

BEKÄMPFUNG TERRORISTISCHER
ONLINE-INHALTE, DATENREGULIERUNG

Transparenz- bericht

Nach Art. 8 TCO-VO und § 4 TerrOIBG
sowie Monitoringbericht nach Art. 21
Abs. 1 TCO-VO und § 3 TerrOIBG

Berichtsjahr 2024



Bundesnetzagentur

**Transparenzbericht nach Art. 8 TCO-
VO und § 4 TerrOIBG sowie
Monitoringbericht nach Art. 21 Abs. 1
TCO-VO und § 3 TerrOIBG**

Berichtsjahr 2024

Stand: März 2025

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat 905 Bekämpfung terroristischer Online-Inhalte, Datenregulierung

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
1. Vorwort.....	4
2. Transparenz-/ Monitoringbericht	6
3. Fazit/ Ausblick.....	10
Impressum	13

1. Vorwort

Am 7. Juni 2021 ist die Verordnung (EU) 2021/784 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (TCO-VO) in Kraft getreten. Durch die Verordnung soll der Missbrauch von Hostingdiensten für terroristische Zwecke bekämpft und damit ein Beitrag zur öffentlichen Sicherheit in der Europäischen Union geleistet werden. Mit der Verordnung soll verhindert werden, dass das Internet von Terroristen genutzt wird, um mit ihren Botschaften Menschen einzuschüchtern und zu radikalieren, Anhänger anzuwerben und Terroranschläge zu ermöglichen. Dies ist insbesondere in von Konflikten und Instabilität geprägten Zeiten relevant.

Hostingdiensteanbieter sind Anbieter, die Dienste zur Speicherung und Verbreitung von Informationen über technische Mittel im Internet anbieten und Inhalte im Auftrag eines Inhabers speichern und öffentlich verbreiten. Sie verbinden Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger miteinander und ermöglichen öffentliche Debatten sowie die Verbreitung und den Erhalt von Informationen, Meinungen und Ideen. Sie spielen im Internet deshalb eine zentrale Rolle. Mitunter werden Hostingdiensteanbieter allerdings von Dritten für illegale Aktivitäten im Internet ausgenutzt. Besonders besorgniserregend ist der Missbrauch dieser Dienste durch terroristische Vereinigungen und ihre Unterstützer mit dem Ziel, terroristische Online-Inhalte zu verbreiten und so ihre Botschaften weiterzutragen, Menschen zu radikalieren und Anhänger anzuwerben sowie terroristische Aktivitäten zu ermöglichen und zu lenken.

Bereits seit einigen Jahren gibt es auf Ebene der Europäischen Union Bemühungen zu einer freiwilligen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und den Hostingdiensteanbietern zur Bekämpfung terroristischer Online-Inhalte. Diesen Bemühungen wird durch die TCO-VO ein klarer Rechtsrahmen gegeben. Mit diesem soll der Missbrauch von Hostingdiensten für terroristische Zwecke bekämpft und der Zugang zu terroristischen Online-Inhalten weiter eingedämmt werden.

Mit der TCO-VO wurden den Hostingdiensteanbietern Verpflichtungen auferlegt und den zuständigen Behörden weitere Instrumente an die Hand gegeben. Das zentrale Instrument sind Entfernungsanordnungen, die die zuständige Behörde gegenüber den Hostingdiensteanbietern erlassen kann. Danach müssen Hostingdiensteanbieter dafür sorgen, dass die terroristischen Inhalte innerhalb einer Stunde nach Erhalt der Entfernungsanordnung entfernt werden. Diese kurze Entfernungsfrist ist mit der Geschwindigkeit, mit der terroristische Inhalte über Online-Dienste hinweg verbreitet werden, begründet. Vor Inkrafttreten der TCO-VO gab es lediglich das Instrument der Lösersuchen, welches teilweise von den europäischen Behörden auch weiterhin als Vorstufe zu einer Entfernungsanordnung genutzt wird.

Hostingdiensteanbieter unterliegen weiteren Verpflichtungen, falls über ihre Dienste wiederholt terroristische Online-Inhalte verbreitet werden. In diesen Fällen müssen die Hostingdiensteanbieter „spezifische Maßnahmen“ (sog. Content Moderation) ergreifen, um den Hostingdienst künftig besser gegen missbräuchliche Verbreitung terroristischer Online-Inhalte zu schützen. Hostingdiensteanbieter sind in der Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen frei und können daher sowohl technische wie auch organisatorische Instrumente nutzen. Bedeutend ist, dass die zu ergreifenden bzw. bereits ergriffenen Maßnahmen wirksam sein müssen, um der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte entgegenzuwirken. Hierbei können sowohl proaktive Moderationsmaßnahmen (z.B. automatisierte Filtersysteme oder Content-Hashing-Algorithmen) oder reaktive Moderationsmaßnahmen (z.B. manuelle Moderation oder community-gestützte Gemeinschaftsmoderation) zum Einsatz kommen.

Um die Verpflichtungen aus der europäischen Verordnung in Deutschland vollständig und bundeseinheitlich zu erfüllen, wurde das „Terroristische-Online-Inhalte-Bekämpfungsgesetz“ (kurz: TerrOIBG) erlassen. Damit wurden sowohl dem Bundeskriminalamt als auch der Bundesnetzagentur Aufgaben zur Durchsetzung der TCO-VO übertragen.

Dem Bundeskriminalamt obliegt es, insbesondere Entfernungsanordnungen zu erlassen und Löschersuchen zu stellen sowie an deutsche Hostingdiensteanbieter gerichtete Entfernungsanordnungen von Behörden aus dem EU-Ausland zu überprüfen. Entfernungsanordnungen können auch unmittelbar an Hostingdiensteanbieter im EU-Ausland gerichtet werden. Das Bundeskriminalamt bindet im Rahmen seiner Aufgaben die Landesmedienanstalt NRW stellvertretend für alle deutschen Landesmedienanstalten ein. Zudem werden Gefährdungshinweise nach Art. 14 Abs. 5 TCO-VO vom Bundeskriminalamt entgegengenommen und bearbeitet.

Die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur nach dem TerrOIBG beschränkt sich auf Hostingdiensteanbieter mit Sitz in Deutschland. Die Bundesnetzagentur ist für sämtliche Bußgeldverfahren nach dem TerrOIBG zuständig, z.B. wenn Unternehmen den Entfernungsanordnungen des Bundeskriminalamts nicht nachkommen. Darüber hinaus trifft die Bundesnetzagentur nach Art. 5 Abs. 4 TCO-VO die Entscheidung, dass ein Hostingdiensteanbieter terroristischen Online-Inhalten ausgesetzt ist. Im Anschluss daran überwacht die Bundesnetzagentur die vom jeweiligen Hostingdiensteanbieter ergriffenen „spezifischen Maßnahmen“. Damit Entfernungsanordnungen die Hostingdiensteanbieter auch erreichen, sind diese verpflichtet, eine Kontaktstelle gemäß Art. 15 TCO-VO einzurichten und der Bundesnetzagentur mitzuteilen.

Zur Durchsetzung der Anordnungen des Bundeskriminalamts und der Bundesnetzagentur können Zwangsgelder verhängt werden.

Das Vorgangsverarbeitungs- und Kommunikationssystem-System PERCI, welches für die Übermittlung von Entfernungsanordnungen und Löschersuchen zwischen den nationalen Behörden, Europol und den Hostingdiensteanbietern genutzt wird, wurde von EUROPOL am 03. Juli 2023 in Betrieb genommen und wird mittlerweile von einem Großteil der Mitgliedstaaten genutzt.

2. **Transparenz-/ Monitoringbericht**

Nach Art. 21 Abs. 1 TCO-VO und § 3 TerrOBIG erheben die Mitgliedsstaaten von ihren zuständigen Behörden und den ihrer Gerichtsbarkeit unterstehenden Hostingdiensteanbietern Informationen über die Maßnahmen, die von diesen aufgrund dieser Verordnung im vorangegangenen Kalenderjahr ergriffen wurden, und übermitteln sie der Kommission spätestens bis zum 31. März jeden Jahres.

Zudem veröffentlichen die zuständigen Behörden jährlich Transparenzberichte nach Art. 8 Abs. 1 TCO-VO und § 4 TerrOIBG über ihre Tätigkeiten im Rahmen der TCO-VO.

Die Informationen sollen nach Art 8 Abs. 1 S. 2 und Art. 21 Abs. 1 S. 2 TCO-VO mindestens Auskunft über folgende Inhalte geben:

- Anzahl der nach Artikel 3 TCO-VO erlassenen Entfernungsanordnungen, nach welcher sich die Anzahl der Entfernungsanordnungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 TCO-VO richtet, die Zahl der nach Artikel 4 überprüften Entfernungsanordnungen sowie Angaben dazu, wieweit die betroffenen Hostingdiensteanbieter diesen Anordnungen nachgekommen sind, einschließlich der Anzahl der Fälle, in denen terroristische Inhalte entfernt oder gesperrt wurden sowie der Anzahl der Fälle, in denen dies nicht der Fall war, darüber hinaus, wie schnell die Entfernungen oder Sperrungen stattfanden;
- Anzahl der Entscheidungen gemäß Artikel 5 Abs. 4, 6 und 7 sowie Angaben dazu, wieweit die Hostingdiensteanbieter diesen Entscheidungen nachgekommen sind;
- spezifische Maßnahmen nach Artikel 5, einschließlich der Anzahl der entfernten oder gesperrten Elemente mit terroristischem Inhalt und wie schnell die Entfernung oder Sperrung erfolgt ist;
- Anzahl der von den zuständigen Behörden angeforderten Zugriffe auf von Hostingdiensteanbietern nach Artikel 6 gespeicherte Inhalte;
- Anzahl der eingeleiteten Beschwerdeverfahren und der von Hostingdiensteanbietern unternommenen Maßnahmen nach Artikel 10;
- Anzahl der eingeleiteten behördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren gegen Entfernungsanordnungen oder Entscheidungen gemäß Art 5 Abs. 4 und 6 sowie der von der zuständigen Behörde nach nationalem Recht erlassenen Entscheidungen über ein solches Verfahren;
- Zahl der Entscheidungen, mit denen Sanktionen gemäß Art. 18 verfügt wurden, einschließlich einer Beschreibung der Art der verfügten Sanktionen.

2.1 Informationen des Bundeskriminalamts

Entfernungsanordnungen

Im Jahr 2024 wurden durch das Bundeskriminalamt 482 Entfernungsanordnungen gegen Hostingdiensteanbieter mit einem Sitz außerhalb von Deutschland auf Grundlage der TCO-VO erlassen. Die Hostingdiensteanbieter sind in 462 Fällen den Entfernungsanordnungen nachgekommen, was einer Umsetzungsquote von 95,9% entspricht. Es wurden keine gravierenden bzw. zu beanstandenden Verstöße gegen die 1-Stunden-Frist aus Artikel 3 Abs. 3 TCO-VO festgestellt.

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Anzahl der Entfernungsanordnungen, die durch das BKA erlassen wurden fast verdoppelt.

Gegen Hostingdiensteanbieter mit Sitz in Deutschland hat das Bundeskriminalamt in 2024 keine Entfernungsanordnungen erlassen. Beim BKA gingen jedoch 11 Entfernungsanordnungen ausländischer Stellen an deutsche Hostingdiensteanbieter zur Prüfung der Rechtmäßigkeit ein. Die Entfernungsanordnungen wurden von deutscher Seite nicht beanstandet. Im Vorjahr waren es lediglich zwei Entfernungsanordnungen ausländischer Stellen an deutsche Hostingdiensteanbieter.

Im Jahr 2024 wurden gegen ergangene Entfernungsanordnungen keine behördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren eingeleitet und auch keine Entscheidungen erlassen.

Löschersuchen

Darüber hinaus nutzt das Bundeskriminalamt – als Vorstufe der Entfernungsanordnung – das Instrument des Löschersuchens (sog. Referrals). Diese stellen keine verbindliche Handlungsanweisung für Hostingdiensteanbieter dar, sondern setzen auf freiwillige Kooperation. Üblicherweise betreffen Löschersuchen strafrechtlich relevante illegale oder terroristische Inhalte, die in der Regel auch gegen die Geschäftsbedingungen der Hostingdiensteanbieter verstoßen. Insgesamt hat das Bundeskriminalamt im Jahr 2024 17.045 Löschersuchen zur Entfernung oder Sperrung von strafrechtlich relevanten Online-Inhalten an Hostingdiensteanbieter übermittelt. In 14.896 Fällen wurde eine Entfernung oder Sperrung der Inhalte festgestellt. Dies entspricht einer Umsetzungsquote von 87,4%. Die Anzahl der Löschersuchen, sowie die Umsetzungsquote haben sich ebenfalls im Vergleich zum Vorjahr erheblich erhöht. In 2023 wurden 7.240 Löschersuchen an Hostingdiensteanbieter übermittelt. In 5.762 Fällen erfolgte auf das Löschersuchen hin eine Entfernung oder Sperrung der Inhalte. Dies entsprach einer Umsetzungsquote von 79,6%.

Löschersuchen können vom Bundeskriminalamt oder anderen Polizeidienststellen beim jeweiligen Hostingdiensteanbieter gestellt werden. Für Löschersuchen besteht keine Pflicht für eine 24/7 Bearbeitung. Handelt es sich bei den gemeldeten Inhalten jedoch um terroristische Online-Inhalte, so wird vom Bundeskriminalamt die Löschung/ Sperrung der Inhalte nach zwei Arbeitstagen geprüft und ggf. eine Entfernungsanordnung erlassen. Abseits dieser Regelsachbearbeitung können Entfernungsanordnungen auch unmittelbar ohne vorheriges Löschersuchen gestellt werden. Gründe für eine ausbleibende Entfernungsanordnung können beispielsweise sein, dass sich das Löschersuchen auf einen Inhalt bezieht, der zwar strafrechtlich relevant ist, aber keinen terroristischen Inhalt im Sinne der TCO-VO darstellt, oder dass der Hostingdiensteanbieter seinen Geschäftssitz außerhalb der EU hat, was eine Anwendung der TCO -VO erschwert.

2.2 Informationen der Bundesnetzagentur

Das seit 2023 anhängige Verwaltungsverfahren gemäß Artikel 5 TCO-VO gegen einen deutschen Hostingdiensteanbieter wurde in 2024 fortgeführt. Im weiteren Verlauf des Verfahrens hat die Bundesnetzagentur eine Entscheidung nach Art. 5 Abs. 6 TCO-VO erlassen und den Hostingdiensteanbieter aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass über seine Dienste keine terroristischen Inhalte öffentlich verbreitet werden. Hierzu hat der Hostingdiensteanbieter der Bundesnetzagentur einen zusätzlichen Bericht mit weiteren Vorschlägen für Maßnahmen erstattet.

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur und des Bundeskriminalamts sind die ergriffenen Maßnahmen grundsätzlich geeignet, um die Verbreitung terroristischer Online-Inhalte auf der Plattform des betroffenen Hostingdiensteanbieters einzudämmen. Zudem konnte die Effektivität der Maßnahmen im Berichtszeitraum deutlich erhöht werden. Derzeit evaluiert die Bundesnetzagentur die Eigenständigkeit des Hostingdiensteanbieters bei der Identifizierung terroristischer Online-Inhalte sowie der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen bei der Eindämmung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte über seine Dienste.

Die folgende Liste ist eine Zusammenstellung der durch die befragten Hostingdienste ergriffenen spezifischen Maßnahmen.

Organisatorische Maßnahmen:

- Verwendung von Nutzungsbedingungen
- Verwendung von allgemeinen Geschäftsbedingungen
- Verwendung von Gemeinschaftsrichtlinien

Technische Maßnahmen:

- Einsatz automatisierter Systeme, um nutzergenerierte Inhalte mithilfe von Stichwortlisten (einschließlich Phrasen und Redewendungen in verschiedenen Sprachen), Text-, Bild- und Audio-Analyseverfahren auf terroristische Inhalte überprüfen
- Einsatz von Systemen zur maschinellen Vergabe von Risikobewertungen für Inhalte
- Einsatz von Systemen mit künstlicher Intelligenz zur automatisierten Prüfung von Bildern
- Einsatz von selbstlernenden Filtersystemen für Text- und Bildinhalte
- Einsatz von Hashing oder Matching Mechanismen zur Identifizierung von bereits bekannten terroristischen Bild oder Audioinhalten
- Durchführung proaktiver Echtzeitscans sowie retroaktiver Scans über den gesamten Inhalte-Katalog
- Verwendung von technischen Restriktionen für die Auswahl von Benutzernamen und URLs
- Sperrung von E-Mail-Adressen von entfernten Benutzer-Accounts für die Erstellung von neuen Accounts
- Einsatz von Systemen zur automatischen Erkennung der Verwendung von terroristisch motivierten Zusammenstellungen von Unicode-Emojis und Markierung für manuelle Moderation
- Einschränkung von Suchfunktionen innerhalb der Plattformen, sodass z.B. keine bekannten terroristischen Online-Inhalte über eine Autocomplete Funktion vorgeschlagen werden
- Blockierung von Links zu Drittanbieter-Websites mit terroristischen Inhalten

Manuelle Maßnahmen:

- Einsatz von Moderationsteams bestehend aus internen und externen Beschäftigten (einschließlich der Abdeckung verschiedener Sprachen)
- Manuelle Prüfung von Inhalten, die bei maschineller Prüfung mit hohem Risikowert bewertet wurden
- Evaluierung von bisher ergriffenen Maßnahmen und Identifizierung neuer Trends für terroristische Online-Inhalte sowie potenzieller Umgehungsmöglichkeiten für ergriffene Maßnahmen
- Fortlaufende Schulungen von Moderationsteams
- Identifizierung von Account-Clustern mit terroristischen Aktivitäten
- Bereitstellung von Meldewegen für Nutzer und Dritte
- Bereitstellung von Moderationsoptionen für Nutzer (z.B. Möglichkeiten zum Entfernen und oder Melden von Kommentaren zu eigenen Inhalten)

2.3 Informationen der Hostingdiensteanbieter

Nach § 3 Abs. 2 TerrOIBG i. V. m. Art. 6, 10 und 21 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe c und d TCO-VO unterliegen auch die Hostingdiensteanbieter einer Berichtspflicht gegenüber der Bundesnetzagentur.

Im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2024 sind insgesamt 4 Anfragen von zuständigen Behörden auf Zugang zu Nutzerdaten im Zusammenhang mit terroristischen Inhalten oder Aktivitäten bei Hostingdiensteanbietern eingegangen.

Gemäß Art. 10 TCO-VO richten Hostingdiensteanbieter Beschwerdemechanismen ein. Nach diesen Mechanismen können Inhalteanbieter, deren Inhalte aufgrund spezifischer Maßnahmen nach Artikel 5 TCO-VO entfernt oder gesperrt wurden, Beschwerde gegen die Entfernung oder Sperrung einlegen und die Wiederherstellung oder Entsperrung des Inhalts verlangen.

Im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024 wurden aufgrund ergriffener spezifischer Maßnahmen nach Artikel 5 TCO-VO insgesamt 16.771 Inhalte entfernt. Innerhalb desselben Zeitraums erhielten Hostingdiensteanbieter 141 Beschwerden von Nutzerinnen und Nutzern gegen die Entfernung ihrer Inhalte. Aufgrund dieser Beschwerden wurden die betroffenen Inhalte in insgesamt 20 Fällen nach Überprüfung der ursprünglichen Entscheidung wiederhergestellt.

3. Fazit/ Ausblick

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Bundeskriminalamt und die Bundesnetzagentur im Jahr 2024 in einem nicht unerheblichen Umfang terroristische Online-Inhalte auf Hostingdienste-Plattformen identifiziert haben und entsprechend eingeschritten sind. Die jeweiligen Hostingdiensteanbieter haben bislang mit dem Bundeskriminalamt und der Bundesnetzagentur kooperiert und in der Mehrzahl der Fälle bereits auf das Löschersuchen des Bundeskriminalamtes reagiert und die Inhalte freiwillig gelöscht oder gesperrt. Die Übermittlung von Entfernungsanordnungen vom Bundeskriminalamt an Hostingdiensteanbieter mit Unterstützung durch das von Europol bereitgestellte Tool PERCI verläuft insgesamt reibungslos.

Die Bundesnetzagentur musste im Jahr 2024 lediglich ein Verwaltungsverfahren gemäß Artikel 5 TCO-VO gegen einen deutschen Hostingdiensteanbieter fortführen. Ein Einschreiten im Wege von Zwangs- oder Bußgeldverfahren war bisher nicht notwendig. Hostingdiensteanbieter sind grundsätzlich bestrebt, effektive Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte zu ergreifen und mit den zuständigen Behörden zu kooperieren. Im Ergebnis lässt sich daher feststellen, dass sich die Anwendung der TCO-VO positiv auf die Eindämmung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte auswirkt.

Bundeskriminalamt und Bundesnetzagentur unterstützen deutsche Hostingdiensteanbieter bei der Umsetzung der Verordnung. Dies geschah im Jahr 2024 durch transparente Kommunikation, gemeinsame Informationsveranstaltungen und aktiver Teilnahme an externen Workshops der EU-geförderten Projekte ALLIES, TATE und FRISCO.

Impressum

Herausgeber

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Bezugsquelle | Ansprechpartner

Referat 905 Bekämpfung terroristischer Online-Inhalte, Datenregulierung

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

terroristische-onlineinhalte@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de

Tel. +49 228 14-0

Stand




März 2025

Text

Referat 905 Bekämpfung terroristischer Online-Inhalte, Datenregulierung



bundesnetzagentur.de

-  x.com/BNetzA
-  social.bund.de/@bnetza
-  youtube.com/BNetzA