

ichbinhier e.V. und HateAid gGmbH



Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz
und für Verbraucherschutz

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes

Stand 15.01.2020

ichbinhier e.V.

Sonja Boddin
Netzpolitische Sprecherin

E-Mail: sonja.boddin@ichbinhier.online

HateAid gGmbH

Anna-Lena von Hodenberg
Geschäftsführerin

Josephine Ballon
Rechtsanwältin

E-Mail: kontakt@hateaid.org

Inhaltsverzeichnis

1. Die Herausforderung: Akzeptanz und Effizienz des NetzDG sicherstellen	3
2. Berichte/Ausweitung der Berichtspflicht - § 2 NetzDG	5
a) Zur geplanten Nr. 2:	5
b) Zur geplanten Nr. 3:	5
c) Zur geplanten Nr. 11:	6
d) Zu den geplanten Nrn. 12 und 13:	6
e) Zur geplanten Nr. 14:	7
3. Beschwerdeverfahren - § 3 NetzG	7
a) Meldeweg - § 3 Abs. 1 NetzDG-E	7
b) Frühzeitige Einbeziehung der Nutzer*innen, für die die beanstandeten Inhalte gespeichert wurden - § 3 Abs. 2 Ziff. 1a NetzDG-E	8
c) Beweissicherung - § 3 Abs. 2 Ziff. 4 NetzDG-E	8
d) Informationspflichten - § 3 Abs. 2 Ziff. 5 NetzDG-E	9
4. Gegenvorstellungsverfahren - § 3a NetzDG-E	9
5. Schlichtung - § 3b NetzDG-E	11
6. Videosharingplattformen - §§ 3c bis 3f NetzDG-E	12
7. Bundesamt auch als Aufsichtsbehörde - § 4a NetzDG-E	12
8. Zustellungsbevollmächtigte*r - § 5 NetzDG	13
9. Änderung des § 14 Abs. 3 TMG	14
10. Ergänzende Anmerkungen und Empfehlungen	17
a) Anwendungsbereich - § 1 NetzDG	17
b) Bearbeitungsfristen - § 3 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 NetzDG	18
c) Schulung von und Unterstützung für Content-Manager*innen - § 3 Abs. 4 S. 2 NetzDG	18
d) Meldepflicht - § 3a NetzDG-E	19
e) Rechtsgrundlage für Accountsperrungen schaffen	21
11. Ausblick: Das NetzDG als Teil eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses	21
Über die Verfasser*innen:	23

1. Die Herausforderung: Akzeptanz und Effizienz des NetzDG sicherstellen

Der vorgelegte Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (im Folgenden NetzDG), Stand 15.01.2020, findet größtenteils unsere Zustimmung. Er lässt erkennen, dass man im BMJV verstanden hat, dass die Rechte der Nutzer*innen stärker in den Blick zu nehmen sind.

Ziel der Überarbeitung des NetzDG sollte unseres Erachtens eine allseitige Akzeptanz aufgrund von Rechtsklarheit und Transparenz sein: sowohl in Politik und Gesellschaft im Allgemeinen als auch bei Plattformbetreiber*innen und Nutzer*innen im Besonderen. Das NetzDG sollte dabei von denen gebilligt werden, die den Wunsch haben, den Hass im Netz zurückzudrängen. Gleichzeitig muss es aber auch bei denjenigen anerkannt werden, die sich überspitzt und in scharfem Ton an den zulässigen Rändern der Meinungsfreiheit äußern wollen.

Neben der Akzeptanz sollte die Steigerung der Effizienz der Regelungen und des Verfahrens ein weiteres maßgebliches Ziel sein. Dazu gehört, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Strafverfolgung und die Durchsetzbarkeit zivilrechtlicher Ansprüche gewährleistet werden. Dass mehr Inhalte im Netz gelöscht werden, darf Strafverfolgung nicht hindern. Regelungen des NetzDG und deren Umsetzung sollten vielmehr die umgehende Entfernung der Inhalte ermöglichen, die Verfolgung von Hasskriminalität auf strafrechtlichem und zivilrechtlichem Weg aber zugleich erleichtern. Entfernung und Strafverfolgung müssen immer zusammengedacht werden.

Diese Ziele könnten teilweise durch den vorliegenden Referentenentwurf und den "Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität" erreicht werden. Leider werden jedoch beide Ziele - sowohl die Akzeptanz als auch die Effizienz - in einigen wichtigen Punkten verfehlt.

So stoßen diverse angedachte Maßnahmen vor allem in der Zivilgesellschaft auf massiven Widerstand. Zwar ist es absolut notwendig, die Meinungsfreiheit der Internetnutzer*innen zu schützen und zu stärken und den demokratiegefährdenden Komponenten von Digitaler Gewalt entgegenzuwirken. Dies darf aber nur durch eine verhältnismäßige und nicht mehr als erforderliche Einschränkung anderer Grundrechte wie z.B. des Rechts auf Informationelle Selbstbestimmung geschehen.

Wir legen deshalb dringend nahe, den Gesetzgebungsprozess zu entschleunigen und die Zivilgesellschaft "mitzunehmen". Hier sind Fingerspitzengefühl und eine verbesserte Kommunikation vonnöten. Auch wir können in einigen zentralen Punkten den Zielen der Referentenentwürfe zwar zustimmen; Diskussionsbedarf sehen wir jedoch bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Ziele. Wir würden uns wünschen,

dass man sich im Ministerium für derartige Diskussionen noch Zeit nimmt. Es überrascht uns, mit welchem Druck aktuell die Gesetzesvorhaben vorangetrieben werden. Unseres Wissens wird derzeit noch am Evaluationsbericht zum NetzDG gearbeitet. Wir hoffen, dass die Erkenntnisse, die dieser zu Tage befördert, noch in das Gesetz zur Änderung des NetzDG einfließen werden.

Im Übrigen stellen wir fest, dass einige Unwägbarkeiten, Unklarheiten und Regelungslücken durch die beabsichtigten Gesetzesänderungen nicht behoben werden. Dadurch wird die Wirksamkeit der Maßnahmen geschmälert.

Wichtig ist uns dabei vor allem ein Punkt: Die großen zumeist US-amerikanischen Plattformen haben mit ihren sogenannten Community Standards, Algorithmen und hauseigenen Abläufen und Strukturen ein Parallelsystem zu unserem Rechtssystem geschaffen. An nationales Recht sehen sie sich weiterhin kaum gebunden. Das hat zur Folge, dass noch immer der weitaus größte Teil von Inhalten nicht etwa deshalb gelöscht wird, weil sie gegen deutsches Recht verstoßen. Die Content-Entscheidungen erfolgen vielmehr nach den Community Standards. Die Prüfung aufgrund dieser plattforminternen Regelungen wird der Prüfung auf Grundlage des deutschen Rechtes sogar in der Regel vorangestellt. Das bedeutet in der Praxis, dass, wenn Inhalte von Nutzer*innen beanstandet wurden, selbst dann nach den Community Standards geprüft wird, wenn die Meldung nicht über den herkömmlichen Weg, sondern über ein Formular nach dem NetzDG eingegangen ist. Hinzu kommt, dass die Plattformen selbst Inhalte mithilfe künstlicher Intelligenz (KI) herausfiltern, überprüfen und löschen. Welche Maßstäbe hier angelegt werden, ist der Öffentlichkeit kaum bekannt.

Aus den genannten Gründen ist die Content-Moderation der Plattformen nach wie vor höchst intransparent. Dies begründet die Besorgnis, dass durch das Löschen von rechtswidrigen Inhalten die Verfolgung von Straftaten im Netz erschwert wird. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass in anderen Fällen die Meinungsäußerungsfreiheit der Nutzer*innen willkürlich eingeschränkt wird. Genau anders herum sollte es aber sein. Um das sicherzustellen, sollte unseres Erachtens ein Vorrang des NetzDG vor den Gemeinschaftsstandards der Plattformen unmissverständlich im Gesetz artikuliert werden. Eine nachfolgende Prüfung nach Community Standards ist den Social-Media-Plattformen dabei unbenommen. Die Prüfung nach NetzDG - also nach deutschem Recht - sollte aber Priorität haben. Hinzu kommt, dass für Telemedien zwingend das Marktortprinzip eingeführt werden sollte.

Schließlich sind noch einige Regelungslücken verblieben, die das Verhältnis zwischen Nutzer*innen und Plattformen betreffen. Es empfiehlt sich hier, sich am Urheber- und im Datenschutzrecht zu orientieren. Wir befinden uns im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Regulierung. Einige Lösungsansätze, die z.B. im Urheberrecht für die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche gefunden wurden, könnten als Blaupause auch für die Rechte der Nutzer*innen Sozialer Medien dienen.

2. Berichte/Ausweitung der Berichtspflicht - § 2 NetzDG

Die geplanten Änderungen des § 2 NetzDG bewerten wir positiv. Die halbjährlichen Berichte der Anbieter Sozialer Netzwerke können und sollen den Umgang der Diensteanbieter mit rechtswidrigen Inhalten offenlegen. Sie können daneben für Wissenschaft und Öffentlichkeit Einblicke zum Phänomen der Online-Hasskriminalität geben. Außerdem können sie wichtige Hinweise zu Notwendigkeit und Auswirkungen des NetzDG geben. Dies kann im Idealfall zur Akzeptanz der gesetzlichen Regelungen beitragen. Wünschenswert wäre es auch, wenn die Plattformen sich aufgrund der bestehenden Berichtspflicht gehalten sähen, im Content-Management Praktiken zu vermeiden, die den Verdacht von Willkür wecken könnten. Darum sind klar und ausdifferenziert formulierte Anforderungen an die Berichte wichtig. Die weiteren Aspekte, die nun in § 2 Abs. 2 NetzDG-E aufgenommen werden sollen, erscheinen geeignet, die Aussagekraft jedes einzelnen Transparenzberichts zumindest für sich betrachtet maßgeblich zu erhöhen. Sollten auch die Beschwerdewege künftig einheitlich gestaltet werden, dann könnte eine weitgehende Vergleichbarkeit der Berichte der verschiedenen Plattformen erzielt werden. Wir möchten dennoch bei dieser Gelegenheit unsere Anregung wiederholen, § 2 NetzDG um eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zu ergänzen. Auf diese Weise könnten die Anforderungen an die Berichte flexibler an die weitere Entwicklung angepasst werden¹.

a) Zur geplanten Nr. 2:

Dass die Plattformbetreiber der Öffentlichkeit nachvollziehbar über die angewandten Methoden der KI und den Umgang der mithilfe derartiger automatisierter Verfahren herausgefilterten Inhalte berichten, ist im Sinne der Transparenz unerlässlich.

b) Zur geplanten Nr. 3:

In der Tat wurde bislang in den Transparenzberichten über die Entscheidungskriterien, die die Plattformen dem Umgang mit Beschwerden zugrunde legen, nur unzureichend berichtet. Nicht aufgeschlüsselt wurde außerdem, welcher Anteil der gemeldeten Inhalte nach Gemeinschaftsstandards weltweit gelöscht wurde und welcher Anteil lediglich in Deutschland gesperrt wurde. Dies ist zur Beurteilung der Auswirkungen des NetzDG von Bedeutung. Wichtig wäre außerdem aufzuschlüsseln, wie viele Beschwerden es insgesamt gegeben hat, wie viele Inhalte insgesamt gelöscht und wie viele gesperrt wurden. Hier müsste differenziert werden nach Beschwerden auf dem herkömmlichen Meldeweg einerseits und nach dem NetzDG andererseits, aber auch Entfernungen von Inhalten auf eigeninitiative Prüfung seitens der Plattformen unter Zuhilfenahme von KI.

¹ Zu dieser und anderen Empfehlungen vgl. unser gemeinsames rechtspolitisches Positionspapier aus November 2019 [Hass im Netz – Was jetzt zu tun ist](#).

c) **Zur geplanten Nr. 11:**

Wir begrüßen, dass künftig auch die Abhilfequote nach erfolgter Gegenvorstellung mitgeteilt werden soll. Allerdings können Inhalte auch aufgrund einer anderweitigen außergerichtlichen

Einigung oder einer von einem Gericht ausgesprochenen Verpflichtung wiedereingestellt werden, bzw. es kann vom Gericht festgestellt werden, dass ein Inhalt zu Unrecht entfernt wurde. Auch diese Zahlen sind relevant und sollten mitgeteilt werden. Die "Fehlerquote" kann Aufschluss darüber geben, ob das von Kritiker*innen des NetzDG befürchtete Overblocking stattfindet oder nicht. Sie ist ein Indikator dafür, ob die Plattformbetreiber willkürlich die Meinungsäußerungsfreiheit der Nutzer*innen einschränken oder nicht.

d) **Zu den geplanten Nrn. 12 und 13:**

Das bedenkliche und gefährliche Ausmaß von Digitaler Gewalt nehmen wir in unserer täglichen Arbeit wahr. Um hier als Gesetzgeber, als Zivilgesellschaft und schließlich auch auf Seiten der Plattformen effizient handeln zu können, bedarf es der weiteren Klärung von Ursachen und Auswirkungen von Hasskriminalität. Eine solche Klärung ist zwingend notwendig, um auch zu einer gesellschaftlichen Akzeptanz von (politischen) Maßnahmen gegen Digitale Gewalt und zur Unterstützung der Betroffenen beizutragen. Die bisher einzigen validen Erkenntnisse über Herkunft und Strukturen Digitaler Gewalt beruhen auf Studien, welche sowohl die Betroffenen als auch die jeweiligen Äußerungen in Kategorien der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit unterteilt haben. Diese Vorgangsweise hat dazu beigetragen, sich dem Phänomen der Digitale Gewalt differenziert anzunähern.

Den Vorschlag, dass Social-Media-Plattformen Nutzer*innen in dieser Weise kategorisieren, kritisieren wir aber. Denn im Gegensatz zur Erforschung durch wissenschaftliche Einrichtungen erfolgt so eine zusätzliche, nunmehr gesetzlich angeordnete Sammlung von Nutzer*innendaten durch die Plattformen, die nicht garantiert anonym stattfindet. Dies ist vor allem aus datenschutzrechtlichen Gründen fragwürdig. Nur weil die Plattformen generell Daten in einem hohen Umfang über ihre Nutzer*innen sammeln, sollte sie der Staat nicht noch weiter dazu anhalten.

Um trotzdem valide Erkenntnisse über das Phänomen Digitaler Gewalt zu erlangen, schlagen wir Folgendes vor: Statt einer Kategorisierung der Nutzer*innen sollten die nach NetzDG gemeldeten rechtswidrigen **Äußerungen** erfasst und nach Formen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit kategorisiert werden. So lassen sich wichtige Rückschlüsse auch auf die Betroffenenengruppen ziehen. Die Kategorisierung rechtswidriger Inhalte sollte auch in Zukunft von unabhängigen wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen in Form von repräsentativen Studien durchgeführt werden. Die Plattformen sind in die Pflicht zu nehmen, die Forschung hierin zu unterstützen. So sollten die Schnittstellen, über die Außenstehende auf Nutzungs- und Vernetzungsdaten zugreifen können, für Forscher*innen - und nur für diese! - wieder geöffnet werden. Auch könnten die Plattformen zur Kooperation in Form anonymisierter Ausleitung von Daten verpflichtet werden. Die Plattformen sollten verpflichtet werden, für die Kosten aufzukommen.

e) Zur geplanten Nr. 14:

Dass Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene von strafbarer Hassrede durch die Plattformbetreiber auch in den Transparenzberichten Niederschlag finden sollen, ist zu begrüßen. Wir hoffen, dass die Plattformen dadurch, dass sie über Unterstützungsangebote berichten sollen, stärker angehalten werden, in dieser Hinsicht tätig zu werden

3. Beschwerdeverfahren - § 3 NetzG

Die vorgesehenen Änderungen zur Ausgestaltung der Meldewege und des Prüfungsverfahrens erscheinen uns gelungen und sachgerecht.

a) Meldeweg - § 3 Abs. 1 NetzDG-E

Einzelne Plattformbetreiber haben die Meldung nach dem NetzDG strikt von dem allgemeinen Meldeweg nach Community Standards getrennt. Dies war eine Spitzfindigkeit, die den starken Verdacht erwecken musste, dass das neue Gesetz umgangen werden soll. Hierauf wurde bereits in § 1 Abs. 4 NetzDG-E des Entwurfes eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität reagiert. Dort wurde klargestellt, dass jede Beanstandung von Inhalten mit dem Ziel, dass diese entfernt oder gesperrt werden, eine Beschwerde über rechtswidrige Inhalte ist. Dies sollte den getrennten Meldewegen den Boden entzogen haben. Um weiteren Ausweichmanövern vorzubeugen, halten wir es - wie im Referentenentwurf vorgesehen - für dennoch sinnvoll, dass in § 3 Abs. 1 NetzDG-E die Anforderungen an den Meldeweg weiter spezifiziert werden.

Zu begrüßen ist die Klarstellung, dass die Meldung rechtswidriger Inhalte über eine direkt neben dem entsprechenden Beitrag oder Kommentar zu erreichende Schaltfläche vorgenommen werden können muss. Dass Meldeformulare derart gut versteckt sind, wie es bekanntermaßen bislang bei einzelnen der großen Anbieter der Fall ist, wird damit hoffentlich der Vergangenheit angehören.

Was die Plattformbetreiber sich bei der Umsetzung der neuen Regelung unter einer "leichten Bedienbarkeit" vorstellen, bleibt abzuwarten. Zu den Anforderungen, die an das Beschwerdevorbringen zu stellen sind, ist aus unserer Sicht zweierlei anzumerken: Einerseits erscheint es weit überzogen und widerspricht dem Zweck des Gesetzes, wenn nur juristisch vorgebildete Personen sich in der Lage sehen, ein Meldeformular auszufüllen. Denn neben diversen Angaben zur eigenen Person wird eine (straf-)rechtliche Subsumtion und eine umfangreiche Begründung verlangt. Derartige Meldeformulare schrecken die Nutzer*innen ab und führen dazu, dass diese entweder gar nicht melden oder den Umweg über eine Beschwerdestelle wählen werden. Andererseits ist eine einfache Meldemöglichkeit auch missbrauchsanfällig. Es kommt vor, dass - teils in geschlossenen Gruppen verabredet - Inhalte massenhaft gemeldet werden, die offensichtlich nicht rechtswidrig sind. Ziel derartiger Aktionen ist es, missliebige Nutzer*innen zu schikanieren. Wir halten es deshalb für durchaus angebracht, dass die Plattformen den meldenden Nutzer*innen ein Mindestmaß an

Begründung abverlangen und die Nutzer*innen nicht wirksam eine Beschwerde erheben können, indem sie sich lediglich auf Gutdünken durch mehrere Multiple-Choice-Eingabemasken "klicken".

Letztlich sollte sich die Gestaltung der Meldeformulare durch die Plattformbetreiber zwischen den beiden vorgenannten Extremen bewegen. Hier wird gegebenenfalls das Bundesamt für Justiz als zuständige Aufsichtsbehörde, deren Aufgaben und Befugnisse mit dem neuen § 4a NetzDG-E ausgeweitet werden, steuernd eingreifen müssen.

b) Frühzeitige Einbeziehung der Nutzer*innen, für die die beanstandeten Inhalte gespeichert wurden - § 3 Abs. 2 Ziff. 1a NetzDG-E

Dass die Verfasser*innen der gemeldeten Inhalte künftig unverzüglich über den Eingang der Beschwerde informiert werden, erachten wir als zweckmäßig. Eine frühzeitige Einbeziehung könnte bei einigen der Verfasser*innen - wenn auch nach unserer Einschätzung eher bei wenigen - einen positiven, nämlich im weitesten Sinne erzieherischen Begleiteffekt haben. Ihnen wird unmittelbar angezeigt, dass sie möglicherweise mit ihrem Beitrag die Grenzen zur Strafbarkeit überschritten haben und dies nun geprüft wird. Aber auch unabhängig davon ist es aus Transparenzgründen sachgerecht, die betroffenen Nutzer*innen frühzeitig wissen zu lassen, dass ein von ihnen geposteter Inhalt gemeldet wurde. Wichtig ist, dass weder zu diesem Zeitpunkt noch etwa in einem späteren Gegenvorstellungsverfahren die Identität des oder der Meldenden oder die Identität des oder der Gemeldeten mitgeteilt wird.

Ursprünglich wurde von ichbinhier e.V. gefordert, dass die Kann-Vorschrift in § 3 Abs. 2 Ziff. 3a NetzDG zur Anhörung der Nutzer*innen, deren Beiträge gemeldet wurden, in eine Soll-Vorschrift für sämtliche Beschwerdeverfahren umgewandelt werden sollte². Hieran halten wir in Anbetracht der vorgesehenen Pflicht zur unverzüglichen Information der betreffenden Nutzer*innen und des neu vorgesehenen Gegenvorstellungsverfahrens nicht fest. Die Nutzer*innen werden in ausreichendem Maße eingebunden.

c) Beweissicherung - § 3 Abs. 2 Ziff. 4 NetzDG-E

Im Zusammenhang mit den in § 3 Abs. 2 Ziff. 4 NetzDG geregelten Beweissicherungspflichten sei das Problem angesprochen, dass bislang ein Vorrang des NetzDG nicht formuliert ist. Uns ist nicht bekannt, wie die Plattformen verfahren, wenn ein Inhalt nach dem NetzDG gemeldet wurde, er jedoch - wie nach Auskunft der großen Betreiber in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle - wegen Verstoßes gegen die Gemeinschaftsstandards weltweit gelöscht wird. In diesen Fällen hat der Betreiber letztlich für sich keine Entscheidung darüber getroffen, ob einer der in § 1 Abs. 3 NetzDG genannten Straftatbestände erfüllt ist und deshalb eine Pflicht zur Speicherung des Inhalts und der hiermit verknüpften Daten besteht. Es ist zu befürchten, dass eine Beweissicherung unter diesen Voraussetzungen nicht stattfindet. Um dem zuvorzukommen, müssen die Betreiber dazu angehalten werden, Meldungen nach NetzDG in

² vgl. schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung vor dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am 15.05.2019

einem ersten Schritt immer auch nach NetzDG zu prüfen und erst dann ggf. nach Community Standards. Dies sollte im Gesetz verankert sein.

Was bedeutet der bisher unklare Zustand für die Beweissicherungspflichten oder auch die Meldepflicht nach § 3a NetzDG-E? Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden und auch der individuell Geschädigten von digitaler Hasskriminalität, die ihre Belange auf dem zivilrechtlichen Weg geltend machen wollen, ist es immens wichtig, dass die Beweissicherung vorgenommen wird. Rechtsdurchsetzung darf nicht daran scheitern, dass sämtliche Daten weltweit gelöscht sind. Das weltweite Löschen beanstandeter Inhalte wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsstandards ist im Übrigen auch problematisch in den Fällen, in denen es seitens der Plattform zu einer Fehlentscheidung gekommen ist und die Inhalte wieder einzustellen sind. Es wird angeregt, auch insoweit über eine Lösung nachzudenken. Inhalte könnten generell von den Plattformbetreibern zunächst nicht gelöscht, sondern nur verborgen werden. Dies würde die Beweissicherung in allen Fällen erleichtern.

d) Informationspflichten - § 3 Abs. 2 Ziff. 5 NetzDG-E

Die Notwendigkeit, auf die Möglichkeit der Gegenvorstellung hinzuweisen, ergibt sich aus § 3b NetzDG-E. Für begrüßenswert halten wir, dass Beschwerdeführer*innen über die Möglichkeiten von Strafanzeige und Strafantrag belehrt werden sollen. Vielen Nutzer*innen, die in den Sozialen Medien beleidigt oder bedroht werden, ist weder bewusst, dass derartige Äußerungen strafrechtlich verfolgt werden, noch ist ihnen bekannt, wie sie eine Strafverfolgung veranlassen können.

4. Gegenvorstellungsverfahren - § 3a NetzDG-E

Ein Gegenvorstellungsverfahren ist eine unserer zentralen Empfehlungen für eine bessere Nutzer*innenfreundlichkeit des NetzDG und des Umgangs der Plattformbetreiber mit der Beanstandung rechtswidriger Inhalte. Es muss den Nutzer*innen, die mit der Entscheidung der Plattform nicht einverstanden sind, möglich sein, Kontakt zu den Verantwortlichen aufzunehmen. Sie müssen die Möglichkeit haben, in einem definierten Verfahren eine Revision der getroffenen Entscheidung herbeizuführen.

Aus Nutzer*innensicht ist bislang zu bemängeln, dass die Plattformbetreiber Beschwerden zu rechtswidrigen Inhalten allzu lapidar und regelmäßig nur mit formelhafter, nicht einzelfallbezogener Begründung abtun. Es mag auch umgekehrt vorkommen, dass Inhalte gelöscht werden, die die Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit nicht überschreiten und nicht einmal einen Verstoß gegen die Gemeinschaftsstandards erkennen lassen. Hierbei würde es sich dann um das Overblocking handeln, das von Kritiker*innen des NetzDG bei der Verabschiedung des Gesetzes prognostiziert wurde. Ob ein solches Overblocking stattfindet, lässt sich gegenwärtig in Ermangelung wirklich aussagekräftiger Transparenzberichte nicht valide feststellen.

Bislang stehen Nutzer*innen den Entscheidungen der Plattformen relativ macht- und hilflos gegenüber. Nicht jede*r kann und möchte allerdings sogleich die Gerichte in Anspruch nehmen. Es muss beiden Seiten, sowohl der meldenden als auch der gemeldeten Person, der Weg eröffnet sein, die Plattformbetreiber dazu zu bewegen, ihre Entscheidung zu überprüfen und ggf. abzuändern.

Die Einführung eines außergerichtlichen, niedrighschwellig erreichbaren Rechtsbehelfs in Gestalt des in § 3b NetzDG-E vorgesehenen, bei der Plattform selbst angesiedelten Gegenvorstellungsverfahrens begrüßen wir sehr. Allerdings erscheinen einige Details der vorgeschlagenen Regelung noch unklar oder diskussionswürdig:

- Um einen Missbrauch zu vermeiden, dürfen die Plattformen den Nutzer*innen unser Ansicht nach abverlangen, dass diese ihre Gegenvorstellung substantziell begründen.
- Die Frist von einem Monat erscheint allzu großzügig bemessen. Ausreichend dürfte - um für alle Beteiligten eine alsbaldige Klarheit herbeizuführen - eine Frist von einer oder zwei Wochen sein.
- Zu empfehlen wäre, dass das Gegenvorstellungsverfahren für **alle** Content-Entscheidungen eröffnet ist und nicht nur dann, wenn die ursprüngliche Beschwerde ausdrücklich nach dem NetzDG erfolgt ist. Dies ist im Interesse der Nutzer*innen und sollte etwaigen Tendenzen zum Overblocking insgesamt entgegenwirken.

Ein solches Gegenvorstellungsverfahren wäre dann auch der erste Baustein des vielfach geforderten Put-Back-Verfahrens. Nach derzeitigem Stand können die Betreiber willkürlich oder rechtswidrig Löscheidungen treffen. Die betroffenen Nutzer*innen steht dabei keine leicht erreichbare Auskunfts- und Gegendarstellungsmöglichkeit zur Verfügung. Derartige Praktiken sorgen in hohem Maße für Unmut bei den Nutzer*innen. Sie können zu dem Eindruck beitragen, dass die Meinungsfreiheit eingeschränkt und Overblocking betrieben werde. Es besteht zwar die Möglichkeit, über ein Zivilgericht die Rechtswidrigkeit der Löschung oder Sperrung oder die Verpflichtung zu einer Entfernung von Inhalten feststellen zu lassen. Dieses Vorgehen ist jedoch mit einem Kostenrisiko für die Betroffenen verbunden und ausgesprochen langwierig.

Eine zeitnahe Klärung im Rahmen des hausinternen Gegenvorstellungsverfahrens würde ebenfalls der Rechtsdurchsetzung im Netz dienen. Es würde die Rechte der Nutzer*innen, nicht in ihrer Meinungsäußerungsfreiheit beschnitten zu werden, stärken und mittelbar auch die Plattformbetreiber binden. Insofern erscheint es nicht unsystematisch, eine entsprechende Regelung in das NetzDG aufzunehmen.

- Es muss an dieser Stelle nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass sicherzustellen ist, dass im Rahmen des Gegenvorstellungsverfahrens die Gegenseite nicht über die Anhörung nach § 3b Abs. 1 Ziff. 1 NetzDG-E bereits Kenntnis von den persönlichen Daten des oder der Meldenden bzw. Gemeldeten erlangt. Zwar sollte dies aus datenschutzrechtlichen Gründen eine Selbstverständlichkeit sein. Es hat

jedoch in der Vergangenheit Fälle gegeben, in denen bereits die Beschwerde gegen einen gemeldeten Inhalt dazu geführt hat, dass ein Plattformbetreiber nicht nur den Namen des Meldenden, sondern auch dessen Kontaktdaten an die Gegenseite weitergeleitet hat. Als Begründung wurde angeführt, dass die betreffenden Kontrahenten untereinander eine Einigung herbeiführen mögen. Es ist deshalb zu befürchten, dass es zu derartigen Vorgängen auch im Rahmen von Gegenvorstellungsverfahren kommt.

- Unklar erscheint uns, **wer** innerhalb der Plattformen für die Entscheidung über die Gegenvorstellung berufen sein soll. Es darf bezweifelt werden, dass die Content-Manager*innen, die für die Ausgangsentscheidung zuständig sind, diese Aufgabe adäquat übernehmen können. Sie sind aufgrund der Quantität und Qualität der Prüffälle einem außerordentlichen Zeitdruck und einer hohen fachlichen und psychischen Belastung ausgesetzt, sodass sie nicht die gebotene Sorgfalt in der neuerlichen Prüfung und die nötige Begründungstiefe bei der Darlegung ihrer Entscheidungsgründe gewährleisten können. Zu präferieren wäre unseres Erachtens eine hausinterne übergeordnete Stelle, die sich mit derartigen strittigen Fällen befasst. Die gewählte Bezeichnung "Gegenvorstellung" impliziert allerdings, dass sich jeweils die Erstentscheider*innen noch einmal mit dem Vorgang befassen. Es bedürfte unseres Erachtens einer Klarstellung im Gesetzestext.

5. Schlichtung - § 3b NetzDG-E

Es stellt sich die Frage, ob es tatsächlich neben dem hausinternen Gegenvorstellungsverfahren einer Schlichtungsstelle zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Nutzer*innen und Plattformbetreibern bedarf. ichbinhier e.V. und HateAid hatten dies ursprünglich gefordert. In Anbetracht überlasteter Gerichte und in Ermangelung eines effektiven einstweiligen Rechtsschutzes, der eine schnelle gerichtliche Prüfung von Content-Entscheidungen der Plattformen herbeiführt, befürworten wir die Schaffung derartiger Schlichtungsstellen weiterhin. Sie ist tendenziell eine weitere Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung. Ob diese neue Regelung praktische Relevanz haben wird, muss sich zeigen.

Unklar ist aber, welche **Qualifikation** die in den Schlichtungsstellen tätigen Personen haben sollen. Sollen hier allein juristische Fragen geklärt werden, oder ist auch die Expertise anderer Berufsgruppen (z.B. aus den Bereichen Medien, soziale Arbeit, Psychologie) gefragt?

Fragen stellen sich auch bezüglich der **Finanzierung**. Geringfügige Gebühren für die Nutzer*innen sollten zwar erhoben werden, um einer Missbrauchsgefahr entgegenzuwirken. Diese dürften aber nicht kostendeckend sein. Einerseits erscheint es sachgerecht, die Kostenlast für das Betreiben von Schlichtungsstellen den Plattformbetreibern aufzuerlegen. Die Notwendigkeit der Einrichtung von Schlichtungsstellen ergibt sich aus dem Geschäftsmodell der Plattformen und den hieraus resultierenden Risiken für den

gesellschaftlichen Frieden. Deshalb sollten diese Stellen nicht auf Kosten der Steuerzahler*innen betrieben werden. Andererseits muss aber sichergestellt sein, dass durch eine Finanzierung seitens der Plattformen nicht die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichter*innen gefährdet ist.

Ergänzend sei angemerkt, dass die Schaffung von Schlichtungsstellen die Einführung wirksamer **gerichtlicher Rechtsbehelfe** gegen falsche Content-Entscheidungen der Plattformen nicht ersetzen können. Bislang fehlt es an wirksamen und schnellen Rechtsbehelfen, die im Falle unberechtigter Löschungen oder Sperrungen den betroffenen Nutzer*innen zügig zu ihrem (vorläufigen) Recht verhelfen könnten. Weil die Hauptsacheentscheidung nicht vorweggenommen und keine Tatsachen geschaffen werden sollen, wird in der Regel im Eilverfahren die Anordnung einer Wiedereinstellung von Inhalten nicht erfolgen. Wenn aber nach einem mehrmonatigen Hauptsacheverfahren ein Gericht feststellt, dass ein Inhalt nicht hätte gelöscht werden dürfen, dann ist den betroffenen Nutzer*innen damit kaum mehr gedient und die Beeinträchtigung der Meinungsäußerungsfreiheit nur zum geringsten Teil behoben.

6. Videosharingplattformen - §§ 3c bis 3f NetzDG-E

Nach unserem Verständnis ist die Ausweitung auf sogenannte Videosharingplattformen weitestgehend der Umsetzung der europäischen AVMD-Richtlinie geschuldet. Diese Plattformen fielen bereits zuvor unter das NetzDG. Die jetzt neu eingefügten Regelungen für Videosharingplattformen geben erneut Anlass, über die Sinnhaftigkeit der Beschränkung des Anwendungsbereichs des NetzDG auf große Plattformen mit zwei Millionen Nutzer*innen oder mehr, nachzudenken (s.u.).

7. Bundesamt auch als Aufsichtsbehörde - § 4a NetzDG-E

Die Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse der Verwaltungsbehörde i.S.d. § 4 NetzDG, also des Bundesamtes für Justiz, befürworten wir. Die Überwachungsmöglichkeit nebst Informations- und Anordnungsbefugnis verspricht die Aufdeckung und Behebung struktureller Defizite. Denn die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Verstößen durch das Bundesamt in seiner aktuellen Funktion als Verfolgungsbehörde ist gering. Dies ermöglicht es den Plattformen, mögliche Bußgelder als kalkuliertes Risiko im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Abwägung in Kauf zu nehmen. Müssen sie jedoch eine systematische Überwachung und Kontrollen fürchten, wird dieses Risiko unübersichtlich. Gleichzeitig müssen sie befürchten, dass Beschwerden oder die Meldung von Verstößen Aufsichtsmaßnahmen zur Folge haben. Diese können strukturelle Defizite zu Tage fördern oder weitergehenden Erfüllungsaufwand produzieren. Unseres Wissens nach beklagen die Plattformen derzeit selbst einen unzureichenden Informationsaustausch zwischen dem Bundesamt und ihnen. Sie wünschen

sich ferner konkrete Hinweise, wie die Regelungen des NetzDG aus Sicht des Bundesamtes auszufüllen sind. Dem kommt die geplante Regelung in § 4a NetzDG-E entgegen.

Bewährt hat sich ein vergleichbarer Ansatz bei der Überwachung datenschutzrechtlicher Vorgaben. Auch wenn sich die Datenschutzbeauftragten in den meisten Bundesländern wohl keiner allzu großen Beliebtheit erfreuen, ist ihr Vorgehen effizient. Spätestens seit nach Inkrafttreten der DSGVO einige empfindliche Bußgelder (z.B. gegen “Deutsche Wohnen” oder “1&1”) verhängt wurden, werden die Datenschutzbeauftragten in ihrer Funktion ernst genommen. Die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde haben hier jedenfalls unzweifelhaft eine Disziplinierung zur Folge, die über die Sanktionierung einzelner Verstöße hinaus Wirkung entfaltet.

8. Zustellungsbevollmächtigte*r - § 5 NetzDG

Der Entwurf erkennt an, dass der Zuständigkeitsbereich de*r Zustellungsbevollmächtigten uneinheitlich und vor allem von den Plattformen sehr restriktiv ausgelegt wird. Die Erstreckung auf Wiederherstellungsklagen erscheint daher sachgerecht. Darüber hinaus halten wir jedoch auch eine Erstreckung auf sämtliche Belange in Bezug auf rechtswidrige Inhalte für erforderlich. In diesem Sinne empfiehlt sich eine Klarstellung, dass die Pflicht zur Benennung eine*r inländischen Zustellungsbevollmächtigten auch für die außergerichtliche Durchsetzung von Ansprüchen, bspw. die Durchsetzung gerichtlich festgestellter Auskunftspflichten gem. TMG, und nicht nur für das Vollstreckungsverfahren gilt. Auch Strafverfolgungsbehörden werden für Anfragen regelmäßig an Ansprechpartner*innen aus Irland und den USA verwiesen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass sich § 5 NetzDG nur auf Anfragen nach dem NetzDG beschränken könne. Auch dies gehört wohl zu den bereits erwähnten Spitzfindigkeiten, derer sich die Betreiber bedienen.

Wir fragen uns an dieser Stelle, warum man statt einer Ausweitung der Pflichten de*r Zustellungsbevollmächtigten nicht den weitaus effektiveren Schritt zur Einführung des Marktortprinzips für Telemediendienste gegangen ist. Ein solches Marktortprinzip ist bereits in der DSGVO (Art. 3 II DSGVO i.V.m. Erwägungsgrund 23 der DSGVO) vorgesehen und hat sich - trotz eines kurzzeitigen medialen Aufschreis überforderter Unternehmen - doch bewährt. Die Erwägungsgründe hierfür sind der aktuellen Situation in den Sozialen Netzwerken nicht unähnlich. Im Datenschutzrecht geht es in erster Linie darum, Verbraucher*innen vor dem Missbrauch ihrer Daten im Internet vor allem für Werbezwecke zu schützen. Auch in Sozialen Netzwerken haben wir es mit einer neuartigen und schwer abzugrenzenden Bedrohungslage für Nutzer*innen zu tun.

Bisher ist es nicht gelungen, die international tätigen Konzerne im Inland zuverlässig greifbar zu machen, da sich diese darauf verstehen, das NetzDG zu umgehen. So ist bspw. eine Kontaktaufnahme zu Facebook für alle Anliegen, die nach der Einschätzung des Betreibers nicht unmittelbar das NetzDG betreffen, ausschließlich über streng vordefinierte Kontaktformulare oder per Post möglich. Es ist nicht möglich, allgemeine Anfragen per E-Mail

oder Fax an den Konzern zu richten. Auch die Postadresse ist nur über verschlungene Pfade in einem gut versteckten Impressum zu ermitteln. Sollen Daten beauskunftet werden, wird selbst gegenüber Strafverfolgungsbehörden wechselseitig auf die USA oder Irland verwiesen. Es ist absehbar, dass bei Einführung einer Auskunftspflicht in § 14 Abs. 3 TMG ein Gerichtsbeschluss aus Deutschland von den Plattformen als nicht geeignet angesehen wird, um Daten von Servern, die in einem anderen Mitgliedstaat oder gar in Übersee stehen, herauszuverlangen.

9. Änderung des § 14 Abs. 3 TMG

Die beabsichtigte Änderung des § 14 TMG ist grundsätzlich zu befürworten und geeignet, die Rechtsdurchsetzung der Betroffenen auf zivilrechtlichem Wege zu erleichtern. Von allen gemäß § 14 Abs. 3 TMG auf Kosten von HateAid geltend gemachten Auskunftersuchen wurde bisher nur ein einziges beauskunftet. Es ist anzunehmen, dass der Grund hierfür das mediale Aufsehen war, welches der Fall erregte. Die bisherige Regelung einer Auskunft**gestattung** hat demnach keine praktische Relevanz, da seitens der Plattformen keinerlei Bereitschaft zur Mitwirkung besteht. Aus Sicht der Plattformen werden hier vorgeblich rechtliche Risiken gegenüber den betroffenen Nutzer*innen gesehen. Das Erfordernis einer Einzelfallabwägung verkompliziert den Prozess für die Plattformen zusätzlich. Dies ist einerseits nachvollziehbar, da die Herausgabe von Nutzerdaten den wirtschaftlichen Interessen der Plattformen grundsätzlich zuwiderläuft. Andererseits zeigt es, dass die Plattformen aus eigenem Antrieb nicht bereit sind, sich Ihrer Verantwortung zu stellen, die ihnen bereits aufgrund ihrer Marktmacht und Reichweite zukommen sollte. Vor diesem Hintergrund erscheint die gerichtliche Feststellung einer Beauskunftung**pfl**icht sachgerecht.

Nachdem die Plattformen bislang Auskünfte praktisch nicht erteilt haben, liegen hier jedoch keine Erkenntnisse darüber vor, welche Bestands- und Nutzungsdaten diese tatsächlich erheben und speichern. Es ist also nicht nachvollziehbar, ob im Fall einer Auskunft tatsächlich alle vorhandenen Bestandsdaten mitgeteilt werden und ob mit deren Hilfe die Identifizierung der Täter*innen gelingen kann. Tatsächlich ist zu befürchten, dass der Auskunftsanspruch aus mehreren Gründen ins Leere läuft:

- Bislang ist es nicht erforderlich, dass sich Nutzer*innen bei der Registrierung auf den Plattformen mit ihren zutreffenden Personalien anmelden. Die Anmeldeformulare der großen Plattformen verlangen zwar die Angabe von Vor- und Nachnamen, Geburtstag und Geschlecht. Verifiziert werden müssen diese Angaben allerdings nicht. Weiter sind eine Handynummer oder eine E-Mail-Adresse anzugeben. Es kommt sogar vor, dass gar kein Vor- und/oder Zuname vorliegt oder dies zumindest von den Plattformbetreiber*innen behauptet wird.
- Wurde eine E-Mail-Adresse angegeben, dann handelt es sich häufig um kostenfreie Webmail-Accounts. Nach unserem Kenntnisstand ist eine Auskunftspflicht der Mail-Provider - soweit es sich nicht um Telekommunikationsdiensteanbieter handelt -

gesetzlich nicht geregelt. Eine Herausgabe der Daten wird daher allenfalls bei Vorliegen eines berechtigten Interesses aus Kulanz erfolgen. Aber selbst, wenn die Mail-Provider bereit sind, den bei der Anmeldung hinterlegten Namen herauszugeben, ist eine Identifizierung noch immer nicht sichergestellt. Die Anbieter kostenfreier Webmail-Angebote unterliegen unseres Wissens nicht den Pflichten nach § 111 TKG. Somit ist es nicht nur einfach, unter Angabe von falschen persönlichen Daten an einen E-Mail-Account zu gelangen. Mit dieser E-Mail-Adresse kann dann auch ein Account bei den Plattformen angelegt werden, dessen Inhaber*in anhand dieser Daten praktisch nicht zurückverfolgt werden kann.

- Beauskunften die Plattformen die IP-Adressen und Zeitpunkte des Zugriffs oder Uploads, wird hieraus in der Regel kein Erkenntnisgewinn zu ziehen sein, wenn dieser mehr als sechs bis sieben Tage zurückliegt. Zur Täteridentifizierung kann die IP-Adresse nur verhelfen, wenn sie so zügig beauskunftet wird, dass im nächsten Schritt vom Internet-Zugangspvoder die zugehörigen Verkehrsdaten angefordert werden können. Hier bedarf es jedoch jedenfalls für die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche vorab wiederum einer gerichtlichen Gestattung der Auskunftserteilung. Das gesamte Prozedere wird letztlich so viel Zeit in Anspruch nehmen, dass die benötigten Daten von den Zugangspvodern gar nicht mehr herausgegeben werden können. Denn wegen des verfassungsrechtlich gebotenen und deswegen nicht in Zweifel zu ziehenden Verbots der anlassunabhängigen Vorratsdatenspeicherung werden die IP-Adressen und die weiteren zugehörigen Verkehrsdaten bei den Providern nur maximal eine Woche vorgehalten. Dies hat zur Folge, dass diese nach Ablauf dieser sehr kurzen Frist schlicht keinen Erkenntnisgewinn mehr herbeiführen können.

Wenn allerdings tatsächlich eine Handynummer hinterlegt wurde, bestehen aufgrund der Identitätsprüfungspflicht nach § 111 TKG gute Aussichten, dass die den Account nutzende Person ermittelt werden kann. Diese wird von einigen Plattformbetreibern zur Wiederherstellung des Accounts oder im Rahmen der Zwei-Faktor-Authentifizierung ohnehin schon erhoben.

Gängige Praxis ist, dass die Strafverfolgungsbehörden Ermittlungsverfahren wegen Beleidigungsdelikten in der überwiegenden Zahl der Fälle einstellen und/oder auf den Privatklageweg verweisen. Daher ist es bereits unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten erforderlich, eine zuverlässige und rechtssichere Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche sicherzustellen. Entscheiden sich couragierte Betroffene nämlich, auf eigene Kosten gemäß § 14 Abs. 3 TMG gegen die Täter*innen vorzugehen, müssen im Erfolgsfall die erlangten Daten auch tauglich sein, um diese zu ermitteln. Alles andere hätte lediglich einen weiteren Vertrauensverlust der Bevölkerung in den Rechtsstaat zur Folge und würde ein zivilrechtliches Vorgehen in der Praxis völlig aushebeln. Besonders gravierend ist das in Anbetracht der Tatsache, dass die Beleidigungsdelikte als reine Antragsdelikte somit praktisch straffrei bleiben könnten. Auch der im Referentenentwurf zur Bekämpfung von Hasskriminalität und Rechtsextremismus vorgesehene erhöhte Strafraumen für Beleidigungen würde so ins Leere laufen.

Denkbar sind an dieser Stelle verschiedene (kumulative) Lösungsansätze:

- Aktuell wird über eine Authentifizierungspflicht für Nutzer*innen Sozialer Medien diskutiert. Angestoßen wird diese Debatte derzeit von den Bundesländern Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern über einen in den Bundesrat eingebrachten Gesetzesantrag. Eine solche Identitätsprüfungspflicht sehen wir aus datenschutzrechtlichen und anderen Gründen allerdings sehr kritisch. Bislang schreibt das Gesetz den Telemediendiensteanbietern aus gutem Grunde ausdrücklich vor, dass sie eine anonyme oder unter Pseudonym erfolgende Nutzung ermöglichen müssen.

Der Gedanke an die persönlichen Daten aller Nutzer*innen in der Hand der Plattformbetreiber bereitet ein großes Unwohlsein. Denn diese können sodann mit einer Unmenge von Daten zum Nutzungsverhalten der nun vom Unternehmen identifizierbaren Nutzer*innen verknüpft und gezielt für Microtargeting genutzt werden. Es ist außerdem zu befürchten, dass durch eine Identitätsprüfungspflicht auch Menschen aus den Sozialen Medien ferngehalten werden, die nicht etwa aus unlauteren Motiven, sondern aus Gründen des Selbstschutzes vermeiden möchten, ihre korrekten persönlichen Daten anzugeben.

- Uneingeschränkt abzulehnen ist eine Klarnamenpflicht in dem Sinne, dass die Nutzer*innen mit ihrem authentischen Namen auf der Plattform auftreten müssen. Ohne Klarnamen im Netz aktiv sein zu können, ist für viele Internetnutzer*innen immens wichtig. Dies gilt vor allem für diejenigen, die in besonderem Maße gefährdet sind, zur Zielscheibe von Anfeindungen zu werden – sei es wegen ihrer Herkunft, ihrer Religion, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Ausrichtung oder ihrer politischen Haltung.
- Eine vergleichsweise einfache, weit weniger eingriffsintensive Maßnahme mit hohem Nutzen könnte es dem gegenüber sein, wenn die Plattformbetreiber bei Anmeldung zwingend die Mobilfunknummer der Nutzer*innen erfragen und sie verifizieren müssten. Die Handynummer wäre bei der Anmeldung über einen per SMS zugesandten Code zu bestätigen. Diese Maßnahme würde es ermöglichen, dass Bestandsdaten erhoben und beauskunftet werden, die relativ zuverlässig weitere Nachforschungen zu der dahinterstehenden Person durch entsprechende Auskunftersuchen bei den Telekommunikationsdiensteanbietern ermöglichen. Die Zulässigkeit der in § 111 TKG geregelten Identifizierungspflicht, welche dem Missbrauch von anonym erworbenen “Wegwerf-SIM-Karten” vor allem im Bereich der Rauschgift-, organisierten Kriminalität und Terrorismus entsprungen ist, hat der EGMR jüngst bestätigt (Urt. v. 30.01.2020, Az. 50001/12).
- Soll weiterhin gleichermaßen eine Registrierung unter Angabe einer E-Mail-Adresse möglich sein, so wäre es erforderlich, dass künftig auch Webmail-Anbieter verpflichtet werden, eine Verifizierung der angegebenen persönlichen Daten vorzunehmen. Für das Prozedere und die sich hieraus ergebenden Ermittlungsmöglichkeiten gilt das für die Authentifizierung mittels Mobilfunknummer Gesagte.

- Weiterhin sehen wir Handlungsbedarf bei der Schaffung beschleunigter Auskunftsverfahren für IP-Adressen. Es muss verhindert werden, dass diese durch Zeitablauf wertlos werden. Hier bietet es sich an, sich für eine Lösung am Urheberrecht zu orientieren. Gängige Praxis seitens der Gerichte ist es bei Abmahnungen wegen Filesharing auf Grundlage des § 101 Abs. 1 UrhG, der § 14 Abs. 3 TMG strukturell ähnlich ist, einen sogenannten Sicherungsbeschluss zu erlassen. Dieser verpflichtet die Provider zur Aufbewahrung der IP-Adresse. Die Provider werden so veranlasst, die betroffene IP-Adresse nunmehr anlassbezogen über 6 Tage hinaus zu speichern ("Quick Freeze"), bis eine richterliche Gestattung vorliegt. Wird diese nicht binnen einer Frist vorgelegt, löschen die Provider die IP-Adresse. Dies wird aus Kulanz praktiziert, ist jedoch zur Vermeidung weitergehender Ermittlungsmaßnahmen auch im Interesse der Provider.

Problematisch an allen vorgenannten Lösungsansätzen ist aber etwas Grundsätzliches: Unseres Wissens existiert keine gesetzlich verankerte und schnell durchsetzbare Anspruchsgrundlage für Betroffene von Hasskriminalität zur Erlangung der Daten bei den Mobilfunkanbietern oder Internet-Providern zwecks Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche. Sie bergen daher die Gefahr, erneut vom guten Willen der Unternehmen abhängig zu sein.

Hier empfiehlt es sich, Regelungen zu schaffen, die an das Vorgehen im Urheberrecht angelehnt sind.

Bezüglich der zu beauskunftenden Daten wäre es wünschenswert, dass diese vom Gesetzgeber noch genauer bezeichnet und ggf. erweitert werden. Der Inhalt der Auskunft kann über die gespeicherten Bestandsdaten einschließlich der hinterlegten Rufnummern und E-Mail-Adressen (die nach unserem Dafürhalten zwingend erhoben werden sollten, s.o.) und die IP-Adresse der mutmaßlichen Rechtsverletzer*innen zum Zeitpunkt der Äußerung sowie den Tag und die Uhrzeit der Persönlichkeitsrechtsverletzung hinaus auch eine Dokumentation der Wahrnehmung und Verbreitung des Inhalts durch Dritte umfassen. Letzteres ist insbesondere für die Einschätzung der Schwere und des Umfangs der Persönlichkeitsrechtsverletzung relevant, da die Bemessung der Höhe von Schadenersatz und Schmerzensgeld hiervon abhängt.

Darüber hinaus sollte die Kostenregelung überdacht werden. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, eine Lösung zu erarbeiten, bei der Betroffene von rechtswidriger Hassrede nicht in Vorkasse gehen bzw. das Kostenrisiko gänzlich tragen müssen.

10. Ergänzende Anmerkungen und Empfehlungen

a) Anwendungsbereich - § 1 NetzDG

Der Referentenentwurf hält ausdrücklich daran fest, dass lediglich große Plattformen mit zwei Millionen Nutzer*innen oder mehr dem NetzDG unterliegen. Dabei handelt es sich lediglich um solche, die dazu bestimmt sind, dass auf ihnen beliebige Inhalte geteilt oder der

Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dies ist aus unserer Sicht nicht sachgerecht. Es ist mittlerweile bekannt, dass gerade auf kleineren, auch themenspezifischen Plattformen (4Chan, 8Chan, Discord u.a.) Inhalte geteilt werden, die die in § 1 Abs. 3 NetzDG aufgeführten Straftatbestände erfüllen. Aus aktuellen Studien wissen wir, dass gerade auf diesen Plattformen eine zunehmende Radikalisierung und eine Akkumulation von extremistischen Gruppen stattfindet.³ Insbesondere werden hier Kennzeichen verfassungsfeindlicher Organisationen und hetzerische Inhalte verbreitet. Derartige kleine Plattformen sind Brutstätte und Sprungbrett zugleich für Hasskampagnen, die sodann auf den großen Plattformen umgesetzt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum nicht auch diese kleineren und themenspezifischen Plattformen in die Pflicht genommen werden. Einer drohenden organisatorischen und wirtschaftlichen Überforderung kann durch eine Abstufung der Pflichten begegnet werden. Nicht zu empfehlen wäre es allerdings, sich bei einer Ausweitung des Anwendungsbereichs explizit auf sogenannte Gaming-Plattformen zu beschränken, wie dies immer wieder diskutiert wird und auch der aktuell in den Bundesrat eingebrachte Gesetzesantrag der Bundesländer Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern vorsieht.

b) Bearbeitungsfristen - § 3 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 NetzDG

Es war in der Diskussion, ob die Fristen in § 3 Abs. 2 Ziff. 2 und Ziff. 3 NetzDG zu starr seien, da ein sorgfältigeres Prüfungsverfahren unter Einbeziehung der Nutzer*innen mehr Zeit in Anspruch nehmen würde. Wir sind allerdings nun der Auffassung, dass die gewählten Formulierungen den Plattformbetreibern den benötigten Spielraum geben. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Fristen von den Anbietern mühelos eingehalten werden konnten. Hinzu kommt, dass lediglich bei systematischen Verstößen Bußgelder drohen. Insofern sehen wir nicht, dass durch die genannten Fristen die Plattformbetreiber derart unter Druck gesetzt würden, dass dies ein Overblocking ("im Zweifel lieber löschen, statt ein Bußgeld zu riskieren") zur Folge hätte.

c) Schulung von und Unterstützung für Content-Manager*innen - § 3 Abs. 4 S. 2 NetzDG

Die Mitarbeiter*innen der Löschzentren, die täglich im Massenverfahren gemeldete rechtswidrige Inhalte sichten und bewerten müssen, tragen eine große Last. Sie müssen nach einer Schulung von lediglich wenigen Wochen eine hochkomplexe Aufgabe bewältigen. Die strafrechtliche Würdigung von Äußerungen ist überdurchschnittlich anspruchsvoll. So stellt die Frage, ob eine Äußerung z.B. den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllt oder eine strafbare Beleidigung darstellt, selbst erfahrene Strafverfolger*innen regelmäßig vor eine große Herausforderung. Hinzu kommt, dass die Content-Manager*innen einer derartigen Fülle von Digitaler Gewalt ausgesetzt sind, dass dies massiven psychischen Stress verursacht. Die Anforderungen, die das NetzDG an die Schulungs- und Betreuungsangebote stellt, erscheinen in Anbetracht dessen nicht ausreichend. Es sollten stets in ausreichender Zahl Ansprechpartner*innen mit mindestens dem 1. juristischen Staatsexamen zumindest für Rückfragen und Beratung zur Verfügung stehen. Psychologische Beratung und Supervision

³ Jakob Guhl, Julia Ebner und Jan Rau, Institute for Strategic Dialogue, Februar 2020: [Das Online-Ökosystem Rechtsextremer Akteure](#) (Zusammenfassung in deutscher Sprache)

muss im Zweifel ebenfalls ständig sofort oder jedenfalls kurzfristig zur Verfügung stehen. Dies gilt umso mehr, wenn sämtliche Gesetzesänderungen tatsächlich wie derzeit vom Ministerium geplant umgesetzt werden und in der Folge die Anforderungen an die Content-Manager*innen noch beträchtlich steigen.

d) Meldepflicht - § 3a NetzDG-E

Da letztlich alle geplanten Änderungen einer Gesamtbetrachtung unterzogen werden müssen, soll noch einmal die Gelegenheit ergriffen werden, die umstrittene Meldepflicht nach § 3a NetzDG-E anzusprechen und hierzu Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Grundsätzlich verstehen wir, dass durch eine zügige Ausleitung bestimmter mutmaßlich rechtswidriger Inhalte die Wahrscheinlichkeit, dass diese strafrechtlich geahndet werden können, erhöht werden soll. Auch ist uns bewusst, dass die IP-Adressen häufig den einzigen Ermittlungsansatz bieten, um die Täter*innen zu identifizieren. Schließlich ist uns auch der Umstand bekannt, dass mit Blick auf die denkbar kurzen Speicherfristen bei den Internet-Providern in Bezug auf die Ausleitung der Informationen besondere Eile geboten ist. Dennoch sehen wir die Meldepflicht in der bisher vorgesehenen Form kritisch:

Unstreitig handelt es sich bei IP-Adressen um personenbezogene Daten, die dem Datenschutz unterliegen. Aktuell sind diese Daten allerdings praktisch wertlos, wenn nicht binnen weniger als einer Woche nach Upload des gemeldeten Kommentars die Internet-Provider um Auskunft über die zugehörigen Rufnummern und Verkehrsdaten ersucht werden. In der Kürze der Zeit werden eine strafrechtliche Bewertung sämtlicher ausgeleiteter Inhalte durch Staatsanwält*innen und eine richterliche oder zumindest staatsanwaltschaftliche Auskunftsanordnung realistischerweise nicht zu erlangen sein. Dies wird letztlich dazu führen, dass beim BKA über die Jahre Millionen von Daten gespeichert werden, ohne dass im Sinne einer effizienteren Strafverfolgung etwas gewonnen wäre.

Nach dem bisherigen Stand werden Content-Manager*innen, die in der Regel keine juristische Ausbildung haben, auf eine Beschwerde über rechtswidrige Inhalte hin eine Einschätzung vorzunehmen, ob der gemeldete Inhalt gegen einen der in § 3a Abs. 2 Ziff. 3 NetzDG-E genannten Tatbestände erfüllt. Sollten sie dies bejahen, haben sie automatisch Inhalt und IP-Adresse an das BKA weiterzuleiten. Gemessen an dem in den Transparenzberichten mitgeteilten Beschwerdeaufkommen und der bisherigen Löschquote dürfte nach grober Schätzung pro Halbjahr mit mindestens 150.000 Ausleitungen von Inhalten und IP-Adressen an das BKA zu rechnen sein⁴. Wann und wie diese Inhalte von den bereits jetzt chronisch überlasteten Staatsanwaltschaften strafrechtlich bewertet werden sollen, ist nicht abzusehen. Realistischerweise muss damit gerechnet werden, dass es in einem Großteil der Fälle nicht zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens kommt. Die Aussonderungsprüffrist beläuft sich nach § 77 Abs. 2 BKAG auf fünf Jahre. Dies bedeutet, dass millionenfach personenbezogene

⁴ Der Schätzung wurde die Annahme zugrundegelegt, dass im Halbjahr künftig - sobald die Gesetzesänderungen dazu führen, dass das Meldeaufkommen nach NetzDG bei Facebook massiv ansteigt - mindestens 750.000 Meldungen bei den großen Plattformen eingehen. Abzüglich der nicht unter § 3a NetzDG-E fallenden Antragsdelikte, die mindestens ein Drittel ausmachen dürften, und unter Berücksichtigung einer Löschquote von ca. einem Drittel müssten etwa 167.000 Inhalte ausgeleitet werden.

Daten über Jahre zentral beim BKA gespeichert werden, ohne dass hierfür Anlass besteht und ohne dass hiermit ein erkennbarer Nutzen verbunden wäre.

Nun kann argumentiert werden, dass die Speicherung der IP-Adressen gleichwohl unkritisch ist, weil sich anhand dieser letztlich Rückschlüsse auf die Person nicht ziehen lassen und sie für sich genommen keine sensiblen Daten darstellen. Allerdings stellt sich die Frage, wie sich ein Eingriff in das Recht auf Informationelle Selbstbestimmung - und sei er auch geringfügig - begründen lässt, wenn er nicht einmal geeignet ist, zum Erreichen des angestrebten Ziels zu verhelfen. Darüber hinaus muss in Betracht gezogen werden, dass der Gesetzgeber in Zukunft einen rechtlichen Rahmen für die Vorratsdatenspeicherung schafft, der vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand hat. In der Folge wären über die IP-Adressen dann doch für einen wesentlich längeren Zeitraum, wenn auch nur mittelbar, Rückschlüsse auf bestimmte Personen möglich; die Eingriffsintensität der automatisierten Ausleitung und Speicherung von IP-Adressen wäre entsprechend höher.

Hinnehmbar wäre ein solcher millionenfacher Grundrechtseingriff deshalb nur unter folgenden Bedingungen:

- Bei den Plattformen muss juristisch gut geschultes Personal die Beurteilung der Inhalte vornehmen. Entscheidungen sollten nicht überstürzt getroffen werden müssen.
- Durch eine ergänzende, bislang in keinem Gesetzentwurf vorgesehene Maßnahme, das "Quick Freeze", ist sicherzustellen, dass die Ausleitung von IP-Adressen trotz überlasteter Strafverfolgungsbehörden überhaupt nutzbringend und damit geeignet sein kann. Denn nur dann ist der Grundrechtseingriff verhältnismäßig. Orientierung bietet die gängige Praxis in Urheberrechtsverfahren: So sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Internet-Provider auf automatisierte Anforderung des BKA die Verkehrsdaten zu einer ihnen übermittelten IP-Adresse nebst Datum und Uhrzeit einfrieren. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die zuständige Staatsanwaltschaft die strafrechtliche Bewertung des gemeldeten Inhalts vornehmen und entscheiden kann, ob die Verkehrsdaten vom Provider zu beauskunften sind. Bejaht die Staatsanwaltschaft den Tatverdacht, fordert sie die entsprechenden Auskünfte an.
- Leitet die Staatsanwaltschaft aus rechtlichen Gründen ein Ermittlungsverfahren nicht ein, so sollte darüber hinaus sogleich - und nicht erst nach Ablauf von fünf Jahren - eine Aussonderungsprüfung vorgenommen werden. Nicht mehr benötigte IP-Adressen sind unverzüglich zu löschen.
- Schließlich ist daran zu erinnern, dass ein derartiges Vorgehen letztlich nur dann realistisch ist, wenn in allen Bundesländern Spezialstaatsanwaltschaften eingerichtet sind und diese personell und technisch gut ausgestattet werden.

e) Rechtsgrundlage für Accountsperrungen schaffen

Ein weiteres Problem besteht darin, dass vielfach auch aus dem Ausland mit strafbaren Hasspostings Einfluss auf die Debatte in den Sozialen Medien genommen wird. Dem ist mit keiner der bestehenden oder angedachten Regelungen beizukommen. Bezüglich solcher ausländischen Accounts sollte die Möglichkeit geschaffen werden, sie jedenfalls im Bundesgebiet dauerhaft zu sperren, wenn sie – und sei es wiederholt - Inhalte posten, die nach deutschem Recht strafbar sind.

11. Ausblick: Das NetzDG als Teil eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses

Die Anstrengungen zur Reform des NetzDG, die in diesem und dem bereits im Dezember vorgelegten Referentenentwurf gegen Rechtsextremismus und Hasskriminalität unternommen wurden, können nur erfolgreich sein, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dazu zählt die effiziente Entfernung und Strafverfolgung von rechtswidrigen Inhalten. Wenn Täter*innen nicht ermittelt werden können, laufen alle Bemühungen im Bereich der Strafverfolgung ins Leere. Gleichsam essenziell ist die Akzeptanz der im NetzDG enthaltenen Maßnahmen bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen, den ausführenden Strafverfolgungsbehörden und nicht zuletzt in der Bevölkerung. Hier muss vor allem bei der Einschränkung von Grundrechten sehr genau abgewogen werden, ob diese noch verhältnismäßig und zielführend ist. Schließlich braucht es eine klare Priorisierung des deutschen Rechts vor privaten plattforminternen Regelungen. Hierzu haben die Referentenentwürfe einige gute Ansätze geliefert. Wie diese erweitert werden müssen, um diese wesentlichen Ziele zu erreichen, haben wir in diesem Entwurf skizziert.

Wichtig erscheint uns abschließend, auf die Rolle der Länder hinzuweisen. Viele Vorgaben des NetzDG – vor allem in der Strafverfolgung – sollen in der Praxis von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten in den Ländern umgesetzt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Strafverfolgungsbehörden der Länder für das Thema Digitale Gewalt sensibilisiert und geschult werden. Dazu gehört ein besonderer Fokus auf Extremismuserkennung und den Umgang mit Betroffenen. Die Behörden müssen selbst digital aufgerüstet, aber vor allem auch personell aufgestockt werden. Der Weg in die Strafverfolgung muss für Betroffene niedrighschwellig und zeiteffizient sein und darf, wenn überhaupt, nur mit einer geringen finanziellen Last verbunden sein. Geschieht all dies nicht, drohen auch die jetzigen Reformen des NetzDG in puncto Strafverfolgung nur kosmetische Veränderungen zu bewirken. Um das zu verhindern, braucht es einen intensiven Dialog mit den jeweils zuständigen Ministerien und Strafverfolgungsbehörden der Länder. Es muss sichergestellt werden, dass die Länder diese Reformen mitgehen und die Finanzierung der Rechtsdurchsetzung sichergestellt wird. Hier ist zu diskutieren, ob es eine (finanzielle) Beteiligung des Bundes braucht.

Vor allem organisierte Digitale Gewalt ist demokratiegefährdend. Das wird in der Einleitung zum vorliegenden Referentenentwurf konstatiert, und wir teilen diese Auffassung uneingeschränkt. Effiziente Strafverfolgung wird dieses Problem nicht vollständig lösen, kann



**Hate
Aid**

aber einen wichtigen Beitrag leisten, um Digitale Gewalt einzudämmen. Der Weg in die Strafverfolgung war für viele Betroffene bisher aber mit Frustration und Ohnmachtsgefühlen verbunden. Um Betroffene zu stärken und zu ermutigen, Täter*innen zur Verantwortung zu ziehen, braucht es flächendeckend zivilgesellschaftliche Organisationen, die Angegriffene im Bereich Opferschutz und Betroffenenberatung auf diesem Weg begleiten und Ihnen im Netz und im analogen Leben beistehen. Es braucht Bildungs- und Informationsangebote an Schulen und Institutionen, und es braucht flächendeckende Informationskampagnen innerhalb der Bevölkerung, die auf die demokratiegefährdenden Mechanismen von Digitaler Gewalt hinweisen. Notwendig ist hier ein ressortübergreifender Ansatz, in dem das NetzDG als ein Puzzleteil einer gesamtgesellschaftlichen Strategie fungiert. Hier können und müssen auch die Plattformen einen wesentlichen (finanziellen) Beitrag leisten. Nur so kann Digitale Gewalt als gesamtgesellschaftliches Phänomen langfristig adressiert und reduziert werden.



Über die Verfasser*innen:

ichbinhier e.V.



Der Verein ichbinhier e.V. klärt über Ursachen, Ausmaß und Folgen von Hass im Netz auf. Mit seinen Bildungsangeboten fördert der Verein digitale Zivilcourage und schult Menschen aller Altersklassen in Gegenrede. Der Verein unterstützt dabei auch die Aktionsgruppe #ichbinhier. Die Mitglieder dieser Counterspeechgruppe auf Facebook tragen durch konstruktive, sachliche und menschenfreundliche Kommentare täglich zu einem besseren Diskussionsklima in den Kommentarspalten der großen Medienseiten auf Facebook bei.

HateAid gGmbH



Die gemeinnützige Organisation HateAid gGmbH unterstützt Betroffene von digitaler Gewalt. Durch Hassattacken werden Menschen gezielt aus den Debatten im Netz herausgedrängt, aber selten werden Täter*innen zur Verantwortung gezogen. Hier setzt HateAid an und bestärkt Betroffene durch stabilisierende Erst-, Sicherheits-, und Kommunikationsberatung und rechtliche Durchsetzung. Als Prozesskostenfinanzierer unterstützt HateAid Betroffene gegen Täter*innen (zivil-)rechtlich vorzugehen. Im Rahmen des Bündnisses "Keine Macht dem Hass" kooperiert HateAid mit der Schwerpunktstaatsanwaltschaft ZIT in Hessen.