

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Art und Anzahl der dem Bundeskriminalamt gemeldeten Straftaten gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2022/2065

Einleitung

Artikel 18 des Digital Services Act (Verordnung (EU) 2022/2065 – DSA) verpflichtet die Anbieter von Hostingdiensten beim Verdacht, dass eine Straftat, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit einer Person oder von Personen darstellt, begangen wurde, begangen wird oder begangen werden könnte, zur Mitteilung an die Strafverfolgungs- oder Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaats. Nach § 13 des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG) nimmt das Bundeskriminalamt (BKA) diese Meldungen entgegen. Artikel 18 des DSA ist sehr vage gefasst; bisher grenzt lediglich der Erwägungsgrund 56 des DSA den Kreis der erfassten Straftaten auf europäischer Ebene ein und verweist dazu beispielhaft und nicht abschließend auf unionsrechtliche Richtlinien. Die von diesen Richtlinien umfassten Straftaten sind vor allem solche im Zusammenhang mit Menschenhandel, im Zusammenhang mit Terrorismus wie etwa Aufstachelung zum Terrorismus sowie im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie.

Damit für eine etwaige Konkretisierung von Artikel 18 DSA auf Unionsebene eine geeignete Datenbasis zur Verfügung steht, hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag jährlich Bericht zu erstatten über die bis dahin beim Bundeskriminalamt eingegangenen Meldungen. Dieser Bericht muss sich jeweils sowohl zur Zahl der gemeldeten Straftaten als auch zur Einordnung der Meldungen unter die deutschen Straftatbestände äußern.

Digital Services Act als Teil der europäischen Digital-Strategie

Der DSA, der als Teil der europäischen Digital-Strategie am 16. November 2022 in Kraft trat und seit dem 17. Februar 2024 für alle Vermittlungsdienste gilt, verfolgt das Ziel, „ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld zu schaffen“. Er umfasst unter anderem Haftungsregelungen, Sorgfaltspflichten für Diensteanbieter, Transparenz- und Meldepflichten sowie Sanktionsvorschriften für unterschiedliche Arten von Vermittlungsdiensten. Aus der jeweiligen Klassifizierung ergeben sich unterschiedliche Verpflichtungen gemäß dem DSA. Der DSA unterscheidet bei den Hostingdiensten als Untergruppe der Vermittlungsdienste außerdem zwischen Plattformen und Suchmaschinen unterschiedlicher Größe, je nach ihrer monatlichen Nutzerzahl in der EU. Plattformen oder Suchmaschinen mit mindestens 45 Millionen monatlichen Nutzern werden als sehr große Online-Plattformen (Very Large Online Platforms – VLOPs) bzw. sehr große Online-Suchmaschinen (Very Large Online Search Engines – VLOSEs) eingestuft. Plattformen und Suchmaschinen mit weniger als 45 Millionen Nutzern zählen zu den mittleren sowie kleinen Plattformen und Suchmaschinen (Small/ Middle Online Platforms bzw. Small/Middle Online Search Engines – SMOPs/SMOSEs). Anbieter müssen ihre Nutzerzahlen mindestens alle sechs Monate aktualisieren, wodurch sich die Einstufung und die entsprechenden Verpflichtungen ändern können. Am 25. August 2023 benannte die Europäische Kommission die ersten 19 VLOPs und VLOSEs. Seit

dem 25. August 2023 müssen diese VLOPs und VLOSEs damit die Verpflichtungen des DSA erfüllen. Seit Inkrafttreten der Meldeverpflichtung wurden weitere VLOPs und VLOSEs von der Europäischen Kommission benannt, sodass derzeit insgesamt 23 VLOPs und 2 VLOSEs benannt sind. Die allgemeinen Verpflichtungen des DSA gelten für alle Plattformen und Suchmaschinen, einschließlich der SMOPs und SMOSEs, seit dem 17. Februar 2024.

1 Digital Services Act – Art. 18

Artikel 18 des DSA normiert, dass Hostingdiensteanbietern (HDA) bei „Kenntnis von Informationen, die den Verdacht begründen, dass eine Straftat, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit einer Person oder von Personen darstellt, begangen wurde, begangen wird, oder begangen werden könnte“, diese unverzüglich den Strafverfolgungs- oder Justizbehörden des betreffenden EU-Mitgliedstaates mit allen vorliegenden einschlägigen Informationen zur Verfügung stellen müssen. Sollte ein HDA den betreffenden Mitgliedstaat nicht eindeutig ermitteln können, sieht Artikel 18 Absatz 2 DSA vor, dass der HDA die Strafverfolgungsbehörden des Mitgliedstaats, in dem er niedergelassen ist oder in dem sein gesetzlicher Vertreter ansässig ist, oder Europol oder beide Stellen informiert. Der DSA macht keine spezifische Vorgabe, an welche Strafverfolgungs- oder Justizbehörde die Meldungen eines EU-Mitgliedstaates übermittelt werden müssen. Es besteht weder eine Verpflichtung zur ausschließlichen Meldungsabgabe an das BKA noch wird festgelegt, an welche Stelle des BKA die Meldungen gesendet werden müssen. Dies führt dazu, dass DSA-Meldungen an unterschiedliche Strafverfolgungs- und Justizbehörden übermittelt werden können. Zudem besteht die Möglichkeit, dass DSA-Meldungen, die nicht als solche gekennzeichnet sind und nicht als DSA-Meldungen erkannt werden, im BKA an verschiedenen Stellen eingehen und daher möglicherweise nicht in die Statistik der eingegangenen Meldungen aufgenommen werden konnten.

2 Digitale-Dienste-Gesetz – § 13

Mit § 13 des nationalen Durchführungsgesetzes zum DSA (DDG – Digitale-Dienste-Gesetz) wurde das BKA als zentrale Stelle für die Entgegennahme der DSA-Meldungen benannt. Eine Verpflichtung zur ausschließlichen Meldungsabgabe an das BKA besteht aufgrund der Vorgaben des DSA nicht. Das BKA fungiert im Rahmen des § 13 ausschließlich als Zentralstelle gemäß § 2 des Bundeskriminalamtsgesetzes (BKAG) und verfolgt das Ziel, eine Strafverfolgung sowie die Gefahrenabwehr durch die zuständigen Ermittlungs- und Justizbehörden der Länder zu ermöglichen. Die Aufgaben des BKA als Zentralstelle umfassen die Entgegennahme von Meldungen und die Prüfung der polizeilichen Relevanz nach Art. 18 DSA. Zudem gehört die Feststellung der örtlichen Zuständigkeit und die Weiterleitung der Meldungen an die zuständige Strafverfolgungs- oder Polizeibehörde zu den Zentralstellenaufgaben des BKA. Bereits im Vorgriff auf die Aufgabenzuweisung durch das DDG fungierte das BKA bereits seit dem 25. August 2023 als zentrale Eingangsstelle für DSA-Meldungen, wenngleich die ersten DSA-Meldungen erst im Oktober 2023 an das BKA übermittelt wurden.

Gemäß § 13 Satz 2 DDG ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag jährlich, erstmals zum 30. Juni 2025, einen Bericht vorzulegen. Dieser Bericht soll die Art und Anzahl der dem BKA nach dieser Vorschrift gemeldeten Straftaten beschreiben. Zur besseren Vergleichbarkeit und Veranschaulichung wird ein jährlicher Vergleichszeitraum festgelegt. Der folgende Bericht zieht einen Vergleich der beim BKA gemeldeten Straftaten für den Zeitraum vom Eingang der ersten DSA-Meldung im Oktober 2023 bis Dezember 2023 und umfasst darüber hinaus das Kalenderjahr 2024. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verpflichtungen für VLOPs und VLOSEs ab dem 25. August 2023 und für SMOPs und SMOSEs ab dem 17. Februar 2024 galten, wenngleich bereits seit Oktober 2023 Meldungen auch von den kleinen und mittleren HDA übermittelt wurden.

3 Anzahl der gemeldeten Straftaten

Seit Inkrafttreten der Meldeverpflichtung hat das BKA bis zum 31. Dezember 2024 insgesamt 1.789 DSA-Meldungen erhalten, die über die dafür vorgesehenen Meldewege eingegangen sind und eindeutig als DSA-Meldungen identifiziert werden konnten. Berücksichtigt sind hierbei auch Meldungen mit Sachverhalten reiner Selbstgefährdung, wie etwa Suizidankündigungen. Auch wenn diese keinen strafbaren Inhalt im Sinne von Art. 18 DSA enthalten, werden solche Meldungen von den HDA – vermutlich aufgrund der Gefahr für das Leben oder die Sicherheit einer Person – als DSA-Meldungen nach Art. 18 DSA an das BKA angeliefert und im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben zur Gefahrenabwehr bearbeitet. Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden die im BKA eingehenden Meldungen inklusive (wegen unzureichender Übermittlung von Informationen) nicht bearbeitbarer Meldungen und Suizidmeldungen dargestellt. Im festgelegten jährlichen Vergleichszeitraum wurden im Jahr

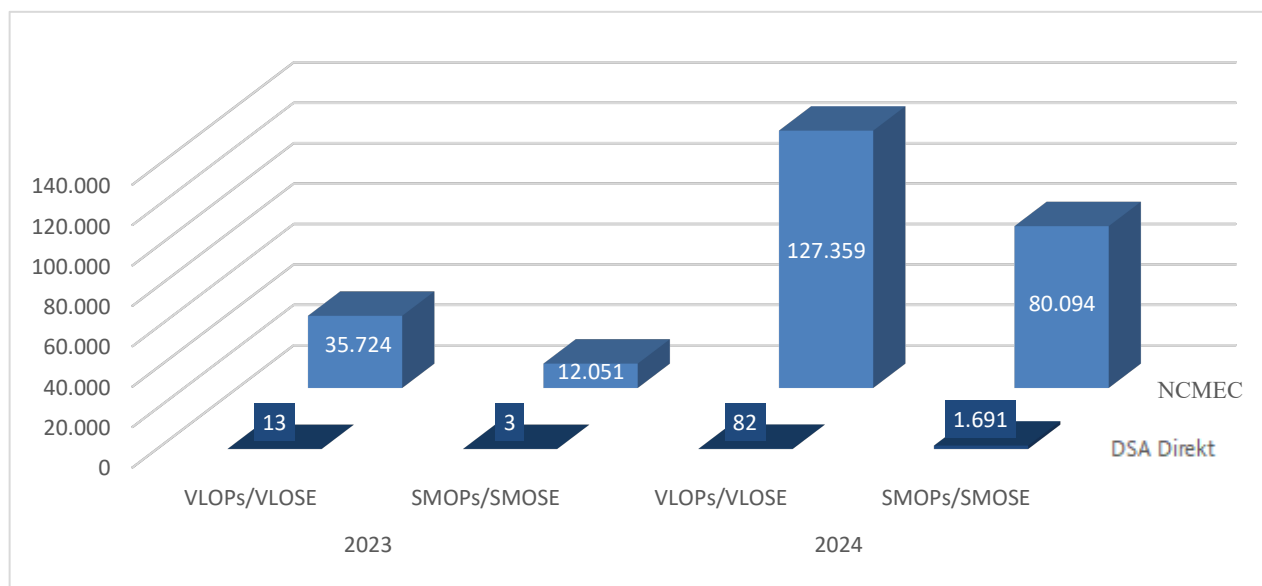
2023 vom Eingang der ersten DSA-Meldung, die im Oktober 2023 im BKA eingegangen ist, bis Ende des Jahres 2023 insgesamt 16 DSA-Meldungen an das BKA übermittelt. Im Kalenderjahr 2024 wurden weitere 1.773 DSA-Meldungen über die dafür vorgesehenen Eingangskanäle an das BKA übermittelt. Die Meldeverpflichtung für SMOPs und SMOSEs bestand zwar erst seit dem 17. Februar 2024, jedoch sind bereits seit Oktober 2023 Meldungen der SMOPs und SMOSEs im BKA eingegangen.

3.1 Klassifizierung der Hostingdiensteanbieter

Von den insgesamt 1.789 DSA-Meldungen, die in den betrachteten Zeiträumen an das BKA übermittelt wurden, stammen 1.694 Meldungen von SMOPs und SMOSEs. Davon wurden 752 Meldungen vom deutschen Anbieter Knuddels übermittelt. Ein weiterer Großteil der Meldungen wurde vom Anbieter Deutscher Chat mit 396 Meldungen sowie von Hetzner mit 403 Meldungen an das BKA übermittelt. Von den VLOPs und VLOSEs wurden im Jahr 2023 13 Meldungen und im Jahr 2024 95 Meldungen an das BKA übermittelt.

In Bezug auf sexualisierte Gewalt gegen Minderjährige trifft die HDA, die sowohl in der Europäischen Union, als auch in den USA tätig sind, eine zweifache Meldeverpflichtung: gemäß EU-Recht nach Art. 18 DSA sowie gemäß US-Recht nach 18 U.S. Code § 2258A an das US-amerikanische National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC). In den betrachteten Zeiträumen wurden dem BKA von Oktober 2023 bis 31. Dezember 2023 47.775 Meldungen und im Jahr 2024 insgesamt 207.453 Meldungen zu sexualisierter Gewalt gegen Minderjährige über das NCMEC bereitgestellt. Diese Meldungen werden als Art. 18 DSA-Meldungen gewertet.

Abbildung 1: DSA-Meldungseingänge in den Betrachtungszeiträumen ^{1, 2}



¹ Die NCMEC-Meldeverpflichtung geht in einigen Punkten über die Meldeverpflichtung des DSA hinaus und umfasst daher auch interpersonelle Dienste.

² Meldungen der HDA, die als Art. 18 DSA-Meldungen identifiziert werden können, werden entsprechend auch als solche statistisch erfasst

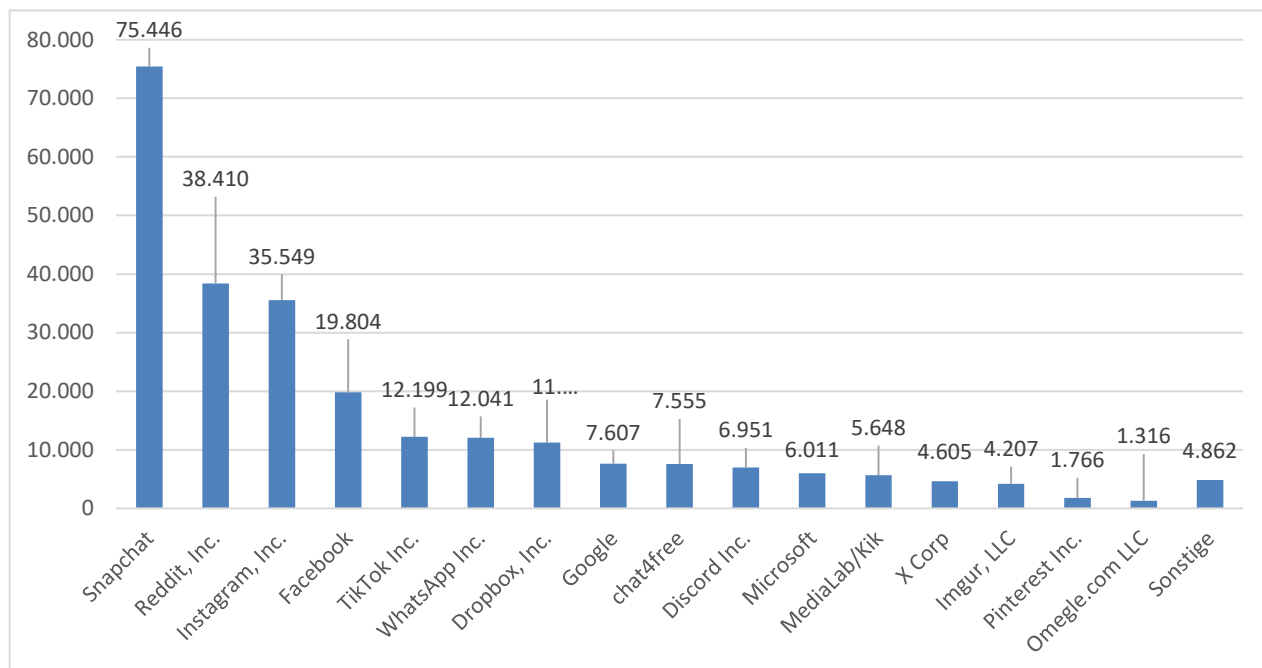
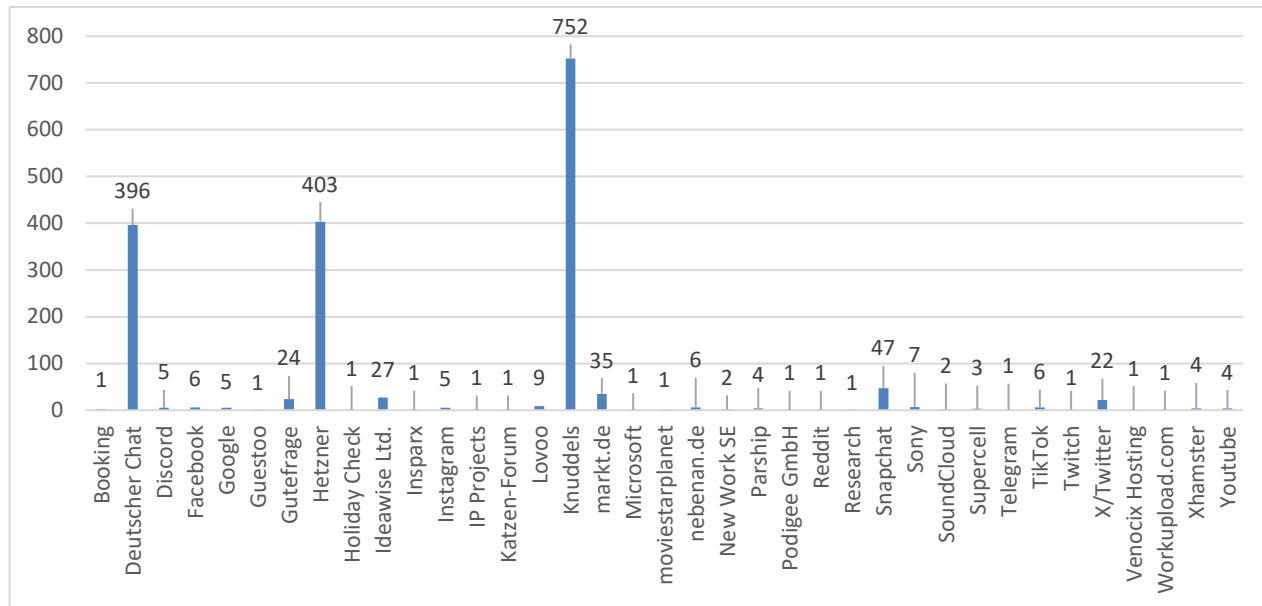
Abbildung 2: Meldungseingänge über NCMEC nach Anbieter³

Abbildung 3: Direkt-Meldungseingänge nach HDA (2023 und 2024)



Die weiteren Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf DSA-Meldungen, die über die dafür vorgesehenen Meldewege beim BKA eingegangen und eindeutig als DSA-Meldungen identifiziert worden sind. Die Meldungen, die dem BKA über das US-amerikanische NCMEC bereitgestellt wurden, werden nicht näher betrachtet, da eine Änderung des Meldeverhaltens der HDA in Bezug auf sexualisierte Gewalt gegen Minderjährige an bzw. über das NCMEC mit Anwendbarkeit von Art. 18 DSA nicht feststellbar ist. Da diese Straftaten somit sowohl

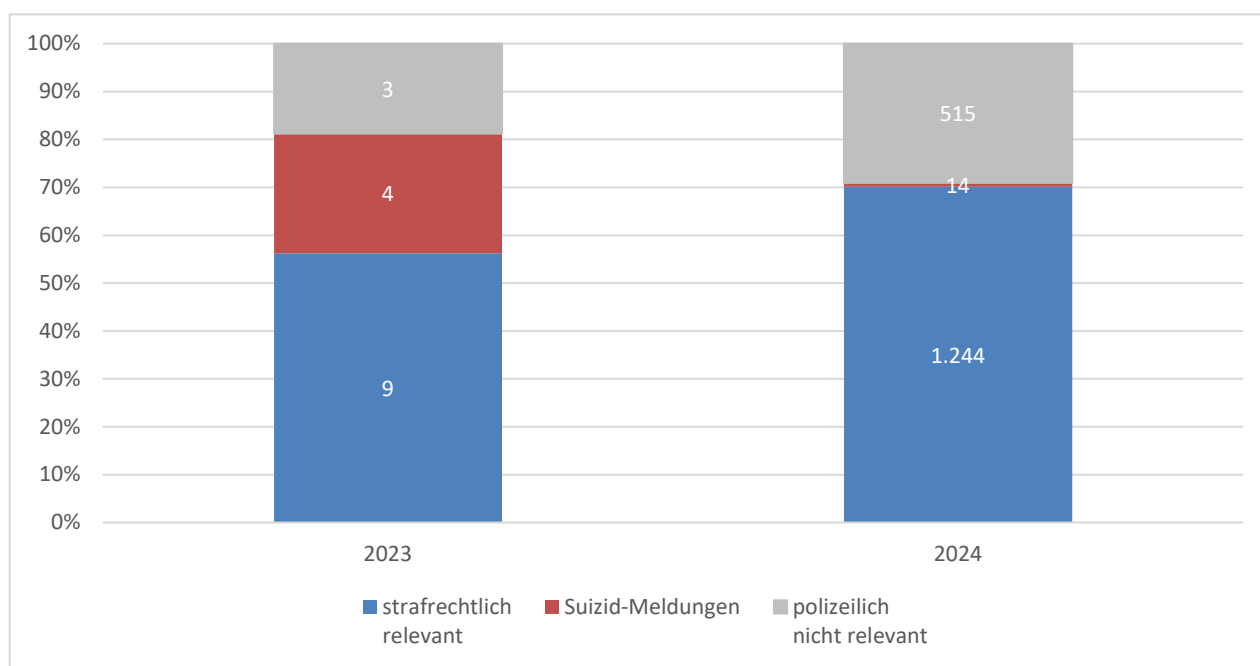
³ In der Grafik sind ausschließlich Anbieter dargestellt, die im jeweiligen Betrachtungszeitraum mehr als 1.000 Meldungen übermittelt haben. Alle übrigen Anbieter sind unter "Sonstige" zusammengefasst.

von einer US-gesetzlichen Verpflichtung als auch von einer EU-gesetzlichen Verpflichtung zur Meldung umfasst sind, können aus einer näheren Untersuchung dieser Meldungen insoweit keine Schlussfolgerungen für Art. 18 DSA gezogen werden, weshalb hierauf verzichtet werden kann.

3.2 Polizeiliche Relevanz

Die Wahrnehmung der Zentralstellenfunktion gemäß § 13 DDG umfasst die Entgegennahme der Meldungen nach Art. 18 DSA und die anschließende Prüfung der polizeilichen Relevanz. Ziel ist die Ermöglichung der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr durch die zuständigen Ermittlungs- und Justizbehörden der Länder. Die polizeiliche Relevanz konnte im Jahr 2023 bei 81,25 Prozent der 16 DSA-Meldungen und im Jahr 2024 bei 70,95 Prozent der 1.773 übermittelten DSA-Meldungen festgestellt werden. Die Quote polizeilich relevanter Fälle ergibt sich aus der Summe der DSA-Meldungen mit festgestellter strafrechtlicher Relevanz sowie Meldungen mit Sachverhalten reiner Selbstgefährdung, wie etwa Suizidankündigungen. Zur Einordnung werden diesen die polizeilich nicht relevanten DSA-Meldungen gegenübergestellt. Nicht berücksichtigt sind Meldungen, die ohne Inhalte oder Beweismittel übermittelt wurden und daher keine weitere Bearbeitung nach sich ziehen konnten.

Abbildung 4: Quote polizeiliche Relevanz⁴



3.3 Örtliche Zuständigkeit

Im Rahmen der Wahrnehmung der Zentralstellenfunktion durch das BKA umfasst die Tätigkeit auch die Feststellung der örtlichen Zuständigkeit und die anschließende Weiterleitung an die zuständige Behörde des jeweiligen Landes. Die örtliche Zuständigkeit der DSA-Meldungen konnte im Jahr 2023 bei 76,92 Prozent und im Jahr 2024 bei 64,15 Prozent der übermittelten DSA-Meldungen festgestellt werden. Wie bereits beschrieben sind hierbei auch Meldungen mit Sachverhalten reiner Selbstgefährdung, wie etwa Suizidankündigungen, beinhaltet, da diese von den HDA übermittelt werden.

Die 16 im Jahr 2023 gemeldeten DSA-Meldungen wurden aufgrund der Meldepflicht überwiegend von VLOPs und VLOSEs übermittelt. Wegen der geringen Anzahl an Meldungen im Jahr 2023 lassen sich keine belastbaren Aussagen zur Quote der Feststellung der örtlichen Zuständigkeit treffen.

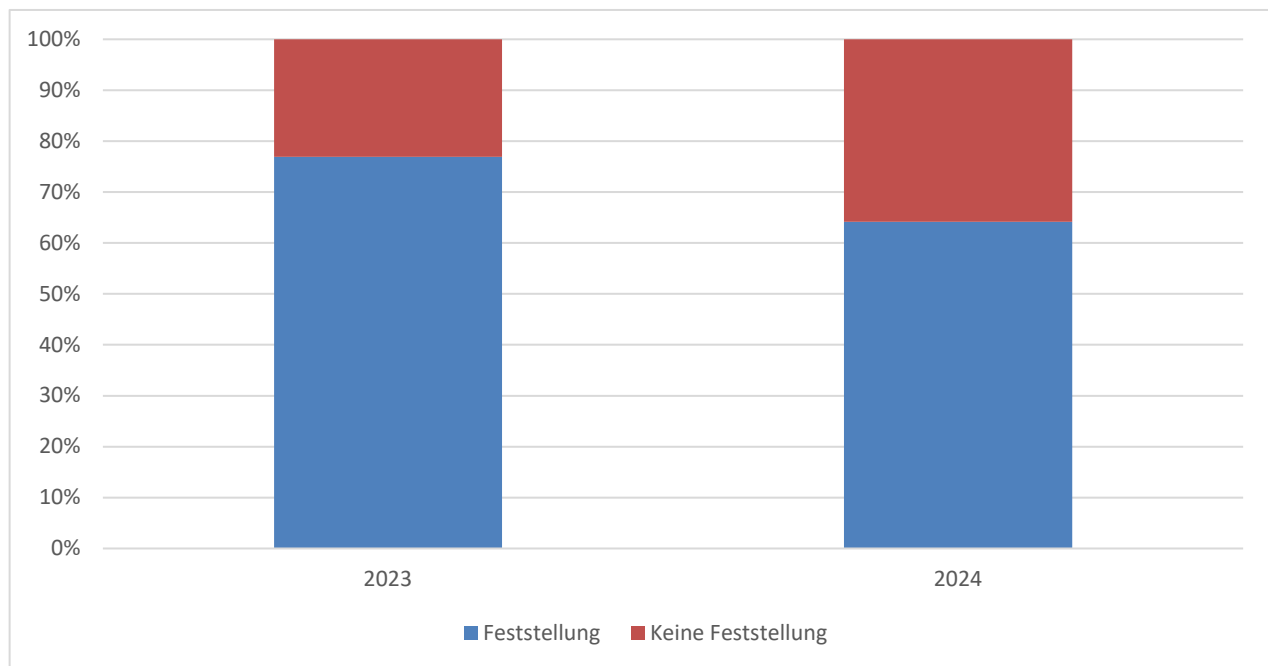
⁴ Dargestellt sind auch DSA-Meldungen, die Suizid betreffen, auch wenn diese keinen strafbaren Inhalt im Sinne von Art. 18 DSA enthalten. Solche Meldungen werden im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben zur Gefahrenabwehr bearbeitet.

Im Jahr 2024 sind die meisten DSA-Meldungen von SMOPs und SMOSEs übermittelt worden. Die Feststellungsquote ist mitunter durch die Qualität der eingegangenen Meldungen bestimmt.

Bei Struktur und Inhalt zeigten sich teils erhebliche Abweichungen, vor allem hinsichtlich der für die polizeifachliche Bewertung maßgeblichen Informationen.

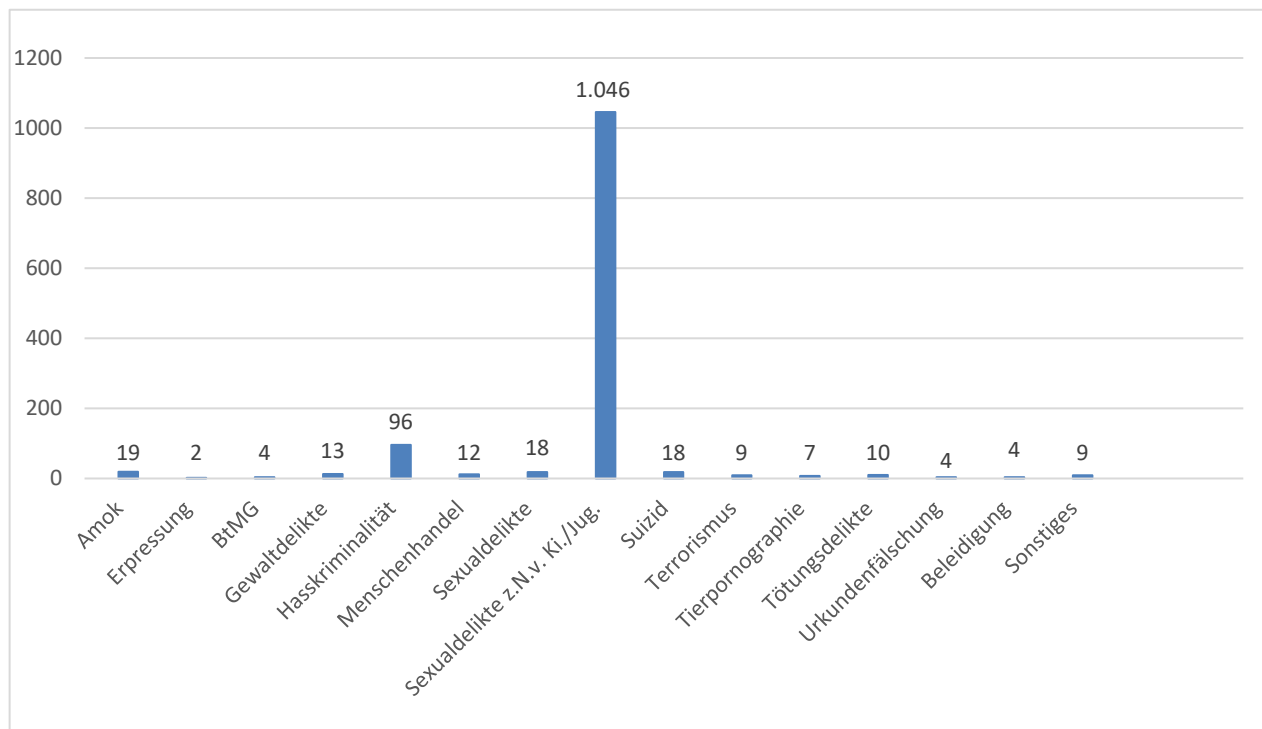
Die eingeschränkte Verwertbarkeit dieser Meldungen wirkte sich negativ auf die Möglichkeit aus, eine örtliche Zuständigkeit festzustellen.

Abbildung 5: Quote Feststellung örtliche Zuständigkeit



4 Art der gemeldeten Straftaten

Gemäß § 13 DDG muss der jährliche Bericht, der von der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag abgegeben wird, neben der Anzahl der Meldungen auch eine Angabe zur Art der dem BKA gemeldeten Straftaten enthalten. Artikel 18 DSA ist in seiner aktuellen Form offen gefasst. Bisher grenzt lediglich der Erwägungsgrund 56 den Kreis der erfassten Straftaten auf EU-Ebene ein und verweist beispielhaft, jedoch nicht abschließend, auf unionsrechtliche Richtlinien. Die von diesen Richtlinien umfassten Straftaten sind vor allem solche im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie im Zusammenhang mit Menschenhandel und im Zusammenhang mit Terrorismus bzw. Aufstachelung zum Terrorismus. In der Praxis hat sich gezeigt, dass DSA-Meldungen auch weitere Phänomenbereiche beinhalten.

Abbildung 6: DSA-Meldungseingänge nach Phänomenbereich⁵

Die weiteren betroffenen Phänomenbereiche sind anhand vorausgegangener Grafik veranschaulicht und stellen die Phänomenbereiche der eingehenden DSA-Meldungen im gesamten Betrachtungszeitraum 2023 und 2024 dar.

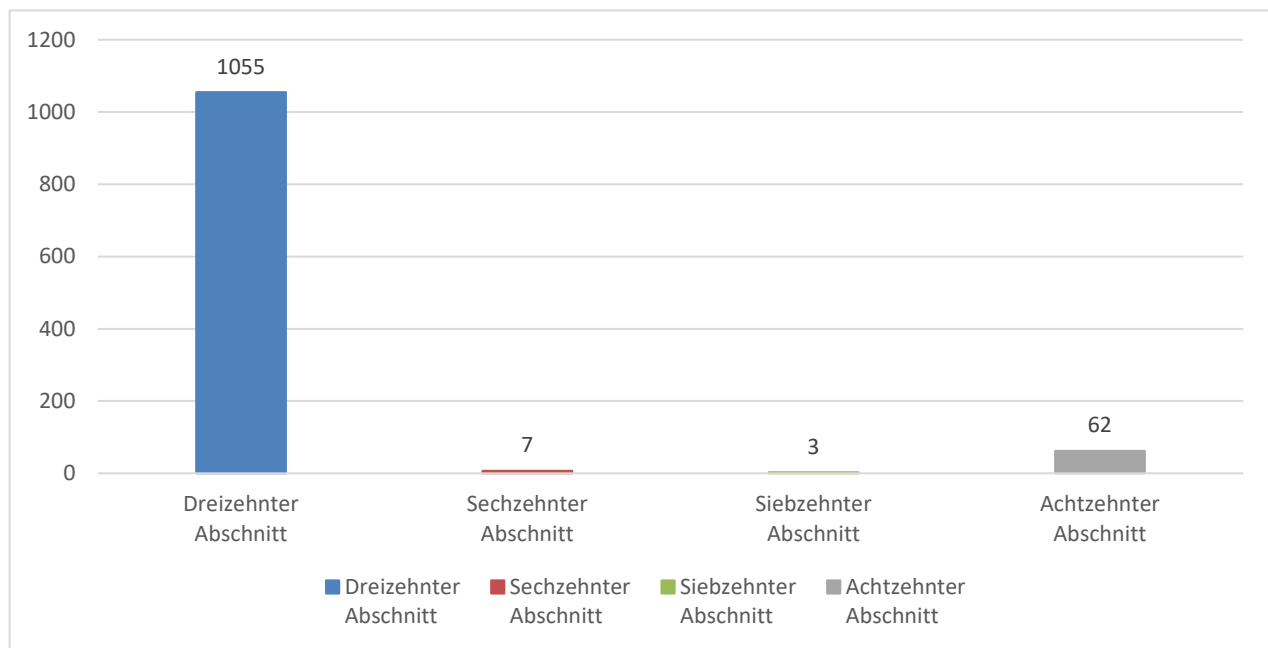
In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Digitales vom 20. März 2024 (Bundestagsdrucksache 20/10755) wird ausgeführt, dass die jährliche Berichtspflicht auch das Ziel verfolgt, eine geeignete Datenbasis zur Konkretisierung der erfassten Straftaten bereitzustellen. Mit aufgeführt sind in dieser Statistik Suizidmeldungen, gleichwohl hier keine Straftat vorliegen dürfte.

In Anlehnung an die in Erwägungsgrund 56 des DSA genannten Straftaten wird seitens des Deutschen Bundestages davon ausgegangen, dass sich die Meldungen vor allem auf die nachfolgend aufgeführten Straftatbestände des Strafgesetzbuchs (StGB) beschränken:

- Straftatbestände aus dem dreizehnten Abschnitt (Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung);
- Straftatbestände aus dem sechzehnten Abschnitt (Straftaten gegen das Leben);
- Straftatbestände aus dem siebzehnten Abschnitt (Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit);
- Straftatbestände aus dem achtzehnten Abschnitt (Straftaten gegen die persönliche Freiheit).

⁵ Die Abkürzung „z. N. v.“ steht für „zum Nachteil von“. In dieser Tabelle bezeichnet „Sexualdelikte z. N. v. ...“ Sexualdelikte zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen.

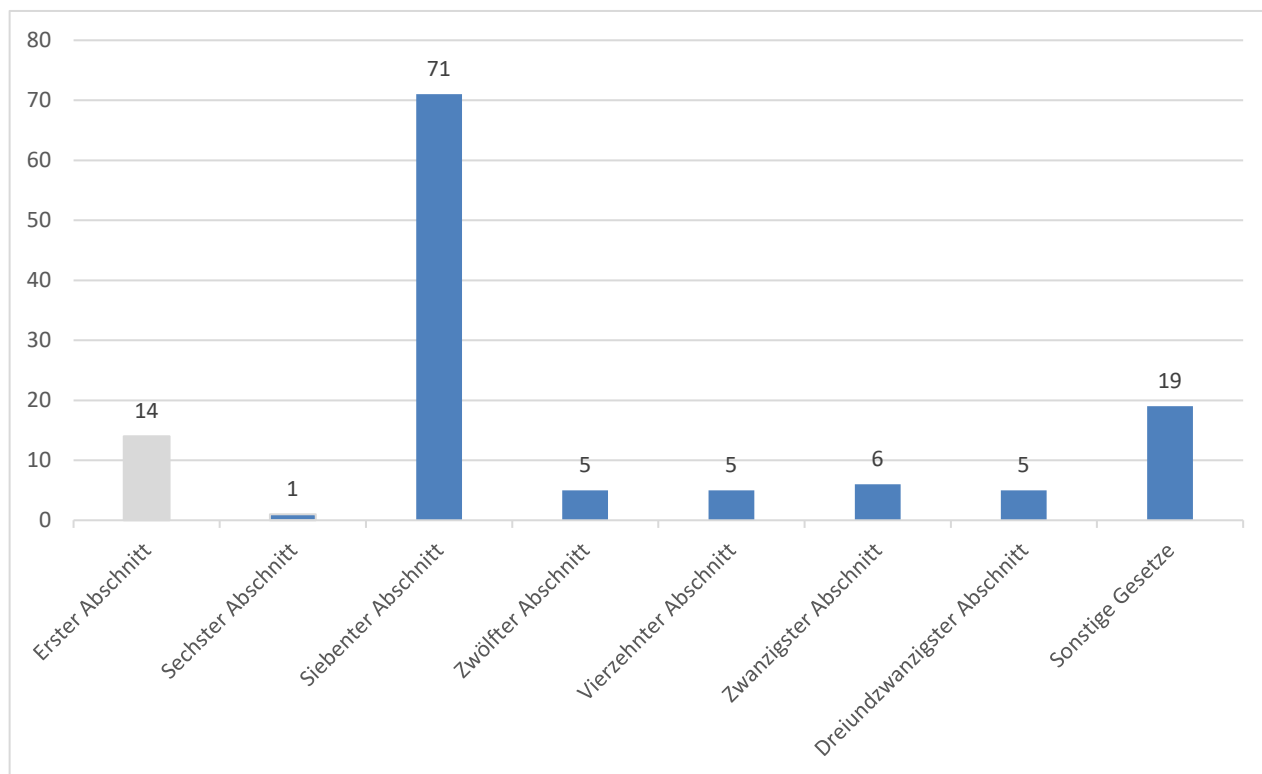
Abbildung 7: Zuordnung DSA-Meldungen nach den Straftatbeständen des StGB



Anhand der übermittelten DSA-Meldungen ist erkennbar, dass sich die Phänomenbereiche nicht ausschließlich auf die angenommenen Straftatbestände des StGB in Anlehnung an Erwägungsgrund 56 beschränken, sondern folgende weitere Straftatbestände betroffen sind:

- Straftatbestände aus dem ersten Abschnitt (Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates);
- Straftatbestände aus dem sechsten Abschnitt (Widerstand gegen die Staatsgewalt);
- Straftatbestände aus dem siebenten Abschnitt (Straftaten gegen die öffentliche Ordnung);
- Straftatbestände aus dem zwölften Abschnitt (Straftaten gegen den Personenstand, die Ehe und die Familie);
- Straftatbestände aus dem vierzehnten Abschnitt (Beleidigung);
- Straftatbestände aus dem zwanzigsten Abschnitt (Raub und Erpressung);
- Straftatbestände aus dem dreiundzwanzigsten Abschnitt (Urkundenfälschung).

Abbildung 8: **Zuordnung DSA-Meldungen nach den weiteren Straftatbeständen des StGB**
(absolute Zahlen)⁶



5 Fazit

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des DSA seit dessen Inkrafttreten am 16. November 2022 und insbesondere seit dessen vollständiger Anwendbarkeit ab dem 17. Februar 2024 zeigen, dass der DSA grundsätzlich ein geeignetes und relevantes Instrument zur Verbesserung der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im digitalen Raum darstellen kann. Im Zeitraum von Oktober 2023 bis Dezember 2024 wurden dem BKA insgesamt 1.789 identifizierte DSA-Meldungen über die vorgesehenen Meldekanäle übermittelt. Ein erheblicher Anteil dieser Meldungen stammte von den SMOPs und SMOSEs. Allein der deutsche Anbieter Knuddels reichte im genannten Zeitraum 752 dieser Meldungen ein. Demgegenüber stehen 95 Meldungen von den VLOPs und VLOSEs, obwohl gerade diese Anbieter aufgrund ihrer Reichweite und Relevanz im digitalen Raum eine besondere Verantwortung tragen. Diese Diskrepanz verdeutlicht eine möglicherweise unzureichende Umsetzung der Meldeverpflichtungen durch die sehr großen Anbieter. Vor allem der Vergleich zu den Meldungszahlen an NCMEC zeigt hier deutliche Unterschiede in der Meldebereitschaft der VLOPs und VLOSEs auf. Gründe hierfür sind möglicherweise die fehlende Konkretisierung zu meldepflichtigen Straftatbeständen und die Auswahl an Meldewegen, die eine abschließende Beurteilung allein auf Basis der beim BKA eingegangenen Meldungen erschwert. Die fachliche Prüfung der eingegangenen Meldungen ergab, dass im Jahr 2023 81,25 Prozent und im Jahr 2024 70,95 Prozent der Meldungen als polizeilich relevant eingestuft wurden. Diese hohe Quote belegt die Bedeutung des DSA als Instrument zur Bekämpfung strafbarer Inhalte im Internet. Der Anteil von mutmaßlich nicht strafrechtlich relevanten Meldungen sowie Suizidankündigungen zeigt die Rechtsunsicherheiten durch fehlende Konkretisierungen auch auf Seiten der Hostingdiensteanbieter. Im Jahr 2024 konnte nur in 64,15 Prozent der Fälle eine örtliche Zuständigkeit festgestellt werden, was maßgeblich auf Struktur und Inhalt sowie Qualitätsmängel in den übermittelten Meldungen zurückzuführen ist.

⁶ Innerhalb der Kategorie ‚sonstige Gesetze‘ wurden auch Inhalte weiterverarbeitet, die keinem spezifischen Paragraphen des Strafgesetzbuches zugeordnet wurden.

