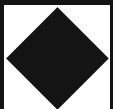


Eifert | von Landenberg-Roberg | Theß | Wienfort

Netzwerkdurchsetzungsgesetz in der Bewährung

Juristische Evaluation und Optimierungspotenzial



Nomos

Materialien zur rechtswissenschaftlichen
Medien- und Informationsforschung

Herausgegeben von
Prof. Dr. Martin Eifert
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

Band 81

Martin Eifert | Michael von Landenberg-Roberg
Sebastian Theß | Nora Wienfort

Netzwerkdurchsetzungsgesetz in der Bewährung

Juristische Evaluation und Optimierungspotenzial



Nomos

Die Open-Access-Veröffentlichung der elektronischen Ausgabe dieses Werkes wurde ermöglicht mit Unterstützung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV).

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2020

© Martin Eifert | Michael von Landenberg-Roberg | Sebastian Theß | Nora Wienfort

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-6848-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-0947-7

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748909477>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) steht auf grundsätzlicher Ebene für einen weitreichenden Perspektivenwechsel bei der staatlichen Regulierung sozialer Medien. In den ersten Jahrzehnten der Entwicklung internetbasierter Dienstleistungen ging es vor allem um eine Förderung dieser Innovationen, die sich in der durchlaufenden Linie von Haftungsprivilegierungen zunächst im Teledienstegesetz von 1997, in der davon stark beeinflussten E-Commerce-Richtlinie der EU (Richtlinie 2000/31/EG, ABl. Nr. L 178 v. 17.7.2000) und dann entsprechend im umsetzenden Telemediengesetz von 2007 ausdrückte. Jetzt rückt demgegenüber gerade die Verantwortlichkeit dieser Dienste in den Vordergrund und es geht um ihre angemessene Ausgestaltung im multipolaren Spannungsfeld von Freiheitsrechten der Nutzer*innen, neuen Gefährdungen der Rechte Dritter, unternehmerischer Freiheit der Netzwerkanbieter und öffentlichen Interessen wie einer freien öffentlichen Meinungsbildung oder funktionsfähigen Märkten.

Dieser Perspektivenwechsel spiegelt die veränderte ökonomische Situation nach dem Aufstieg einiger Internetunternehmen zu marktmächtigen Oligopolen, die veränderte gesellschaftliche Situation nach der Durchdringung und sich beschleunigenden Transformation aller Bereiche durch die Digitalisierung mit Plattformanbietern als zentralen Akteuren sowie die veränderten Geschäftsmodelle der Netzwerkanbieter, bei denen die Strukturierung der Vermittlungsleistungen entlang eigener Geschäftsinteressen eine immer aktivere Rolle mit sich brachte.

Konkret gestaltet das NetzDG die Verantwortlichkeit sozialer Netzwerke im Bereich strafbarer Postings der Nutzer*innen im Bereich der sog. Hassrede aus und reagiert damit auf das drängende Problem einer durch Hassrede zunehmend vergifteten Diskussionskultur und deren tatsächliche Bedrohungsfolgen. Dabei knüpft es an die zentrale Rolle der sozialen Netzwerke für die Verbreitung an und bewegt sich im Spannungsfeld von Persönlichkeitsschutz der Betroffenen, Meinungsfreiheit der Postenden, Gestaltungsfreiheit der Netzwerkanbieter und dem öffentlichen Interesse an einer freien und umfassenden Meinungsbildung unter Beteiligung aller Interessierten und aller inhaltlichen Positionen.

Angesichts des grundlegenden Perspektivenwechsels und der schwierigen Ausbalancierung dieser multipolaren Spannungslage war der regulato-

rische Aufschlag des NetzDG notwendig mit prognostischen Unsicherheiten über seine Wirkungen behaftet und entsprechend von vornherein mit dem gesetzlichen Auftrag zur Evaluation verknüpft. Die hier vorliegende Untersuchung entstand im Auftrag und gefördert durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz als unabhängige juristische Evaluation des NetzDG im Rahmen der umfassenderen Evaluation des Gesetzes durch das Ministerium. Sie bezieht sich ausschließlich auf das NetzDG im Sinne seiner Erstfassung. Wir möchten uns für die Unterstützung durch das Ministerium und die Zustimmung zu einer Publikation in Buchform bedanken.

Unser besonders großer Dank gilt den stud. iur. Janina Kusterka und Schirin Hafezi, die uns mit größtem Engagement und größter Zuverlässigkeit bei den Recherchen, der Auswertung der Fragebögen und der Fertigstellung des Berichts und dieses Buches geholfen haben.

Berlin, im Mai 2020

Martin Eifert
Michael von Landenberg-Roberg
Sebastian Theß
Nora Wienfort

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Auftrag und Methodik der Evaluation	17
A. Anlass und Gegenstand der Evaluation	17
B. Die vom NetzDG erfassten Netzwerkanbieter (§ 1 NetzDG)	18
C. Auswahl der Adressat*innen von Fragebögen	20
I. Anbieter sozialer Netzwerke (Darstellung der Anbieter und der Plattformen)	21
II. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Berufsverbände und sonstige Verbände	21
III. Rechtsanwäl*innen	21
IV. Staatsanwaltschaften	21
V. BfJ	22
D. Quellen	22
I. Tagungen / Veranstaltungen	22
II. Rechtsprechung	22
III. Rechtswissenschaft und kritische Öffentlichkeit	23
IV. Mediale Bewertung	23
Teil 2: Das NetzDG im Kontext	24
A. Einordnung des NetzDG in das Verfassungs- und Unionsrecht	24
I. Das Unionsrecht und seine Entwicklung	25
1. Unionaler Rechtsrahmen beim Erlass des NetzDG	25
2. Weitere Rechtsentwicklung in der EU	26
II. Verfassungsrecht	31
1. Verfassungsrechtliche Diskussionspunkte	31
2. Strukturelle Herausforderungen im Lichte des NetzDG	33
a) Kompetenzen	33
b) Grundrechte	34
B. Medienschau	35
Teil 3: Evaluation der einzelnen Regelungen des NetzDG	38
A. Das NetzDG und die Gemeinschaftsstandards	38
I. Was sind Gemeinschaftsstandards?	38

II. Das Verhältnis des NetzDG zum Beschwerdemanagement nach Gemeinschaftsstandards	43
B. § 3 NetzDG – Beschwerdemanagement	49
I. Einleitung	49
II. § 3 Abs. 1-2 NetzDG: Beschwerdeverfahren	50
1. § 3 Abs. 1 S. 2 NetzDG: Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte durch leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares, ständig verfügbares Verfahren	51
a) Maßstab des NetzDG	51
aa) Leicht erkennbar	52
bb) Unmittelbar erreichbar	52
cc) Ständig verfügbar	53
b) Praxis	53
aa) Leicht erkennbar und unmittelbar erreichbar	53
bb) Insbesondere: Ausgestaltung des NetzDG-Meldewegs im Verhältnis zur Meldung nach Gemeinschaftsstandards	54
cc) Ständig verfügbar	55
2. § 3 Abs. 1 NetzDG: Inhaltliche und formelle Anforderungen an die Beschwerde	56
a) Maßstab des NetzDG	56
b) Praxis	58
aa) Anforderungen inhaltlicher Art	58
bb) Angaben formeller Art	60
3. Beschwerdeweg: Belehrungen durch die Netzerkennanbieter	60
4. § 3 Abs. 1 NetzDG: Beschwerdeführer*innen	61
5. § 3 Abs. 1 S. 1 NetzDG: rechtswidrige Inhalte	63
6. § 3 Abs. 1 S. 1 NetzDG: wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden	64
7. § 3 Abs. 2 Nr. 1 NetzDG: unverzügliche Kenntnisnahme und Prüfung	64
a) „unverzüglich Kenntnis nimmt“	64
b) „prüft, ob der in der Beschwerde gemeldete Inhalt rechtswidrig und zu entfernen oder der Zugang zu ihm zu sperren ist“	65
aa) Prüfverfahren: Verhältnis von NetzDG und Gemeinschaftsstandards	65
bb) Ausgestaltung der Prüfung nach NetzDG	67

8. § 3 Abs. 2 Nr. 2 NetzDG: Entfernung / Sperrung offensichtlich rechtswidriger Inhalte innerhalb von 24 Std.	68
a) Differenzierung zwischen „offensichtlich rechtswidrig“ und „rechtswidrig“	68
b) Kollision mit der Störerhaftung?	70
c) Frist von 24 Stunden für offensichtlich rechtswidrige Inhalte ausreichend?	70
d) Differenzierung zwischen Löschung und Sperrung	71
9. § 3 Abs. 2 Nr. 3 NetzDG: unverzügliche Entfernung / Sperrung (in der Regel nach sieben Tagen)	72
10. Beschwerdeanzahl und Anzahl stattgebender Entscheidungen	74
a) Absolute Beschwerdeanzahl	74
b) Relative Anzahl von Löschungen bzw. Sperrungen im Verhältnis zum Beschwerdeaufkommen	75
11. Strukturelle juristische Fehlbewertungen: Over- und Underblocking	76
a) Anreizstruktur	76
aa) Vorgefundene faktische und ökonomische Anreize	76
bb) Durch das NetzDG gesetzte Anreize	77
b) Praxis	78
c) Zwischenergebnis Over- und Underblocking	79
12. § 3 Abs. 2 Nr. 3 lit. a NetzDG: Anhörungsrechte vor der Entscheidung	80
13. Erneute Überprüfung durch den Netzwerkwerkanbieter (ggf. auf Replik des*der Beschwerdeführer*in)	81
14. § 3 Abs. 2 Nr. 4 NetzDG: Sicherung zu Beweis Zwecken / Speicherung	82
15. § 3 Abs. 2 Nr. 5 NetzDG: Informations- und Begründungspflicht	83
16. § 3 Abs. 3 NetzDG: Dokumentation der Beschwerden und Abhilfemaßnahmen	84
III. § 3 Abs. 4 NetzDG: Qualitätssicherung innerhalb des Netzanbieters	85
1. § 3 Abs. 4 S. 1 NetzDG: Monatliche Kontrollen durch Leitung	85
2. § 3 Abs. 4 S. 2 NetzDG: Beseitigung organisatorischer Unzulänglichkeiten	86

3. § 3 Abs. 4 S. 3 NetzDG: Schulungs- und Betreuungsangebote	86
IV. § 3 Abs. 5 NetzDG: Monitoring durch beauftragte Stelle	87
V. Einrichtungen der Regulierten Selbstregulierung, § 3 Abs. 6-9 NetzDG	88
VI. § 3 NetzDG im Spiegel der Rechtsprechung	90
VII. (Unbeabsichtigte) (positive wie negative) Nebenwirkungen des § 3 NetzDG	90
VIII. Abschließende Bewertung des § 3 NetzDG und Verbesserungsvorschläge	91
C. § 2 NetzDG – Transparenzberichte	92
I. Gesetzgeberisches Ziel der Berichtspflicht	93
II. Allgemeine Berichtspflicht (§ 2 Abs. 1 NetzDG)	93
1. Auslösender Tatbestand: Netzanbieter erhält mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte	93
2. Berichtspflicht nach § 2 Abs. 1 NetzDG als Rechtsfolge	96
a) Halbjährige Veröffentlichung eines deutschsprachigen Berichts im Bundesanzeiger und auf der eigenen Homepage spätestens einen Monat nach Ende eines Halbjahres	96
b) Besondere Transparenzpflicht für die Veröffentlichung auf der Homepage	97
III. Inhaltliche Anforderungen an die Berichte (§ 2 Abs. 2 NetzDG)	99
1. Allgemeine Ausführungen des Anbieters zu seinen Anstrengungen, strafbare Handlungen auf den Plattformen zu unterbinden (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 NetzDG)	100
2. Darstellung der Mechanismen zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte und der Entscheidungskriterien für Maßnahmen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 NetzDG)	102
a) Mechanismen der Beschwerdeübermittlung	102
b) Entscheidungskriterien	103
3. Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Beschwerden über rechtswidrige Inhalte (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 NetzDG)	104
a) Anzahl sowie Aufschlüsselung nach Beschwerdegrund	108
b) Aufschlüsselung zwischen Nutzer*innen und Beschwerdestellen	111

4. Berichtsinhalte bezüglich des Prüfpersonals (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 NetzDG)	111
a) Organisation und Personalausstattung	112
b) Schulungen	113
c) Betreuungsangebote	114
5. Mitgliedschaft in Branchenverbänden (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 NetzDG)	114
6. Konsultation externer Stellen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 NetzDG)	115
7. Anzahl der Beschwerden, die im Berichtszeitraum zur Löschung oder Sperrung des beanstandeten Inhalts führten (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 NetzDG)	116
a) Anzahl der zur Löschung/Sperrung führenden Beschwerden, aufgeschlüsselt nach Beschwerdegrund	117
b) Aufschlüsselung nach Beschwerdeführer*innen	118
c) Fall des § 3 Abs. 2 Nr. 3 lit. a NetzDG sowie Stellungnahmeangebot an Nutzer*innen	118
d) Übertragung an anerkannte Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung	119
e) Überobligatorische Informationen durch einzelne Netzwerkanbieter	119
8. Zeit zwischen Beschwerdeeingang und Löschung/Sperrung des rechtswidrigen Inhalts (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 NetzDG)	120
9. Maßnahmen zur Unterrichtung der Beschwerdeführer und Nutzer (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 NetzDG)	120
IV. Bewertung der Berichtspflicht durch befragte Netzwerkanbieter, Berufsverbände, sonstige Verbände, NGOs und Rechtsanwäl*innen	122
1. NGOs, Berufsverbände und sonstige Verbände	122
2. Rechtsanwäl*innen	123
3. Netzwerkanbieter	123
V. Abschließende Bewertung und Verbesserungsanregungen	124
D. § 5 NetzDG – Zustellungsbevollmächtigter und empfangsberechtigte Person	126
I. § 5 Abs. 1 NetzDG – „Zustellungsbevollmächtigter“	126
1. Gesetzliche Anforderungen und Reichweite	126
a) Anforderungen des § 5 Abs. 1 NetzDG an Netzwerkanbieter	128
aa) Person des Zustellungsbevollmächtigten und Benennungsakt – § 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 NetzDG	128

bb) Transparenz der Benennung: Umfang und Art der Darstellung – § 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 NetzDG	129
b) Verhältnis des § 5 Abs. 1 NetzDG zu den Zustellungsvorschriften	131
c) Reichweite des § 5 NetzDG	132
aa) Beschränkung auf bestimmte Verfahrensarten	132
bb) Beschränkung auf Verfahren wegen der „Verbreitung rechtswidriger Inhalte“	133
cc) Beschränkung des Anwendungsbereiches auf Löschansprüche – keine Geltung bei Wiederherstellungsansprüchen?	134
dd) Weitere Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Schriftstücke im Rahmen eines laufenden Gerichtsverfahrens (S. 2) und auf Schriftstücke zur Einleitung eines solchen Verfahrens (S. 3)	136
2. Umsetzung, Akzeptanz und Praktikabilität	136
a) Person des Zustellungsbevollmächtigten und Benennungsakt – § 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 NetzDG	136
b) Transparenz der Benennung: Umfang und Art der Darstellung – § 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 NetzDG	137
c) Zustellungspraxis	138
aa) Zustellungspraxis im unstreitigen Anwendungsbereich	138
bb) Zustellungspraxis im streitigen Anwendungsbereich (Wiederherstellungsverfahren)	139
d) Einschätzung BfJ	140
3. Zielerreichung	141
4. Konsequenzen und Verbesserungsvorschläge	142
II. § 5 Abs. 2 NetzDG – Empfangsberechtigte Person für Auskunftersuchen der Strafverfolgungsbehörden	143
1. Gesetzliche Anforderungen	146
a) Pflicht zur Benennung einer empfangsberechtigten Person im Inland	147
b) Umfang und Reichweite der Benennungspflicht	148
c) Pflicht zur Antwort und Begründung	149
2. Umsetzung, Akzeptanz und Praktikabilität	149
a) Pflicht zur Benennung einer empfangsberechtigten Person im Inland	149
b) Pflicht zur Antwort und Begründung	150

c) Praxis der inhaltlichen Auskunftserteilung	151
aa) Angaben der Netzwerkanbieter	151
bb) Schlussfolgerungen aus den Angaben der Netzwerkanbieter	155
cc) Angaben der Staatsanwaltschaften	156
dd) Bfj	157
ee) Mögliche Ursachen für divergierende Angaben und Auskunftsquoten	157
3. Zielerreichung	158
4. Konsequenzen und Verbesserungsvorschläge	160
E. § 14 Abs. 3 TMG – Auskunftsanspruch über Bestandsdaten	162
I. Zweck des Gesetzes und Hintergrund	162
1. § 14 Abs. 3 TMG als Stärkung der Rechtsdurchsetzung zwischen Verletzten und Verletzer*innen	162
2. § 14 Abs. 3-5 TMG im datenschutzrechtlichen Spannungsfeld	163
II. Europarechtskonformität und Anwendbarkeit des § 14 Abs. 3 TMG	164
III. Gesetzliche Anforderungen	165
1. § 14 Abs. 3 TMG als reine datenschutzrechtliche Erlaubnisnorm	166
2. Reichweite: Nur Verletzung absolut geschützter Rechte aufgrund von Inhalten, die von § 1 Abs. 3 NetzDG erfasst werden	166
3. Adressat der Auskunftserlaubnis: Alle Diensteanbieter i.S.d. § 2 Nr. 1 TMG oder nur Netzwerkanbieter i.S.d. § 1 Abs. 1 NetzDG?	167
IV. Umsetzung, Akzeptanz und Praktikabilität	167
1. Praxis nach den Angaben der Netzwerkanbieter	167
2. Schlussfolgerungen aus den Angaben der Netzwerkanbieter	169
3. Praxis nach den Angaben der Rechtsanwält*innen, Verbände und NGOs	169
4. § 14 Abs. 3 TMG im Spiegel der Gerichtsbarkeit	170
V. Zielerreichung	170
VI. Unbeabsichtigte Nebenwirkungen	171
VII. Mögliche Ursachen für die geringe Relevanz der privaten Rechtsdurchsetzung	172
1. Effektivität der Löschpflichten nach NetzDG	172
2. Zeit-, Verfahrens-, und Kostenaufwand	173

3. Fehlender gesetzlicher Auskunftsanspruch	174
VIII. Konsequenzen und Verbesserungsvorschläge	175
1. Verbesserungsmöglichkeiten unter Beibehaltung der datenschutzrechtlichen Wertentscheidung	176
2. Verbesserungsmöglichkeiten unter (teilweiser) Aufgabe der datenschutzrechtlichen Wertungsentscheidung	177
F. Der Umgang des Bundesamts für Justiz mit dem NetzDG	178
I. Rolle des Bundesamts für Justiz (BfJ)	178
1. Status quo	178
2. Bewertung durch BfJ und Netzwerkanbieter	179
II. Bußgeldbezogene Überwachungspraxis des BfJ bezüglich des NetzDG im Ganzen	179
III. Bußgeldbezogene Überwachungspraxis des BfJ bezüglich des NetzDG im Einzelnen	180
1. Bußgeldbezogene Überwachungspraxis der Pflichten nach § 3 NetzDG	180
a) Meldungen	180
b) Verfahren von Amts wegen	182
2. Bußgeldbezogene Überwachungspraxis der Berichtspflichten nach § 2 NetzDG	182
3. Bußgeldbezogene Überwachungspraxis der Pflichten nach § 5 NetzDG	183
a) Meldungen	183
b) Verfahren von Amts wegen	184
IV. Kooperation mit der Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime (ZAC) NRW	185
V. Einschätzung	185
Teil 4: Zentral diskutierte Änderungs- und Verbesserungsvorschläge	187
A. Einführung von Wiederherstellungsansprüchen	187
I. Gesetzliche Ausgangslage	187
II. Bestehende Vorschläge	188
III. Zentrale Fragen bei der Einführung eines Wiederherstellungsanspruchs	188
B. Grundstruktur: Private Rechtsdurchsetzung als Alternative zum NetzDG	189

Teil 5: Abschließende Gesamtbetrachtung	194
Literaturverzeichnis und weiterführende Literatur	199
Sonstige Studien zum NetzDG	205
Anhänge	207
Statistische Angaben zur Anzahl der NetzDG Beschwerden und Löschquoten	207
Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG und Änderungen des TMG)	212
Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD – BT-Drucks. 18/12356 v. 16.05.2017	218
Gesetzesentwurf der Bundesregierung – BT-Drucks. 18/12727 v. 14.06.2017	247
Gesetzesentwurf – Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz – BT-Drucks. 18/13013 v. 28.06.2017	278
NetzDG-Bußgeldleitlinien des BMJV v. 22.03.2018	302

