

**Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des
Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen
Netzwerken
(Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG)**

A. Einleitung	1
B. Ziel des Gesetzes	3
I. Die Situation vor dem NetzDG	3
II. Einführung des NetzDG	4
C. Die einzelnen Regelungsbereiche und die Bewertung ihrer Umsetzung	6
I. Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (§ 3 NetzDG)	6
1. § 3 Absatz 1 Satz 1 NetzDG (Beschwerdemanagement)	6
2. § 3 Absatz 1 Satz 2 NetzDG (Meldewege)	7
3. § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 NetzDG (Zielvorgaben)	9
Prüfungsablauf nach Beschwerdeeingang	10
Kenntnisnahme	11
Reaktionszeiten ab Beschwerdeeingang	11
Offensichtlich rechtswidrige Inhalte	14
Regelfrist und Ausnahmen bei nicht offensichtlich rechtswidrigen Inhalten	15
Speicherfrist	16
Informationspflichten	16
4. § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3 NetzDG (Dokumentationspflicht)	17
5. § 3 Absatz 4 NetzDG (Organisation Beschwerdemanagement)	17
6. § 3 Absatz 5 NetzDG (Monitoringstelle)	18
7. § 3 Absatz 6 bis 9 NetzDG (Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung)	18
8. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung	19
Meldewege	20
Fristvorgaben	20
Overblocking	21
Zusammenfassung	23
II. Berichtspflicht (§ 2 NetzDG)	23
1. § 2 Absatz 1 NetzDG (Transparenzberichte)	23
2. § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 9 NetzDG (Mindestvoraussetzungen für den Transparenzbericht)	
.....	26
Nummer 1	27
Nummer 2	28
Nummer 3	29
Nummer 4	31
Nummer 5	31
Nummer 6	32
Nummer 7	32
Nummer 8	32
Nummer 9	33

3. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung.....	33
III. Inländischer Zustellungsbevollmächtigter (§ 5 NetzDG).....	35
1. § 5 Absatz 1 NetzDG (Zustellungsbevollmächtigter)	35
Benennung und Darstellung.....	35
Erreichbarkeit	36
2. § 5 Absatz 2 NetzDG (Empfangsberechtigte Person)	36
Benennung.....	36
Antwortverhalten.....	37
3. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung.....	37
IV. Tätigkeit des Bundesamtes für Justiz.....	38
1. Aufgaben und Praxis des BfJ	38
2. Bußgeldverfahren	39
V. § 14 Absatz 3 bis 5 TMG.....	41
1. Datenschutzrechtliche Erlaubnisnorm	41
2. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung.....	42
<i>D. Erfüllungsaufwand.....</i>	43
<i>E. Fazit.....</i>	44
I. Zielerreichung.....	44
II. Erste Erkenntnisse zu einem möglichen Änderungsbedarf	45

A. Einleitung

Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (BGBl. I S. 3352; im folgenden NetzDG) ist am 1. Oktober 2017 in Kraft getreten. Gemäß der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 18/12356, S. 18) wird die Bundesregierung das Gesetz spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten evaluieren und dem Deutschen Bundestag einen Bericht mit folgenden Schwerpunkten vorlegen:

„Dabei wird die Bundesregierung in fachlich geeigneter Weise prüfen, ob und inwieweit die beabsichtigten Wirkungen auf die sozialen Netzwerke mit Blick auf ihren Umgang mit Beschwerden über Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte erreicht worden sind. Die Bundesregierung wird ferner untersuchen, wie sich der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht. Die Evaluierung wird die Frage nach unbeabsichtigten Nebenwirkungen sowie nach der Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen einschließen.“

Die Bundesregierung legt hiermit den Bericht über das Ergebnis der Evaluierung vor.

Die Evaluierung dient der Kontrolle der Zielerreichung der Regelungskomplexe. Die Maßstäbe für die Ermittlung der Zielerreichung sind hierbei

- die Effektivität, mithin ob und in welchem Umfang die ursprünglich angestrebten Ziele der Regelung erreicht worden sind,
- die Akzeptanz der Regelungskomplexe durch die Adressatinnen und Adressaten, bemessen an der entwickelten Annahme und Anwendung der rechtlichen Regelungen in der Praxis, und
- die Praktikabilität, also die Frage, ob die gesetzlichen Regelungen in der Vollzugspraxis umgesetzt werden können.

Im vorliegenden Bericht werden zunächst die Ziele des Gesetzes und der einzelnen Regelungen dargestellt. Die Zielerreichung wird daraufhin mit den Erkenntnissen aus den einzelnen Evaluierungskomponenten einschließlich der aus ihnen ermittelten Praxiserfahrungen überprüft. Anschließend wird der Grad der Zielerreichung durch das NetzDG und seiner einzelnen Regelungsmechanismen ermittelt. In diesem Zusammenhang soll auch auf gegebenenfalls unbeabsichtigte Nebenwirkungen eingegangen werden.

Grundlage der Evaluierung bilden folgende Komponenten:

1. Juristisches Gutachten zur Evaluierung des NetzDG von Professor Dr. Martin Eifert (Gutachten von Prof. Eifert), Anlage 1.
2. Erkenntnisse des Bundesamts für Justiz (BfJ).
3. Die gemäß § 2 Absatz 1 NetzDG im Bundesanzeiger (gegebenenfalls auch freiwillig) veröffentlichten Transparenzberichte von Anbietern sozialer Netzwerke.
4. Erfüllungsaufwandsmessung des Statistischen Bundesamts (Destatis), Anlage 2.

Stichtag für die Evaluierung ist der 31. Dezember 2019.

Das Gutachten von Professor Eifert untersucht die Regelungsbereiche des NetzDG anhand der Kriterien Zielerreichung, unbeabsichtigte Nebenfolgen sowie Akzeptanz und Praktikabilität. Es stützt sich dabei auf ausgewählte Rechtsprechung, Beiträge aus der Rechtswissenschaft, Erkenntnisse aus einer eigens durchgeführten schriftlichen Befragung unter ausgewählten sozialen Netzwerken, Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände und sonstigen Verbänden), Staatsanwaltschaften, Rechtsanwälten und das BfJ, sowie eine Medienschau. Methodisch stellt das Gutachten im Wege einer juristischen Auslegung die Maßstäbe der Regelungsbereiche des NetzDG dar. Anschließend wird für die einzelnen Regelungsbereiche die praktische Umsetzung ermittelt, um abschließend eine Kontrolle der Zielerreichung vorzunehmen.

Die Erkenntnisse des BfJ beruhen unter anderem auf den bis zum 30. Juni 2020 eingeleiteten Bußgeldverfahren. Eine weitere Erkenntnisgrundlage sind die Untersuchungen der nach § 3 Absatz 5 NetzDG beauftragten Monitoringstelle.

Gemäß § 2 Absatz 1 NetzDG sind Anbieter sozialer Netzwerke verpflichtet, Berichte über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte auf ihren Plattformen zu erstellen. Grundlage für die Evaluierung bilden die veröffentlichten Berichte bis einschließlich des zweiten Halbjahrs 2019. Folgende Anbieter sozialer Netzwerke haben in diesem Zeitraum Transparenzberichte im Bundesanzeiger veröffentlicht:

Facebook Ireland Limited (Facebook und Instagram), Twitter International Company (Twitter), Google Ireland Limited (Google+ und YouTube), Change.org e.V. (Change.org), The Jodel Venture GmbH (Jodel), SoundCloud Ltd. (Soundcloud), Reddit Inc. (Reddit) und TikTok Inc. (TikTok).

Die in der Begründung des NetzDG geschätzte Veränderung des Erfüllungsaufwands ist in der Regel zwei Jahre nach Inkrafttreten des Regelungsvorhabens nachzumessen. Das Statis-

tische Bundesamt (Destatis) hat am 24. März 2020 die Ergebnisse der Erfüllungsaufwandsmessung zum NetzDG übersandt. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für die Untersuchung, ob die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in einem angemessenen Verhältnis zu der festgestellten Regelungswirkung steht.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine Ursachenforschung zu rechtswidrigen Inhalten in sozialen Netzwerken nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung war. Auch in diesem Zusammenhang wird aktuell der bessere Zugang von Wissenschaft und Forschung zu Daten der sozialen Netzwerke (u.a. in der Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss am 17. Juni 2020), aber auch anderer Plattformen in verschiedenen Regelungskontexten diskutiert und ein Bedarf für entsprechende Rechtsgrundlagen formuliert. Entsprechende Lösungen müssten europarechtskonform sein sowie die Forschungsinteressen, den Schutz personenbezogener Daten und den Geheimnisschutz ausbalancieren.

B. Ziel des Gesetzes

Hintergrund des NetzDG ist laut Gesetzesbegründung, dass bei der Beobachtung der Debattenkultur und des Austauschs in sozialen Netzwerken eine massive Veränderung des Diskurses festgestellt wurde (Bundestagsdrucksache 18/12356, S. 11). Die in den sozialen Netzwerken anzutreffende Debattenkultur ist oft aggressiv, verletzend und nicht selten hasserfüllt. Jede und Jeder könne aufgrund der Meinung, der Hautfarbe oder Herkunft, der Religion, des Geschlechts oder der Sexualität diffamiert werden, ohne dass es ein wirksames Beschwerdemanagement gebe und die Anbieter solche Inhalte auf Antrag der Betroffenen löschen. In der Gesetzesbegründung wird betont, dass Hasskriminalität und strafbare Inhalte, die nicht effektiv bekämpft und verfolgt werden, eine große Gefahr für das friedliche Zusammenleben in einer freien, offenen und demokratischen Gesellschaft bergen. Vor diesem Hintergrund bedürfe es einer Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, um objektiv strafbare Inhalte wie Volksverhetzung, Beleidigung, Verleumdung oder Störung des öffentlichen Friedens durch Vortäuschen von Straftaten unverzüglich zu entfernen.

I. Die Situation vor dem NetzDG

Unabhängig vom NetzDG waren und sind Anbieter sozialer Netzwerke nach europäischen Vorgaben dazu verpflichtet, strafbare Inhalte auf ihren Plattformen unverzüglich nach Kenntnisnahme zu entfernen („notice-and-take down“). Ausgangspunkt für das NetzDG war die Feststellung, dass trotz dieser Vorgaben Hasskriminalität in sozialen Netzwerken weit verbreit-

tet und die Anbieter der sozialen Netzwerke ihnen zur Kenntnis gebrachte entsprechende Inhalte erst spät und nur vereinzelt zu entfernen schienen. Neben dem verbesserungsbedürftigen Löschverhalten waren die Meldeinstrumente für Nutzerinnen und Nutzer auf den Plattformen der Anbieter sozialer Netzwerke teilweise nur schwer zu finden. Über die Anzahl der eingehenden Meldungen, die Löschpraxis der Anbieter und die Prüfkriterien, nach denen über die Entfernung eines Inhalts von Seiten der Anbieter entschieden wurde, war ebenfalls nur wenig bekannt. Eine weitere Schwierigkeit stellte außerdem die schlechte Erreichbarkeit der Anbieter sozialer Netzwerke bei der Durchsetzung von Löschanträgen dar, die keine inländischen Ansprechpartner zur Verfügung gestellt hatten.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Anbieter der sozialen Netzwerke eine besondere Verantwortung haben, wenn es um entschlossenes Vorgehen bei der Bekämpfung von Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten in sozialen Netzwerken geht.

Die zunehmende Verbreitung von Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten in den großen sozialen Netzwerken hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) bereits im Jahr 2015 dazu veranlasst, eine Task Force mit den Betreibern von sozialen Netzwerken sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft einzurichten. Die in der Task Force vertretenen Anbieter sozialer Netzwerke sagten dabei zu, den Umgang mit Hinweisen auf Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte auf ihren Plattformen zu verbessern. Die Anbieter verpflichteten sich, anwenderfreundliche Mechanismen zur Meldung kritischer Beiträge einzurichten und die Mehrzahl der gemeldeten Beiträge mit sprachlich und juristisch qualifizierten Teams innerhalb von 24 Stunden zu prüfen und zu löschen. Maßstab der Überprüfung eines Inhalts war dabei deutsches Strafrecht.

Um die Bemühungen der Anbieter der sozialen Netzwerke von unabhängiger Seite zu überprüfen, wurde von „jugendschutz.net“ im Juli / August 2016 und Januar / Februar 2017 ein Monitoring der Löschpraxis der an der Task Force beteiligten sozialen Netzwerke durchgeführt. Dabei wurde deutlich, wie unterschiedlich die Beschwerden gegen Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte bearbeitet wurden, wenn Nutzerinnen und Nutzer diese eingereicht hatten. YouTube löschte in 90 Prozent der Nutzerbeschwerden strafbare Inhalte; Facebook hingegen löschte nur in 39 Prozent und Twitter sogar nur in 1 Prozent der Fälle. Reichte „jugendschutz.net“ denselben Inhalt anschließend als Organisation beim Anbieter ein, waren die Erfolgsquoten deutlich höher und nahezu alle Inhalte wurden letztendlich entfernt.

II. Einführung des NetzDG

Angesichts der Tatsache, dass die Selbstverpflichtungen der sozialen Netzwerke nicht ausreichend wirkten und es erhebliche Probleme bei der Durchsetzung des geltenden Rechts gab, hat der Gesetzgeber beschlossen, dass es der Einführung bußgeldbewehrter Compliance-Regeln bedurfte, um effektiv und unverzüglich gegen Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte im Netz vorgehen zu können.

Der Deutsche Bundestag hat vor diesem Hintergrund am 30. Juni 2017 das NetzDG beschlossen, das erstmals die oben genannten Vorgaben festschrieb. Das NetzDG trat am 1. Oktober 2017 in Kraft.

Mit dem NetzDG werden die Anbieter großer sozialer Netzwerke, die über mindestens zwei Millionen registrierte Nutzerinnen und Nutzer im Inland im Sinne des § 1 Absatz 2 NetzDG verfügen, unter anderem nach §§ 2 und 3 NetzDG dazu angehalten, ihre Löschpraxis transparenter zu gestalten und effektive Beschwerdesysteme zum Umgang mit rechtswidrigen Inhalten vorzuhalten. Rechtswidrig im Sinne des NetzDG sind dabei gemäß § 1 Absatz 3 NetzDG Inhalte im Sinne bestimmter ausdrücklich genannter Straftatbestände des Strafgesetzbuches, sofern diese nicht gerechtfertigt sind. Verstöße gegen diese Pflichten können gemäß § 4 NetzDG mit Bußgeldern gegen das Unternehmen und die Aufsichtspflichtigen durch das zuständige Bundesamt für Justiz geahndet werden.

Das NetzDG baut auf dem sich aus Art. 14 E-Commerce-Richtlinie ergebenden „Notice-and-Take-down“ Verfahren auf. Es konkretisiert die aufgrund der zivilrechtlichen Vorgaben bestehenden Verpflichtungen der Anbieter, nach Kenntnis von einer Rechtsverletzung unverzüglich tätig zu werden, um die Rechtsverletzung abzustellen (zum Beispiel sogenannte Störerhaftung). Entsprechend der E-Commerce-Richtlinie zwingt das NetzDG die Anbieter nicht dazu, aktiv nach Rechtsverletzungen zu suchen beziehungsweise diese aufzuspüren. Vielmehr obliegt es ihnen lediglich, konkrete gemeldete Inhalte zu prüfen und gegebenenfalls zu entfernen beziehungsweise zu sperren. Da die Anbieter keine Nachforschungspflicht trifft, ist entscheidend, dass Nutzerinnen und Nutzer den Anbietern die rechtswidrigen Inhalte auf eine nutzerfreundliche Art übermitteln können, damit diese davon Kenntnis erlangen. Vor Einführung des NetzDG waren die Meldewege teilweise schwer zu finden.

Die im Rahmen der Task Force von den Anbietern freiwillig eingegangenen Verpflichtungen wurden durch die bußgeldbewehrten Compliance-Pflichten des NetzDG abgelöst. Das zuvor nur schwer zu durchschauende Löschverhalten der Anbieter sozialer Netzwerke sollte durch die Berichtspflicht für die Öffentlichkeit verständlich aufbereitet werden. Darüber hinaus muss das Beschwerdeverfahren der Anbieter sozialer Netzwerke gewährleisten, dass offensichtlich

rechtswidrige Inhalte binnen 24 Stunden und sonstige rechtswidrige Inhalte grundsätzlich binnen sieben Tagen gelöscht werden. Ausnahmen von dieser Frist gelten für kompliziertere Fälle, beispielsweise wenn die Rechtswidrigkeit eines Inhalts von der Unwahrheit einer aufgestellten Behauptung abhängt oder wenn soziale Netzwerke die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit eines Inhalts an eine anerkannte Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung übergeben, die die Rechtswidrigkeit bewertet.

Das NetzDG sollte dazu beitragen, dass insbesondere die Anbieter großer sozialer Netzwerke ihrer Verantwortung beim Umgang mit Beschwerden zu strafbaren Inhalten gerecht werden und insofern auch mehr Transparenz schaffen. Das NetzDG hatte hingegen nicht das Ziel, allein und sofort das Problem von strafbarem Hass im Netz umfassend zu lösen. Vielmehr war und ist das NetzDG ein wichtiger Baustein im Rahmen notwendiger breiterer, auch gesamtgesellschaftlicher langfristiger Anstrengungen zum Schutz des demokratischen Diskurses in der Gesellschaft vor den destruktiven Auswirkungen strafbarer Hassrede und entsprechender Einschüchterungen.

C. Die einzelnen Regelungsbereiche und die Bewertung ihrer Umsetzung

I. Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (§ 3 NetzDG)

§ 3 NetzDG trifft Vorgaben zum Umgang mit Beschwerden von Nutzerinnen und Nutzern über rechtswidrige Inhalte. Dabei betreffen die Vorgaben sowohl eigene Inhalte eines sozialen Netzwerks als auch fremde, also solche, die Nutzerinnen und Nutzer eingestellt haben, ohne dass das soziale Netzwerk sich die Inhalte zu Eigen gemacht hat. Die Vorgabe des § 3 NetzDG dient dazu, dass die Anbieter ihren gesetzlichen Verpflichtungen, ab Kenntnis von rechtswidrigen Inhalten diese zu entfernen oder zu sperren, schnell und umfassend nachkommen. § 3 Absatz 1 NetzDG regelt dabei die grundsätzliche Pflicht, ein Beschwerdeverfahren einzurichten. Die Absätze 2 und 3 beschreiben die näheren Anforderungen an dieses Verfahren. Vorgesehen ist dabei laut Gesetzesbegründung eine Weiterentwicklung der bestehenden Beschwerdesysteme der Anbieter sozialer Netzwerke. Die Vorgaben enthalten dabei Umsetzungsspielraum für die Anbieter der sozialen Netzwerke hinsichtlich der Implementierung der Vorgaben.

1. § 3 Absatz 1 Satz 1 NetzDG (Beschwerdemanagement)

Absatz 1 legt die Grundsätze für ein wirksames Beschwerdemanagement der Anbieter sozialer Netzwerke fest. Die Anbieter werden nach § 3 Absatz 1 Satz 1 NetzDG verpflichtet, ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Nutzerbeschwerden über rechtswidrige Inhalte vorzuhalten.

Im Hinblick auf die Umsetzung dieser Pflicht heißt es im Gutachten von Professor Eifert, dass die Mehrheit der Anbieter sozialer Netzwerke ein deutschsprachiges Beschwerde- und Prüfverfahren anbieten. Auf die Umsetzung der Pflicht der Vorhaltung eines wirksamen und transparenten Verfahrens für den Umgang mit Nutzerbeschwerden über rechtswidrige Inhalte durch die Anbieter der sozialen Netzwerke im Detail wird in der Umsetzung der Anforderungen der Absätze 2 und 3 eingegangen.

2. § 3 Absatz 1 Satz 2 NetzDG (Meldewege)

§ 3 Absatz 1 Satz 2 NetzDG regelt Vorgaben für die Einrichtung und Ausgestaltung des Verfahrens zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (NetzDG-Beschwerden). Das Verfahren muss nutzerfreundlich, das heißt leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein.

Einige Anbieter (beispielsweise Twitter, Youtube) haben die NetzDG-Meldewege in ihre bereits vorhandenen allgemeinen Meldewege (Flagging-Meldeweg) eingebaut, durch die Beschwerden wegen Nichteinhaltung der anbiereigenen sogenannten Gemeinschaftsstandards eingelegt werden können. Wenn die Nutzerin oder der Nutzer den allgemeinen Einstieg wählt, muss sie beziehungsweise er sich an späterer Stelle entscheiden, ob die Beschwerde eine NetzDG-Beschwerde darstellen soll.

Es haben jedoch nicht alle Anbieter die aufgrund des NetzDG eingerichteten Meldewege in ihre bereits vorhandenen Meldewege integriert. Anstelle der in der Gesetzesbegründung des NetzDG erwarteten Weiterentwicklung der bestehenden Beschwerdesysteme der Anbieter der sozialen Netzwerke bieten verschiedene Anbieter (beispielsweise Facebook, Instagram, Reddit) zwei parallele Meldewege an: Den NetzDG-Meldeweg und den allgemeinen Flagging-Meldeweg für Beschwerden an den Anbieter. Bei diesen Anbietern ist für die Nutzerin beziehungsweise den Nutzer bereits der Einstieg für eine Meldung „zweigeteilt“, das heißt an einer Stelle kann sie / er den „Einstieg“ zum Flagging-Meldeweg wählen und an einer anderen Stelle den „Einstieg“ zum NetzDG-Meldeweg. Dabei wird bei Abgabe einer Meldung über den allgemeinen Flagging-Meldeweg nicht deutlich, dass der Maßstab der inhaltlichen Prüfung nicht auch das Prüfprogramm des NetzDG ist. Meist ist in diesen Fällen der Flagging-Meldeweg direkt

am Inhalt auffindbar, während der NetzDG-Meldeweg in mehreren Fällen über das Impressum oder den Hilfebereich auffindbar ist. Diese von diesen Anbietern gewählte Platzierung des NetzDG-Meldewegs wird dem Gutachten von Professor Eifert zufolge von befragten Rechtsanwälten, NGOs, Berufsverbänden und sonstigen Verbänden explizit gerügt, weil die NetzDG-Meldewege nur mit Mühe auffindbar sind.

Für die Effektivität der Regelungen des NetzDG ist entscheidend, dass den Nutzerinnen und Nutzern gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 NetzDG nutzerfreundliche Kommunikationskanäle zur Übermittlung von Hinweisen auf möglicherweise rechtswidrige Inhalte zur Verfügung gestellt werden (so auch BfJ). Nur bei entsprechenden Hinweisen muss der Anbieter die Inhalte prüfen. Entscheiden sich die Anbieter dazu, den NetzDG-Meldeweg nicht in den bereits vor Einführung des NetzDG existierenden Flagging-Meldeweg zu integrieren, ist laut BfJ nicht ausgeschlossen, dass die Nutzerinnen und Nutzer auf den allgemeinen Flagging-Meldeweg gelenkt werden, wenn das Nebeneinander von Flagging-Meldeweg und NetzDG-Meldeweg nicht ausreichend transparent gemacht wird und der NetzDG-Meldeweg zu sehr versteckt ist. Werden die Nutzerinnen und Nutzer in dieser Form auf den Flagging-Meldeweg gelenkt, ist davon auszugehen, dass auch über diesen Weg NetzDG-Beschwerden eingehen, die aber nicht transparent berichtet werden, weil sie nicht „als NetzDG-Beschwerden“ erfasst werden (Näheres siehe unter C. II. 2. Nummer 3).

Das BfJ verwendet laut eigenen Angaben wegen der hohen Relevanz und Komplexität einen erheblichen Ermittlungsaufwand auf die Prüfung der Meldeverfahren. Es kam bei der Ermittlung zu den Meldewegen einiger Anbieter zu der Einschätzung, dass, insbesondere im Vergleich zu den Flagging-Meldewegen, die unmittelbar am Inhalt zu finden waren, die NetzDG-Meldewege nicht nutzerfreundlich ausgestaltet waren. Auch war das im Rahmen der NetzDG-Meldewege zu beschreitende Verfahren dieser Anbieter oft nicht intuitiv ausgestaltet und übermäßig schwerfällig in der Anwendung.

Die meisten Anbieter fordern die Beschwerdeführer im Rahmen des NetzDG-Meldewegs dazu auf, den gemeldeten Inhalt einem Straftatbestand aus § 1 Absatz 3 NetzDG zuzuordnen. Ein Teil der im Rahmen der Erstellung des Gutachtens von Professor Eifert befragten Rechtsanwälte, NGOs, Berufsverbände und sonstigen Verbände kritisierten diese Ausgestaltung, weil nach ihrer Ansicht die Auswahl wegen der Komplexität und der für den Laien teilweise nur schwer zu unterscheidenden Straftatbestände für Nutzerinnen und Nutzer überfordernd und abschreckend wirken kann. Ein Anbieter (YouTube) verfolgt einen anderen Ansatz und fasst einzelne Straftatbestände unter Oberkategorien zusammen. Die Nutzerin / der Nutzer muss bei diesem Anbieter folglich nicht den konkreten Straftatbestand zur Einreichung einer

NetzDG-Beschwerde auswählen, sondern muss den Inhalt lediglich (weniger fachsprachlichen) Oberbegriffen zuordnen, die die einzelnen Straftatbestände umfassen.

3. § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 NetzDG (Zielvorgaben)

§ 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 NetzDG enthält die gesetzlichen Zielvorgaben für das Beschwerdemanagementsystem der Anbieter sozialer Netzwerke. Geht eine NetzDG-Beschwerde bei einem Anbieter ein, ist der mit der NetzDG-Beschwerde gemeldete Inhalt zunächst auf seine Rechtswidrigkeit hin zu überprüfen. Liegt ein offensichtlich rechtswidriger Inhalt vor, ist der Inhalt innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde zu entfernen oder der Zugang zu ihm zu sperren. Um eine sorgfältige Prüfung bei nicht offensichtlich rechtswidrigen Inhalten zu ermöglichen und um gleichzeitig zu gewährleisten, dass die Bearbeitung dieser Inhalte nicht vernachlässigt wird, ist zur Bearbeitung von diesen Inhalten eine Regelfrist von sieben Tagen vorgegeben. Weitere Vorgaben betreffen einzelne Ausnahmeregelungen, Informations- und Speicherpflichten und andere Organisationspflichten.

Als Ausgangspunkt verlangt § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 1 NetzDG von den Anbietern die unverzügliche Kenntnisnahme und Prüfung der eingehenden NetzDG-Beschwerden. Diese Vorgabe konkretisiert damit die in § 10 des Telemediengesetzes (TMG) enthaltene Verpflichtung für Anbieter von Telemedien (unter anderem Anbieter sozialer Netzwerke), rechtswidrige Inhalte unverzüglich nach Kenntnisnahme zu entfernen oder den Zugang zu ihnen zu sperren. Dabei hat der Anbieter laut Gesetzesbegründung zum NetzDG von einer Beschwerde Kenntnis genommen, wenn die / der befugte Wissensvertreter/in innerhalb des Bearbeitungsteams Kenntnis erlangt hat (Bundestagsdrucksache 18/12356, S. 22). Als befugte/r Wissensvertreter/in ist danach nur derjenige anzusehen, der auch die Vollmacht zur Entfernung oder Sperrung des gemeldeten Inhalts hat. Denn nur dieser könne die von der Vorschrift geforderte Prüfung vornehmen.

§ 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 2 NetzDG fordert von den Anbietern sozialer Netzwerke, offensichtlich rechtswidrige Inhalte binnen 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde zu löschen oder zu sperren. Damit soll nach der Gesetzesbegründung gewährleistet werden, dass evidente Fälle von Hasskriminalität und Gewaltverherrlichung sowie andere offensichtlich strafbare Inhalte von den Plattformen so schnell wie möglich entfernt werden. Ein Inhalt ist danach offensichtlich rechtswidrig, wenn die Rechtswidrigkeit ohne vertiefte Prüfung festgestellt werden kann. Das ist der Fall, wenn diese von geschultem Personal in der Regel sofort, mit zumutbarem Aufwand aber in jedem Fall binnen 24 Stunden erkannt werden kann.

Für gemeldete Inhalte, die nicht offensichtlich rechtswidrig sind, soll § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 3 NetzDG gewährleisten, dass die Anbieter diese innerhalb einer angemessenen Frist, in der Regel innerhalb von sieben Tagen (Regelfrist), sorgfältig prüfen. Damit soll verhindert werden, dass Anbieter allein aufgrund des Zeitdrucks ohne vertiefte Prüfung Beiträge löschen. Gleichzeitig sollen die Anbieter sozialer Netzwerke laut Gesetzesbegründung dazu angehalten werden, alle gemeldeten Inhalte, auch wenn sie nicht offensichtlich rechtswidrig sind, zügig zu bearbeiten und eine Auseinandersetzung mit ihnen nicht zu vernachlässigen.

Zudem kann auch diese Frist in Ausnahmefällen überschritten werden: § 3 Absatz 1 in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a erlaubt eine Überschreitung, wenn die Rechtswidrigkeit des Inhalts von der Wahrheit oder Unwahrheit einzelner Tatsachenbehauptungen oder anderen tatsächlichen Umständen abhängt. Dabei können die Anbieter sozialer Netzwerke den Nutzerinnen und Nutzern, für die der Inhalt zu speichern war, die Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen. Gleichzeitig soll dadurch die Möglichkeit eröffnet werden, externe Expertise bei schwierigen Rechtsfragen einzuholen. Darüber hinaus kann eine Beschwerde bei nicht offensichtlich rechtswidrigem Inhalt an eine anerkannte Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung abgegeben werden, so dass sich die Prüffrist verlängert (Näheres zur Einrichtung siehe C. I. 7.).

Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 4 NetzDG müssen die Anbieter sozialer Netzwerke die entfernten Inhalte zu Beweis Zwecken sichern und für die Dauer von zehn Wochen innerhalb der Europäischen Union beziehungsweise des Europäischen Wirtschaftsraums speichern. Dies dient in erster Linie der Sicherung der Strafverfolgung gegen den Absender einer Nachricht mit strafbarem Inhalt.

§ 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 5 NetzDG schafft die Begründungspflicht der Anbieter gegenüber dem Beschwerdeführer und der Nutzerin / dem Nutzer, für den der Inhalt zu speichern war. Die Pflicht soll sicherstellen, dass ein Nutzer, der gegen die Entfernung oder Sperrung eines für ihn gespeicherten Inhalts vorgehen will, die geeigneten rechtlichen Schritte zur Wahrung seines Grundrechts auf Meinungsfreiheit zeitnah einleiten kann.

Prüfungsablauf nach Beschwerdeingang

Zur Erfüllung der vorgenannten gesetzlichen Vorgaben haben die Anbieter sozialer Netzwerke den Transparenzberichten zufolge bestimmte Prüfungsschritte im Rahmen ihres Beschwerdemanagements eingeführt. Dazu gehören Entscheidungskriterien für die Entfernung und Sperrung von rechtswidrigen Inhalten. Diese sind gemäß § 2 Absatz 2 Nummer 2 NetzDG in den jeweiligen Transparenzberichten aufzuführen.

Den vorliegenden Berichten lässt sich entnehmen, dass die meisten Anbieter sozialer Netzwerke (beispielsweise Facebook, Instagram, Twitter, YouTube, Reddit) NetzDG-Beschwerden einem zweistufigen Prüfungsprozess unterziehen. Der mit einer NetzDG-Beschwerde gemeldete Inhalt wird dabei zunächst anhand des Prüfungsmaßstabs der Gemeinschaftsstandards überprüft (1. Ebene). Wird ein Verstoß gegen die Gemeinschaftsstandards festgestellt, wird der Inhalt weltweit von den Plattformen des Anbieters entfernt. Wird kein Verstoß gegen die Gemeinschaftsstandards festgestellt, wird der Inhalt in einem zweiten Schritt anhand der in § 1 Absatz 3 NetzDG genannten Straftatbestände auf seine Rechtswidrigkeit hin überprüft (2. Ebene). Wird in diesem Schritt die Rechtswidrigkeit bejaht, kommt es zu einer lokalen Sperrung des Inhalts für Deutschland. Für die Prüfungen der ersten und zweiten Ebene sind bei vielen Anbietern (so etwa bei Facebook, Instagram, Twitter, TikTok) laut der Transparenzberichte unterschiedliche Moderationsteams zuständig.

Kenntnisnahme

Angaben zur Umsetzung der Pflicht zur unverzüglichen Kenntnisnahme der eingehenden NetzDG-Beschwerden lassen sich laut Gutachten von Professor Eifert nicht überprüfen. Einige Transparenzberichte berichten allerdings, dass die von den Anbietern eingesetzten Prüfteams rund um die Uhr im Einsatz (TikTok) und automatische Systeme (Facebook) geschaffen worden seien, welche die Meldungen unverzüglich entgegennehmen.

Reaktionszeiten ab Beschwerdeingang

Aus den im Bundesanzeiger von den Anbietern sozialer Netzwerke teilweise freiwillig veröffentlichten Transparenzberichten ergibt sich folgendes Bild hinsichtlich einer Entfernung beziehungsweise Sperrung von Inhalten innerhalb von 24 Stunden:

Anbieter		1. HJ 2018	2. HJ 2018	1. HJ 2019	2. HJ 2019
Facebook	NetzDG-Beschwerden	1.704	1.048	1.050	4.274

Anbieter		1. HJ 2018	2. HJ 2018	1. HJ 2019	2. HJ 2019
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	362 (21 %)	369 (35 %)	349 (33 %)	1.043 (24 %)
	Davon innerhalb von 24 Stunden	-	108 (68 %)	204 (85 %)	488 (87 %)
Instagram	NetzDG-Beschwerden	-	-	252	468
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	-	-	116 (46 %)	221 (47 %)
	Davon innerhalb von 24 Stunden	-	-	23 (61 %)	92 (54 %)
Twitter	NetzDG-Beschwerden	264.818	256.462	503.464	843.527
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	28.645 (11 %)	23.165 (9 %)	46.702 (9 %)	137.171 (16 %)
	Davon innerhalb von 24 Stunden	28.044 (98 %)	22.821 (99 %)	30.880 (66 %)	117.437 (86 %)
YouTube	NetzDG-Beschwerden	214.827	250.957	304.425	277.478
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	58.297 (27 %)	54.644 (22 %)	71.168 (23 %)	71.907 (26 %)
	Davon innerhalb von 24 Stunden	54.199 (93 %)	52.030 (95 %)	62.492 (88 %)	66.309 (92 %)
Reddit	NetzDG-Beschwerden			173	166
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	-	-	110 (64 %)	75 (45 %)
	Davon innerhalb von 24 Stunden	-	-	65 (59 %)	36 (48 %)

Anbieter		1. HJ 2018	2. HJ 2018	1. HJ 2019	2. HJ 2019
TikTok	NetzDG-Beschwerden				1.050
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	-	-	-	50 (5 %)
	Davon innerhalb von 24 Stunden	-	-	-	42 (84 %)
Soundcloud	NetzDG-Beschwerden	106			
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	103 (97 %)		-	-
	Davon innerhalb von 24 Stunden	58 (56 %)		-	-
Change.org	NetzDG-Beschwerden	1.257	996	943	414
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	332 (26 %)	258 (26 %)	82 (9 %)	37 (9 %)
	Davon innerhalb von 24 Stunden	308 (93 %)	233 (90 %)	81 (99 %)	28 (76 %)
Google+	NetzDG-Beschwerden	2.769	2.835	547	
	NetzDG-Beschwerden, bei denen Maßnahmen ergriffen wurden	1.277 (46 %)	1.502 (53 %)	285 (52 %) (wurde am 2. April 2019 eingestellt)	-
	Davon innerhalb von 24 Stunden	1.198 (94 %)	1.440 (96 %)	257 (90 %)	-

Die vorstehende Tabelle stützt sich auf die Angaben in den Transparenzberichten der Anbieter. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Berichten z.T. ein unterschiedliches Verständnis zum Beschwerdebegriff zugrunde liegt. Facebook und Instagram werten es offenbar noch als eine „Beschwerde“, wenn in einem einzelnen Übermittlungsvorgang mehrere Inhalte beanstandet wurden (meldungsbezogenes Verständnis des Beschwerdebegriffs). Daneben wurde

aber auch jeweils die Anzahl der Inhalte und die darauf bezogene Anzahl der Maßnahmen angegeben. Für die o.g. Tabelle wurde auch für Facebook und Instagram insofern (jeweils 1. und 2. Zeile) das dem NetzDG zugrundeliegende Verständnis des Beschwerdebegriffes zugrunde gelegt (inhaltsbezogen, d.h. ein Meldevorgang, der sich auf verschiedene Inhalte bezieht, enthält mehrere Beschwerden, vgl. BT-Dr. 19/17741, S.42). Die Anzahl der Inhalte, bei denen Maßnahmen binnen 24 Stunden erfolgt sind, lässt sich bei Facebook und Instagram anhand der Transparenzberichte nicht mit Sicherheit bestimmen. Insofern (jeweils 3. Zeile) beziehen sich die Angaben auf die (meldungsbezogenen) Angaben in den Transparenzberichten.

Aus den im Bundesanzeiger veröffentlichten Transparenzberichten ergibt sich, dass es keine einheitliche Tendenz gibt, wie viele Inhalte durchschnittlich innerhalb von 24 Stunden entfernt beziehungsweise gesperrt wurden. Dabei ist zu beachten, dass eine rein arithmetische Betrachtung auch angesichts der Vielschichtigkeit der Inhalte schwer anzustellen ist.

Offensichtlich rechtswidrige Inhalte

Die Berichtspflichten des § 2 NetzDG sehen keine Aufschlüsselung der entfernten beziehungsweise gesperrten Inhalte nach offensichtlich und nicht offensichtlich rechtswidrigen Inhalten vor. Erkenntnisse über das Aufkommen von offensichtlich rechtswidrigen Inhalten können aus den Befragungen der Anbieter durch den Gutachter gewonnen werden. Laut der im Rahmen des Gutachtens von Professor Eifert befragten Anbieter ist das Aufkommen unter den mit NetzDG-Beschwerden übermittelten Inhalten sehr unterschiedlich. Ein Anbieter gibt an, dass 95 Prozent der übermittelten Inhalte offensichtlich rechtswidrig waren, ein anderer, dass lediglich 8,69 Prozent der Inhalte offensichtlich rechtswidrig waren.

Die befragten Anbieter sozialer Netzwerke bewerteten die Unterscheidung zwischen offensichtlich und nicht offensichtlich rechtswidrigen Inhalten als schwierig. So weist beispielsweise ein Anbieter darauf hin, dass auf den ersten Blick „heftige“ Äußerungen oft keinesfalls überhaupt rechtswidrig sind. Ein anderer Anbieter gibt an, dass je nach Rechtsbereich mehr offensichtlich rechtswidrige Inhalte vorliegen. So sei der Anteil im Bereich Pornographie deutlich höher als im Bereich der Persönlichkeitsverletzungen. Die befragten Rechtsanwälte, NGOs, Berufsverbände und sonstigen Verbände schätzten die Unterscheidung dem Gutachten zufolge hingegen überwiegend als praktikabel und sachgerecht ein. Eine befragte NGO hält die 24-Stunden-Frist etwa bei kinderpornographischen Inhalten für zu lang.

Das Gutachten von Professor Eifert bewertet die 24-Stunden-Frist für offensichtlich rechtswidrige Inhalte jedenfalls grundsätzlich als praktikabel. In Ausnahmefällen, etwa wenn der Inhalt

selbst sehr umfangreich ist und 24 Stunden überschreitet (zum Beispiel Videos, Filme, Podcasts mit einer Dauer von mehr als 24 Stunden), kann die Einhaltung der 24-Stunden-Frist problematisch sein. Das Gutachten hält in diesen Fällen eine Erweiterung der Darlegungslast des Beschwerdeführers um einen Hinweis auf den relevanten Zeitpunkt im Inhalt für denkbar.

Regelfrist und Ausnahmen bei nicht offensichtlich rechtswidrigen Inhalten

Hinsichtlich der für nicht offensichtlich rechtswidrige Inhalte vorgesehenen Regelfrist wird in den Transparenzberichten berichtet, dass in durchschnittlich circa 17 Prozent der Fälle, in denen der mit einer NetzDG-Beschwerde beanstandete Inhalt entfernt oder der Zugang zu ihm gesperrt wurde, eine Bearbeitungszeit von mehr als 24 Stunden benötigt wurde. Der ganz überwiegende Teil dieser 17 Prozent wurde dabei innerhalb der gesetzlichen Regelfrist von sieben Tagen bearbeitet. Ob es sich bei den Inhalten, die innerhalb der Regelfrist entfernt wurden, tatsächlich um nicht-offensichtlich rechtswidrige Inhalte gehandelt hat, lässt sich von außen nicht feststellen.

Im Einzelnen wurden bei den Anbietern, die im derzeit letzten Berichtszeitraum des zweiten Halbjahres 2019 Transparenzberichte im Bundesanzeiger veröffentlicht haben, 9,4 Prozent der Inhalte, bei denen die Anbieter zu der Entscheidung kamen, dass der Inhalt zu entfernen beziehungsweise zu sperren ist, zwischen 24 Stunden und 48 Stunden nach Eingang der Beschwerde entfernt beziehungsweise gesperrt. Nur in 1,9 Prozent der Fälle betrug der Zeitraum bis zur Entfernung beziehungsweise Sperrung des Zugangs zum Inhalt zwischen 48 Stunden und sieben Tagen und nur in 0,7 Prozent der Fälle wurde die Regelfrist von sieben Tagen überschritten.

Von der gesetzlichen Ausnahmeregelung, die eine Fristverlängerung ermöglicht, wenn die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit des Inhalts von der Unwahrheit einer Tatsachenbehauptung oder erkennbar von anderen tatsächlichen Umständen abhängt (§ 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a NetzDG), wird nach diesen Berichten offenbar wenig Gebrauch gemacht. Ein Anbieter (Twitter) weist beispielsweise in seinem Transparenzbericht zum zweiten Halbjahr 2019 2.502 Fälle aus, in denen die Rechtswidrigkeit des Inhalts von der Unwahrheit einer Tatsachenbehauptung oder erkennbar von anderen tatsächlichen Umständen abhing. Im selben Berichtszeitraum wurde ausweislich des Transparenzberichts desselben Anbieters nur in 227 Fällen, das heißt in lediglich 9 Prozent, die Regelfrist überschritten und der Inhalt nach mehr als sieben Tagen entfernt beziehungsweise gesperrt. Bei den anderen Anbietern, die gemäß § 2 Absatz 2 Nummer 7 NetzDG über die Anzahl der Fälle berichten, in denen die Rechtswidrigkeit des Inhalts von der Unwahrheit einer Tatsachenbehauptung oder erkennbar

von anderen tatsächlichen Umständen abhängt, sind die Zahlen nicht eindeutig. In manchen Fällen wird nur angegeben, dass kein Fall des § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a NetzDG vorlag, bei dem die Nutzerin / der Nutzer, für den der Inhalt zu speichern war, benachrichtigt wurde. In anderen Fällen ist das ausgewiesene Beschwerdeaufkommen so niedrig, dass kaum belastbare Aussagen zu treffen sind.

Soweit die Anbieter konkretere Angaben gemacht haben, gaben sie in den Transparenzberichten an, dass nur in seltenen Fällen den Nutzerinnen und Nutzern, für die der Inhalt zu speichern war, eine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. So hatte beispielsweise der vorgenannte Anbieter (Twitter) in zweiten Halbjahr 2019 in nur 137 der 2.502 Fälle den Nutzern die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme gegeben. Das Gutachten von Professor Eifert weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass aufgrund der geringen Zahlen fakultativer Anhörungen eine obligatorische Anhörung zumindest für die Fälle nicht offensichtlicher Rechtswidrigkeit erwogen werden könnte, um die Tatsachengrundlage für die von den Anbietern sozialer Netzwerke zu treffenden Abwägungsentscheidungen zu vergrößern.

Da bis zum Ende des zweiten Halbjahres 2019 noch keine Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung anerkannt war, konnten keine NetzDG-Beschwerden an eine solche Einrichtung im Sinne des Gesetzes übertragen werden. Die Fallkategorie § 3 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe b NetzDG kann daher nicht bewertet werden.

Speicherfrist

Laut Gutachten von Professor Eifert liegen keine Informationen zur Einhaltung der Speicherfrist vor. Die im Rahmen des Gutachtens von Professor Eifert befragten Staatsanwaltschaften halten die Speicherfrist überwiegend für zu kurz. Im Gutachten wird daher angeregt, eine Verlängerung der Speicherfrist unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zu erwägen.

Informationspflichten

Die im Rahmen des Gutachtens von Professor Eifert befragten Anbieter geben an, dass sie Verfahren eingerichtet haben, um die Informations- und Begründungspflichten zu erfüllen. Die Benachrichtigungen erfolgen laut Gutachten per E-Mail oder über das vom Anbieter für die Beschwerdeführer und Nutzerinnen und Nutzer eingerichtete Postfach. Teilweise wird laut der im Gutachten befragten Anbieter der rechtliche Grund, der zur Entfernung beziehungsweise Sperrung des Inhalts führte, genannt, teilweise nicht. Im Gutachten wird die Mitteilung an die

Nutzerinnen und Nutzer, insbesondere im Gegensatz zu der teilweise fehlenden Information diesbezüglich im Flagging-Meldeverfahren, als positiv bewertet. Laut der von der Monitoring-stelle übermittelten Daten wird der Beschwerdeführer bei der Übermittlung einer NetzDG-Beschwerde über den NetzDG-Meldeweg in den meisten Fällen umfassender informiert als bei der Nutzung des Flagging-Meldewegs.

4. § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3 NetzDG (Dokumentationspflicht)

Die in § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3 NetzDG vorgegebenen Dokumentationspflichten von Beschwerden dienen insbesondere der Beweissicherung für ein späteres gerichtliches Verfahren über die Rechtmäßigkeit einer Entfernung oder Sperrung eines gespeicherten Inhalts.

Laut Gutachten von Professor Eifert liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob die Anbieter den Dokumentationspflichten ausreichend nachgekommen sind.

5. § 3 Absatz 4 NetzDG (Organisation Beschwerdemanagement)

§ 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 4 NetzDG umschreibt organisationsinterne Pflichten bezüglich des Beschwerdemanagements. Vorzusehen ist eine hochrangige Überwachung des Beschwerdemanagements durch die Leitung der Anbieter der sozialen Netzwerke. Mit dieser Vorgabe soll der gesellschaftlichen Bedeutung der Aufgabe, Hasskriminalität und andere Straftaten im Netz wirksam zu bekämpfen, Rechnung getragen werden. Laut Gesetzesbegründung müssen Plattformen, die von ihrer Struktur her missbrauchs anfällig seien, institutionelle Gewähr dafür bieten, dass von höchster Stelle alles Notwendige für eine Bekämpfung des Missbrauchs zu kriminellen Zwecken getan wird. Zudem ist die Leitung der Anbieter dazu verpflichtet, organisatorische Unzulänglichkeiten unverzüglich zu beseitigen und den Bearbeitern von Nutzerbeschwerden wegen der psychisch sehr belastenden Tätigkeit regelmäßige Schulungs- und Betreuungsmöglichkeiten anzubieten.

Dem Gutachten von Professor Eifert zufolge haben die Anbieter, soweit Angaben diesbezüglich vorliegen, Qualitätssicherungssysteme eingerichtet. Den Antworten der Anbieter gegenüber dem Gutachter zufolge bestehen bei den Anbietern unterschiedliche Konzepte und Strukturen zur Umsetzung der geforderten organisationsinternen Pflichten. Beispielsweise wird in den Transparenzberichten und Fragebögen berichtet, dass die Anbieter teilweise monatliche Berichte an das Management fertigen, teilweise soll das Management aus dem Policy- beziehungsweise Moderationsteam regelmäßig den Umgang mit Beschwerden überprüfen. Laut

Gutachten von Professor Eifert bleibt in mehreren Fällen offen, ob die Kontrolle durch die Leitungsebene durchgeführt wird.

Das Gutachten weist darauf hin, dass die Anbieter, die separate Prüfteams für die Prüfung von NetzDG-Beschwerden eingerichtet haben, in einem weiten Umfang externe Dienstleister in Anspruch nehmen. Schulungs- und Betreuungsangebote wurden – soweit aus den Transparenzberichten ersichtlich – von den Anbietern eingerichtet. Die Anbieter berichten in den Transparenzberichten über regelmäßige Schulungen durch juristisches und nicht-juristisches Schulungspersonal und über ständige Qualitätssicherungsprozesse. Viele Anbieter bieten laut Transparenzberichten den mit der Bearbeitung der Beschwerden betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Betreuungsangebote an, wie etwa Gruppentherapien und Beratungsgespräche bei unternehmensinternen Psychologen.

6. § 3 Absatz 5 NetzDG (Monitoringstelle)

Der Gesetzesbegründung zufolge soll das gemäß § 3 Absatz 5 NetzDG zulässige und sich in der Praxis bewährte Monitoring der Beschwerdebearbeitung, welches vor Einführung des NetzDG von jugendschutz.net durchgeführt wurde, fortgeführt werden.

Nach einer Ausschreibung des BfJ hat sich ein Unternehmen beworben. Am 1. Januar 2019 hat die Intelligent Data Analytics GmbH & Co. KG ihre Tätigkeit aufgenommen. Der Vertrag ist auf zwei Jahre befristet.

Der Monitoringauftrag umfasst die Kontrolle und Darstellung der von den Anbietern eingerichteten Meldewege für Beschwerden über rechtswidrige Inhalte sowie die Einreichung von NetzDG-Beschwerden über die unterschiedlichen Meldewege in der Praxis anhand von Einzelbeispielen. Bei der Einreichung von NetzDG-Beschwerden ist eine Verteilung auf verschiedene vorgegebene Deliktgruppen aus § 1 Absatz 3 NetzDG vorgesehen. Nach Einreichung der Meldung soll das Benachrichtigungsverhalten der Anbieter gegenüber dem Beschwerdeführer dokumentiert werden. Die Monitoringstelle hat bis zum jetzigen Zeitpunkt drei Berichte eingereicht. In der praktischen Arbeit hat sich gezeigt, dass der Auftrag herausfordernd ist und sich das Monitoring über die Monitoringzeiträume hinweg in laufender Anpassung befindet.

7. § 3 Absatz 6 bis 9 NetzDG (Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung)

Das NetzDG sieht die Möglichkeit der Einbindung von Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung vor. Die § 3 Absatz 6 bis 9 NetzDG regeln die materiellen Voraussetzungen der Anerkennung einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung durch das BfJ.

Nach § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe b NetzDG steht den Anbietern sozialer Netzwerke in bestimmten Fällen offen, die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit eines Inhalts im Sinne des NetzDG – sofern es sich nicht um einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt handelt – einer durch BfJ anerkannten Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung zu übertragen (Prinzip der Übertragung von Einzelentscheidungen). Akzeptieren die Anbieter die Entscheidungen der Einrichtung, folgt hieraus eine Privilegierung: Ein Bußgeld gegenüber den Anbietern der sozialen Netzwerke kann im Rahmen der Prüfung, ob ein systemisches Versagen bei Löscho- und Sperrentscheidungen vorliegt, nicht darauf gestützt werden, dass entsprechende Entscheidungen inhaltlich unrichtig seien.

Eine Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung muss vom BfJ anerkannt sein, § 3 Abs. 7 NetzDG. Für die Anerkennung als Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung müssen nach dem NetzDG insbesondere folgende Voraussetzungen gewährleistet sein:

- Unabhängigkeit und Sachkunde der Prüferinnen und Prüfer,
- sachgerechte Ausstattung und zügige Prüfung,
- Bestehen einer Verfahrensordnung,
- Offenheit für den Beitritt weiterer sozialer Netzwerke und
- die Einrichtung muss von mehreren Anbietern sozialer Netzwerke oder Institutionen getragen werden.

Das BfJ hat am 9. Januar 2020 die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) mit Wirkung zum 13. Januar 2020 als erste Einrichtung der regulierten Selbstregulierung anerkannt. Der Anerkennungsprozess der Stelle wurde von allen Beteiligten als langwierig bewertet. Sowohl von Seiten der Anbieter als auch von Seiten des BfJ wird dies auf den hohen Abstimmungsaufwand zurückgeführt. Bisher sind drei Entscheidungen der FSM bekannt (Stand: 1. Juni 2020, Link: <https://www.fsm.de/de/netzdg>). Bei zwei Entscheidungen wurde keine Rechtswidrigkeit des Inhalts festgestellt, bei der dritten Entscheidung kam der NetzDG-Prüfungsausschuss der FSM zu dem Ergebnis, dass der Inhalt rechtswidrig im Sinne des § 1 Absatz 3 NetzDG ist.

8. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung

Nach den bisher vorliegenden Informationen haben die Anbieter der sozialen Netzwerke Anstrengungen unternommen, um die Vorgaben des NetzDG zum Beschwerdemanagement umzusetzen. Allerdings bestehen in Einzelfragen teilweise erhebliche Unterschiede. Im Einzelnen:

Meldewege

Die Anbieter haben die bestehenden Meldewege zur Übermittlung von Beschwerden zu strafbaren Inhalten teilweise überarbeitet oder neue Meldewege eingerichtet und für die Prüfung der NetzDG-Beschwerden als Prüfungsmaßstab das deutsche Strafrecht festgelegt. Allerdings zeigt sich, dass einzelne Anbieter ihre Meldewege zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zum Teil nicht ausreichend nutzerfreundlich umsetzen. Dies betrifft vor allem den zu sehr versteckten und zu komplizierten NetzDG-Meldeweg bei einem Anbieter (Facebook). Die Meldewege bedürfen in diesen Fällen einer Umgestaltung durch die Anbieter, um die Vorgaben des NetzDG zu erfüllen. Um die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen und die Erreichbarkeit zu verbessern, bieten sich vereinzelt gesetzliche Klarstellungen an.

Teilweise haben Anbieter, wie vom Gesetzgeber antizipiert, ihre NetzDG-Meldewege in ihre Flagging-Meldewege integriert. Diese Meldewege sind in den meisten Fällen deutlich nutzerfreundlicher und weniger beschwerlich für die Beschwerdeführer als die parallel eingerichteten Meldewege. Sind die NetzDG-Meldewege integriert ausgestaltet, zeigt sich, dass diese bereits eine relativ große praktische Bedeutung haben. Nach den von diesen Anbietern (Twitter, YouTube) vorgelegten Transparenzberichten werden pro Halbjahr (bis 31. Dezember 2019) jeweils mehr als 200.000 Inhalte mit NetzDG-Beschwerden gemeldet.

Bei einzelnen Anbietern dürften jedoch noch Defizite in der Ausgestaltung der Meldewege für Nutzerinnen und Nutzer auf mobilen Endgeräten bestehen. Die betreffenden Anbieter zeigen jedoch Umsetzungsbemühungen, zumal das BfJ aktuell Bußgeldverfahren wegen dieser Aspekte führt.

Fristvorgaben

Den Transparenzberichten zufolge werden die übermittelten Beschwerden schnell geprüft. Dies könnte ein Indiz für die Praktikabilität der Fristvorgaben des NetzDG sein. Die ganz überwiegende Zahl der NetzDG-Beschwerden, bei denen die Anbieter zu der Einschätzung kommen, dass der Inhalt zu entfernen oder zu sperren ist, kann nach den Berichten innerhalb der gesetzlichen Fristvorgaben bearbeitet werden. Dafür spricht auch, dass nach den Berichten

von den Ausnahmeregelungen des § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a und b NetzDG nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht wurde. Es scheint für die Anbieter folglich möglich zu sein, mit NetzDG-Beschwerden übermittelte Inhalte grundsätzlich innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Fristen zu bearbeiten. Eine Aussage über die Qualität der Entscheidungen der Anbieter ist auf Grundlage der vorliegenden Daten und Erfahrungen allerdings nicht möglich. Zu der Effektivität einer Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung kann in diesem Zusammenhang noch keine Aussage gemacht werden, weil die Einrichtung ihre Tätigkeit erst vor kurzem aufgenommen hat.

Probleme bezogen auf die Einhaltung der Fristvorgaben bei der Prüfung und Entscheidung über die Rechtswidrigkeit eines sehr langen Inhalts bestehen nicht. Ist ein Inhalt so umfangreich, dass er nicht innerhalb von 24 Stunden geprüft und über ihn entschieden werden kann, dürfte es sich regelmäßig um einen nicht offensichtlich rechtswidrigen Inhalt handeln.

Overblocking

Erhebliche Kritik im Zuge der Diskussion um das NetzDG lag in der Befürchtung, dass der Bußgeldruck des Gesetzes die Anbieter dazu verleiten könnte, zu viel und zu schnell zu löschen („Overblocking“).

Derzeit lassen sich keine Anhaltspunkte für ein „Overblocking“ feststellen.

Zunächst ist aus den Transparenzberichten ersichtlich, dass die Anbieter in den meisten Fällen nach der Prüfung eines Inhalts zu dem Ergebnis kamen, dass der Inhalt auf eine Beschwerde hin nicht zu löschen ist. So wurde im Schnitt – bei Schwankungen zwischen den Anbietern – nur ein eher geringer Anteil von ca. 20 Prozent der gemeldeten Beiträge entfernt oder gesperrt. Zu dem von Kritikern befürchteten „Durchwinken“ der Beschwerden und einer quasi-automatischen Entfernung der gemeldeten Inhalte ist es nach bisherigem Erkenntnisstand nicht gekommen.

Bisher sind zwar einzelne Fälle bekannt, in denen Anbieter sozialer Netzwerke Inhalte entfernt oder Accounts mit der Begründung der Verbreitung unzulässiger Inhalte gesperrt haben, in denen die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Maßnahmen zwischen betroffenen Nutzerinnen und Nutzern und Anbietern vor Gericht im Streit stand (Sperrungen von Nutzeraccounts sind im NetzDG nicht vorgesehen und können somit ohnehin nicht auf dessen Vorgaben beruhen). Vereinzelt ist es auch zu gerichtlichen Entscheidungen gekommen, in denen über die

Zulässigkeit dieser Maßnahmen entschieden wurde. Allerdings waren Hintergrund der streitigen Maßnahmen jeweils – soweit bekannt – Flagging-Beschwerden (das heißt Prüfungen allein nach den anbietereigenen Gemeinschaftsstandards) oder sonstige Beschwerden beziehungsweise eigene Initiativen der Anbieter, nicht jedoch NetzDG-Beschwerden.

Zu beachten ist, dass das NetzDG nicht abschließend regelt, was in sozialen Netzwerken (nicht) verbreitet werden darf. Haben die Anbieter ein zweistufiges Prüfsystem für NetzDG-Beschwerden eingebaut (siehe oben), besteht die Möglichkeit, dass die Anbieter einen mit einer NetzDG-Beschwerde gemeldeten Inhalt bereits auf der ersten Stufe, also nach einer Prüfung anhand der Gemeinschaftsstandards des Anbieters, entfernen. Auch bei einer Entfernung des Inhalts nach den Gemeinschaftsstandards sind die Vorgaben des NetzDG (zum Beispiel Fristenvorgaben, Speicherfristen, Aufführung in den Transparenzberichten) einzuhalten, wenn die Prüfung und Entscheidung über den Inhalt auf einer NetzDG-Beschwerde beruht. Diese auf der ersten Stufe entfernten Inhalte können auch rechtswidrig im Sinne des NetzDG sein – dies ist aber nicht zwingend der Fall. In Konstellationen, in denen der Inhalt wegen eines Verstoßes gegen die Gemeinschaftsstandards entfernt wurde, der Inhalt aber nicht rechtswidrig im Sinne des NetzDG ist, liegt allerdings auch nicht automatisch ein Fall von Overblocking vor. Andere Verbreitungsverbote (zum Beispiel Urheberrechtsgesetz, weitere Straftatbestände) und auch die Gemeinschaftsstandards können die Inhalte einschränken, die zulässigerweise auf den Plattformen der Anbieter verbreitet werden dürfen. Die Wirksamkeit solcher Beschränkungen – insbesondere der nach Gemeinschaftsstandards – ist letztverbindlich durch die Gerichte zu klären.

Bereits jetzt enthält das NetzDG im Übrigen verschiedene Sicherungsmechanismen zum Schutz vor Overblocking. So wurde beispielsweise schon bei der Einführung des NetzDG in den Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen im Bereich des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG-Bußgeldleitlinien) vom 22. März 2018 klargestellt, dass erst ein „systemisches Versagen“ zu Bußgeldern wegen „Nichtlösens“ führt. Den Anbietern der sozialen Netzwerke droht daher bei Fehlentscheidungen im Einzelfall kein Bußgeld, sondern es kommt auf die Gesamtaufstellung des Systems an. Außerdem sind die Fristenvorgaben zum Entfernen oder Sperren von Inhalten hinsichtlich der Überschreitung der Regelfrist flexibilisiert (siehe oben). Zudem besteht die Möglichkeit der Übertragung der Entscheidung über die Rechtswidrigkeit von Inhalten an eine Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung.

Befürchtungen eines Overblocking sind aber immer und auch in Zukunft ernst zu nehmen. Um dem Rechnung zu tragen, werden in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren Vorgaben vorgeschlagen, welche die Nutzerrechte stärken sollen. In diesem Sinne stellen einzelne, aber

nicht alle Anbieter sozialer Netzwerke laut eigener Aussage den Nutzerinnen und Nutzern bereits Mittel zur Verfügung, mit denen Entscheidungen der Anbieter über die Entfernung beziehungsweise Sperrung eines Inhalts einer zweiten Prüfung unterzogen werden können. Diese Möglichkeit soll mit dem laufenden Gesetzgebungsverfahren bei anderen Anbietern ausgebaut werden. Damit wäre auch eine Anhörung der Nutzerinnen und Nutzer, für die der Inhalt zu speichern war, sichergestellt.

Zusammenfassung

Die Evaluierung des § 3 NetzDG ergibt laut Gutachten von Professor Eifert ein überwiegend positives Bild. Laut Gutachten lehnen die Anbieter die Regelung nicht prinzipiell ab; sie betonen vielmehr ihr Interesse, gegen Hasskriminalität im Netz vorzugehen. Die vom Gutachter untersuchten Anbieter haben ein Verfahren zur Übermittlung und zur Prüfung von NetzDG-Beschwerden eingerichtet. Laut Gutachten gibt es keine Anhaltspunkte für ein systematisches Overblocking. Mithin sind die Vorgaben des § 3 NetzDG zur Ausgestaltung des Beschwerdemanagements grundsätzlich in der Lage, die mit dem Regelungskomplex verfolgten Ziele zu erreichen. Es fehlt allerdings teilweise noch an der wirksamen Umsetzung der durch § 3 NetzDG vorgegebenen Pflichten durch die Anbieter. Dies betrifft insbesondere die Meldewege und die zu enge Auslegung der Beschwerde über rechtswidrige Inhalte. Diese Punkte sind Gegenstand von Bußgeldverfahren des BfJ.

II. Berichtspflicht (§ 2 NetzDG)

Die Berichtspflicht der Anbieter nach § 2 NetzDG dient der Schaffung von Transparenz über den Umgang der Anbieter sozialer Netzwerke mit Beschwerden über Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte. Anbieter sozialer Netzwerke haben der Gesetzesbegründung zufolge halbjährlich einen Bericht zu erstellen, um auf diese Weise ein aussagekräftiges und umfassendes Bild über ihren Umgang mit Beschwerden sicherzustellen. Vor Schaffung der Transparenzpflicht war es der breiten Öffentlichkeit in keiner Weise möglich, die Zahl der Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, die bei den Anbietern der sozialen Netzwerke eingehen, zu beziffern. Ebenso war unbekannt, wie viele rechtswidrige Inhalte von privaten Nutzerinnen und Nutzern gemeldet und in welchem Zeitraum die gemeldeten Inhalte gelöscht oder gesperrt wurden. Unklarheit bestand des Weiteren über die Zusammensetzung und Qualifikationen der mit den Beschwerden befassten Bearbeitungsteams.

1. § 2 Absatz 1 NetzDG (Transparenzberichte)

§ 2 Absatz 1 Satz 1 NetzDG verpflichtet Anbieter sozialer Netzwerke, die im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erhalten, einen Bericht über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte nach den Mindestanforderungen von § 2 Absatz 2 NetzDG zu erstellen. Die Transparenzberichte sind durch die Anbieter halbjährlich zu erstellen und innerhalb eines Monats nach Ende des Berichtszeitraums im Bundesanzeiger und auf der eigenen Webseite zu veröffentlichen. Durch die Begrenzung der Berichtspflicht auf Anbieter, die mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erreichen, soll laut der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (Bundestagsdrucksache 18/13013, S. 19) die Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Pflicht sichergestellt werden. Insbesondere für kleine Anbieter und Anbieter, bei denen rechtswidrige Inhalte keine Rolle spielen, soll die Berichtspflicht entfallen. Aus § 2 Absatz 1 Satz 2 NetzDG ergibt sich, dass der auf der Webseite des Anbieters zwingend zu veröffentlichende Bericht leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein muss.

Nachfolgend aufgeführte Anbieter haben Transparenzberichte im Bundesanzeiger im Laufe der dieser Evaluation zugrundeliegenden vier Berichtszeiträume ab 2018 veröffentlicht. Durch die Aufführung wird keine Aussage hinsichtlich der Frage getroffen, ob die dargestellten Unternehmen auch tatsächlich der Berichtspflicht im Sinne des § 2 NetzDG unterliegen:

Berichtszeitraum 1 (1. Januar 2018 – 30. Juni 2018)	- Facebook - Twitter - YouTube - Soundcloud - Change.org - Google+ - Jodel
Berichtszeitraum 2 (1. Juli 2018 – 31. Dezember 2018)	- Facebook - Twitter - YouTube - Soundcloud - Change.org - Google+ - Jodel
Berichtszeitraum 3 (1. Januar 2019 – 30. Juni 2019)	- Facebook - Instagram - Twitter - YouTube - Reddit - Change.org - Jodel - Google+ (bis 2. April 2019)
Berichtszeitraum 4 (1. Juli 2019 – 31. Dezember 2019)	- Facebook - Instagram - Twitter - YouTube - Reddit

	<ul style="list-style-type: none">- TikTok- Change.org- Jodel
--	---

Laut Gutachten von Professor Eifert erfolgte die Ausgestaltung der Veröffentlichung auf der Webseite der Anbieter unterschiedlich. Bei einigen Anbietern war der NetzDG-Transparenzbericht mit höchstens zwei Klicks erreichbar, bei anderen Anbietern hingegen waren deutlich mehr Klicks notwendig. Die Veröffentlichungsfristen wurden laut Gutachten bis auf wenige Ausnahmen weitestgehend eingehalten.

2. § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 9 NetzDG (Mindestvoraussetzungen für den Transparenzbericht)

§ 2 Absatz 2 NetzDG legt die Mindestvorgaben der Berichtspflicht fest.

Die Anbieter müssen gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 1 NetzDG allgemein ausführen, welche Anstrengungen sie unternommen haben, um strafbare Handlungen auf den Plattformen zu unterbinden. Diese Vorgabe dient der Gesetzesbegründung zufolge der Sicherstellung, dass die Anbieter ihrer gesteigerten gesellschaftlichen Verantwortung nachkommen. Damit soll nach der Begründung der inzwischen wesentlichen Bedeutung der sozialen Netzwerke für öffentliche Debatten und ihrer Möglichkeit, die Stimmung im Land zu beeinflussen, Rechnung getragen werden.

§ 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 2 NetzDG verpflichtet die Anbieter sozialer Netzwerke zur Darstellung des gemäß § 3 NetzDG eingerichteten Beschwerdemanagements. Aufgeführt werden sollen sowohl die eingerichteten Meldewege als auch die Prüfkriterien für rechtswidrige Inhalte. Laut Gesetzesbegründung soll anhand der veröffentlichten Prüfkriterien nachvollzogen werden können, ob die Anbieter Inhalte anhand nationaler Vorschriften oder anhand ihrer Gemeinschaftsstandards entfernen beziehungsweise den Zugang zu ihnen sperren.

Aus § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 3 NetzDG ergibt sich die Pflicht, das Beschwerdeaufkommen aufgeschlüsselt nach dem Beschwerdegrund darzustellen. Die Darstellung dient der Gesetzesbegründung zufolge der Schaffung von Transparenz im Hinblick auf das Aufkommen von Hasskriminalität und strafbaren Inhalten in den sozialen Netzwerken auf der einen und der Kontrolle des Löschverhaltens der Anbieter auf der anderen Seite. In diesem Zusammenhang soll ersichtlich werden, ob die NetzDG-Beschwerden von einer Beschwerdestelle oder von einer Nutzerin oder einem Nutzer eingelegt wurden, um sicherzustellen, dass eine effektive Beschwerdebearbeitung gleichermaßen gegeben ist.

Die Anbieter sind gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 4 NetzDG dazu verpflichtet, die Zusammensetzung und Qualifikation aller mit der Beschwerdebearbeitung befassten Arbeitseinheiten – intern sowie extern – zu veröffentlichen. Die Vorschrift dient der Sicherstellung, dass die in § 3 Absatz 4 NetzDG aufgestellten Vorgaben kontrolliert werden können und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anbieter der sozialen Netzwerke ausreichend geschützt und qualifiziert sind. Wie bereits ausgeführt, sind diese in der Regel einer

hohen physischen und psychischen Belastung und einem hohen Arbeitsaufwand mit ständig neuen Herausforderungen ausgesetzt.

Gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 5 NetzDG müssen die Anbieter darlegen, ob sie Mitglied in einem Branchenverband sind und ob dieser eine Beschwerdestelle für Meldungen von Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten vorsieht.

Um ein aussagekräftiges Gesamtbild der NetzDG-Beschwerden zu ermöglichen, ist gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 6 NetzDG die Zahl der Beschwerden anzugeben, bei denen die internen Ressourcen der Anbieter nicht ausreichend waren.

Zur Stärkung der Transparenz soll gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 7 NetzDG die Anzahl der Beschwerden, die im Berichtszeitraum zur Entfernung oder Sperrung des beanstandeten Inhalts geführt haben, genannt werden.

§ 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 8 NetzDG verpflichtet die Anbieter, die Zeit zwischen Eingang der NetzDG-Beschwerden und der Entfernung oder Sperrung des Zugangs zum gemeldeten Inhalt zu veröffentlichen (Bearbeitungszeit). Aufgeschlüsselt werden sollen die Daten nach den jeweiligen Bearbeitungszeiträumen: 24 Stunden, 48 Stunden, einer Woche und einem späteren Zeitpunkt. Der Gesetzesbegründung zufolge dient die Darstellung unter anderem der Kontrolle der Effizienz der mit der Prüfung der NetzDG-Beschwerden betreuten Teams und der Schaffung von Transparenz.

In die Berichte aufgenommen werden sollen des Weiteren gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 9 NetzDG die Maßnahmen zur Unterrichtung des Beschwerdeführers sowie der Nutzerin oder des Nutzers, für die oder den der beanstandete Inhalt gespeichert wurde, über die Entscheidung über die Beschwerde. Hintergrund sind laut Gesetzesbegründung die Nachvollziehbarkeit für die Betroffenen und die Kontrolle der Güte der Argumente, die für die Entfernung beziehungsweise Sperrung des Zugangs angeführt wurden.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung dieser Vorgaben ist festzuhalten:

Nummer 1

Zur Erfüllung der vorgenannten gesetzlichen Vorgaben verfolgen die Anbieter sozialer Netzwerke dem Gutachten von Professor Eifert zufolge in der bisherigen Berichtspraxis bei der

Darstellung der allgemeinen Ausführungen der Anstrengungen zur Unterbindung von strafbaren Inhalten auf ihren Plattformen überwiegend einen eher weiten, das heißt allgemeinen Ansatz. Sie geben bei der Darstellung einen groben Überblick über ihren Umgang mit strafbaren Inhalten und dem Phänomen „Hate Speech“. Häufig werden laut dem Gutachten Ausführungen zum Vorgehen gegen terroristische und kinderpornographische Inhalte sowie zu den von ihnen eingesetzten technischen Mittel gemacht. Das Gutachten stellt in diesem Zusammenhang fest, dass bei einzelnen Anbietern wenig substantielle Ausführungen gemacht werden, die teilweise nicht über eine bloße Motivlage hinsichtlich der Unterbindung rechtswidriger Inhalte hinausgehen. Ebenso wird aber festgestellt, dass bei mehreren Anbietern die Ausführlichkeit der Angaben über die Berichtszeiträume hinweg zugenommen hat, was laut Gutachten einen entscheidenden Informationsgewinn bedeutete.

Von einzelnen Anbietern wurde im Rahmen der Befragung im Gutachten von Professor Eifert der Vorschlag unterbreitet, eine Berichtsvorlage oder einen Leitfaden einzuführen, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen und eine einheitliche Informationsdichte zu ermöglichen. Das BfJ hat in den Fragebögen zum Gutachten von Professor Eifert mitgeteilt, dass es sich aus der Berichtspraxis der Anbieter zunächst einen Überblick über die mögliche Ausgestaltung der Berichte verschaffen will, bevor ein solcher Leitfaden erarbeitet werden könne. Im Gutachten wird außerdem eine übersichtliche Veröffentlichung sämtlicher Berichte auf einer zentralen Webseite vorgeschlagen.

Nummer 2

Die verpflichtende Darstellung der Meldewege wird von den Anbietern unterschiedlich umgesetzt. Laut Gutachten greifen manche Anbieter zur Visualisierung auf Screenshots zurück. Manche stellen dem Gutachten zufolge neben den NetzDG-Meldewegen auch die Flagging-Meldewege dar.

Bezüglich der Entscheidungskriterien stellen laut Gutachten alle Anbieter die besondere Bedeutung ihrer Gemeinschaftsstandards heraus. Meist geben die Anbieter dementsprechend an, eine NetzDG-Beschwerde dem bereits oben beschriebenen zweistufigen Prüfungsprozess zu unterziehen. Auf der ersten Stufe werden die Inhalte anhand der Gemeinschaftsstandards überprüft, auf der zweiten anhand der Strafnormen aus § 1 Absatz 3 NetzDG. Laut Gutachten gibt es einen Anbieter, der mithilfe eines anwaltlich ausgearbeiteten Kriterienkatalogs die Straftatbestände aus § 1 Absatz 3 NetzDG in seine Gemeinschaftsstandards integriert hat, sodass

eine zweistufige Prüfung entfällt. In den meisten Fällen bleibt es laut Gutachten bei der abstrakten Benennung der Prüfmaßstäbe. Konkrete Beispiele aus der Entscheidungspraxis finden sich laut Gutachten nur bei wenigen Anbietern.

Nummer 3

In nahezu allen im Bundesanzeiger veröffentlichten Transparenzberichten finden sich Angaben zum Beschwerdeaufkommen, aufgeschlüsselt nach Beschwerdegrund und Beschwerdestelle. Die Anzahl der dargestellten Beschwerden variiert dabei zwischen den Anbietern stark. Unter anderem könnten zwei Unstimmigkeiten dafür im Besonderen verantwortlich sein.

a) Unklarheit besteht zunächst bei den Anbietern der sozialen Netzwerke hinsichtlich der Frage, ob eine NetzDG-Beschwerde mehrere Inhalte betreffen kann oder sich stets auf einen einzelnen Inhalt beziehen muss. Die Nutzerinnen und Nutzer haben bei der Meldung von Inhalten an die Anbieter der sozialen Netzwerke teilweise die Möglichkeit, innerhalb einer äußerlich einheitlichen Mitteilung mehrere Inhalte wegen ihrer Rechtswidrigkeit zu melden. Jeder dieser Inhalte kann innerhalb des einheitlichen Übermittlungsvorgangs wegen unterschiedlicher Beschwerdegründe angezeigt werden. Einzelne Anbieter werten in diesen Fällen die einheitlichen Übermittlungsvorgänge als NetzDG-Beschwerden. Dies führt zu Folgeproblemen, da in den Transparenzberichten keine Aufschlüsselung nach einem spezifischen Beschwerdegrund mehr möglich ist. Eine NetzDG-Beschwerde muss schon aus diesem Grund inhaltsbezogen verstanden werden. In einem einheitlichen Übermittlungsvorgang können mithin mehrere NetzDG-Beschwerden übermittelt werden. Da die Anbieter der sozialen Netzwerke dennoch teilweise die äußerlich einheitlichen Mitteilungen und nicht die einzelnen NetzDG-Beschwerden in ihre gesetzlich geforderten Aufstellungen aufnehmen, kommt es innerhalb der Transparenzberichte der betroffenen Anbieter zu uneinheitlichen Zahlen. Im Gutachten von Professor Eifert wird darauf hingewiesen, dass aus dieser unterschiedlichen Interpretation der NetzDG-Beschwerde eine Beeinträchtigung der Vergleichbarkeit der Berichte untereinander sowie innerhalb der Berichte selbst die Folge ist.

b) Auffällig sind außerdem die großen Abweichungen hinsichtlich der Zahl der in die Berichte aufgenommenen NetzDG-Beschwerden der unterschiedlichen Anbieter. Bei einigen Anbietern (Twitter, YouTube) gingen über die vier Berichtszeiträume NetzDG-Beschwerden im sechsstelligen Bereich ein; bei anderen Anbietern (Facebook, Instagram, TikTok) hingegen lag das Beschwerdeaufkommen nie über dem vierstelligen Bereich. Auch dieser Unterschied könnte in einer abweichenden Auslegung der zu berichtenden NetzDG-Beschwerde über rechtswidrige Inhalte seine Ursache haben.

Nach Ansicht der Anbieter sozialer Netzwerke, die von Anfang an zwei unabhängige Meldewege (Flagging-Meldeweg und NetzDG-Meldeweg) eingerichtet haben, müssen Meldungen, die über den Flagging-Meldeweg eingereicht werden, nicht nach den Anforderungen des NetzDG behandelt werden. Das bedeutet, dass aus Sicht dieser Anbieter eine NetzDG-Beschwerde nur in den Fällen vorliegt, in denen der spezielle NetzDG-Meldeweg tatsächlich beschritten wird. Infolgedessen werden allein diese von den entsprechenden Anbietern nach den Verfahrensvorgaben des NetzDG-Beschwerdemanagements behandelt und in die Transparenzberichte als NetzDG-Beschwerden aufgenommen. Anbieter mit integrierten Meldewegen stellen die Nutzerin oder den Nutzer demgegenüber meist erkennbar vor die Wahl, ob die eingereichte Meldung anhand der Vorgaben des NetzDG behandelt werden soll.

Der ersten, engen Interpretation ist das BfJ mit dem am 3. Juli 2019 erlassenen Bußgeldbescheid gegen einen Anbieter (Facebook) entgegen getreten (Der Bußgeldbescheid ist noch nicht rechtskräftig; Pressemitteilung: <https://www.bundesjustizamt.de/DE/Presse/Archiv/2019/20190702.html?nn=3451904>). Nach Auffassung des BfJ war der von dem Anbieter veröffentlichte „NetzDG-Transparenzbericht Juli 2018“ hinsichtlich mehrerer gesetzlicher Informationspflichten nach § 2 NetzDG unzureichend. Eine Informationspflicht bestehe darin, die eingegangenen NetzDG-Beschwerden aufzuführen. Der Anbieter hatte von Beginn an zwei Meldewege eingerichtet. Nur die über den NetzDG-Meldeweg eingegangenen Meldungen seien entsprechend den Vorgaben des NetzDG bearbeitet und auch im Transparenzbericht dargestellt worden. Das BfJ hielt den Transparenzbericht in diesem Punkt für unvollständig. Die Ausgestaltung der von dem Anbieter eingerichteten zwei parallelen Meldewege entspreche nicht den Vorstellungen des Gesetzgebers. Zwar sei anzuerkennen, dass die unterschiedlichen und parallelen Einstiegsmöglichkeiten nicht ausdrücklich vom NetzDG ausgeschlossen worden seien; durch die Einrichtung eines separaten NetzDG-Meldewegs sei aber auch nicht ausgeschlossen, dass über den Flagging-Meldeweg NetzDG-Beschwerden eingehen können.

NetzDG-Beschwerden zeichnen sich dem BfJ zufolge grundsätzlich dadurch aus, dass sie mit dem erkennbaren Ziel der Entfernung von Inhalten eingereicht werden, sofern es sich bei den gerügten Inhalten um strafbare Inhalte im Sinne von § 1 Absatz 3 NetzDG handeln sollte. Das Vorliegen einer NetzDG-Beschwerde sei damit nicht prinzipiell an das Beschreiten des NetzDG-Meldewegs gebunden. Vielmehr liege im Zweifel eine NetzDG-Beschwerde vor, wenn sich die Beanstandung objektiv gegen einen Inhalt richtet, der als rechtswidrig im Sinne des NetzDG zu werten ist. Etwas anderes gelte nach BfJ, wenn im Einzelfall objektive Umstände ausnahmsweise dafür sprechen, dass – obwohl ein Inhalt gerügt wird, der als objektiv rechtswidrig im Sinne von § 1 Absatz 3 NetzDG zu werten ist – das Anliegen des Beschwerdeführers

gerade nicht dahin geht, eine Behandlung anhand der Maßstäbe des NetzDG zu initiieren. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn der / dem verständigen Nutzer/in bei Beschreiben des ausgewählten Meldeweges erkennbar sei, dass dieser gerade nicht zu einer Prüfung nach Maßstäben des NetzDG führen wird, und wenn gleichzeitig für ihn leicht zu erkennen sei, dass sie oder er einen alternativen und nutzerfreundlichen Meldeweg nach Maßstäben des NetzDG nutzen kann. Nach Ansicht des BfJ fehle es im konkreten Fall für die / den Nutzer/in an dieser Erkennbarkeit, weil nicht hinreichend deutlich werde, dass der Flagging-Meldeweg nicht zu einer Prüfung nach NetzDG führe. Aus diesem Grund ging das BfJ bei dem betroffenen Anbieter davon aus, dass die Aufführung der NetzDG-Beschwerden in den Transparenzberichten unvollständig ist.

Nummer 4

Die Anbieter machen in ihren Transparenzberichten Ausführungen zur Organisation, der personellen Ausstattung, der fachlichen und sprachlichen Kompetenz und zu Schulungs- und Betreuungsmaßnahmen. Laut Gutachten von Professor Eifert erschöpfen sich die Angaben der Anbieter teilweise in pauschalen und abstrakten Aussagen. Insbesondere hinsichtlich der Organisation vermittelt die Mehrzahl der Berichte dem Gutachten zufolge jedoch zumindest in den Grundzügen einen konkreten Eindruck von der Organisation, der Anzahl sowie den Bildungsabschlüssen und sprachlichen Kompetenzen des mit der Prüfung beauftragten Personals. Diese Einschätzung wird auch von einzelnen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft geteilt, die im Rahmen des Gutachtens befragt wurden.

Im Gutachten von Professor Eifert wird eine Ausweitung der Berichtspflicht auf die Maßnahmen des internen Monitorings (§ 3 Absatz 4 Satz 1 NetzDG) vorgeschlagen, beispielsweise könnte so Transparenz über die leitende Funktion der mit der Kontrolle beauftragten Personen sichergestellt werden. Laut Gutachten wäre es dadurch möglich, das verfügbare Datenmaterial für die Beurteilung der Pflicht zu erhöhen.

Nummer 5

Die Anbieter haben Ausführungen zu den Mitgliedschaften in Branchenverbänden in die Transparenzberichte aufgenommen. Laut BfJ waren diese Angaben vom BfJ auf ihren Wahrheitsgehalt und ihre Plausibilität nicht unmittelbar und vollständig überprüfbar. Es konnte nur festgestellt werden, ob grundsätzlich Angaben gemacht wurden.

Nummer 6

Die anzugebende Zahl der Beschwerden, bei denen zur Vorbereitung einer Entscheidung eine externe Stelle konsultiert wurde, war bei allen Anbietern in allen bisherigen Berichtszeiträumen in Spitzenfällen im niedrigen zweistelligen Bereich. Laut Gutachten von Professor Eifert stellen sie damit nur einen sehr geringen Anteil am jeweiligen Gesamtbeschwerdeaufkommen dar.

Nummer 7

Angaben zur Anzahl der Beschwerden, die im Berichtszeitraum zur Entfernung oder Sperrung des Zugangs zum Inhalt führten, finden sich in allen Transparenzberichten. Diese werden nach Beschwerdegrund und Beschwerdeführer aufgeschlüsselt. Die Berichte schildern auch, wie oft von den Ausnahmeregelungen (Rechtswidrigkeit abhängig von der Unwahrheit einer Tatsachenbehauptung oder erkennbar von anderen tatsächlichen Umständen, § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a NetzDG und Übertragung an eine anerkannte Einrichtung der regulierten Selbstregulierung, § 3 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe b) Gebrauch gemacht wurde. In diesem Zusammenhang weist das Gutachten von Professor Eifert auf die teilweise überobligatorischen Informationen einzelner Anbieter (YouTube, Google+) hin. Lediglich ein Anbieter (YouTube) weist in seinen aktuellen Transparenzberichten diejenigen NetzDG-Beschwerden aus, die sich auf Inhalte bezogen, die im Ergebnis schon aufgrund eines Verstoßes gegen die Gemeinschaftsstandards entfernt wurden. Nach Ansicht des Gutachtens ist dies in Anbetracht der großen Bedeutung, die den Beurteilungsmaßstäben nach Gemeinschaftsstandards von den Anbietern der sozialen Netzwerke auch im Kontext des NetzDG-Beschwerdemanagements zugemessen wird, besonders aufschlussreich.

Das BfJ und das Gutachten von Professor Eifert weisen darauf hin, dass – wie bei der Aufschlüsselung des gesamten Beschwerdeaufkommens – auch bei den Informationspflichten der Nummern 7 und 8 die unterschiedlichen Auslegungen des Begriffs der NetzDG-Beschwerde zu Folgefehlern und Einschränkungen in der Vergleichbarkeit führen können.

Nummer 8

Alle Anbieter (außer Jodel), die Transparenzberichte im Bundesanzeiger veröffentlicht haben, kamen der Pflicht nach, die Zeit zwischen Beschwerdeeingang und Entfernung beziehungsweise Sperrung des Inhalts in die Transparenzberichte aufzunehmen. Die unterschiedlichen

Auslegungen des Beschwerdebegriffs führen hier – wie auch bereits im Rahmen der Darstellung des Beschwerdeaufkommens nach § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 3 und 7 NetzDG – zu Unstimmigkeiten.

Nummer 9

Die allermeisten Anbieter (außer Jodel) haben Ausführungen über die Maßnahmen zur Unterrichtung des Beschwerdeführers sowie der Nutzerin / des Nutzers, für die oder den der beanstandete Inhalt zu speichern war, in ihre Transparenzberichte aufgenommen. Dem Gutachten von Professor Eifert zufolge fällt die Informationsdichte auch in diesem Fall von Anbieter zu Anbieter unterschiedlich aus. Rudimentäre Darstellungen der Benachrichtigungen sind in der überwiegenden Anzahl der Berichte vorhanden. Einige Anbieter stellen Beispiele der Benachrichtigungen der Nutzerinnen und Nutzer sowie Beschwerdeführer vor; andere Anbieter informieren lediglich darüber, dass die Betroffenen informiert werden. Das BfJ weist darauf hin, dass die Angaben der Anbieter in diesem Bereich nicht auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden können. Daher kann nur beurteilt werden, ob Angaben gemacht wurden.

3. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung

Die von den Anbietern der sozialen Netzwerke veröffentlichten Transparenzberichte gewähren erstmalig einen vertieften Einblick in die Löschpraxis der großen sozialen Netzwerke. Wurden vor Einführung des NetzDG nur fakultative Berichte veröffentlicht, können nach Einführung der Transparenzpflicht erstmals belastbare Erkenntnisse über Beschwerdeaufkommen und Löschverhalten der Anbieter gewonnen werden.

Die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte sind in Teilbereichen verbesserungsfähig und sind unter anderem auch deshalb Gegenstand von Bußgeldverfahren. Insbesondere die unterschiedliche Ausgestaltung des Beschwerdemanagements aus § 3 NetzDG und die unterschiedliche Auslegung der NetzDG-Beschwerde spiegeln sich mittelbar auch in den Transparenzberichten. Dies betrifft zum einen die fehlgehende Interpretation einiger Anbieter, die äußerlich einheitlichen Mitteilungen der Beschwerdeführer und nicht die einzelnen NetzDG-Beschwerden in den Transparenzberichten darzustellen. Eine im Transparenzbericht zu erfassende NetzDG-Beschwerde muss sich dabei stets auf einen konkreten Inhalt beziehen, das heißt sie ist inhaltsbezogen zu verstehen. In einem äußerlich einheitlichen Übermittlungsvorgang können folglich mehrere NetzDG-Beschwerden übermittelt werden. Zum anderen betreffen Mängel die fehlende Darstellung der NetzDG-Beschwerden in den Transparenzberichten,

die bei nicht hinreichend erkennbarem NetzDG-Meldeweg über den Flagging-Meldeweg eingehen. Der Begriff der NetzDG-Beschwerde ist seit Einführung des NetzDG so zu bewerten, dass eine Beanstandung, mit welcher die notwendige Entfernung oder Sperrung eines Inhaltes geltend gemacht wird, im Zweifel als NetzDG-Beschwerde zu verstehen ist. Liegt eine NetzDG-Beschwerde vor, führt der Umstand, dass die Anbieter den mit einer NetzDG-Beschwerde gemeldeten Inhalt schon wegen eines Verstoßes gegen die Gemeinschaftsstandards entfernen, nicht dazu, dass das Pflichtenprogramm des NetzDG entfällt. Die Transparenzberichte legen nahe, dass die Anbieter auch nach dieser Prämisse vorgehen, weil sie unter anderem in ihren Transparenzberichten die mit NetzDG-Beschwerden gemeldeten Inhalte aufführen, die bereits auf der ersten Stufe des Prüfungsprozesses – also nach einer Prüfung anhand der Gemeinschaftsstandards der Anbieter – entfernt werden. Dennoch könnten über eine Klarstellung der Legaldefinition bestehende Unklarheiten beseitigt werden.

Die von einzelnen Anbietern teilweise geleisteten überobligatorischen Informationen in den Transparenzberichten steigern deren Aussagekraft. Beispielsweise ermöglichen die Angaben zur Menge der Inhalte, die bereits auf der Ebene der Prüfung nach Gemeinschaftsstandards entfernt wurden, einen genaueren Einblick in die Prüfkriterien der Anbieter sozialer Netzwerke. Entsprechende Angaben von allen Anbietern könnten die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte weiter erhöhen. Dies betrifft ebenso eine Gegenüberstellung des Beschwerdeaufkommens über die Berichtsperioden hinweg.

Die vorgeschlagene Erweiterung der Transparenzpflichten auf die Maßnahmen des internen Monitorings wären hilfreich, um einen umfassenderen Einblick in die interne Qualitätssicherung der Anbieter sozialer Netzwerke zu bekommen. Entsprechende Vorgaben sollten sich aber auf die Pflicht zur abstrakten Darstellung der Maßnahmen beschränken, um die Anbieter nicht dazu zu zwingen, sich selbst zu belasten (entsprechend dem Grundsatz „Nemo tenetur se ipsum accusare“).

Auch wenn die Berichte laut Aussage des BfJ in der ersten Berichtsperiode bezüglich nahezu aller Informationspflichten aus § 2 Absatz 2 NetzDG unzureichende Informationen enthielten, lässt sich nach Feststellung des BfJ über die Berichtszeiträume hinweg eine Verbesserung der Informationsdichte bei nahezu allen Anbietern feststellen.

Eine im Gutachten von Professor Eifert vorgeschlagene zentrale Veröffentlichung der Transparenzberichte ist grundsätzlich bereits durch die Veröffentlichung auf der Webseite des Bundesanzeigers erreicht.

III. Inländischer Zustellungsbevollmächtigter (§ 5 NetzDG)

1. § 5 Absatz 1 NetzDG (Zustellungsbevollmächtigter)

Die Regelung des § 5 Absatz 1 NetzDG verpflichtet die Anbieter der sozialen Netzwerke zur Vorhaltung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten. Die Vorschrift dient der Gesetzesbegründung zufolge der Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, indem Justiz, Bußgeldbehörden und Betroffenen eine / einen verantwortliche/n Ansprechpartner/in zur Verfügung gestellt wird. Der Zustellungsbevollmächtigte muss gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 NetzDG auf der Webseite der Anbieter leicht erkennbar ausgewiesen werden und unmittelbar erreichbar sein. Nach § 5 Absatz 1 Satz 2 NetzDG können an den Zustellungsbevollmächtigten Zustellungen in Verfahren nach § 4 NetzDG oder in Gerichtsverfahren vor deutschen Gerichten wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte bewirkt werden. Verpflichtet sind alle Anbieter unabhängig von ihrem Sitz im In- oder Ausland. Der in § 1 Absatz 2 NetzDG geregelte Schwellenwert für kleinere Anbieter (zwei Millionen registrierte Nutzer im Inland) findet auf die Pflichten des § 5 NetzDG keine Anwendung.

Benennung und Darstellung

Dem BfJ und dem Gutachten von Professor Eifert zufolge sind die Anbieter großer sozialer Netzwerke der Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten meist nachgekommen. Auch die im Rahmen des Gutachtens befragten Rechtsanwälte, NGOs, Berufsverbände und sonstigen Verbände haben die Darstellung und Transparenz der Zustellungsbevollmächtigten überwiegend nicht beanstandet. Teilweise wird ergänzend gefordert, dass der Zustellungsbevollmächtigte durch einen Klick auffindbar sein muss.

Im Gutachten von Professor Eifert wird darauf hingewiesen, dass in bestimmten Konstellationen das Zusammenwirken von allgemeinen Zustellungsvorschriften und dem Zustellungsbevollmächtigten unklar ist. Mehrere allgemein bestehende Zustellungsvorschriften ordnen bei der Nichtbenennung eines Zustellungsbevollmächtigten eine Zustellungsfiktion an. Laut Gutachten ist unklar, ob bei Nichtbenennung des Zustellungsbevollmächtigten nach NetzDG in diesen Fällen eine Zustellungsfiktion eintreten soll oder lediglich durch die Verhängung eines Bußgeldes nach § 4 NetzDG auf das Abstellen des Verstoßes zur Ermöglichung künftiger Zustellungen hingewirkt werden kann.

Erreichbarkeit

Von § 5 Absatz 1 Satz 2 NetzDG sind unstreitig Verfahren miterfasst, in denen die Beseitigung oder Unterlassung bestimmter rechtswidriger Inhalte erreicht werden soll. Laut Gutachten von Professor Eifert ist in der Rechtsprechung jedoch umstritten, ob § 5 Absatz 1 NetzDG auch Verfahren erfasst, in denen entscheidungserheblich geltend gemacht wird, dass keine rechtswidrigen Inhalte vorliegen, so etwa bei Klagen auf Wiederherstellung von gelöschten Inhalten. Laut Gutachten ist die Frage, ob die Zustellung von vorprozessualen zivilrechtlichen Abmahn- und Aufforderungsschreiben von § 5 Absatz 1 NetzDG erfasst wird, ebenfalls umstritten. Allerdings sind dem Gutachten zufolge zumindest in den Verfahren, die unstrittig vom Anwendungsbereich des § 5 Absatz 1 NetzDG erfasst sind, in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle die Zustellungen gelungen.

2. § 5 Absatz 2 NetzDG (Empfangsberechtigte Person)

Durch § 5 Absatz 2 NetzDG werden die Anbieter verpflichtet, eine inländische empfangsberechtigte Person für Auskunftersuchen inländischer Strafverfolgungsbehörden zu benennen. Das Ziel der Regelung ist es ausweislich der Gesetzesbegründung sicherzustellen, dass die sozialen Netzwerke einen „Briefkasten“ im Inland bereitstellen. Durch die Benennung werden keine zusätzlichen Auskunftspflichten begründet; die Möglichkeiten einer freiwilligen unmittelbaren Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden und Anbietern sollen hierdurch verbessert werden. Die empfangsberechtigte Person muss dabei innerhalb von 48 Stunden auf Auskunftersuchen inländischer Strafverfolgungsbehörden reagieren.

Benennung

§ 5 Absatz 2 NetzDG regelt nicht, wem gegenüber die empfangsberechtigte Person zu benennen ist. In den NetzDG-Bußgeldleitlinien wird klargestellt, dass keine Pflicht zur allgemeinen Veröffentlichung der empfangsberechtigten Person besteht, um ihre Funktionsweise nicht durch Spam-Nachrichten zu beeinträchtigen. Laut BfJ hat ein Teil der Anbieter der sozialen Netzwerke die empfangsberechtigte Person auf der eigenen Webseite benannt, ein Teil habe das BfJ informiert und andere die empfangsberechtigte Person gegenüber den Generalstaatsanwaltschaften benannt.

Die Anbieter genügen den Vorgaben des § 5 Absatz 2 NetzDG, wenn sie auf die individuelle Anfrage der Strafverfolgungsbehörden eine empfangsberechtigte Person benennen. Kommt der Anbieter dieser Benennung nicht nach, erfährt das BfJ hierüber nur etwas, wenn das BfJ

eine entsprechende Anzeige der Strafverfolgungsbehörden erhält. Die Ermittlungen des BfJ haben bisher nur in wenigen Fällen Verstöße gegen die Vorgaben des § 5 Absatz 2 NetzDG festgestellt. Auch das Gutachten von Professor Eifert kommt zu dem Ergebnis, dass die Identifikation der empfangsberechtigten Person durch die befragten Strafverfolgungsbehörden stets möglich war.

Antwortverhalten

Die unmittelbare Kenntnis über das Antwortverhalten der Anbieter der sozialen Netzwerke auf Auskunftersuchen an die empfangsberechtigte Person erlangen nur die Strafverfolgungsbehörden. Das BfJ ist mithin auf die Kooperation der Strafverfolgungsbehörden angewiesen. Dem BfJ zufolge erweist sich die Reaktion der Strafverfolgungsbehörden auf entsprechende Anfragen des BfJ bislang als sehr verhalten.

Die im Gutachten von Professor Eifert ermittelten Angaben der Strafverfolgungsbehörden und der Anbieter der sozialen Netzwerke zur Auskunftserteilung divergieren stark. Die Anbieter geben meist deutlich höhere Auskunftsquoten an. So geben laut Gutachten mehrere Anbieter an, in vielen Zeiträumen über 50 Prozent der Auskunftersuchen zu beantworten, wohingegen die Strafverfolgungsbehörden laut Gutachten Auskunftsquoten zwischen 5 Prozent und 10 Prozent angeben.

Um die Auskunftsquoten der Anbieter zu verbessern, wird im Gutachten von Professor Eifert die Einführung ausdrücklicher gesetzlicher Regelungen vorgeschlagen, welche die Strafverfolgungsbehörden zu Auskunftsverlangen berechtigen und die Anbieter zur entsprechenden Auskunftserteilung verpflichten.

3. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung

Die großen Anbieter sozialer Netzwerke haben Zustellungsbevollmächtigte und empfangsberechtigte Personen benannt, so dass für die Zustellung von zivilrechtlichen Klagen und für Auskunftersuchen der Strafverfolgungsbehörden nunmehr verantwortliche Ansprechpartner in der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung stehen. Damit hat das NetzDG für die Nutzer eine erhebliche Verfahrensverbesserung geschaffen. Auch laut Gutachten von Professor Eifert wurde das mit § 5 Absatz 1 NetzDG verfolgte Ziel zumindest im unstrittigen Anwendungsbereich größtenteils erreicht. Ebenso wurde laut Gutachten das mit § 5 Absatz 2 NetzDG verfolgte Ziel, den Strafverfolgungsbehörden einen „Briefkasten“ im Inland bereitzustellen und eine Möglichkeit der freiwilligen unmittelbaren Kooperation zu ermöglichen, weitgehend erreicht.

Rechtsunsicherheit besteht teilweise hinsichtlich des Umfangs der von § 5 Absatz 1 NetzDG umfassten Ansprüche. Die entsprechenden Diskussionen könnten insbesondere bezüglich Wiederherstellungsansprüchen – unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Nutzerrechte – durch eine Klarstellung beseitigt werden. Den teilweise geforderten darüberhinausgehenden Erweiterungen des § 5 Absatz 1 NetzDG lässt sich entgegenhalten, dass zumindest im Bereich der vorprozessualen Schreiben – wie etwa bei Abmahnungen – eine Zustellung nicht notwendig ist. Die Übersendung, beispielsweise als E-Mail, ist ausreichend.

Die Unklarheiten, die im Verhältnis des § 5 Absatz 1 NetzDG zu den allgemeinen Zustellungs-vorschriften entstehen könnten, wenn kein Zustellungsbevollmächtigter benannt wird und dennoch ein Zustellungsversuch an den Anbieter unternommen wird, könnten präzisiert werden. Es sind bisher aber keine Fälle bekannt, in denen die im Gutachten angesprochenen Konstellationen zu Problemen geführt haben.

Das mit § 5 Absatz 2 NetzDG verfolgte Ziel, den Staatsanwaltschaften eine Stelle zur Verfügung zu stellen, an die Auskunftersuchen gerichtet werden können, wurde weitestgehend erreicht. Zu einer Verbesserung des Auskunftsverhaltens der Anbieter der sozialen Netzwerke hat die Regelung bisher wohl nur bedingt beigetragen. Laut der im Gutachten von Professor Eifert befragten Staatsanwaltschaften geben die Anbieter sozialer Netzwerke nur in wenigen Fällen Auskünfte über Daten. Welche Daten und wann diese dennoch herausgegeben werden, bleibt unklar und ist auch nicht Gegenstand des NetzDG sondern anderer Rechtsgrundlagen.

IV. Tätigkeit des Bundesamtes für Justiz

1. Aufgaben und Praxis des BfJ

Das Bundesamt für Justiz ist gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 NetzDG in Verbindung mit § 47 Absatz 1 Satz 1 OWiG die sachlich zuständige Bußgeldbehörde für die in § 4 Absatz 1 NetzDG geregelten bußgeldbewehrten Verstöße gegen das NetzDG. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur am 22. März 2018 „Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen im Bereich des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)“ erlassen (Link: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Fokusthemen/NetzDG_Bußgeld-leitlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Diese Bußgeldleitlinien sind für das BfJ verbindlich

und leiten die Behörde in der Ausübung des Ermessens bei der Einleitung eines Bußgeldverfahrens sowie bei der Bemessung der Höhe einer etwaigen Geldbuße.

Dem BfJ kommt im Gefüge des NetzDG bisher gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 NetzDG allein eine repressiv-sanktionierende Rolle zu. Laut Gutachten von Professor Eifert sind sowohl das BfJ als auch die befragten Anbieter der sozialen Netzwerke der Auffassung, dass ein Austausch durch die Rolle des BfJ als reine Bußgeldbehörde erschwert wird. Das Gutachten zitiert das BfJ dahingehend, dass es als Aufsichtsbehörde einen formlosen Austausch mit den Anbietern pflegen könnte, der sich insbesondere für das Verständnis des komplexen Gefüges der Regelungen zu den Meldewegen und den Transparenzberichten als förderlich erweisen könnte. Hierdurch könnten zukunftsgerichtet Anordnungen zum Abstellen eines Gesetzesverstößes getroffen werden (zum Beispiel zur konkreten Ausgestaltung der Meldewege), ohne dass ein Bußgeldverfahren eingeleitet werden müsste.

Das BfJ hat zudem mitgeteilt, dass die gerichtsfeste Beweisermittlung und Beweissicherung der Anzahl der registrierten Nutzerinnen und Nutzer im Inland eine besondere Herausforderung darstellt. Die Anbieter sozialer Netzwerke verwendeten teilweise eine andere Terminologie und veröffentlichten keine Nutzerzahlen allein auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen. Die Feststellungen bezüglich der Anzahl der registrierten Nutzerinnen und Nutzer müssen deshalb laut BfJ zumeist auf Basis des Indizienbeweises getroffen werden. Ähnliche Probleme stellten sich bezüglich des in § 2 Absatz 1 NetzDG aufgestellten Schwellenwerts der 100 eingegangenen Beschwerden über rechtswidrige Inhalte in einem Kalenderjahr. Im Gutachten von Professor Eifert werden aufgrund dieser Probleme Auskunftspflichten der Anbieter der sozialen Netzwerke vorgeschlagen.

2. Bußgeldverfahren

Das BfJ hat bis zum 30. Juni 2020 insgesamt 1.462 Bußgeldverfahren eingeleitet. Davon wurden 1.353 Verfahren auf Meldungen von Nutzerinnen und Nutzern hin eröffnet, in denen eine Beschwerdeführerin oder ein Beschwerdeführer im Einzelfall beanstandete, dass ein Inhalt trotz einer Beschwerde nicht gelöscht wurde. In diesen Fällen hat das BfJ zu prüfen, ob eine Ordnungswidrigkeit vorliegt, weil die Nichtentfernung auf einem systemischen Versagen beruhte. 109 der Verfahren wurden von Amts wegen eingeleitet.

Von den insgesamt eingeleiteten Verfahren wurde bisher eines mit einem noch nicht rechtskräftigen Bußgeldbescheid abgeschlossen. 682 Verfahren wurden bisher eingestellt. 615 die-

ser Einstellungen erfolgten im Bereich des Beschwerdemanagements. Gründe für eine Einstellung können beispielsweise sein, dass keine unzulängliche Behandlung einer Beschwerde über rechtswidrige Inhalte festgestellt werden konnte oder sich keine Anhaltspunkte für ein systemisches Versagen ergaben. Das BfJ weist darauf hin, dass insbesondere die auf Nutzermeldungen beruhenden Verfahren teilweise komplexe Rechtsfragen nach sich ziehen und viele personelle Ressourcen binden.

Im Einzelnen:

Die wegen eines Verstoßes gegen die Pflichten aus § 3 NetzDG in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Nummer 2 bis 6 NetzDG (Beschwerdemanagement) eingeleiteten Verfahren wurden im Großteil aufgrund von Meldungen von Nutzerinnen und Nutzern wegen nicht ordnungsgemäß entfernter beziehungsweise gesperrter rechtswidriger Inhalte eingeleitet.

Das BfJ prüft in diesen Fällen, ob der Inhalt rechtswidrig ist und infolgedessen entfernt werden müsste. Stellt das BfJ die Rechtswidrigkeit des Inhalts fest, leitet es den Fall an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiter. Wird in diesem Zusammenhang festgestellt, dass sich die Einschätzung des Anbieters als nicht korrekt erweist, führt dies nicht unmittelbar zu einem Bußgeldverfahren. Die mangelhafte Löschung beziehungsweise Sperrung wird, wie sich aus den Bußgelderleitlinien ergibt, erst bei einem systemischen Versagen, also einer Missachtung der Organisationspflichten im Bereich des Beschwerdemanagements durch den Anbieter des sozialen Netzwerks, relevant (so auch die Gesetzesbegründung in Bundestagsdrucksache 18/12356, S. 24) und kann dann zu einem Bußgeld führen.

Betreffend die Ausgestaltung der Meldewege wurden 18 Verfahren von Amts wegen eingeleitet. Diese werden vom BfJ als besonders arbeitsaufwändig bezeichnet, weil die Meldewege je nach Ansteuerung als registrierte/-r oder nicht-registrierte/-r Nutzerin oder Nutzer und – zusätzlich – auf verschiedenen Endgeräten durch den selben Anbieter unterschiedlich ausgestaltet sein können.

Im Zusammenhang mit der Transparenzpflicht hat das BfJ gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 NetzDG in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Nummer 1 NetzDG 34 Verfahren eingeleitet. Bisher wurde in einem Fall ein Bußgeldbescheid erlassen (siehe C. II. 2. Nummer 3 Bußgeldbescheid).

Im Zusammenhang mit den Pflichten, einen Zustellungsbevollmächtigten und eine empfangsberechtigte Person zu benennen, hat das BfJ insgesamt 57 Verfahren eingeleitet. Das BfJ ermittelt bezüglich Verstößen gegen Pflichten nach § 5 NetzDG (Zustellungsbevollmächtigter)

sowohl von Amts wegen als auch anlässlich von Meldungen. Verfahren wegen Verstößen gegen § 5 Absatz 2 NetzDG (empfangsberechtigte Person) können nur aufgrund von Meldungen eingeleitet werden, da dem BfJ keine weiteren Erkenntnisquellen zur Verfügung stehen. Im Gutachten wird aus diesem Grund, wie schon oben erwähnt, vorgeschlagen, zumindest in Bezug auf die Schwelle des § 2 Absatz 1 NetzDG (100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte im Kalenderjahr) Mechanismen zur Information zur Verfügung zu stellen.

Das BfJ hat sechs Pilotverfahren gegen Anbieter sozialer Netzwerke mit Sitz in den USA eingeleitet, die nach Kenntnis des BfJ keine Zustellungsbevollmächtigten im Sinne des § 5 Absatz 1 NetzDG benannt haben. Da die Anbieter ihren Sitz im nicht-europäischen Ausland haben, ist das BfJ in diesen Fällen auf die Inanspruchnahme internationaler Rechtshilfe angewiesen. Im Gutachten von Professor Eifert wird eine Klarstellung des Kreises der nach § 5 Absatz 1 und Absatz 2 NetzDG verpflichteten Anbieter und die Benennung einer Relevanz- oder Mitgliederschwelle angeregt. Da das BfJ bei der Einleitung entsprechender Verfahren einen Ermessensspielraum hat und aus den Pilotverfahren Erkenntnisse über den Verlauf gewonnen werden sollen, sollten diese zunächst abgewartet werden. Die Verfahren befinden sich momentan noch im Anhörungsstadium.

V. § 14 Absatz 3 bis 5 TMG

1. Datenschutzrechtliche Erlaubnisnorm

Die im Zuge der Verabschiedung des NetzDG ebenfalls vorgenommenen Änderungen im Telemediengesetz hatten die Erweiterung der datenschutzrechtlichen Erlaubnisnorm des Telemediensrechts zum Ziel und führen derzeit in der Praxis zu einem zweistufigen Verfahren. Wird eine Erlaubnis zur Auskunftserteilung gemäß § 14 Absatz 3 bis 5 TMG durch gerichtliche Anordnung erteilt (1. Stufe), ist der Anbieter formell noch nicht verpflichtet, die Auskunft zu geben. Weigert sich der Anbieter, muss ein zweites gerichtliches Verfahren angestrengt werden, welches den Anbieter zur Auskunftserteilung verpflichtet (2. Stufe). Schon zuvor war ein Auskunftsanspruch des durch ein Internet-Posting in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht Verletzten nach den allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen nach § 242 BGB anerkannt. Allerdings war eine Auskunft durch die Anbieter der sozialen Netzwerke datenschutzrechtlich nicht möglich; dazu fehlte eine gesetzliche Erlaubnisbefugnis. Dieser Auskunftsanspruch sollte für die Anbieter durch § 14 Absatz 3 TMG erfüllbar gemacht werden. Ob und wann ein Auskunftsanspruch gemäß § 242 BGB dem Grunde nach besteht, bleibt weiterhin der Ausgestaltung der Gerichte vorbehalten.

Dabei ist die Erlaubnis zur Datenherausgabe auf Fälle strafrechtlich relevanter Verletzungen absolut geschützter Rechte beschränkt. Gemäß § 14 Absatz 3 TMG darf die Auskunft nur erteilt werden, wenn die Verletzungshandlung den Tatbestand einer der in § 1 Absatz 3 NetzDG genannten Strafnormen erfüllt. Damit soll die Datenherausgabe nur in Fällen schwerwiegender Persönlichkeitsrechtsverletzungen eröffnet werden.

Um sicherzustellen, dass es nicht vorschnell zu einer Herausgabe von Daten kommt, steht die datenschutzrechtliche Erlaubnis unter dem Vorbehalt einer richterlichen Gestattung (Richtervorbehalt). Der Gesetzesbegründung zufolge soll durch den Richtervorbehalt gewährleistet werden, dass Einschüchterungseffekte auf die Ausübung der Meinungsfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 GG verhindert werden.

Die Daten, die unter anderem im Rahmen der Befragung der Anbieter sozialer Netzwerke im Gutachten von Professor Eifert erlangt werden konnten, deuten dem Gutachten zufolge auf eine geringe Rolle der privaten Rechtsdurchsetzung hin. Meist verzeichneten die Anbieter privatrechtliche Auskunftersuchen nur im geringen einstelligen Bereich. Auch die durch den Gutachter befragten Rechtsanwälte geben dem Gutachten zufolge überwiegend eine sehr geringe Fallzahl von zivilrechtlichen Verfahren im Rahmen des § 14 Absatz 3 TMG an. Laut Gutachten deuten die wenigen geführten Verfahren darauf hin, dass, soweit sehr eindeutige Fälle des § 1 Absatz 3 NetzDG vorlagen, positive Erfahrungen zu verzeichnen sind. Laut Gutachten wurde aber in vielen Fällen der Antrag auf Anordnung der Gestattung der Auskunftserteilung nach § 14 TMG abgelehnt.

Im Gutachten wird als eine mögliche Ursache für die geringe Inanspruchnahme des zivilrechtlichen Vorgehens der hohe Zeit-, Verfahrens- und Kostenaufwand thematisiert. Laut Gutachten ist ein direktes zivilrechtliches Vorgehen aber von hoher Relevanz und sollte weiter gestärkt werden.

2. Zwischenfazit: Grad der Zielerreichung

Die Öffnung des datenschutzrechtlichen Verbots für die Auskunftserteilung von Anbietern sozialer Netzwerke gegenüber von Verletzten wurde laut Gutachten von Professor Eifert vollumfänglich erreicht. Dass es trotz der Öffnung des datenschutzrechtlichen Verbots bisher noch nicht zu einer nennenswerten Zunahme der Durchsetzung von Auskunftsansprüchen gekommen ist, könnte in der eingetretenen Entwicklung zu einem – aufwändigen – zweistufigen Verfahren begründet sein.

Im Zusammenhang mit dem NetzDG wurden die §§ 14 und 15 TMG dahingehend ergänzt, dass derjenige, der durch rechtswidrige Inhalte im Sinne des NetzDG in absoluten Rechten verletzt ist, vom Anbieter die zur Rechtsverfolgung erforderliche Auskunft verlangen kann, wenn vorher ein Gericht die Zulässigkeit der Auskunftserteilung angeordnet hat. In der Praxis verweigern Anbieter allerdings häufig die Datenherausgabe mit der – formal zutreffenden – Begründung, dass zwar die Erlaubnis, nicht aber die Pflicht zur Herausgabe festgestellt sei. Die oder der Verletzte muss dann ein weiteres gerichtliches Verfahren anstrengen, um die Verpflichtung des Anbieters feststellen zu lassen. Die notwendige Doppelbefassung der Gerichte erscheint unnötigerweise kompliziert.

D. Erfüllungsaufwand

Das Statistische Bundesamt (Destatis) hat durch Nachmessungen des Erfüllungsaufwands einen geringer ausgefallenen Erfüllungsaufwand festgestellt, als er bei Einführung des NetzDG geschätzt wurde. Anstelle der damals grob geschätzten 29 Millionen Euro verursache das NetzDG für die Wirtschaft lediglich einen Erfüllungsaufwand von 20,4 Millionen Euro. Damit bestätigt die Nachmessung – anders als der vom Branchenverband bitkom ursprünglich prognostizierte Aufwand von 530 Millionen Euro – im Wesentlichen die Größenordnung der Ex-ante-Schätzung, die bei schwieriger Datenlage und großen Unsicherheiten über die tatsächliche Umsetzung in Unternehmen durchgeführt wurde. Laut Destatis hat die Nachmessung gezeigt, dass das Vorhalten eines wirksamen Beschwerdesystems und die Dokumentationspflichten nur relativ geringe beziehungsweise keine Zusatzaufwände verursacht hat. Laut Destatis ist dies darauf zurückzuführen, dass die großen Anbieter bereits vor Einführung des NetzDG über intern abgestimmte Beschwerdeverfahren zur Moderation von Inhalten verfügten, die in Konformität mit bestehenden Gesetzen im Bereich des Jugend- und Datenschutzes entwickelt wurden. Darüber hinaus sind Destatis zufolge Verfahren zur Dokumentation und Mitteilung über Entscheidungen an Nutzerinnen und Nutzer vollautomatisiert und verursachen keinen nennenswerten jährlichen Aufwand.

Auch der nachgemessene Aufwand für die Verwaltung liegt nach dem Bericht um rund 50 Prozent unter der geschätzten Summe: Anstelle der geschätzten rund 4 Millionen Euro fielen 2,2 Millionen Euro als Verwaltungsaufwand an. Dies ist laut Destatis darauf zurückzuführen, dass das Beschwerde- und Verfahrensaufkommen deutlich geringer ist als angenommen. Bei Einführung des NetzDG wurde vermutet, dass ein nicht unbeachtlicher Teil an Falschmeldungen beim BfJ eingehen würde. Eine entsprechende Entwicklung ist laut BfJ nicht festzustellen.

E. Fazit

I. Zielerreichung

Dem Gutachten von Professor Eifert zufolge wurden die mit dem NetzDG verfolgten Zwecke „in erheblichem Umfang erreicht.“ Das BfJ stellt fest, dass die Anbieter sozialer Netzwerke die Regelungen des NetzDG ernst nehmen und das Gesetz Wirkung entfaltet.

Das Gutachten von Professor Eifert kommt zu dem Ergebnis, dass eine deutliche Verbesserung des Beschwerdemanagements und der öffentlichen Rechenschaft der Anbieter im Umgang mit den vom NetzDG umfassten rechtswidrigen Inhalten festzustellen ist. Die zentralen Compliance-Regeln wurden von den Anbietern der sozialen Netzwerke grundsätzlich angenommen und umgesetzt; es mangelt jedoch noch an der entschlossenen Implementierung der Regelungen im Detail. Bestehende problematische Praktiken sind aber laut Gutachten nicht auf strukturelle Schwächen des Gesetzes zurückzuführen, sondern auf die teilweise unzureichende Umsetzung durch die Anbieter der sozialen Netzwerke. Verbesserungen unter anderem in den Transparenzberichten sind auch aufgrund der laufenden Bußgeldverfahren zu erwarten. Zum Auftreten des sogenannten Overblocking sind aus den zur Verfügung stehenden Daten noch keine abschließenden Bewertungen möglich. Es gibt bislang keine Hinweise für Overblocking. Der Umstand, dass NetzDG-Beschwerden in großer Zahl binnen 24 Stunden abschließend geprüft werden und damit gegebenenfalls die im NetzDG für nicht offensichtlich rechtswidrige Inhalte vorgesehene längere Bearbeitungszeit nicht ausgeschöpft wird, ist zu beachten und sollte Gegenstand weiterer Evaluation sein. Das Thema Overblocking ist weiterhin ernst zu nehmen, und Anreize und Risiken für systematische Fehlentscheidungen sollten durch den Ausbau von Sicherungsmechanismen weiter minimiert werden.

Insgesamt besteht nur ein geringer gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Dieser betrifft die Fortentwicklung bestehender Regelungen etwa zur nutzerfreundlicheren Gestaltung der Meldewege, der Erweiterung der Kompetenzen des BfJ und leichter Anpassungen und Klarstellungen beim inländischen Zustellungsbevollmächtigten und der empfangsberechtigten Person. Des Weiteren sollten die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gestärkt werden; dies würde zugleich einen weiteren Sicherungsmechanismus gegen Overblocking darstellen. Hierfür bietet sich die Einführung eines Anspruchs auf Überprüfung der Entscheidung des Anbieters, ob der mit einer NetzDG-Beschwerde gemeldete Inhalt rechtswidrig und damit zu entfernen oder zu sperren ist, an.

II. Erste Erkenntnisse zu einem möglichen Änderungsbedarf

Aus dieser ersten Evaluierung der Regelungskomplexe des NetzDG ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Zur Verbesserung des Beschwerdemanagements sollte bei einzelnen Anbietern eine **Priorisierung der NetzDG-Beschwerden** gegenüber dem Beschwerdemanagement nach Gemeinschaftsstandards erreicht werden. Eine Umgehung der Vorgaben des NetzDG durch eine Lenkung der NetzDG-Beschwerden auf den Flagging-Meldeweg läuft den Zielen des Gesetzes zuwider und führt auch im Bereich der Transparenzberichte zu einer erheblichen Minderung der Aussagekraft und Vergleichbarkeit. Mit dem am 18. Juni 2020 vom Deutschen Bundestag angenommenen Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität (Bundestagsdrucksache 19/17741) wurde über eine Legaldefinition klargestellt, dass der Begriff der Beschwerde über rechtswidrige Inhalte weit zu verstehen ist. Damit soll verdeutlicht werden, dass Anbieter den Anwendungsbereich des NetzDG nicht dadurch einschränken können, dass sie nur über den relativ versteckten NetzDG-Meldeweg eingehende Beschwerden als NetzDG-Beschwerden ansehen und nur diese nach den Maßstäben des NetzDG prüfen.
- Um die Verfügbarkeit eines entfernten Inhalts zu Beweis Zwecken zu verbessern, kann eine **Verlängerung der zehnwöchigen Speicherfrist** aus § 3 Absatz 2 Nummer 4 NetzDG unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben geprüft werden.
- Positive Effekte ergeben sich durch die Legaldefinition der NetzDG-Beschwerde auch für den Bereich der **Transparenzpflichten**. Insbesondere wird klargestellt, dass nicht die äußerlich einheitlichen Mitteilungen, sondern die Anzahl der gemeldeten Inhalte (NetzDG-Beschwerden) in die Berichte aufzunehmen sind.
- Um darüber hinaus die Informationslage für die Öffentlichkeit weiter zu erhöhen, können **Erweiterungen der Transparenzpflichten** in Erwägung gezogen werden.
- Geprüft werden sollte, ob in Absprache mit BfJ und/oder Bundesanzeiger eine **übersichtlichere Veröffentlichung der Transparenzberichte** erarbeitet werden kann.

- Zur Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle sowohl der Schwelle aus § 1 Absatz 2 NetzDG als auch aus § 2 Absatz 1 Satz 1 NetzDG durch das BfJ werden im Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDGÄndG; Bundestagsdrucksache 19/18792) **Auskunftspflichten** gegenüber dem BfJ vorgeschlagen.
- Dem BfJ sollen nach dem Regierungsentwurf des NetzDGÄndG durch die Einführung einer **Aufgaben- und Befugnisnorm** Möglichkeiten zur Einwirkung auf die Anbieter der sozialen Netzwerke unabhängig von Bußgeldverfahren eröffnet werden.
- Im Regierungsentwurf des NetzDGÄndG wird § 5 Absatz 1 NetzDG um eine Klarstellung bezüglich **Wiederherstellungsansprüchen** erweitert.
- Um eine **Stärkung der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung** zu erreichen, werden im Regierungsentwurf zum NetzDGÄndG Vereinfachungen des bisher in der Praxis zweistufigen Verfahrens vorgeschlagen. Des Weiteren können Möglichkeiten der Kostensenkung erwogen werden.
- Durch die Einführung eines Gegenvorstellungsverfahrens sollen im Regierungsentwurf zum NetzDGÄndG die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gestärkt werden.