

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2021/784 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte und zur Änderung weiterer Gesetze – Drucksache 20/1632 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1021. Sitzung am 20. Mai 2022 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein
 - a) Der Bundesrat erkennt das Bestreben der Bundesregierung an, beim Erlass und der Überprüfung von Entfernungsanordnungen die Einbindung der Medienaufsichtsbehörden sicherzustellen. Dies ist aus Sicht des Bundesrates zum Schutz der Medien aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die Demokratie zwingend erforderlich.
 - b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass der TerrOIBG-E die Besonderheiten des dualen Mediensystems in der Bundesrepublik Deutschland nicht umfassend widerspiegelt. Dieses sieht auch im Bereich der Aufsicht eine rechtlich geordnete Koexistenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der privatwirtschaftlichen Medienanbieter vor. § 2 TerrOIBG-E ermöglicht vor diesem Hintergrund lediglich eine Stellungnahme durch die Landesmedienanstalten, deren Aufsichtszuständigkeit sich nur auf private Medienanbieter erstreckt. Der Bundesrat betont daher, dass mit der Regelung des § 2 TerrOIBG-E ausdrücklich keine Befugnis der Landesmedienanstalten einhergeht, Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu bewerten und eine Stellungnahme hierzu abzugeben. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher zu prüfen, wie diese differenzierten Aufsichtsstrukturen im Medienbereich in der praktischen Gesetzesanwendung angemessen berücksichtigt werden können und die Besonderheiten der deutschen Medienordnung auch bei einer möglichen Evaluierung des Gesetzes in den Blick zu nehmen.
 - c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die im TerrOIBG-E zu Lasten der Landesmedienanstalten erwarteten Kosten aus den dort bereits bestehenden Etats zu leisten sind.

2. Zu Artikel 1 (§ 6 TerrOIBG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob

a) die Regelungen des § 6 Absatz 1 Nummer 1, 3 TerrOIBG-E in sich widersprüchlich sind, da sie einerseits einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 3 (in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2) Verordnung (EU) 2021/784 voraussetzen, der die Hostingdiensteanbieter zur Entfernung der terroristischen Inhalte oder zur Sperrung des Zugangs zu terroristischen Inhalten verpflichtet, andererseits aber die Entfernung und die Zugangssperre verlangen.

b) Artikel 18 Absatz 1 Verordnung (EU) 2021/784 durch die Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 2 TerrOIBG-E vollständig umgesetzt wird, denn danach müssen alle Verstöße gegen Artikel 14 Absatz 5 Verordnung (EU) 2021/784, das heißt auch solche gegen Artikel 14 Absatz 5 Satz 2, sanktioniert werden.

Darüber hinaus bestehen Bedenken, ob die Ungleichbehandlung der Hostingdiensteanbieter in den Fällen des Artikels 14 Absatz 5 Satz 1 Verordnung (EU) 2021/784 einerseits und des Artikels 14 Absatz 5 Satz 2 Verordnung (EU) 2021/784 andererseits sachlich zu rechtfertigen ist. In beiden Fällen besteht eine Gefahr für das Rechtsgut Leben, die der Hostingdiensteanbieter abwenden kann, indem er die zuständigen Behörden (unmittelbar oder mittelbar) informiert.

c) die Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 5 TerrOIBG-E hinsichtlich der Tathandlung dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt. Es erscheint überlegenswert, den Zusatz in der Einzelbegründung zu § 6 Absatz 1 Nummer 5 TerrOIBG-E „Bei Umsetzung der Maßnahme sind die Anforderungen des Artikels 5 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/784 einzuhalten.“ auch in den Ordnungswidrigkeitentatbestand aufzunehmen.

d) die Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 9 TerrOIBG-E hinsichtlich der Begrifflichkeit „nicht vollständig“ dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt. Der in Bezug genommene Artikel 7 Absatz 2 Verordnung (EU) 2021/784 enthält keine Vorgaben für den Inhalt des Berichts. Auf Artikel 7 Absatz 3 Verordnung (EU) 2021/784, der die Mindestangaben eines Transparenzberichts aufzählt, wird bislang nicht verwiesen.

e) die Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 14 TerrOIBG-E dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt, da sie an eine „nicht rechtzeitige“ Mitteilung beziehungsweise Übermittlung anknüpft, obwohl der in Bezug genommene Artikel 11 Absatz 2 Verordnung (EU) 2021/784 keine Frist vorsieht.

f) die Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 16 TerrOIBG-E in sich widersprüchlich ist, da sie einerseits einen Verstoß gegen Artikel 15 Absatz 1 Satz 1 Verordnung (EU) 2021/784 voraussetzt, der vorsieht, dass jeder Hostingdiensteanbieter eine Kontaktstelle benennt oder einrichtet, selbst allerdings sowohl die Einrichtung als auch die Benennung verlangt.

g) die Regelungen des § 6 Absatz 1 Nummer 16, 18 und 19 TerrOIBG-E hinreichend verständlich zum Ausdruck bringen, wann die jeweilige Pflicht erfüllt werden muss. Sollte eine Differenzierung zwischen bereits tätigen Hostingdiensteanbietern (dann binnen drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes) und zukünftigen Hostingdiensteanbietern (dann bei Aufnahme der Tätigkeit) beabsichtigt sein, ist dies mit der aktuellen „und“-Verknüpfung nicht klar erkennbar.

h) die von § 6 Absatz 2 TerrOIBG-E aufgestellten Handlungspflichten dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.

Von den Betroffenen wird verlangt, dass sie ihre Nutzungsbedingungen um diejenigen Maßnahmen ergänzen, die sie nach Artikel 5 Absatz 2 Satz 1 Verordnung (EU) 2021/784 ergreifen, um zu verhindern, dass ihre Dienste für die öffentliche Verbreitung terroristischer Inhalte missbraucht werden. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Satz 3 Verordnung (EU) 2021/784 können diese Maßnahmen beispielsweise in der angemessenen Ausstattung mit Personal oder technischen Mitteln oder in Mechanismen zur stärkeren Sensibilisierung für terroristische Inhalte (beispielsweise Mechanismen für Nutzer-Moderation) bestehen. Gibt es einen sachlichen Grund, weshalb die Verpflichteten derartige interne Maßnahmen gegenüber ihren Nutzern offenlegen müssen? Sollen nicht ohnehin vielmehr, wie in der Einzelbegründung zu § 6 TerrOIBG-E ausgeführt, Verstöße gegen Artikel 5 Absatz 1 Verordnung (EU) 2021/784 geahndet werden?

- i) bei Verstößen gegen § 6 Absatz 1 Nummer 15 TerrOIBG-E die Maximalgeldbuße fünf Millionen Euro oder fünfhunderttausend Euro betragen soll. Derzeit sieht § 6 Absatz 3 TerrOIBG-E beides vor.
- j) es sachlich zu rechtfertigen ist, einen Verstoß gegen Artikel 14 Absatz 5 Verordnung (EU) 2021/784 mit weit weniger (potentiell) folgenschweren Verstößen gegen sonstige Unterrichts- und Berichtspflichten gleichzustellen.
- k) die Regelung des § 6 Absatz 4 TerrOIBG-E nicht gegen das Übermaßverbot verstößt, da für alle vorsätzlichen Verstöße gegen Artikel 3 Absatz 3 Verordnung (EU) 2021/784 eine erhöhte Maximalgeldbuße von bis zu vier Prozent des vom Hostingdiensteanbieter im vorangegangenen Geschäftsjahr erwirtschafteten weltweiten Jahresumsatzes vorgesehen ist. Artikel 18 Absatz 3 Verordnung (EU) 2021/784, dessen Umsetzung die Vorschrift ausweislich der Einzelbegründung zu § 6 Absatz 4 TerrOIBG-E dient, verlangt eine erhöhte Maximalgeldbuße nur bei systematischen oder fortwährenden Verstößen.

3. Zu Artikel 1 (§ 6 Absatz 3 TerrOIBG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob der Bußgeldrahmen des § 6 Absatz 3 TerrOIBG-E insbesondere vor dem Hintergrund der Regelung des § 6 Absatz 4 TerrOIBG-E angepasst werden sollte.

Begründung:

§ 6 Absatz 3 TerrOIBG-E regelt, dass für bestimmte Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung (EU) 2021/784 eine Geldbuße bis zu fünf Millionen Euro festgesetzt werden kann. Da der Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2021/784 grundsätzlich alle Hostingdiensteanbieter und nicht nur Betreiber großer sozialer Netzwerke umfasst, könnte dieser Bußgeldrahmen sich für bestimmte Unternehmen existenzgefährdend auswirken. Dies gilt gerade für kleinere und möglicherweise erst unlängst gegründete Unternehmen, die noch nicht über ausreichende organisatorische Strukturen verfügen, um den Pflichten der Verordnung (EU) 2021/784 ordnungsgemäß nachkommen zu können (zum Beispiel Inhalte innerhalb einer Stunde nach Erhalt einer vollziehbaren Anordnung zu entfernen oder den Zugang innerhalb einer Stunde nach Erhalt einer vollziehbaren Anordnung zu sperren). Daher sollte geprüft werden, ob der Bußgeldrahmen angemessen ist oder für bestimmte Fallkonstellationen abgesenkt werden sollte. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Regelung des § 6 Absatz 4 TerrOIBG-E, die Artikel 18 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/784 Rechnung tragen soll und ohnehin vorsieht, dass eine vorsätzliche Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Entfernungsanordnung durch ein Unternehmen mit einem jährlichen Gesamtumsatz von mehr als 125 Millionen Euro mit einer Geldbuße bis zu vier Prozent des im vorangegangenen Geschäftsjahr erwirtschafteten weltweiten Jahresumsatzes geahndet werden kann.

4. Zu Artikel 3 (§ 1 Absatz 2a Satz 1 NetzDG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass § 1 Absatz 2a Satz 1 NetzDG-E im Hinblick auf den Ausschluss der Anwendbarkeit des § 3a NetzDG auf terroristische Inhalte im Sinne des Artikels 2 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2021/784 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (ABl. L 172 vom 17. Mai 2021, Seite 79) dahingehend eingeschränkt werden kann, dass keine Lücke bei der Meldepflicht für terroristische Inhalte entsteht, die keine unmittelbare Bedrohung für das Leben im Sinne des Artikels 14 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/784 darstellen.

Begründung:

§ 1 Absatz 2a Satz 1 NetzDG-E soll eine Doppelung von Meldepflichten nach dem NetzDG einerseits und der Verordnung (EU) 2021/784 andererseits verhindern.

Allerdings dürfte nach dem jetzigen Wortlaut eine Lücke bei den Meldepflichten aus folgenden Gründen entstehen:

Die Verordnung (EU) 2021/784 sieht gemäß Artikel 14 Absatz 5 eine Meldeverpflichtung terroristischer Inhalte im Sinne des Artikels 2 Nummer 7 nur vor, wenn diese terroristischen Inhalte zu einer unmittelbaren Bedrohung von Leben führen.

Wenn nun die Meldepflichten an das BKA aus § 3a NetzDG generell für terroristische Inhalte nach Artikel 2 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2021/784 entfallen, diese aber nur unter der Voraussetzung der unmittelbaren Bedrohung für das Leben meldepflichtig sind, entfällt für bestimmte Inhalte die Meldepflicht gänzlich. Beispielhaft seien die Tatbestände der §§ 129a, 129b StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen, kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland) genannt:

Handelt es sich bei dem Inhalt allein um ein Bekenntnis zur Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, muss unproblematisch weiterhin eine Meldung nach § 3a NetzDG an das BKA erfolgen.

Handelt es sich jedoch beispielsweise um ein Werben für eine terroristische Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 2 StGB), das verbunden ist mit einer Anstiftung im Sinne des Artikels 2 Nummer 7 Buchstabe a, eine Unterweisung im Sinne des Artikels 2 Nummer 7 Buchstabe d oder eine Drohung im Sinne des Artikels 2 Nummer 7 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2021/784, wäre die Meldepflicht gemäß § 3a NetzDG fortan wegen § 1 Absatz 2a Satz 1 NetzDG-E ausgeschlossen.

Eine Meldepflicht nach der Verordnung bestünde jedoch nur, wenn eine unmittelbare Bedrohung von Leben im Sinne des Artikels 14 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/784 bejaht werden kann. Ist dies nicht der Fall, entfällt die Meldepflicht gänzlich.

Diese Lücke dürfte so nicht im Sinne der deutschen Sicherheitsbehörden sein.

Aus hiesiger Sicht bedürfte es lediglich einer geringfügigen Änderung in § 1 Absatz 2a NetzDG-E, um diese Meldepflichtlücke zu schließen:

„§ 2 NetzDG ist auf terroristische Inhalte im Sinne des Artikels 2 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2021/784 nicht anwendbar, § 3a NetzDG ist nur auf solche Inhalte des Artikels 2 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2021/784 nicht anwendbar, die zu einer unmittelbaren Bedrohung von Leben führen.“

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis. Sie wird prüfen, wie die Besonderheiten des dualen Mediensystems bei der praktischen Gesetzesanwendung, insbesondere bei der Ausgestaltung der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundeskriminalamt und den Landesmedienanstalten berücksichtigt werden können.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 – § 6 TerrOIBG)

Die Bundesregierung wird die Prüfbitten des Bundesrates zur Ausgestaltung der Bußgeldvorschriften in § 6 TerrOIBG-E im weiteren Verfahren aufgreifen.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 – § 6 Absatz 3 TerrOIBG)

Eine Anpassung des Bußgeldrahmens des § 6 Absatz 3 TerrOIBG-E ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht erforderlich.

Der in § 6 Absatz 3 TerrOIBG-E vorgesehene Bußgeldrahmen stellt lediglich die Höchstgrenze für eine zu verhängende Geldbuße dar. Im Rahmen eines Bußgeldverfahrens muss die Bußgeldbehörde nach Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung 2021/784 bei der Festlegung der Höhe der Einzelgeldbußen alle relevanten Umstände berücksichtigen. Hierzu zählt nach Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe d die Finanzkraft sowie nach Buchstabe f die Art und Größe des Hostingdiensteanbieters, insbesondere ob es sich um ein Kleinstunternehmen oder ein kleines oder mittleres Unternehmen handelt. Auch nach § 17 Absatz 3 OWiG können die wirtschaftlichen Verhältnisse bei der Zumessung einer Geldbuße berücksichtigt werden.

Zu Nummer 4 (§ 1 Absatz 2a Satz 1 NetzDG)

Die Bundesregierung sieht keine Möglichkeit, dem Anliegen des Bundesrats durch eine Anpassung von § 1 Absatz 2a NetzDG-E nachzukommen.

Die Pflicht zur Meldung terroristischer Inhalte an die zuständigen Behörden wird künftig abschließend durch Artikel 14 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/784 geregelt. Hiernach soll eine Meldung über terroristische Inhalte im Sinne des Artikel 2 Nummer 7 nur erfolgen, wenn diese terroristischen Inhalte „zu einer unmittelbaren Bedrohung von Leben führen“. Eine Meldepflicht ohne das Vorliegen der Voraussetzung einer „unmittelbaren Bedrohung von Leben“ kann wegen der abschließenden Regelung in Artikel 14 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/784 auch nicht auf nationaler Ebene ein- bzw. fortgeführt werden.

Aus diesem Grund sieht Artikel 3 des Entwurfs des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2021/784 eine entsprechende Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) vor: Es wird klargestellt, dass die Regelung in § 3a NetzDG zu den Meldepflichten bei Vorliegen eines terroristischen Inhalts i. S. d. Verordnung (EU) 2021/784 generell nicht anwendbar ist. Vielmehr gehen die entsprechenden unionsrechtlichen Regelungen (in Artikel 14 Absatz 5) der Verordnung (EU) 2021/784 vor.

Mit dem Abschluss der Verhandlungen zur Verordnung (EU) 2021/784 besteht nach Auffassung der Bundesregierung derzeit auch keine unmittelbare Möglichkeit, das Anliegen auf europäischer Ebene in naher Zukunft umzusetzen.

