

Teil 1: Auftrag und Methodik der Evaluation

A. Anlass und Gegenstand der Evaluation

Die Gesetzesbegründung zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) sieht vor, dass innerhalb von drei Jahren nach seinem Inkrafttreten eine Evaluation des Gesetzes erfolgen soll:

„Dieses Gesetz wird spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. 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.“¹

Die vorliegende Evaluation bildet ein Element im Rahmen der vom BMJV koordinierten Gesamtevaluation.

Entsprechend der Leistungsbeschreibung im Vergabeverfahren werden vorliegend „im Wege eines juristischen Gutachtens die Regelungsbereiche des § 2 NetzDG (Transparenzberichte), des § 3 NetzDG (Beschwerdemanagement), des § 5 NetzDG (Zustellungsbevollmächtigter / empfangsberechtigte Person) und des § 14 Abs. 3 TMG (Erweiterung der datenschutzrechtlichen Erlaubnisnorm des Telemedienrechts)“ anhand der Kriterien Zielerreichung, unbeabsichtigte Nebenfolgen sowie Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen evaluiert. Zu untersuchen sind im Rahmen der Zielerreichung insbesondere das Erreichen der beabsichtigten Wirkungen des Gesetzes auf Netzwerkanbieter hinsichtlich deren Umgangs mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte. Hierbei sollen eine juristische Bewertung der Umsetzungsschritte durch die Netzwerkanbieter vorgenommen und die daraus entstehenden Wirkungen dargestellt werden. Hinsichtlich der Akzeptanz und Praktikabilität soll die Beurteilung durch die

1 BT-Drucks. 18/12356, S. 18.

Rechtswissenschaft, die Netzwerkanbieter und die Nutzer*innen aus juristischer Perspektive erörtert werden.

Vor diesem Hintergrund geht die Evaluation insbesondere der Fragestellung nach, ob die gesetzlichen Vorgaben umgesetzt wurden, und wenn ja, wie dies erfolgt ist. Sofern eine Nichtumsetzung der Vorgaben zu beobachten ist, werden mögliche Ursachen identifiziert und benannt. Ferner wird untersucht, ob unbeabsichtigte Nebenwirkungen eingetreten sind, und wenn ja, welche. Mögliche Gründe dafür werden diagnostiziert und aufgezählt.

Die Evaluation stellt keine juristische Begutachtung des Gesetzes im Allgemeinen dar. Auf die Fragen der Verfassungsmäßigkeit und Europarechtskonformität wird deshalb nicht näher eingegangen. Allerdings erfolgt eine Skizzierung des bisherigen Diskurses und seiner weiteren Entwicklung, um den Kontext des NetzDG darzustellen. Schließlich sind auch die aktuellen Referentenentwürfe zur Überarbeitung des NetzDG nicht Gegenstand der Evaluation.

Im Rahmen des so bestimmten Evaluationsauftrags stellen sich selbstverständlich auch Rechtsfragen. Bei deren Behandlung wurde wie folgt vorgegangen: Sofern im Rahmen der juristischen Untersuchung Unklarheiten der gesetzlichen Vorgaben festgestellt werden können, werden diese konkret benannt. Bei Unklarheiten, die sich mit Blick auf die gesetzgeberische Zielsetzung, die gerichtliche Praxis oder den rechtswissenschaftlichen Diskurs eindeutig auflösen lassen, wird dieses sich aufdrängende Verständnis zu Grunde gelegt. Bei Unklarheiten, für die mehrere vertretbare Auslegungsmöglichkeiten ernsthaft in Betracht kommen, werden die vertretenen Auslegungsmöglichkeiten und deren jeweilige Konsequenzen aufgezeigt. Hierdurch wird sichergestellt, dass die Wirkungen des Gesetzes für die noch offenen und letztlich maßgeblich durch gerichtliche Entscheidungen bestimmten Konkretisierungen abschätzbar werden. Die Bewertung der bisherigen Anwendung und Umsetzung des NetzDG durch die Netzwerkanbieter erfolgt in einer Gesamtschau. Die Erfüllung einzelner Vorgaben durch jeweils konkrete Anbieter wird nicht geprüft. Sie ist im Gesetzesvollzug durch das BfJ vorzunehmen.

B. Die vom NetzDG erfassten Netzwerkanbieter (§ 1 NetzDG)

Für die Evaluation der Zielerreichung des NetzDG, seiner unbeabsichtigten Nebenwirkungen und seiner Akzeptanz und Praktikabilität ist es not-

wendig, die relevante Gruppe von Netzwerkanbietern für die Evaluation zu bestimmen.

Der Anwendungsbereich des NetzDG ist in § 1 Abs. 1, 2 NetzDG in mehrfacher Hinsicht begrenzt: Nach § 1 Abs. 1 S. 1 NetzDG gilt das Gesetz nur für Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, welche dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen (soziale Netzwerke). Nach dessen Satz 2 gelten hingegen Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden, nicht als soziale Netzwerke im Sinne dieses Gesetzes. Ebenso gilt das Gesetz nicht für Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind. Darüber hinaus sind Anbieter sozialer Netzwerke von den Pflichten nach §§ 2, 3 NetzDG befreit, wenn das soziale Netzwerk im Inland weniger als zwei Millionen registrierte Nutzer hat.

Ausgehend von diesen Beschränkungen ist die genaue Feststellung, welche Anbieter unter den Anwendungsbereich des NetzDG fallen, schwierig. Insbesondere das BfJ weist diesbezüglich auf zwei Probleme hin:

Erstens sei die Anzahl der registrierten Nutzer schwer zu ermitteln, da die Netzwerkanbieter kein belastbares Zahlenmaterial herausgäben. Die öffentlich zugänglichen Sekundärquellen seien nicht eindeutig und oft gingen Schätzungen sehr weit auseinander. Genauere Erkenntnisse könnten auch nicht durch informatorische Befragungen der Netzwerkanbieter gewonnen werden, da das BfJ nach dem NetzDG eine Verfolgungs- und keine Aufsichtsbehörde sei.

Zweitens hätten die Netzwerkanbieter den Begriff des registrierten Nutzers häufig nicht übernommen, sondern sprächen in eventuellen Veröffentlichungen eher von „angemeldeten“ bzw. „aktiven Nutzern“. Soweit damit nicht nur begriffliche, sondern auch inhaltliche Unterschiede verbunden sind, können für den Anwendungsbereich des NetzDG nicht einfach diese veröffentlichten Nutzerzahlen zu Grunde gelegt werden. So könnten nach Angaben des BfJ insbesondere auch registrierte Nutzer*innen teilweise ohne Anmeldung eine Vielzahl von Informationen frei einsehen, würden von den Netzwerken nach einiger Zeit ohne Anmeldung als inaktive Nutzer*innen geführt, seien aber begrifflich als „registrierte Nutzer“ und mit Blick auf den Zweck des NetzDG dennoch einzubeziehen.

Eine abschließende Liste der vom NetzDG erfassten Netzwerkanbieter existiert nicht.² Zur näheren Eingrenzung der vom NetzDG betroffenen Netzwerke stützt sich die Evaluation daher auf die nachfolgenden konkreten Anhaltspunkte:

- Selbsteinschätzung der Netzwerkanbieter,
- Veröffentlichung von Transparenzberichten im Bundesanzeiger,
- Anhaltspunkte aus Sekundärquellen über Netzwerke mit hohen Nutzerzahlen.

Ausgehend davon bezieht sich die Evaluation auf die nachfolgend benannten Netzwerkanbieter:

- Change.org e.V. (change.org),
- Facebook Ireland Limited Dublin (Facebook, Instagram),
- Google Ireland Limited (YouTube, Google+ – Einstellung des Dienstes laut Angabe von Google zum 02.04.2019),³
- Pinterest Europe Ltd. (Pinterest),
- Reddit Inc. (Reddit),
- SoundCloud Ltd. Berlin (SoundCloud),
- TikTok Inc. (TikTok),
- Twitter International Company (Twitter)

Im Rahmen der Evaluation werden nur diese Anbieter als Netzwerkanbieter im Sinne des NetzDG behandelt, ohne dass damit eine abschließende rechtliche Bewertung im Einzelfall verbunden ist.

*C. Auswahl der Adressat*innen von Fragebögen*

Um Erkenntnisse über die Auswirkungen, Akzeptanz und Praktikabilität des NetzDG sowie ggf. bestehenden Nachbesserungsbedarf zu erfassen, wurden in Übereinstimmung mit der Leistungsbeschreibung im Vergabeverfahren die nachfolgenden in den Überschriften benannten Gruppen von Akteuren durch Fragebogen beteiligt. Für jede Gruppe von Beteiligten wurde ein speziell auf sie zugeschnittener Fragebogen entwickelt. In den

2 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der FDP, BT-Drucks. 19/11348, S. 2.

3 Für das Netzwerk Google+ werden ausschließlich die bis zur Einstellung des Netzwerks veröffentlichten Transparenzberichte im Kontext der Evaluation des § 2 NetzDG und die in der von Google angegebenen Statistik zu Auskunftersuchen von Strafverfolgungsbehörden aufgenommenen Zahlen berücksichtigt. Im Übrigen wird das Netzwerk nicht bei der Evaluation berücksichtigt.

jeweiligen Gruppen wurden die nachfolgend aufgelisteten Akteure befragt und Antworten von den ebenfalls aufgelisteten Akteuren erhalten.

I. Anbieter sozialer Netzwerke (Darstellung der Anbieter und der Plattformen)

Folgende Netzwerkanbieter haben die Gelegenheit zur Beteiligung durch Fragebögen erhalten: Change.org e.V. (change.org), Facebook Ireland Limited Dublin (Facebook, Instagram), Google Ireland Limited (YouTube San Bruno, Google Mountain View, Google+ – Einstellung des Dienstes laut Angabe von Google zum 02.04.2019), Pinterest Europe Ltd. (Pinterest), Reddit Inc. (Reddit), SoundCloud Ltd. Berlin, TikTok Inc. (TikTok), Twitter.

II. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Berufsverbände und sonstige Verbände

Folgende NGOs, Berufsverbände und sonstige Verbände haben die Gelegenheit zur Beteiligung durch Fragebögen erhalten: Bundesrechtsanwaltskammer, Deutscher Anwaltsverein, Deutscher Richterbund, Neue Richtervereinigung, Deutscher Juristinnenbund e.V., Das NETTZ, ichbinhier e.V., Meldestelle Respect!, Hate Aid.

III. Rechtsanwält*innen

Folgende Rechtsanwält*innen haben die Gelegenheit zur Beteiligung durch Fragebögen erhalten: Joachim Nikolaus Steinhöfel, Prof. Dr. Christian Schertz, Prof. Dr. Ralf Höcker, LL.M., Verena Haisch, Anke Stelkens, Prof. Dr. Matthias Prinz, LL.M., Jörg Heidrich, Gesa Stückmann.

IV. Staatsanwaltschaften

Folgende Staatsanwälte / Staatsanwaltschaften haben die Gelegenheit zur Beteiligung durch Fragebögen erhalten: Staatsanwalt Ulf Bornemann, Staatsanwalt Martin Elsner, Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nord-

rhein-Westfalen (ZAC NRW), Zentralstelle zur Bekämpfung der Internet- und Computerkriminalität (ZIT).

V. Bfj

Das Bfj hat ebenfalls Gelegenheit zur Beteiligung durch Fragebogen erhalten.

D. Quellen

Für die gesamte Evaluation wurde auf die Antworten der o.g. Akteure auf die Fragebögen und die veröffentlichten Transparenzberichte der Netzwerkanbieter zugegriffen. Aufgrund des vorgegebenen Zeitfensters für die Evaluation und zur Wahrung der Vergleichbarkeit wurden nur die bis 31.12.2019 veröffentlichten Transparenzberichte, im Ergebnis also nur die Transparenzberichte bis einschließlich der dritten Berichtsrunde (1. Januar – 30. Juni 2019) berücksichtigt. In einzelnen Fällen, wie z.B. bei der Frage nach den Benennungen der Zustellungsbevollmächtigten und der Darstellungsform der Transparenzberichte, wurde eine Primärerhebung durch direkten Aufruf der Webseite vorgenommen. Zudem wurde auf den bisher unveröffentlichten aber hier vorliegenden ersten Bericht der Monitoringstelle nach § 3 Abs. 5 NetzDG (Testzyklus erstes Halbjahr 2019) zurückgegriffen. Im Übrigen wird mit den folgenden Quellen gearbeitet.

I. Tagungen / Veranstaltungen

Die Ersteller*innen der Evaluation haben an zahlreichen öffentlichen Tagungen und Veranstaltungen von Verbänden und Netzwerkanbietern teilgenommen.

II. Rechtsprechung

Die Evaluation bezieht die bislang zum NetzDG öffentlich zugänglichen (juris, beck-online, Landesjustizveröffentlichungsportale) gerichtlichen Entscheidungen mit ein. Da die Evaluation auf eine juristische Bewertung der Anwendung und Folgen des Gesetzes zielt und diese von der Recht-

sprechung bestimmt sind, wird soweit verfügbar auf gefestigte Rechtsprechung Bezug genommen. Sofern keine gefestigte Rechtsprechung besteht, wird auf aktuelle Streitigkeiten hingewiesen. Soweit keine Rechtsprechung verfügbar ist, wird im Schwerpunkt auf den Diskurs in der Rechtswissenschaft Bezug genommen.

III. Rechtswissenschaft und kritische Öffentlichkeit

Die Evaluation bezieht die öffentlich zugänglichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Berichte der kritischen Öffentlichkeit zum NetzDG ein (vgl. dazu die Liste im Anhang).

IV. Mediale Bewertung

Die Evaluation bezieht auch die mediale Begleitung des NetzDG anhand von Berichterstattungen repräsentativ ausgewählter Medienunternehmen in die Evaluation ein. Zu den ausgewählten Medienunternehmen zählen: Frankfurter Allgemeine Zeitung (online), Süddeutsche Zeitung (online), Bild (online), Zeit (online), Spiegel (online), TAZ (online), Netzpolitik.org, Deutschlandfunk.

Bei jedem Medienunternehmen wurden die zwischen Mai 2017 und Dezember 2019 veröffentlichten und das NetzDG betreffenden Berichte ausgewertet. Insgesamt hat die Evaluation ca. 100 Berichte berücksichtigt.

Die Ersteller*innen des Gutachtens verfügen über keinen kommunikationswissenschaftlichen Hintergrund. Daher kann die Aufbereitung der Medien keinen Anspruch auf wissenschaftliche Vollständigkeit und Richtigkeit erheben. Sie dient primär dazu, einen informierten Eindruck über die breitere gesellschaftliche Bewertung des NetzDG zu erhalten, insbesondere ob das NetzDG überwiegend positiv oder negativ aufgenommen wurde, welche zentralen Kritikpunkte und positiven Aspekte herausgehoben wurden und inwieweit sich nach Erlass des NetzDG die Aufmerksamkeit verschoben hat. Zudem dient die Einschätzung einer Kontextualisierung und Validierung von gesellschaftlich thematisierten Problemen des Gesetzes.