

## Stellungnahme aus der Zivilgesellschaft zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität

Wir begrüßen das gestiegene Bewusstsein dafür, dass Hassrede, Hasskriminalität und Rechtsextremismus auch im Internet große Herausforderungen darstellen. Erkennbar wurde in den vergangenen Monaten im Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz mit Hochdruck an einem gesetzgeberischen Maßnahmenbündel zur Bekämpfung dieser demokratiegefährdenden Phänomene gearbeitet; daneben waren auch aus dem Bundesministerium des Inneren Signale zu vernehmen, die in eine ähnliche Richtung gehen. Der Schwerpunkt des am 13. Dezember 2019 vorgelegten Referentenentwurfs liegt deutlich im Bereich der Strafverfolgung: Es geht um höhere Strafen und auch um die Erhöhung des Verfolgungsdrucks durch Ausweitung der Befugnisse der Ermittlungsbehörden. Solche repressiven Ansätze sind zwar ein wichtiger Baustein, um Hasskriminalität und digitale Gewalt einzudämmen. Sie bergen aber zugleich die Gefahr, dass Freiheitsrechte mehr als erforderlich eingeschränkt werden. Reinen Aktionismus gegen Rechtsextremismus halten wir nicht für sinnvoll. Wer die Netzcommunity auf seiner Seite haben will, muss sensibel sein, wenn es um Freiheitsrechte und Datenschutz geht. Zudem werden die Rechte der Betroffenen kaum gestärkt, weil die vorgeschlagenen Maßnahmen primär die Täter\*innen im Blick haben. Maßnahmen des Opferschutzes vermissen wir in dem Entwurf.

Die Weiterentwicklung des NetzDG und die übrigen geplanten Gesetzesänderungen sollen den freien Meinungs austausch im Internet und unsere demokratische pluralistische Gesellschaft stärken und schützen. In diesem Sinne brauchen wir aber nicht nur Regelungen, die eine effizientere Strafverfolgung ermöglichen und die Durchsetzbarkeit zivilrechtlicher Ansprüche gewährleisten. Das Gesetzesvorhaben sollte vielmehr auch als Chance begriffen werden, Rechtsklarheit und Transparenz zu schaffen, die Rechte von Nutzer\*innen sozialer Medien zu stärken und so die Akzeptanz für die Regelungen des NetzDG zu erhöhen. Diese Chance wurde versäumt.

Richtig ist: Eine Verschärfung des Kampfes gegen vielfach extremistisch motivierte Hasskriminalität ist dringend erforderlich. Dennoch überrascht es, dass noch während der laufenden Evaluierung des NetzDG ein Referentenentwurf vorgelegt und diskutiert wird, der die Ergebnisse dieser Evaluierung nicht berücksichtigen kann. Zeit- und Handlungsdruck sollten nicht dazu führen, dass Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht werden, die womöglich schon bald wieder in Frage stehen. Auch werden punktuelle Maßnahmen nicht genügen. Es bedarf eines Gesamtpaketes, auch seitens des Bundesgesetzgebers, das die Vielfalt der Handlungsansätze miteinander vereint und möglichst umfassend ist. Ein solches Gesamtpaket zu schnüren, wird mit dem Referentenentwurf versucht. Gelungen ist dies aber noch nicht. Einige der im Referentenentwurf vom 13. Dezember 2019 vorgesehenen Maßnahmen sind überfällig. Andere jedoch erscheinen – bei zweifelhaftem Nutzen – höchst problematisch, während weitere Maßnahmen, die wir als Zivilgesellschaft bereits seit geraumer Zeit fordern, sich nicht in dem Entwurf wiederfinden. Im Einzelnen:

## Artikel 1 Änderung des Strafgesetzbuches

Der Entwurf des Bundesjustizministeriums misst einer effektiven Strafverfolgung bei der Bekämpfung von Hasskriminalität und digitaler Gewalt große Bedeutung zu. Grundsätzlich begrüßen wir die Anpassung des Strafrechts an die großen Herausforderungen unserer Zeit durch Hasskriminalität und Rechtsextremismus. Mit der geplanten Änderung des StGB sollte ein unmissverständliches Zeichen gesetzt werden. Der Gesetzgeber und wir alle wollen nicht tatenlos zusehen, wenn aus menschenverachtenden und demokratiefeindlichen Gründen verbale und tätliche Gewalt verübt wird. Bei dem Signal allein darf es aber nicht bleiben: Gesetze müssen in der Praxis auch angewendet werden. Deshalb braucht es die entsprechenden personellen und technischen Kapazitäten bei den Ermittlungsbehörden und in der Justiz. Auch müssen die betroffenen Berufsgruppen zu den einzelnen Phänomenbereichen kontinuierlich weitergebildet werden. Soweit es die einzelnen, im Referentenentwurf aufgeführten Änderungen des StGB betrifft, bewerten wir diese überwiegend positiv - allerdings nicht durchgehend.

### § 46 Absatz 2 StGB

Antisemitische Motive spielen bei Hasskriminalität eine große Rolle. Die Aufnahme des Antisemitismus als hervorgehobener, konkreter Strafschärfungsgrund zum Zwecke der "Klarstellung und Bekräftigung der bereits jetzt geltenden Rechtslage"<sup>1</sup> erscheint uns dennoch nicht notwendig. Antisemitismus findet nach der aktuell gültigen Fassung des § 46 StGB als "sonstiger menschenverachtender Beweggrund" strafschärfend Berücksichtigung. Menschenverachtend sind solche Motive, die einzelne Gruppen von Menschen mit Blick auf bestimmte Merkmale wie die Religionszugehörigkeit, die sexuelle Orientierung, das Geschlecht, die Herkunft oder Menschen im Allgemeinen als minderwertig oder verächtlich ansehen. Bislang knüpft § 46 StGB für die Strafzumessung beispielhaft an die in Abs. 2 S. 2 der Vorschrift aufgelisteten, allgemein und abstrakt gefassten Kriterien an. Die Nennung speziell antisemitischer Motive widerspräche dieser Systematik. Auch verkennt seine Aufnahme als konkreter, strafschärfender Umstand zum aktuellen Zeitpunkt nicht nur, dass Antisemitismus schon seit geraumer Zeit ein Problem ist. Sie missachtet auch weitere Motive gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Angehörige anderer Minderheiten mit Diskriminierungserfahrung könnten sich zurückgesetzt fühlen. Die Ergänzung des Motivs scheint in erster Linie symbolischer Natur zu sein - wichtiger wären praxisrelevante Maßnahmen, die mit einer solchen Symbolpolitik einhergehen.

### § 115 StGB

Nicht nur im Netz ist die Hemmschwelle für respektloses und aggressives Auftreten gesunken; die durch Hass im Netz zum Ausdruck kommende Haltung beeinflusst das gesellschaftliche Klima und findet Einzug auch in unsere analoge Welt. Darum halten wir es für sachgerecht und notwendig, Mitarbeiter\*innen eines ärztlichen Notdienstes oder einer Notaufnahme ebenso wie die bereits in § 115 Abs. 3 StGB genannten hilfeleistenden Berufsgruppen den Vollstreckungsbeamten gleichzustellen, soweit in § 115 i.V.m. §§ 113 und 114 StGB Widerstandshandlungen und tätliche Angriffe unter Strafe gestellt sind.

---

<sup>1</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität. Dezember 2019. S. 15.

## **§§ 126 und 140 StGB**

Wir befürworten auch die Ausweitung der Strafbarkeit nach § 126 StGB auf die friedensstörende Androhung gefährlicher Körperverletzungen. Hierdurch wird eine Strafbarkeitslücke geschlossen. Ebenso zu begrüßen ist der Ansatz, nicht nur die Billigung bereits begangener, sondern möglicher künftiger Gewalt- und Sexualdelikte nach § 140 StGB unter Strafe zu stellen. Vor allem weiblichen Nutzerinnen wird in den sozialen Medien häufig die Vergewaltigung gewünscht.<sup>2</sup> Diese Form massiver Herabwürdigung und digitaler Gewalt war bislang strafrechtlich nur schwer greifbar. Es läge nebenbei bemerkt nahe, derartige Delikte auch in den Katalog des § 126 Abs. 1 StGB aufzunehmen.

## **§§ 185 ff. StGB (Beleidigungsdelikte)**

Die Schaffung des weiteren Qualifikationstatbestandes der öffentlich oder durch Schriften - also auch im Internet - verbreiteten Beleidigung in § 185 StGB ist überfällig. Sie berührt das Phänomen Hate Speech im Kern. Für Nutzer\*innen, die sich in den sozialen Medien zu Wort melden und sich menschenfeindlichen Narrativen entgegenstellen, sind massive Beleidigungen an der Tagesordnung. Ehrverletzungen finden im Netz einen großen Resonanzraum und verbreiten sich außerordentlich schnell. Sie wiegen damit für die Betroffenen ungleich schwerer als solche Beleidigungen, die in kleinerem Rahmen geäußert werden. Auf eine Abschreckungswirkung der Verschärfung des strafrechtlichen Ehrschutzes darf gehofft werden; diese wird aber nur dann von Dauer sein, wenn die zuständigen Strafverfolgungsbehörden gegen diese Delikte mit aller Konsequenz vorgehen und sich nicht allein auf Officialdelikte fokussieren.

Wir begrüßen zudem die Anpassung des § 188 StGB. Unzureichend erscheint uns in diesem Zusammenhang jedoch die beabsichtigte Neufassung des § 194 StGB. Es ist nicht ersichtlich, warum die Verfolgung von übler Nachrede (§ 186 StGB) und Verleumdung (§ 187 StGB) auch ohne Strafantrag auf Kommunalpolitiker\*innen zu beschränken ist. Vielmehr sollte eine Verfolgung dieser Delikte ohne Strafantrag und mit Widerspruchsmöglichkeit nicht von einem politischen Amt abhängen, sondern von der Schwere und Reichweite der geäußerten Diffamierung. Denn die Dynamik, die sich durch den Hass ergibt und die im Entwurf skizziert wird, bleibt in der Praxis nicht nur auf Kommunalpolitiker\*innen beschränkt. Die öffentliche Brandmarkung und massenhafte Diffamierung von Personen, die sich im Netz äußern, entwickelt immer dann "...eine Außenwirkung, die geeignet ist, das Rechtsempfinden der Bevölkerung dauerhaft zu stören"<sup>3</sup>, wenn eine massenhafte Verbreitung (Reichweite) und eine besondere Schwere (Betroffenheit) der beleidigten Personen gegeben ist. Aktivist\*innen, Journalist\*innen, Wissenschaftler\*innen usw. sind vermehrt ähnlichen Angriffen wie Kommunalpolitiker\*innen ausgesetzt, und der demokratiegefährdende Effekt dieser Angriffe ist bei entsprechender Schwere und Reichweite gleichzusetzen.<sup>4</sup> Es wäre daher zu begrüßen, wenn diese Faktoren als Kriterium für Ermittlungen ohne Strafantrag bei § 186 StGB und § 187 StGB zugrunde gelegt würden.

---

<sup>2</sup> s. Aufruf #NetzOhneGewalt: <http://netzohneGewalt.org/>

<sup>3</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität. Dezember 2019. S. 25.

<sup>4</sup> Mediendienst Integration: "Publizieren wird zur Mutprobe". Studie zur Wahrnehmung von und Erfahrungen mit Angriffen unter Journalist\*innen. <https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Studie-hatespeech.pdf>

Im Übrigen fragen wir uns, warum bei der Überarbeitung des § 194 StGB nicht ein "großer Wurf" gewagt und auch für Beleidigungen i.S.d. § 185 StGB die Möglichkeit der Verfolgung von Amts wegen eröffnet wird. Viele Geschädigte scheuen die Mühen einer Strafanzeige, fürchten weitere Repressalien und die Preisgabe personenbezogener Daten in einem öffentlichen Strafverfahren oder sehen aus falsch verstandener Bescheidenheit davon ab, Strafantrag zu stellen. Insbesondere im Internet sind jedoch teils Beleidigungen zu lesen, die weit mehr zur Folge haben als die Persönlichkeitsrechtsverletzung einer individuellen Person. Die Verrohung der Kommunikation bedroht nicht weniger als den sozialen Frieden und die Freiheit der politischen und gesellschaftlichen Debatte, denn stille Mitleser\*innen ziehen sich vollständig zurück und melden sich nicht mehr zu Wort.<sup>5</sup> Ein besonderes öffentliches Interesse an der Ahndung auch solcher Beleidigungen kann deshalb im Einzelfall mit Händen zu greifen sein; dass die Strafverfolgung in einem solchen Fall trotzdem nicht möglich sein soll, ist schwer hinnehmbar. Wir plädieren für eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des § 194 StGB insgesamt und für eine Abkehr von der Ausgestaltung der Beleidigungsdelikte als absolute Antragsdelikte. Jedenfalls spricht einiges dafür, dass zumindest die Qualifikationstatbestände in geeigneten Fällen auch ohne Strafantrag verfolgt werden können. Dass bei der Staatsanwaltschaft künftig in Massenverfahren regelmäßig das besondere öffentliche Interesse zu bejahen wäre, ist nicht ernsthaft zu befürchten. Die *Möglichkeit* zur Verfolgung von Amts wegen würde allerdings den Verfolgungsbehörden mehr Handlungsspielraum bieten und für Hasskommentator\*innen das Verfolgungsrisiko erhöhen.

### **§ 241 StGB (Bedrohung)**

Positiv zu bewerten ist die Schließung von Strafbarkeitslücken bei Bedrohungen. In den sozialen Medien begegnen wir regelmäßig massiven Einschüchterungsversuchen in Gestalt der Androhung von Gewalt. Oft sind sie allerdings so formuliert, dass sich die Bedrohung mit einem Verbrechen - der vorsätzlichen Tötung oder zumindest der schweren Körperverletzung - nicht direkt ablesen lässt. Bislang blieb eine Bedrohung mit einer vorsätzlichen oder gefährlichen Körperverletzung straflos, obwohl sie die Betroffenen erheblich beeinträchtigt. Auch die vorgesehenen Qualifikationen und damit die Abstufung der Strafandrohung je nach Schwere (Bedrohung mit einem Verbrechen) bzw. Reichweite (öffentlich oder durch Verbreiten von Schriften) halten wir für sachgerecht.

---

<sup>5</sup> s. "#Hass im Netz: Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie". [https://blog.campact.de/wp-content/uploads/2019/07/Hass\\_im\\_Netz-Der-schleichende-Angriff.pdf](https://blog.campact.de/wp-content/uploads/2019/07/Hass_im_Netz-Der-schleichende-Angriff.pdf)

## **Artikel 2    Änderung der Strafprozessordnung**

Nicht nur das materielle Strafrecht muss den Anforderungen des digitalen Zeitalters angepasst werden. Um eine effektive Strafverfolgung zu gewährleisten, sind die vorgesehenen Änderungen der §§ 100g, 100j, 101a und 101b StPO unerlässlich und werden von uns befürwortet. Insoweit ist den Ausführungen im Referentenentwurf nichts hinzuzufügen. Ob die Diensteanbieter künftig zuverlässiger mit den Ermittlungsbehörden kooperieren werden, bleibt abzuwarten. Bislang erfolgt eine Beauskunftung mangels Verpflichtung erst, wenn interne Richtlinien dies erlauben - sie beschränken sich jedoch meist auf Officialdelikte wie Volksverhetzung oder das Zeigen von verfassungsfeindlichen Symbolen. Dieser Missstand müsste durch die Aufnahme von Telemediendiensten in § 100j StPO mit Blick auf die Auskunftsverpflichtung nach § 100j Abs. 5 StPO zumindest in Bezug auf die Bestandsdaten der Vergangenheit angehören.

## **Artikel 3    Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes**

Die geplante Änderung des BKA-Gesetzes ist folgerichtig und notwendig, will man die vorgesehene Meldepflicht der Diensteanbieter an eine neu zu errichtende Zentralstelle beim BKA realisieren.

## **Artikel 4    Änderung des Telemediengesetzes**

### **§ 14 TMG**

Aus Sicht der Zivilgesellschaft ist das Auskunftsverfahren über Bestands- und Nutzungsdaten von Täter\*innen im Zusammenhang mit der Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche - namentlich nach Persönlichkeitsrechtsverletzung - von herausragender Bedeutung. Wenn auch der Referentenentwurf eine konsequentere strafrechtliche Ahndung von Hasskriminalität intendiert, ist festzustellen, dass bislang in Bezug auf die Beleidigungsdelikte faktisch keine Strafverfolgung stattfindet. Zu befürchten ist, dass sich dies auch nach den im Referentenentwurf vorgesehenen Gesetzesänderungen nicht grundlegend ändert. Der Fokus der angestrebten Reformen wird insbesondere durch die vorgesehene Meldepflicht nach § 3a NetzDG-E auf Morddrohungen und Volksverhetzungen gelegt. Dieser Ansatz verkennt, dass die fatale Verdrängung von Nutzer\*innen aus dem öffentlichen Diskurs (Silencing) auch und sogar vor allem den Beleidigungsdelikten geschuldet ist. Diese werden von einschlägigen Gruppierungen systematisch benutzt, um Nutzer\*innen einzuschüchtern, sie mundtot zu machen und so den Eindruck einer gefühlten Meinungshoheit zu vermitteln.

Wissenschaftliche Studien<sup>6</sup>, aber auch die Zahlen des BKA<sup>7</sup> belegen, dass dieses gezielte Vorgehen vor allem aus dem rechtsextremen Spektrum kommt. Die Täter\*innen machen sich die Defizite bei der Strafverfolgung hierbei bewusst zunutze. In einschlägigen Handbüchern, welche im Internet zur Organisation von sog. Hatestorms verbreitet werden, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass man sich nicht zu strafrechtlich relevanten Aussagen hinreißen lassen, sondern sich vielmehr auf Beleidigungen konzentrieren sollte<sup>8</sup>. Konkret wird bspw. empfohlen, die Familie als schwachen Punkt und junge Frauen und Studentinnen in den Fokus zu nehmen. Dies zeigt überdeutlich, dass der in der Praxis kaum relevante Straftatbestand der Beleidigung als solcher von Täter\*innen überhaupt nicht wahrgenommen wird - nicht zuletzt aufgrund elementarer Defizite bei der Rechtsdurchsetzung. Umso wichtiger ist es, dass zivilrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden können. Dies scheitert aber häufig daran, dass die Täter\*innen nicht ermittelt werden können. Grund hierfür ist neben dem hohen Kostenrisiko, welches Betroffenen häufig den Zugang zum Recht verwehrt, nicht zuletzt die mangelnde Mitwirkung der Plattformen bei der Ermittlung der Täter\*innen. Agieren die Täter\*innen nicht unter ihrem Klarnamen und kann durch eigene Recherche die Identität nicht ermittelt werden, bleiben Betroffene auch nach den Bestrebungen des Entwurfs weiterhin schutzlos.

In dem Referentenentwurf wird es leider versäumt, dem abzuhelfen und für Geschädigte in § 14 TMG einen gestrafften und kostengünstigen Auskunftsanspruch zu schaffen. Vielmehr bleibt es dabei, dass § 14 TMG lediglich regelt, dass die Plattformen Auskunft erteilen *dürfen*, nicht jedoch, dass sie hierzu auch *verpflichtet* sind. Der aktuell bestehende § 14 TMG bedarf aus den vorgenannten Gründen dringend einer Überarbeitung. Das für die Auskunftsgestattung bisher vorgesehene Verfahren besteht aus der bloßen gerichtlichen Feststellung der Zulässigkeit der Beauskunftung auf Kosten der Betroffenen, wenn durch den geposteten Inhalt eine Straftat gemäß § 1 Abs. 3 NetzDG verwirklicht wurde. Eine solche Gestattung ist in der Praxis allerdings wirkungslos, denn die Diensteanbieter sind selbst bei Vorliegen eines gerichtlichen Beschlusses nicht bereit, Daten ohne rechtliche Verpflichtung herauszugeben. Stattdessen führen sie "rechtliche Risiken" im Verhältnis zu den betroffenen Nutzer\*innen an, die einer Auskunftserteilung entgegenstünden. Auch nach Einzelfallprüfungen durch die Diensteanbieter findet in der weit überwiegenden Zahl der Fälle schließlich keine Beauskunftung statt.<sup>9</sup>

Als Lösungsansatz wäre hier denkbar, § 14 TMG als verbindlichen Auskunftsanspruch auszugestalten und an die Stelle des bislang zweistufigen gerichtlichen Verfahrens - im ersten Schritt zur Gestattung der Auskunftserteilung und danach im zweiten Schritt zur Verpflichtung zur Auskunftserteilung - ein einstufiges zu setzen. Der Gestattungsanspruch, der eine Beauskunftung gerade beschleunigen soll, knüpft bereits jetzt an die gerichtliche Feststellung an, dass durch den betroffenen Inhalt eine Straftat gemäß § 1 Abs. 3 NetzDG verwirklicht wurde. Er stellt somit höhere Anforderungen als die Geltendmachung von

---

<sup>6</sup> The Fringe Insurgency: Connectivity, Convergence and Mainstreaming of the Extreme Right. <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2017/10/The-Fringe-Insurgency-221017.pdf>

<sup>7</sup> BKA: Straf- und Gewaltdaten im Bereich Hasskriminalität 2017 und 2018. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018-hasskriminalitaet.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018-hasskriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>8</sup> ARD Faktenfinder: Infokrieg mit allen Mitteln. 13.02.2018. <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/inland/organisierte-trolle-101.html>

<sup>9</sup> HateAid gGmbH ist kein Fall bekannt, in dem die Daten beauskunftet wurden.

Auskunftsansprüchen im herkömmlichen Klageverfahren, wo es lediglich auf die Verletzung von Persönlichkeitsrechten ankommt. Es bliebe somit dabei, dass einer Herausgabe von Bestands- und Nutzungsdaten die richterliche Kontrolle vorgeschaltet wäre. Die Rechte der betroffenen Nutzer\*innen würden hierdurch ausreichend geschützt.

Zumindest sollten die Diensteanbieter nach erfolgreicher Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens gemäß § 14 TMG ihre Ablehnung des Auskunftersuchens gegenüber den Betroffenen begründen müssen. Andernfalls ist aufgrund einer Vielzahl nicht nachvollziehbarer Entscheidungen der Eindruck der Willkür und Blockadehaltung der Diensteanbieter kaum zu vermeiden.

### **§ 15a TMG**

Vor allem aus datenschutzrechtlicher Sicht ist in Bezug auf den geplanten § 15a TMG-E insbesondere die Befugnis der Diensteanbieter zur Herausgabe von Passwörtern zu kritisieren. Die dahinterstehenden Intentionen sind nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Eine Erläuterung der Beweggründe und vor allem der praktischen Relevanz lässt der Entwurf vermissen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der im Einklang mit der jüngst im Zuge der DSGVO durch den dortigen Artikel Art. 32 Abs. 1 lit a DSGVO eingeführten Verpflichtung zur verschlüsselten Speicherung von Passwörtern. Folglich widerspräche eine Speicherung von Passwörtern im Klartext und ungehasht nicht nur elementaren Regeln der IT-Sicherheit, sondern auch geltendem Recht. Eine Änderung der DSGVO ist jedenfalls zum aktuellen Zeitpunkt nicht angedacht, sodass sich die Frage aufdrängt, welchen Mehrwert die Weitergabe verschlüsselter Passwörter öffentlichen Stellen überhaupt erbringen kann.

## **Artikel 5     Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes**

### **§ 1 Abs. 1 und 2 NetzDG**

Offenbar ist nicht beabsichtigt, den Anwendungsbereich des NetzDG auszuweiten. Außer Acht gelassen wird dabei, dass auch Plattformen, auf denen keine "beliebigen", also allgemeinen, sondern spezielle Inhalte verbreitet werden, sowie kleinere Plattformen von Hasskriminalität betroffen sind. Lediglich beispielhaft genannt seien hier große Gamingplattformen. Diese sind in der Vergangenheit als Sammelstelle und Ausgangspunkt für groß angelegte Hasskampagnen aufgefallen. Als weiteres Beispiel dient die Plattform VKontakte, welche höchst problematische Inhalte aufweist, jedoch bisher vom Geltungsbereich des NetzDGs ausgeschlossen wird. Zumindest sollte in regelmäßigen Abständen und in Beratung mit Expert\*innen aus Forschung und Zivilgesellschaft geprüft werden, welche Plattformen zwischenzeitlich unter NetzDG-Richtlinien fallen und ob es wirklich sinnvoll ist, Plattformen mit weniger als zwei Millionen Nutzer\*innen von den Verpflichtungen nach dem NetzDG auszunehmen. Wenn dem Grundsatz Geltung verschafft werden soll, dass das Netz kein rechtsfreier Raum ist, dann stellt sich die Frage, warum kleinere Plattformen oder solche, die der Verbreitung spezifischer Inhalte dienen, nicht in die Verantwortung genommen werden. Soweit hier eine organisatorische und - mit Blick auf die Bußgeldvorschriften nach § 4 NetzDG - wirtschaftliche Überforderung kleiner Plattformen ins Feld geführt wird, ist daran zu erinnern, dass lediglich systematische Verstöße geahndet werden. Auch kann bei der Bemessung von Bußgeldern auf die Reichweite und die

finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Plattform Rücksicht genommen werden. Denkbar wäre, kleine Plattformen von Berichts- und Schulungspflichten auszunehmen.

### **§ 1 Abs. 4 NetzDG**

Die eher unscheinbar daher kommende Klarstellung des Begriffs der Beschwerde in § 1 Abs. 4 NetzDG-E dürfte weitreichende Folgen haben, weil hiermit die bislang von den Diensteanbietern vorgenommene, strikte Trennung zwischen Beschwerden nach dem NetzDG und solchen wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsstandards keinen Bestand haben kann. Der Referentenentwurf verfolgt offenbar die Absicht, die Diensteanbieter zur Berücksichtigung *aller* Beanstandungen von Inhalten zu verpflichten und durchzusetzen, dass rechtswidrige Inhalte nach jedweder Meldung entfernt werden, sofern dies erkennbar gewünscht wird. Dies begrüßen wir sehr, denn es bedeutet, dass Nutzer\*innen Beschwerden zukünftig nicht ausschließlich über die häufig kompliziert ausgestalteten Meldewege an die Diensteanbieter richten können, sondern gemeldete Inhalte unabhängig von der Art und Weise der Kenntniserlangung durch die Diensteanbieter bearbeitet und gegebenenfalls nach dem neuen § 3a NetzDG-E übermittelt werden müssen. Die bisher durch die Diensteanbieter etablierten Wege für die Meldung nach dem NetzDG sind von sehr unterschiedlicher Qualität und so hochschwierig, dass betroffene Nutzer\*innen hier häufig vor unnötige Hürden gestellt werden. Teilweise ist hierin eine bewusste Umgehung des NetzDG zu erkennen. Ob die Plattformen ihr Beschwerdemanagement entsprechend anpassen werden, bleibt abzuwarten.

### **§ 3 NetzDG**

Die geplante Informationspflicht der Diensteanbieter über die Möglichkeiten zur Erstattung von Strafanzeige und Strafantrag nach § 3 Abs. 2 Nr. 5 NetzDG-E ist begrüßenswert, sofern Antragsdelikte in Rede stehen, welche von der Meldepflicht nach § 3a NetzDG-E nicht umfasst sind. Diese Informationspflicht soll zudem unabhängig von der Entscheidung des Diensteanbieters über die Löschung des Inhalts bestehen. Diese Maßnahme erscheint durchaus geeignet, dem häufig anzutreffenden Informationsdefizit von Nutzer\*innen entgegenzuwirken, denen es häufig bereits am Bewusstsein dafür mangelt, dass das Internet kein rechtsfreier Raum ist, und die Anzahl der Strafanzeigen und fristgerechten Strafanträge zu erhöhen.

Nach unserer Auffassung bietet es sich außerdem an, im Zuge des Gesetzesvorhabens die Anforderungen an das Beschwerdemanagement der Plattformen in § 3 NetzDG weiter zu konkretisieren oder die Vorschrift um eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zu ergänzen, die die Anforderungen noch genauer formuliert. Bislang fehlen konkrete Regelungen zur Ausgestaltung von Kontaktmöglichkeiten im Allgemeinen und der Erreichbarkeit von Meldeformularen im Besonderen, zur Transparenz von Entscheidungen der Plattformen und zu effektiven Kontrollmechanismen für eine korrekte Behandlung der Meldungen. Insbesondere die Anhörungs- und Begründungspflichten sollten näher spezifiziert werden. Bislang werden die betroffenen Nutzer\*innen - sowohl Täter\*innen als auch Betroffene - zu wenig einbezogen, obwohl dies im Sinne der Transparenz und für die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen wichtig wäre.

Weil Inhalte, die die Diensteanbieter nach Gemeinschaftsstandards löschen, unwiederbringlich verloren sind, wäre es wichtig klarzustellen, dass gemeldete rechtswidrige Inhalte und die dazugehörigen Nutzungsdaten auch dann nach § 3 Abs. 2 Ziff. 4 NetzDG

gespeichert werden müssen, wenn die Inhalte seitens der Plattform nach den Gemeinschaftsstandards behandelt werden, sofern die Prüfung ergibt, dass der Inhalt wahrscheinlich gegen deutsches Recht verstößt. Nicht zuletzt deshalb wäre es notwendig, an geeigneter Stelle einen Vorrang des NetzDG vor einer Behandlung von Inhalten nach den Gemeinschaftsstandards der Unternehmen zu normieren.

Sinnvoll wäre es im Interesse einer gesellschaftlichen Akzeptanz des NetzDG auch, in § 3 klarzustellen, dass Overblocking den Anforderungen an ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden widerspricht.

Außerdem sollte ein Wiederherstellungsanspruch bezüglich zu Unrecht entfernter Inhalte (“put back”) gesetzlich geregelt werden. Allerdings sollte es den Plattformen erlaubt sein, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten noch eine weitergehende Prüfung anhand der eigenen Gemeinschaftsstandards vorzunehmen und die gemeldeten Äußerungen wegen Verstoßes gegen die eigenen Regeln nicht wieder einzustellen. Die zivilgerichtliche Rechtsprechung ist in dieser Frage leider uneinheitlich. Rechtssicherheit und Klarheit wären zu diesem Punkt wünschenswert.

#### **§§ 3a, 4 Abs. 1 Nr. 6 NetzDG**

Das Löschen schwerwiegender strafbarer Inhalte durch die Diensteanbieter darf nicht an die Stelle der Strafverfolgung treten. Darum bewerten wir die im Entwurf vorgesehene Meldepflicht für Diensteanbieter grundsätzlich positiv. Diese sollen künftig verpflichtet werden, für strafbar erachtete Inhalte, welche durch Nutzer\*innen gemeldet wurden, gemeinsam mit der IP-Adresse und der Portnummer direkt an das BKA zu übermitteln. Sinnvoller als eine Meldung direkt an das BKA erscheint allerdings eine Meldung an spezialisierte Staatsanwaltschaften. Diese könnten zunächst prüfen, ob tatsächlich ein Anfangsverdacht für eine Straftat vorliegt. So wird verhindert, dass das BKA sowie weitere Behörden Daten von Personen speichern, bei denen letztlich kein Anfangsverdacht für eine Straftat vorliegt. Die Bekämpfung von Hasskriminalität darf nicht als Vorwand verwendet werden, ausufernde Überwachungsrechte für eine größtmögliche Menge an Behörden zu schaffen.

Nähere Informationen zur “neu zu errichtenden Zentralstelle im BKA” fehlen im Referentenentwurf. Der Referentenentwurf führt zudem nicht aus, wie die Datenverarbeitung der im Zuge der Meldepflicht an das BKA mitgeteilten IP-Adressen und Portnummern ausgestaltet werden soll. Es ist vor allem unklar, wie lange sie gespeichert werden sollen. § 3a Abs. 6 NetzDG-E erscheint unglücklich formuliert (“... den Nutzer, für den der Inhalt gespeichert wurde, ...”) und auch nicht sachgerecht. Unsere Empfehlung geht dahin, sich redaktionell und in der Sache stärker an § 100j Abs. 4 StPO zu orientieren. Die 14-tägige Frist erscheint recht lang.

Wir unterstützen den geplanten Stellenzuwachs beim BKA. Strafverfolgung findet effektiv jedoch in den Ländern statt. Wir empfehlen daher den Aufbau von spezialisierten Staatsanwaltschaften in allen Bundesländern. Die Einschätzung, dass “Mehrkosten im justiziellen Kernbereich ... allenfalls in geringfügigem Umfang bei den Ländern zu erwarten”

seien<sup>10</sup>, ist wenig nachvollziehbar. Die geplante Meldepflicht (§ 3a NetzDG) wird eine Fülle von Ermittlungsverfahren zur Folge haben, vor allem, wenn man die Weiterungen berücksichtigt, die sich durch die niedrighwelligen Beschwerdewege infolge des neu eingefügten § 1 Abs. 4 NetzDG ergeben werden. Kommt es dann zu mehr Anklagen im Bereich der Hasskriminalität, wird sich dies auch in der Belastung der Amtsgerichte bemerkbar machen. Wenn die Menge an zu erwartenden Fällen nicht zu bearbeiten ist, besteht die Gefahr, dass die Frustration über die Bearbeitungszeiten bei Polizei und Justiz weiter wächst und die Akzeptanz der staatlichen Institutionen in der Bevölkerung und vor allem auch bei Betroffenen weiter abnimmt. Diejenigen, die Hassrede und digitale Gewalt als politische Instrumente nutzen, bleiben weiterhin größtenteils straffrei, und der gewünschte Abschreckungseffekt fände nicht statt. Betroffene würden durch ausbleibende Strafverfolgung weiterhin entmutigt, Hassdelikte zur Anzeige zu bringen.

### **Was fehlt: § 2 NetzDG**

Um künftig eine Vergleichbarkeit der Berichte herzustellen, sollte § 2 NetzDG um eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung ergänzt werden, die die Anforderungen an die Berichte noch genauer formuliert. Die von den Plattformen bislang vorgelegten Transparenzberichte sind nur bedingt aussagekräftig. Dies liegt wesentlich an den unterschiedlich ausgestalteten Meldewegen, die dazu führen, dass die Zahl der zu bearbeitenden Beschwerden bei Facebook signifikant geringer ist als bei Google/YouTube und bei Twitter. Allerdings fallen die Transparenzberichte selbst auch unabhängig davon unterschiedlich aus, was Informationsgehalt, Gewichtungen und Aufbau anbelangt. Dies erschwert den Vergleich und die Beurteilung der Auswirkungen des NetzDG ebenfalls. Am engsten hat sich zuletzt Facebook an den Vorgaben zu den Transparenzberichten in § 2 NetzDG orientiert. Weil aussagekräftige und vergleichbare Transparenzberichte wesentliche Grundlage für die wissenschaftliche Bewertung und die öffentliche Wahrnehmung der Auswirkungen des NetzDG sind, ist dieser Punkt nicht zu vernachlässigen. Wichtig für diese Bewertung wären auch Angaben zu Löschraten nach Gemeinschaftsstandards einerseits, nach NetzDG andererseits und zu "Fehlerquoten" (also dem Anteil zu Unrecht gelöschter Inhalte, die wiedereingestellt werden mussten).

---

<sup>10</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität. Dezember 2019. S. 4.

## **Weitere Empfehlungen für die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Hasskriminalität**

### **Austausch mit und Ausbau von Schwerpunktstaatsanwaltschaften**

ZAC NRW (Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime) und ZIT Hessen (Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität) leisten hervorragende Arbeit. Weitere Schwerpunktstaatsanwaltschaften sollen auch in allen anderen Bundesländern eingerichtet werden, um die Fallmenge nicht nur auf dem Rücken einzelner engagierter Länder zu belassen. So ließe sich letztlich eine bundesweite zentrale Anlaufstelle schaffen, von der aus das Fallaufkommen dann angemessen verteilt werden könnte. Staatsanwaltschaften müssen außerdem für die Spezifika der Thematik und die organisierte Dimension von Hass im Netz sensibilisiert und geschult werden. Wir empfehlen den Austausch mit der ZAC NRW und der ZIT Hessen. Beide haben praktische Ideen entwickelt, z.B. zur genauen Ausgestaltung des vorgeschlagenen Prozesses, die Digitalisierung des gesamten Meldeprozesses, Quoten-Regelung für die Zuteilung von Fällen zu Bundesländern, wenn die Geo-Lokalisierung der Täter\*innen nicht erfolgreich war u.v.m.

### **Opferschutz stärken: Landesweite Betroffenenberatungsstellen zu Hass im Netz**

In jedem Bundesland soll es eine zentrale Anlaufstelle für Betroffene von Hate Speech geben, die auf das Themenfeld spezialisiert ist und als Schnittstelle für alle betroffenen Institutionen dient. Zentrale Hilfestellen für Betroffene sollten in Sozialen Netzwerken prominent eingebunden werden.

### **Melderegistersperren**

Viele von Hate Speech Betroffene, insbesondere Aktivist\*innen und Journalist\*innen, werden nicht nur im Netz bedroht und angegriffen: Viel zu oft veröffentlichen Hater\*innen ihre Adressen (mit entsprechenden Aufforderungen zum "Besuch") im Netz und stehen dann sogar vor der eigenen Haustür. Die Hürden, seine Adresse für Auskünfte sperren zu lassen, sind derzeit zu hoch, denn häufig müssen Betroffene eine "konkrete Gefahr" nachweisen – und Hass(-kampagnen) im Netz werden bislang zu oft nicht anerkannt. Hier sollte unbedingt nachgebessert werden, unter anderem sollten die Hürden zur Auskunftssperre abgebaut und die Sperre entfristet werden.

### **An internationalen Lösungen arbeiten**

Hate Speech ist kein deutsches, sondern ein internationales Problem. Extremistische Gruppen und Individuen sind sehr gut international vernetzt. Demnach ist es illusorisch anzunehmen, ein nationales Gesetz könne hier viel bewirken. Sehr viele Inhalte, die nach NetzDG gemeldet werden, sind Inhalte aus dem Ausland – entsprechend werden sie nicht heruntergenommen und sind für das internationale Publikum weiterhin sichtbar. Viele Diskurse haben sich auf andere Plattformen verlagert, die weniger kontrolliert werden. Politik, Dienstanbieter und Zivilgesellschaft müssen stärker auf internationaler Ebene zusammenarbeiten, um Lösungen zu entwickeln, die Digitalisierung auch auf einer ethischen Ebene zu steuern und zu gestalten.

## Wer sind die Unterzeichner\*innen dieser Stellungnahme?

Wir sind die Zivilgesellschaft! Eine engagierte Zivilgesellschaft fungiert als demokratisches Korrektiv in polarisierten Öffentlichkeiten. Wir sind Expert\*innen aus den Bereichen Gegenrede, Betroffenenberatung, Campaigning, Vernetzung, digitale Kommunikation, Rechtsdurchsetzung u.v.m.

Inhaltliche Rückfragen an [sonja.boddin@ichbinhier.online](mailto:sonja.boddin@ichbinhier.online), [anho@hateaid.org](mailto:anho@hateaid.org), [info@das-netz.de](mailto:info@das-netz.de), [info@no-hate-speech.de](mailto:info@no-hate-speech.de), [kontakt@hassmelden.de](mailto:kontakt@hassmelden.de) oder [gulde@campact.de](mailto:gulde@campact.de).

### Unterzeichner\*innen

ichbinhier e.V.

HateAid

Das NETTZ – Die Vernetzungsstelle gegen Hate Speech

No Hate Speech Movement

Hassmelden

Campact e.V.

