



POSTANSCHRIFT Bundesamt für Justiz, 53094 Bonn

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht
und Verbraucherschutz

Platz der Republik 1
11011 Berlin

per Email:
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 1 - 4090/2-3 - NetzDG - 54/2019

DATUM Bonn, 13. Mai 2019

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 15. Mai 2019 zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz

Mit Schreiben vom 10. April 2019 wurde ich eingeladen, als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), 15. Mai 2019, teilzunehmen. Das Bundesamt für Justiz (BfJ) ist die für die Durchführung dieses Gesetzes zuständige Verwaltungsbehörde. Daher bedanke ich mich für die Gelegenheit, über die entsprechenden Erfahrungen des Bundesamts berichten zu können. Die Bundestags-Drucksachen 19/81, 19/218, 19/5950 und 19/204, die Gegenstand der Anhörung sind, lagen mir vor.

1. Überblick

Das NetzDG ist am 10. Oktober 2017 in Kraft getreten. Unter Berücksichtigung einer Übergangsphase waren soziale Netzwerke im Anwendungsbereich des Gesetzes verpflichtet, bis zum 1. Januar 2018 die neu festgelegten Pflichten umzusetzen. Verstöße gegen diese Pflichten können mit einer Geldbuße bis zu 50 Millionen Euro geahndet werden. Das BfJ ist die zuständige Verfolgungsbehörde für die Ordnungswidrigkeiten nach dem NetzDG (§ 4 Abs. 4 NetzDG i.V.m. § 36 Abs. 1 OWiG). Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) übt die Fach- und Rechtsaufsicht aus.

Am 22. März 2018 wurden „Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen im Bereich des Netzwirkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)“ erlassen. Die NetzDG-Bußgeldleitlinien sind für das BfJ verbindliche Verwaltungsgrundsätze für die Ausübung des Ermessens bei der Einleitung eines Bußgeldverfahrens sowie bei der Bemessung einer etwaigen Geldbuße. Die Bußgeldleitlinien sind auf der Homepage des BfJ abrufbar (https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/NetzDG/Leitlinien_Geldbussen_de.html).

Nach dem NetzDG hat das BfJ im Schwerpunkt die Aufgabe, die Verstöße gegen das NetzDG im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren zu sanktionieren. Diese Ermittlungstätigkeit des BfJ auf Grundlage des NetzDG lässt sich aktuell anhand folgender Ermittlungsschwerpunkte darstellen:

Ein wichtiger Schwerpunkt ist die Prüfung der sog. Meldewege der Netzwerke. Dabei geht es um die Frage, ob die großen sozialen Netzwerke (mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland) entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 2 NetzDG jeweils ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, sog. NetzDG-Meldewege, zur Verfügung stellen. Die Beantwortung dieser Frage hat erhebliche Bedeutung. Die NetzDG-Meldewege sind wichtige Kommunikationskanäle; denn über sie können Nutzer, die sich beim Netzwerk über einen strafbaren Inhalt beschweren wollen, diesen Inhalt dem Netzwerk zur Kenntnis geben und eine entsprechende Prüfung veranlassen. NetzDG-konform ausgestaltete Meldewege sollen dazu führen, dass es für die Nutzer in einer Vielzahl von Fällen leichter und einfacher wird, strafbare Inhalte dem Netzwerk zur Kenntnis zu geben. Wenngleich das BfJ in diesem Bereich aktuell eher eine begrenzte Anzahl von Verfahren führt, haben diese Verfahren doch eine herausgehobene Bedeutung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit des BfJ ist die Prüfung, ob die halbjährlichen Transparenzberichte der sozialen Netzwerke mit dem NetzDG vereinbar sind. Auch hier gibt es Ermittlungsverfahren. Der Zahl nach sind sie überschaubar, doch haben die einzelnen Verfahren herausgehobene Bedeutung, weil die Berichte einerseits für die Öffentlichkeit wichtig sind und andererseits auch vom Umfang her einen hohen Ermittlungsaufwand erfordern.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das BfJ auf seiner Homepage ein Online-Formular zur Verfügung stellt. Über dieses Formular gehen Rügen von Nutzern zu einem unzureichenden Umgang sozialer Netzwerke mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte ein. Die Prüfung einzelner Rügen, z.B. mit dem Vorwurf, dass ein Netzwerk trotz Beschwerde einen Inhalt nicht gelöscht habe, stellt den Ausgangspunkt für einen weiteren Schwerpunkt der

Arbeit des BfJ dar. Denn wenn sich hier aufgrund des Umgangs eines Netzwerkes mit Beschwerden der Nutzer Anhaltspunkte ergeben, dass bei einem Netzwerk ein systemisches Versagen beim Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorliegt, kommt ein Verstoß gegen die im NetzDG vorgegebenen Organisationspflichten zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (§ 3 Abs. 1 Satz 1 NetzDG) in Betracht.

Einen vierten Schwerpunkt der Ermittlungsarbeit des BfJ bildet die Frage, ob die sozialen Netzwerke die durch das NetzDG geforderten inländischen Ansprechpartner benannt haben. Dabei geht es einerseits um sog. Zustellungsbevollmächtigte, aber auch um die sog. empfangsberechtigten Personen. Letztere dienen als Ansprechpartner für inländische Strafverfolgungsbehörden. Insofern prüft das BfJ auch das Antwortverhalten der empfangsberechtigten Personen in Einzelfällen, v.a. gegenüber Staatsanwaltschaften.

Derzeit befinden sich Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit den Meldewegen, den Transparenzberichten und den Pflichten zur Benennung von Zustellungsbevollmächtigten und empfangsberechtigten Personen im Anhörungsstadium. Soweit Akteneinsichtsgesuche und Anträge auf die Verlängerung der Frist zur Stellungnahme erfolgten, wurde ihnen entsprochen. Zum Teil liegen Stellungnahmen der Verteidigung inzwischen vor. Diese werden derzeit ausgewertet.

2. Meldewege

Neben den Pflichten, die alle sozialen Netzwerke im Sinne von § 1 Abs. 1 NetzDG treffen, normiert das NetzDG weitere Pflichten, die nur soziale Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland treffen.

Eine dieser Pflichten großer sozialer Netzwerke ist die Pflicht zur Vorhaltung eines Übermittlungsverfahrens für Beschwerden über rechtswidrige Inhalte nach § 3 Abs. 1 Satz 2 NetzDG (sog. NetzDG-Meldeweg).

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 NetzDG hat der Anbieter eines sozialen Netzwerks ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (Meldewege) zur Verfügung zu stellen. Soziale Netzwerke, die dieser Regelung unterfallen, haben in der Regel einen zusätzlichen NetzDG-Meldeweg eingerichtet. Das BfJ hat von Amts wegen Ermittlungen gegen soziale Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland eingeleitet und die

verfügbaren Meldewege überprüft. Die Meldewege von vier Netzwerken ergaben Anhaltspunkte für eine Beanstandung. Da die konkrete Ausgestaltung der Meldewege den Netzwerken obliegt, ist hier jedes Netzwerk gesondert zu betrachten. Zudem sind Unterschiede innerhalb der einzelnen Netzwerke zu beachten, z.B. bei den Meldewegen für registrierte sowie für nicht-registrierte Nutzer. Die eingeleiteten Verfahren dazu sind noch nicht abgeschlossen.

3. Berichtspflichten

Nach § 2 Abs. 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. Seit Inkrafttreten des NetzDG waren Berichte zum 31. Juli 2018 für das erste Halbjahr 2018 und zum 31. Januar 2019 für das zweite Halbjahr 2018 zu veröffentlichen. Insgesamt wurden 13 Berichte veröffentlicht, und zwar bezogen auf das 1. Halbjahr 2018 für die sozialen Netzwerke Facebook, Twitter, Google+, YouTube, Change.org und Jodel, bezogen auf das 2. Halbjahr 2018 erneut für die genannten Netzwerke sowie erstmals für SoundCloud. Hinsichtlich der Berichte hat das BfJ jeweils geprüft, ob die Unternehmen grundsätzlich der Berichtspflicht nach § 2 NetzDG unterlagen und bejahendenfalls, ob die vorgelegten Berichte den gesetzlichen Anforderungen entsprachen.

Derzeit befinden sich vier Verfahren im Anhörungsstadium. Sie betreffen jeweils die für das 1. Halbjahr 2018 veröffentlichten Berichte. Das BfJ hat eine Reihe von Beanstandungen erhoben, wobei wegen der kürzlich eingereichten Stellungnahmen der Verteidigung eine abschließende rechtliche Bewertung noch nicht erfolgt ist. Zwei der insgesamt vier angehörten Netzwerke haben aufgrund der Anhörungsschreiben in den Folgeberichten betreffend das 2. Halbjahr 2018 Anpassungen vorgenommen.

Gegen zwei weitere soziale Netzwerke, die keinen Transparenzbericht veröffentlicht haben, wurden Ermittlungsverfahren unter der Fragestellung eingeleitet, ob sie es unter Missachtung des § 2 NetzDG gesetzeswidrig unterlassen haben, einen Bericht zu erstellen und zu veröffentlichen.

4. Komplexe systemischen Versagens, Information der Strafverfolgungsbehörden

Nach § 3 Abs. 1 NetzDG i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 NetzDG muss der Anbieter eines sozialen Netzwerks mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland ein Verfahren zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung stellen, das das Entfernen rechtswidriger Inhalte innerhalb der gesetzlichen Fristen gewährleistet. Werden rechtswidrige Inhalte, die dem Anbieter eines sozialen Netzwerks angezeigt werden, nicht entfernt und indiziert das Versäumnis ein systemisches Versagen, kann das BfJ ein Bußgeld verhängen. Anknüpfungspunkt für das Bußgeld ist also nicht der einzelne Vorgang, sondern es sind die Organisationspflichten der sozialen Netzwerke. Bezogen auf den Zeitraum des ersten Kalenderjahrs nach Inkrafttreten des NetzDG (1. Januar bis 31. Dezember 2018) betrachtet das BfJ derzeit fünf Sachverhalts-Komplexe daraufhin, ob ein systemisches Versagen vorliegen könnte. Die Prüfungen befinden sich in einem Anfangsstadium. Sollte sich ein Verdacht systemischen Versagens bestätigen, wäre ein gerichtliches Vorabentscheidungsverfahren nach § 4 Abs. 5 NetzDG durchzuführen.

Die Einzelverfahren, die den Komplexen systemischen Versagens zugrunde liegen, werden aufgrund von Meldungen eingeleitet, die Nutzer dem BfJ gegenüber abgeben. Mit diesen Meldungen wird in der Regel die unzureichende Behandlung einer Beschwerde über rechtswidrige Inhalte durch ein soziales Netzwerk gerügt. Das BfJ geht jedem Hinweis nach und prüft den beanstandeten Inhalt auf seine Rechtswidrigkeit. Bewertet das BfJ einen Inhalt als rechtswidrig, integriert es zum einen den Inhalt in die Ermittlungen zu den Komplexen systemischen Versagens. Zum anderen betreibt das BfJ im Wege verfahrensübergreifender Mitteilungen nach § 49a OWiG die Strafverfolgung jenes Nutzers, der den rechtswidrigen Inhalt auf der Plattform eines sozialen Netzwerks veröffentlicht hat. Hierzu hat das BfJ eine enge Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden etabliert und arbeitet insbesondere mit der Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft Köln (ZAC) zusammen. 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 verliehen.

5. Regelungen zu Zustellungsbevollmächtigten und empfangsberechtigten Personen

Das NetzDG unterscheidet gemäß § 1 Abs. 2 NetzDG Pflichten, die alle sozialen Netzwerke im Sinne von § 1 Abs. 1 NetzDG betreffen, und Pflichten, die nur „große“ soziale Netzwerke mit mehr als zwei Millionen registrierten Nutzern im Inland treffen. Pflichten für alle sozialen Netzwerke normiert § 5 NetzDG, wonach Zustellungsbevollmächtigte und empfangsberechtigte Personen zu benennen sind.

a) Benennung von Zustellungsbevollmächtigten

Gemäß § 5 Abs. 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.

Der Pflicht zur Benennung von Zustellungsbevollmächtigten auf der eigenen Homepage sind einige, vor allem die großen sozialen Netzwerke nachgekommen. Bei anderen sozialen Netzwerken fehlt eine Benennung. Es wurden entsprechende Bußgeldverfahren eingeleitet, unter anderem gegen sechs soziale Netzwerke mit Sitz in den USA. In Anhörungsschreiben wird den Anbietern dieser Netzwerke vorgeworfen, durch die Nichtbenennung eines Zustellungsbevollmächtigten im Inland gegen die in § 5 Abs. 1 NetzDG normierte Pflicht zu verstoßen. Da diese Unternehmen ihren Sitz im nicht-europäischen Ausland haben, musste für die Bewirkung der Zustellung internationale Rechtshilfe in Anspruch genommen werden.

Soweit die Zustellung inzwischen erfolgen konnte, haben die Unternehmen anwaltliche Vertretungen bestellt und Anträge auf Akteneinsicht sowie auf Verlängerung der Frist zur Stellungnahme gestellt. Den Anträgen wurde entsprochen. Stellungnahmen liegen noch nicht vor; die Stellungnahmefristen laufen noch.

b) Benennung von empfangsberechtigten Personen für Auskunftersuchen von empfangsberechtigten Personen

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 7, 2. Alternative i.V.m. § 5 Abs. 2 NetzDG handelt der Anbieter eines sozialen Netzwerks ordnungswidrig, wenn er für Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde eine empfangsberechtigte Person nicht benennt.

§ 5 Abs. 2 NetzDG regelt nicht ausdrücklich, wem gegenüber die empfangsberechtigte Person zu benennen ist. In den NetzDG-Bußgeldleitlinien wurde klargestellt, dass keine Pflicht zur allgemeinen Veröffentlichung bestehe, da die unter § 5 Abs. 2 NetzDG fallenden Kommunikationskanäle nur durch legitimierte Stellen in Anspruch genommen werden sollen, damit ihre Funktionsweise nicht durch Spam-Nachrichten beeinträchtigt wird (NetzDG-Bußgeldleitlinien, Seite 9, 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 (NetzDG-Bußgeldleitlinien, aaO.). Es gibt soziale Netzwerke, die ihre empfangsberechtigte Person auf der eigenen Homepage benannt haben, andere haben das BfJ informiert und nach Kenntnis des BfJ entsprechend auch gegenüber den Generalstaatsanwaltschaften ihre empfangsberechtigte Person benannt.

c) Antwortverhalten von empfangsberechtigten Personen

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 8 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 2 NetzDG kann zudem die empfangsberechtigte Person selbst ordnungswidrig handeln, wenn sie auf Auskunftersuchen (einer inländischen Strafverfolgungsbehörde) entgegen § 5 Abs. 2 Satz 2 NetzDG nicht reagiert.

Unmittelbare Kenntnis über den Umgang der empfangsberechtigten Personen mit Auskunftersuchen der Strafverfolgungsbehörden nach § 5 Abs. 2 Satz 2 NetzDG erlangen nur die Strafverfolgungsbehörden. Das BfJ bemüht sich daher seit Inkrafttreten des NetzDG intensiv darum, die Staatsanwaltschaften zu sensibilisieren, dass diese bei Hinweisen auf unzulängliches Antwortverhalten der empfangsberechtigten Personen das BfJ informieren können. Auf diese Weise erhält das BfJ ggfs. einen Anfangsverdacht bezüglich eines Fehlverhaltens der empfangsberechtigten Person und kann entsprechende Ermittlungen einleiten.

6. Weitere Vorhaben

a) Monitoring sozialer Netzwerke

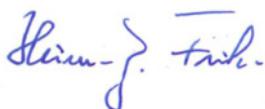
Das BfJ ist nach § 3 Abs. 5 NetzDG berechtigt, die Verfahren sozialer Netzwerke zum Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte durch eine beauftragte Stelle überwachen zu lassen. Im Hinblick auf diese Vorschrift wurde nach Durchführung eines Vergabeverfahrens ein Unternehmen mit der Überwachung des Beschwerdemanagements sozialer Netzwerke beauftragt. Dieses hat seine Arbeit zum 1. Januar 2019 zunächst für eine Vertragslaufzeit von zwei Jahren aufgenommen. Das Monitoring erfolgt in enger Abstimmung mit dem BfJ, welches die zu prüfenden Netzwerke, die zu betrachtenden Straftatbestände und die jeweils zu überwachenden Zeiträume vorgibt.

b) Mechanismen der Selbstregulierung

Nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe b NetzDG können soziale Netzwerke die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit von Inhalten einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung übertragen. Das BfJ ist für die Anerkennung von Stellen als Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung zuständig (§ 3 Abs. 7 NetzDG). Seit Dezember 2018 liegt dem BfJ ein erster entsprechender Antrag vor, der gegenwärtig noch geprüft wird.

7. Fazit

Nach Einschätzung des BfJ ist das NetzDG geeignet, die Durchsetzung des geltenden Rechts im Bereich der Internetkriminalität zu verbessern. Die Transparenzberichte stellen erstmals statistische Daten zum Beschwerdeaufkommen zur Verfügung und geben Einblick in die Praxis der sozialen Netzwerke. Aus Sicht des BfJ besteht im Einzelfall sowohl im Bereich der Meldewege als auch im Bereich des Beschwerdemanagements und des Berichtsverhaltens dennoch weiterhin Optimierungsbedarf. Dementsprechend hat das BfJ auch entsprechende Bußgeldverfahren eingeleitet.



(Heinz-Josef Friehe)