli 2018, der 31. Januar 2019, der 31. Juli 2019 sowie der 31. Januar 2020. Insgesamt wurden Berichte unter Bezugnahme auf das NetzDG wie folgt veröffentlicht:

- bezogen für das 1. Halbjahr 2018 für die sozialen Netzwerke Facebook, Twitter, Google+, YouTube, Change.org und Jodel;
- bezogen auf das 2. Halbjahr 2018 für die sozialen Netzwerke Facebook, Twitter, Google+, YouTube, Change.org, Jodel sowie erstmals für SoundCloud;
- bezogen auf das 1. Halbjahr 2019 für die sozialen Netzwerke Facebook, Twitter, Google+, YouTube, Change.org, Jodel sowie erstmals für Instagram und Reddit;
- bezogen auf das 2. Halbjahr 2019 für die sozialen Netzwerke Change.org, Reddit, Jodel, Facebook, YouTube, Twitter, Instagram und erstmals TikTok.

Alle veröffentlichten Berichte prüft das BfJ jeweils daraufhin, ob die Unternehmen grundsätzlich der Berichtspflicht nach § 2 NetzDG unterliegen. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben, erfolgt die weitergehende Prüfung, ob die Berichte den gesetzlichen Anforderungen des § 2 NetzDG entsprechen und alle Informationspflichten ausreichend erfüllt wurden.

Nach Auffassung des BfJ enthielten die für das 1. Halbjahr 2018 veröffentlichten Berichte zu nahezu allen Berichtspflichten des § 2 Absatz 2 NetzDG unzureichende Informationen. Durch Anhörungen im Rahmen von Bußgeldverfahren nach dem NetzDG konnte auf die Anbieter sozialer Netzwerke eingewirkt werden, so dass einige ihr Berichtsverhalten in den Folgeberichten angepasst und deutlich verbessert haben.

Wegen des defizitär ausgestalteten Berichts für das 1. Halbjahr 2018 wurde am 2. Juli 2019 gegen den Anbieter von Facebook ein Bußgeldbescheid erlassen. Die festgestellten Verstöße gegen die Berichtspflicht nach § 2 NetzDG wurden mit einem Bußgeld von 2 Millionen Euro geahndet. Vorgeworfen wurde im Wesentlichen, dass der Bericht nur einen geringen Teil der erhaltenen Beschwerden über rechtswidrige Inhalte abbildete, da sich Facebook entschieden hatte, nur über das seitens Facebook relativ versteckt und schwer bedienbar eingerichtete sogenannte NetzDG-Meldeformular eingehende Beanstandungen als NetzDG-

Beschwerden zu werten. Weitere Beanstandungen betreffen die Informationspflichten zur Organisation, Kompetenz und Schulung der Mitarbeiter sowie zu der Rückmeldung an den Beschwerdeführer und den Nutzer. Da der Anbieter von Facebook gegen den Bußgeldbescheid des BfJ fristgerecht Einspruch eingelegt hat, ist der Bescheid nicht rechtskräftig.

Gegen alle Netzwerkanbieter, die im zeitlichen Zusammenhang mit den gesetzlichen Veröffentlichungsfristen einen „Transparenzbericht“ im Bundesanzeiger oder auf der Homepage bekannt gemacht haben, wurden Verfahren eingeleitet. In diesen Verfahren wurde vorrangig zunächst geprüft, ob die Plattformen, auf die sich die Berichterstattung bezieht, die Netzwerkeigenschaften nach § 1 Absatz 1 und Absatz 2 NetzDG erfüllen und die Anbieter der Berichtspflicht nach dem NetzDG unterliegen.

Das BfJ leitete darüber hinaus Verfahren auch gegen einige Anbieter sozialer Netzwerke ein, die keinen Transparenzbericht veröffentlicht haben. Hier geht es jeweils um die Frage, ob die Betroffenen verpflichtet waren, einen Bericht zu erstellen und zu veröffentlichen.

#### **bb) Bußgeldverfahren im Zusammenhang mit den Meldewegen**

Nach § 3 Absatz 1 Satz 2 NetzDG müssen Anbieter sozialer Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland ein leicht erkennbares, ständig verfügbares und unmittelbar erreichbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung stellen. Im Zusammenhang mit dieser Pflicht hat das Bundesamt für Justiz bis zum 31. Mai 2020 21 Verfahren eingeleitet.

Diese Verfahren waren in den ersten rund zweieinhalb Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes von herausgehobener Bedeutung. Die Meldewege sind die Kommunikationskanäle für Nutzer, die einen möglicherweise rechtswidrigen Inhalt beim Netzwerk zur Überprüfung stellen möchten, um anschließend die Löschung oder Sperrung zu bewirken. Da die Netzwerke nicht eigeninitiativ nach strafbaren Inhalten suchen müssen, sind die Meldewege von zentraler Bedeutung für die Entfernung strafrechtlich relevanter Inhalte. Dementsprechend verwendet das BfJ einen erheblichen Ermittlungsaufwand auf die Prüfung der Meldeverfahren.

Sehr aufwändig im Beweisermittlungsverfahren gestaltet sich die Beweiserhebung und Beweissicherung. Die Praxis hat gezeigt, dass sich die Darstellung, der Ablauf und die Begrifflichkeiten der Meldewege je nach verwendetem Endgerät und zum Teil auch je nach



verwendeter Software unterscheiden. Hierdurch bedingt ist die gesetzeskonforme Ausgestaltung der Meldeverfahren auf jedem Endgerät gesondert zu sichten, beweiszusichern und auszuwerten. Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass sich die eingerichteten Meldeverfahren nicht in allen Details stets gleich präsentieren. Vielmehr sind häufige Änderungen bei der Ausgestaltung der Meldewege festzustellen, die sich nach Ablauf einiger Tage, zum Teil aber auch erst nach mehreren Wochen, in der Regel wieder revidieren. Um festzustellen, ob und wann der Anbieter eines Netzwerks eine auf Dauer angelegte Änderung eines Meldewegs implementiert hat, bedarf es folglich einer engmaschigen, regelmäßigen Beweissicherung, die alle verfügbaren Endgeräte und darüber hinaus auch unterschiedliche Software umfasst.

Damit adäquat und zeitnah auf Veränderungen der Meldewege reagiert werden kann, ist die regelmäßige vergleichende Aus- und Bewertung des gewonnenen Beweismaterials erforderlich.

Soziale Netzwerke, die Meldewege im Sinne von § 3 Absatz 1 Satz 2 NetzDG einrichten müssen, haben in der Regel jene Meldeverfahren, die schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes bestanden, nämlich für Beschwerden nach den eigenen Nutzungsbedingungen oder Gemeinschaftsstandards, unverändert beibehalten. Den Meldeweg für Beschwerden nach dem NetzDG haben sie ergänzend, also neben dem hergebrachten Verfahren, eingerichtet. Ein zentrales Element dieser NetzDG-Meldewege ist regelmäßig ein Formular, auf das der Hinweisgeber geleitet wird, um die Beschwerde über einen rechtswidrigen Inhalt bei dem sozialen Netzwerk zu erheben.

Allen soweit betrachteten und im Hinblick auf das NetzDG eingerichteten Meldewegen war gemeinsam, dass der Einstieg nicht unmittelbar an den Inhalten zu finden war. Da jedoch der verständige Nutzer, der einen Inhalt als rechtswidrig beanstanden will, intuitiv zunächst im unmittelbaren Umfeld des Inhalts nach einer Meldemöglichkeit sucht, ist die Anbindung an den Inhalt eine unabdingbare Voraussetzung für einen nutzerfreundlich gestalteten Meldeweg im Sinne der gesetzlichen Vorgaben. Weitere Beanstandungen betrafen den Ablauf der Verfahren, den zwar jeder der betroffenen Anbieter individuell gestaltete, der jedoch auf allen Plattformen mehr als zwei Verfahrensschritte („Klicks“) bis zum Erreichen des NetzDG-Formulars erforderte. Dabei war der jeweils nächste Verfahrensschritt oft nicht intuitiv, gelegentlich sogar erst nach der Lektüre umständlicher Erläuterungen auffindbar.

Durch Anhörungen, die im Rahmen von Bußgeldverfahren erfolgten, konnten die Anbieter sozialer Netzwerke teilweise zu im Einzelfall weitreichenden Änderungen und wesentlichen Verbesserungen veranlasst werden.

## **b) Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen § 5 NetzDG**

Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen § 5 NetzDG betreffen die Auskunftspersonen, die soziale Netzwerke im Zusammenhang mit dem NetzDG in Deutschland benennen müssen. Dabei handelt es sich zum einen um Zustellungsbevollmächtigte und zum anderen um empfangsberechtigte Personen. Die Pflicht zur Benennung dient vor allem der Verfahrensbeschleunigung in gerichtlichen Verfahren sowie bei ordnungsbehördlichen Verfahren im Zusammenhang mit rechtswidrigen Inhalten. Das gilt insbesondere für die Vorgabe zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten im Inland; sie macht im Einzelfall, soweit in Verfahren nach dem NetzDG Schriftstücke zuzustellen sind, das beschwerliche und langwierige Verfahren der internationalen Rechtshilfe entbehrlich.

Während die Pflichten im Zusammenhang mit den Transparenzberichten und den Meldewegen nur für große soziale Netzwerke gelten, welche die unter a) beschriebenen Schwellenwerte überschreiten, normiert § 5 NetzDG Pflichten für alle sozialen Netzwerke, unbeschwerlich ihrer Größe und der Anzahl ihrer registrierten Nutzer im Inland; es müssen lediglich die Netzwerkeigenschaften im Sinne von § 1 Absatz 1 NetzDG vorliegen.

### **aa) Benennung von Zustellungsbevollmächtigten**

Gemäß § 5 Absatz 1 NetzDG sind Anbieter sozialer Netzwerke verpflichtet, auf ihrer Homepage leicht erkennbar und unmittelbar erreichbar einen Zustellungsbevollmächtigten im Inland zu benennen. An diese Person können Zustellungen in Verfahren nach § 4 NetzDG oder in Gerichtsverfahren vor deutschen Gerichten wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte bewirkt werden. Dies gilt auch für die Zustellung von Schriftstücken, die solche Verfahren einleiten.

Entsprechende Ermittlungen nimmt das BfJ in der Regel, aber nicht ausschließlich, von Amts wegen auf. Da die Anbieter sozialer Netzwerke die Person des Zustellungsbevollmächtigten auf ihrer Plattform in leicht erkennbarer und unmittelbar erreichbarer Weise kenntlich machen müssen, erfolgt jeweils eine Sichtung der Plattform. Sind Informationen

zu einem Zustellungsbevollmächtigten nicht zur Verfügung gestellt und sind die Eigenschaften eines sozialen Netzwerks im Sinne von § 1 Absatz 1 NetzDG zu bejahen, erscheint der Verdacht eines Pflichtenverstoßes begründet.

Der Pflicht zur Benennung von Zustellungsbevollmächtigten sind einige, vor allem die großen sozialen Netzwerke nachgekommen. Bei anderen sozialen Netzwerken fehlt eine Benennung. Weil einige Netzwerkanbieter ihren Sitz im nicht-europäischen Ausland haben, musste die Zustellung der Anhörungsschreiben wegen dieses Verstoßes im Wege internationaler Rechtshilfe betrieben werden. Da es sich bei dem NetzDG um ein neues Gesetz handelte und weltweit bislang keine vergleichbare Gesetzgebung existierte, gab es keine Erfahrungen, wie die ersuchten ausländischen Behörden mit den Rechtshilfeersuchen umgehen würden. In einigen Verfahren wurde internationale Rechtshilfe geleistet, andere Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Erfolgreich zugestellt werden konnten die Anhörungsschreiben insbesondere in den USA. Ob andere Staaten den Anträgen auf internationale Rechtshilfe ebenfalls stattgeben und ob die Zustellung dort ebenfalls ermöglicht wird, ist offen. Grundsätzlich ist in jedem einzelnen Verfahren der internationale Rechtshilfeweg zu beschreiten. Die Verfahren sind mit der Unsicherheit behaftet, dass die Sanktionswürdigkeit der Nichtbenennung eines Zustellungsbevollmächtigten in den ersuchten Staaten anders beurteilt werden könnte als in Deutschland. Entsprechend ist für alle weiteren Verfahren absehbar, dass sie eine zeitintensive Bearbeitung erfordern.

#### **bb) Benennung von empfangsberechtigten Personen für Auskunftersuchen von empfangsberechtigten Personen**

Gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 7, 2. Alternative i.V.m. § 5 Absatz 2 NetzDG handelt der Anbieter eines sozialen Netzwerks ordnungswidrig, wenn er für Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde eine empfangsberechtigte Person nicht benennt. § 5 Absatz 2 NetzDG regelt zwar nicht ausdrücklich, wem gegenüber die empfangsberechtigte Person zu benennen ist. In den NetzDG-Bußgeldleitlinien wurde aber klargestellt, dass keine Pflicht zur allgemeinen Veröffentlichung bestehe, da die unter § 5 Absatz 2 NetzDG fallenden Kommunikationskanäle nur durch legitimierte Stellen in Anspruch genommen werden sollen (NetzDG-Bußgeldleitlinien, S. 9, [https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/NetzDG/Leitlinien\\_GeldbuSsen\\_de.pdf?blob=publicationFile](https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/NetzDG/Leitlinien_GeldbuSsen_de.pdf?blob=publicationFile))

[&v=6](#)). Ausreichend sei eine Benennung gegenüber der einzelnen Strafverfolgungsbehörde oder der betreffenden Justizverwaltung.

Es gibt Anbieter sozialer Netzwerke, die ihre empfangsberechtigte Person auf der eigenen Homepage benannt haben, andere haben das BfJ informiert und zum Teil gegenüber den Generalstaatsanwaltschaften ihre empfangsberechtigte Person benannt. Grundsätzlich sind die Erkenntnisse des BfJ jedoch beschränkt, denn nach dem Wortlaut des Gesetzes genügt der Anbieter eines sozialen Netzwerks bereits dann den Vorgaben des § 5 Absatz 2 NetzDG, wenn er auf die individuelle Anfrage der Strafverfolgungsbehörde dieser gegenüber eine empfangsberechtigte Person benennt. Kommt er der Aufforderung indessen nicht nach, erfährt das BfJ nicht ohne Weiteres von der unterbliebenen Benennung der empfangsberechtigten Person. Ein Anfangsverdacht ergibt sich nur in den Fällen, in denen eine anfragende Strafverfolgungsbehörde das mögliche Fehlverhalten des Netzwerkanbieters beim BfJ anzeigt. Das ist in einzelnen Fällen vorgekommen. Erkenntnisse dazu, wie groß die Zahl der Verstöße gegen § 5 Absatz 2 NetzDG insgesamt gewesen sein mag, liegen dem BfJ nicht vor.

Gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 8 i.V.m. § 5 Absatz 2 Satz 2 NetzDG kann zudem die empfangsberechtigte Person selbst ordnungswidrig handeln. Diese Personen dienen inländischen Strafverfolgungsbehörden als Ansprechpartner und sind auskunftspflichtig im Zusammenhang mit Strafverfahren wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte im Netz. Empfangsberechtigte Personen handeln ordnungswidrig, wenn sie auf Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde nicht oder nicht innerhalb der gesetzlichen Frist reagieren. Insofern bestimmt § 5 Absatz 2 Satz 2 NetzDG, dass Auskunftersuchen binnen 48 Stunden nach Zugang zu beantworten sind.

Unmittelbare Kenntnis über den Umgang der empfangsberechtigten Personen mit Auskunftersuchen der Strafverfolgungsbehörden nach § 5 Absatz 2 Satz 2 NetzDG erlangen nur die Strafverfolgungsbehörden. Das BfJ bemüht sich seit Inkrafttreten des NetzDG darum, die Staatsanwaltschaften zu sensibilisieren, dass diese bei Hinweisen auf unzulängliches Antwortverhalten der empfangsberechtigten Personen das BfJ informieren können.

**c) Erkenntnisse aus Vorprüfungsverfahren / Nuttermeldungen**

Soweit Nutzer im Zusammenhang mit den Pflichten der Anbieter sozialer Netzwerke Meldungen an das BfJ vornehmen, betreffen diese überwiegend das Beschwerdemanagement. Gerügt wird beispielsweise, dass ein soziales Netzwerk eine Beschwerde über rechtswidrige Inhalte unzulänglich behandelt habe. Häufig wird beanstandet, dass ein als rechtswidrig gemeldeter Inhalt nicht entfernt wurde. Andere Beanstandungen machen geltend, dass die gesetzlichen Fristen zur Löschung oder Sperrung des Inhalts nicht beachtet wurden oder dass die Begründung für die Entscheidung über den gerügten Inhalt unzureichend gewesen sei. Die gemeldeten Inhalte betreffen weit überwiegend die Straftatbestände

- Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen und Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, §§ 86, 86a StGB;
- Volksverhetzung, § 130 StGB;
- Beleidigung, üble Nachrede, Verleumdung, §§ 185 bis 187 StGB.

Im Zusammenhang mit dem Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen war besonders häufig ein großes soziales Netzwerk betroffen.

Einzelne Fälle rechtfertigen für sich genommen noch nicht die Verhängung einer Geldbuße. Unter gewissen Umständen können die Hinweise, die das BfJ erhält, aber den Anfangsverdacht auf ein mangelhaftes Beschwerdemanagement begründen. Eine Ordnungswidrigkeit zum Beschwerdemanagement liegt dann vor, wenn unterbliebene Löschungen rechtswidriger Inhalte oder die Missachtung der Löschrufen des NetzDG auf einem Organisationsmangel beruhen.

Für Meldungen über die unzureichende Behandlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte stellt das BfJ auf seiner Homepage ein eigens entwickeltes, nutzerfreundliches Online-Formular zur Verfügung. Die Prüfung der einzelnen gemeldeten Inhalte bildet einen personalintensiven und zeitaufwändigen Schwerpunkt der Arbeit des BfJ. Die Erfahrung hat gezeigt, dass „offensichtlich“ rechtswidrige Inhalte im Sinne von § 3 Absatz 2 Nummer 2 NetzDG kaum Gegenstand von Meldungen an das BfJ sind. Vielmehr handelt es sich bei der weit überwiegenden Anzahl von Inhalten, die dem BfJ gemeldet werden, um Sachverhalte, deren Rechtswidrigkeit oder strafrechtliche Unbedenklichkeit sich nicht ohne Weiteres aufdrängt. Ein Fehlverhalten im Zusammenhang mit dem Umgang einer Beschwerde über einen rechtswidrigen Inhalt setzt voraus, dass der Inhalt gegen mindestens einen der nach dem NetzDG relevanten Straftatbestände nach § 1 Absatz 3 NetzDG verstößt. Daher

erfordert jeder gemeldete Inhalt eine gutachterliche juristische Bewertung des Unrechtsgehalts. Alle aufgrund des jeweiligen individuellen Sachverhalts in Betracht kommenden Straftatbestände werden gutachterlich geprüft und es wird ein Behandlungsvorschlag erarbeitet.

Erweist der Inhalt sich als nicht strafrechtlich relevant, wird das Einzelverfahren eingestellt. Die meldende Person erhält eine entsprechende Mitteilung. Wird der Inhalt indessen als rechtswidrig im Sinne des NetzDG erkannt, so dass er vom Anbieter des Netzwerks aufgrund der Meldung des Beschwerdeführers hätte entfernt werden müssen, wird der Inhalt zum einen im Hinblick auf die Pflicht, ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorzuhalten (§ 3 Absatz 1 Satz 1 NetzDG), daraufhin geprüft, ob er Anhaltspunkte für ein systemisches Versagen bietet (Ordnungswidrigkeit nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 NetzDG). Zum anderen übermittelt das BfJ den geprüften Inhalt im Rahmen einer verfahrensübergreifenden Mitteilung nach § 49a OWiG an die Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft Köln (ZAC), um die Strafverfolgung des Nutzers sicherzustellen, der den Inhalt verbreitet hatte. Hierauf wird unter d) näher eingegangen.

Ergeben sich aufgrund der Meldungen im Zusammenhang mit dem Beschwerdemanagement Anhaltspunkte für einen Organisationsmangel im Sinne eines systemischen Versagens, kann das BfJ gegen den Anbieter des betreffenden sozialen Netzwerks ein Bußgeld verhängen.

Nach § 4 Absatz 5 NetzDG soll das BfJ über die Rechtswidrigkeit der gemeldeten Inhalte vorab eine gerichtliche Entscheidung herbeiführen, wenn es die Entscheidung im Bußgeldverfahren darauf stützen möchte, dass der Anbieter eines sozialen Netzwerks Inhalte nicht gelöscht oder gesperrt hat, obwohl sie ihm als rechtswidrige Inhalte gemeldet worden waren. Vorab ist die Stellungnahme des sozialen Netzwerks einzuholen. Zu einem derartigen Verfahren ist es bisher nicht gekommen. Zwar sind dem BfJ rechtswidrige Inhalte bekannt geworden, die Prüfung von Komplexen möglichen systemischen Versagens ist aber nicht abgeschlossen.

#### **d) Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen**

Nach § 4 Absatz 4 NetzDG ist das BfJ zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach dem NetzDG. Hierbei kooperiert das BfJ mit Polizei- und

Strafverfolgungsbehörden zum Beispiel hinsichtlich der Identifizierung von Nutzern, die rechtswidrige Inhalte auf den Plattformen der sozialen Netzwerke verbreiten, darüber hinaus bei der persönlichen Vernehmung von Zeugen und bei der Gewährleistung der Strafverfolgung. Infolgedessen hat sich das BfJ nach Inkrafttreten des NetzDG insbesondere um eine produktive Zusammenarbeit mit den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in Bonn und Köln bemüht. Gegenstand einer regelmäßigen Zusammenarbeit sollte insbesondere die oben unter c) bereits erwähnte Weitergabe von Informationen zu strafbaren Inhalten im Wege verfahrensübergreifender Mitteilungen nach § 49a OWiG sein, um die Strafverfolgung jener Nutzer sicherzustellen, die die dem BfJ gemeldeten rechtswidrigen Inhalte verbreitet haben. Aus diesen Bemühungen ist eine Kooperation mit der Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft Köln (ZAC) erwachsen. Die ZAC wurde als zentrale Ansprechstelle für grundsätzliche verfahrensunabhängige Fragestellungen aus dem Bereich der Cyberkriminalität für Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden sowie für sonstige Behörden Nordrhein-Westfalens, anderer Länder und des Bundes eingerichtet. Aufgrund eines Erlasses des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. August 2018 wurde der ZAC die zentrale Zuständigkeit für politisch motivierte und in den Ordnungswidrigkeiten nach dem NetzDG inzident zu prüfende Straftaten zugewiesen.

Da Personen, die strafrechtlich relevante Inhalte im Internet verbreiten, ihre Identität regelmäßig verschleiern, ist es dem BfJ nur selten möglich, die zuständige örtliche Strafverfolgungsbehörde zu ermitteln. Seit Inkrafttreten des landesministeriellen Erlasses meldet das BfJ alle Inhalte zentral an die ZAC. Diese ermittelt in enger Zusammenarbeit mit dem Landeskriminalamt des Landes Nordrhein-Westfalen die Identität des Täters. Hat dieser seinen Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen, führt die ZAC das Verfahren bis zu seinem Abschluss selbst. Anderenfalls gibt sie das Verfahren an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der anderen Bundesländer mit der Bitte um Übernahme in eigener Zuständigkeit ab.

Die Zusammenarbeit mit der ZAC hat sich für die Bußgeldverfahren des BfJ als äußerst förderlich erwiesen und ist aus verfahrensökonomischer Sicht ausdrücklich zu begrüßen. Die Verfahrensabläufe konnten wesentlich vereinfacht und effektiver gestaltet werden. Für die Kommunikation zwischen dem BfJ und der ZAC, insbesondere für den Versand von Dokumenten, wurde eine auf justizeigenen Rechnern betriebene Software entwickelt, die sogenannte ZACBOX. Die ZACBOX dient als digitaler Übermittlungsweg ausschließlich dem Datenaustausch.

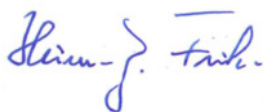
Den weiteren Verlauf der Verfahren bei den Strafverfolgungsbehörden hält das BfJ durch regelmäßige Sachstandsfragen nach. Erfolgt eine Einstellung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, erhält das BfJ eine Einstellungsnachricht. Die ZAC gibt dem BfJ vor der Einstellung eines Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme.

### 3. Fazit

In den Entstehungsmaterialien des NetzDG ist das Ziel formuliert, mit den bußgeldbewehrten Compliance-Regeln die Anbieter von sozialen Netzwerken zu einer zügigeren und umfassenderen Bearbeitung von Beschwerden insbesondere zu Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten anzuhalten (Bundestags-Drucksache 18/12356, S. 2). Nach knapp drei Jahren praktischer Erfahrung kann aus Sicht des BfJ eine positive Bilanz gezogen werden. So haben die Anbieter von sozialen Netzwerken ihre Geschäftsprozesse an die gesetzlichen Regelungen angepasst, indem sie etwa ein Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung stellen. Auch haben sie inländische Zustellungsbevollmächtigte benannt und unterrichten die Öffentlichkeit halbjährlich im Rahmen der Transparenzberichte.

In den knapp drei Jahren seit Inkrafttreten des NetzDG haben sich überdies keinerlei Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Anbieter sozialer Netzwerke aus Furcht vor möglichen Bußgeldern des BfJ Beiträge ihrer Nutzer übereilt und ungerechtfertigt löschen oder sperren würden (sogenanntes Overblocking).

Bislang sind die Bußgeldverfahren das zentrale und einzige Mittel des BfJ, die Anforderungen des NetzDG gegenüber den sozialen Netzwerken durchzusetzen. Dieses rein repräsentive Instrumentarium folgt letztlich den Regelungen des Strafverfahrens, § 46 OWiG. Jeder Kontakt mit den Anbietern sozialer Netzwerke steht dort unter den streng formalen Regeln einer Beschuldigtenvernehmung. Die zusätzlichen Möglichkeiten des Verwaltungshandelns, die der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes eröffnet, haben aus Sicht des BfJ das Potential, den Umgang mit den sozialen Netzwerken erheblich zu vereinfachen.



(Heinz-Josef Friehe)