



Stellungnahme zum Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität (BT-Drucksache 19/17741) und zu dem Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität (BT-Drucksache 19/18470)

1. Einleitung

Die Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen (ZAC NRW) ist seit Anfang des Jahres 2016 mit der Verfolgung herausgehobener Fälle politisch motivierter Hasskriminalität im Internet befasst. Seit Februar 2017 ist sie als Mitinitiatorin des Projektes „Verfolgen statt nur Löschen“ landesweit in die Bekämpfung der digitalen Hasskriminalität eingebunden. Zudem nimmt die ZAC NRW seit August 2018 zentral die Strafanzeigen des Bundesamtes für Justiz entgegen, die im Zusammenhang mit den dortigen Ordnungswidrigkeitenverfahren nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) gestellt werden. Seit Juli 2019 obliegt der ZAC NRW auch die Verfahrensführung bei herausgehobenen Taten politisch motivierter Hasskriminalität im Internet unter Einsatz von Medien mit besonderer Reichweite, insbesondere in Fällen, in denen sich die Tat gegen gesellschaftlich und/oder politisch exponierte Personen richtet.

Im Rahmen ihrer vorbenannten Zuständigkeiten hat die ZAC NRW umfangreiche Praxiserfahrungen sowohl im Hinblick auf die gegenwärtige Situation der Bekämpfung der digitalen Hasskriminalität gewonnen als auch wesentliche Hemmnisse der Strafverfolgung identifiziert. Diese Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD sowie der Bundesregierung soll sich daher vor allem auf besonders praxisrelevante Aspekte der gesetzlichen Neuregelung fokussieren.

Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Zielrichtung der Gewährleistung eines freien Meinungs Austausches im Internet wird ausdrücklich begrüßt. Die insofern vorgestellten Maßnahmen zur Stärkung der materiell-rechtlichen und strafprozessualen Grundlagen für die Strafverfolgung digitaler Hasskriminalität können dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind alternative Ansätze zur Verbesserung der Bekämpfung digitaler Hasskriminalität. So hätte man als Mindermaßnahme zu einer umfassenden Meldepflicht erwägen können, durch eine funktionale Verbesserung der Strafverfolgung – etwa



durch die Bildung operativer Sondereinheiten von Polizei und Justiz unter Zuweisung auskömmlicher Ressourcen – die Effizienz der Strafverfolgung zu steigern. Ebenso wäre denkbar, durch eine einfachere Zugänglichkeit von Polizei und Justiz in den sozialen Medien und generell im digitalen Raum, Bereitschaft und Möglichkeit der Zivilgesellschaft, relevante Sachverhalte anzuzeigen, zu verbessern. Gegebenenfalls hätte sich eine Meldepflicht in Umsetzung dieser Maßnahmen zur Erreichung des Ziels einer verbesserten Strafverfolgung als entbehrlich erwiesen.

Der fortgeschrittene Gesetzgebungsprozess hat als wesentliches Defizit der bisherigen Rechtspraxis nicht die mangelnde Effektivität der Strafverfolgung, sondern den Umstand, dass „*die Strafverfolgungsbehörden [...] keine Kenntnis von den auf eine NetzDG-Beschwerde hingelöschten strafbaren Inhalten*“ erlangen,¹ identifiziert. Daher sind vor allem die beabsichtigte Einführung einer Meldepflicht für Betreiber sozialer Medien im Internet und die begrüßenswerte stärkere Rolle des Bundeskriminalamtes (BKA) bei der Bekämpfung der Hasskriminalität im Internet in den Blick zu nehmen.

2. Organisatorische Aspekte

Hinsichtlich des durch die gesetzlichen Neuregelungen zu erwartenden Arbeitsaufkommens sind die durch den Bundesrat in seiner 988. Sitzung am 27. März 2020 aufgeworfenen Fragen zu den Kosten des Gesetzesvorhabens für die Landesjustizbehörden nach den Erfahrungen der Zentralstelle höchst praxisrelevant.

Insoweit ist zunächst festzustellen, dass das zusätzliche Arbeitsaufkommen nur zu einem Teil durch die bei dem BKA nach den Planungen vorgesehene Zentralstelle für Hasskriminalität aufgefangen werden kann. Die Tätigkeit des BKA soll sich demnach auf die Maßnahmen beschränken, die erforderlich sind, um die zuständige Strafverfolgungsbehörde auf Landesebene festzustellen.² Dementsprechend obliegt mit der weiteren Verfahrensführung bis hin zur Anklageerhebung, Durchführung der Hauptverhandlung und der gegebenenfalls anschließenden Vollstreckung der Großteil der anfallenden Mehrarbeit den Justizbehörden der Länder. Dem trägt der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf mit dem vorgesehenen deutlichen Stellenaufwuchs bei den Strafverfol-

¹ Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 1 f.

² Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 15.



gungsbehörden der Länder Rechnung. Entgegen der Annahme des ursprünglichen Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), welcher lediglich von geringen Mehrkosten im justiziellen Kernbereich bei den Ländern ausging, sieht der in den Bundestag eingebrachte Gesetzentwurf jährliche Mehrkosten in Höhe von 23.950.000 Euro vor. Diese resultieren aus der Schaffung von 180 neuen Stellen für Staatsanwälte sowie weiteren 75 Richterstellen. Hinzu kommen zehn neue R2-Stellen für Abteilungsleiter in den Staatsanwaltschaften, weitere aufsichtführende Richter bei den Amtsgerichten und Stellen für Vorsitzende Richter bei den Landgerichten. Insgesamt sieht der Gesetzentwurf somit die Schaffung von 265 neuen Stellen innerhalb der Strafjustiz vor.³

Der Stellenansatz unterliegt schon hinsichtlich des Verhältnisses von R1- zu R2-Stellen Bedenken insoweit, als bei den Staatsanwaltschaften regelmäßig je vier Dezernentenstellen eine Abteilungsleiterstelle einzurichten ist. Unberücksichtigt bleiben ferner die erforderlichen Stellen im Rechtspfleger- und Unterstützungsbereich.

Die vorgenommene Bedarfsberechnung basiert auf der Annahme, dass durch die Betreiber der sozialen Plattformen an die neu einzurichtende Zentralstelle des BKA jährlich 250.000 Inhalten gemeldet werden, welche letztlich zu 150.000 zusätzlichen Ermittlungsverfahren bei den Staatsanwaltschaften führen.

Die bei der Berechnung zugrunde gelegten Fallenzahlen könnten nach hiesiger Auffassung jedoch deutlich höher ausfallen. So geht der Gesetzentwurf hinsichtlich des Anbieters Facebook von jährlich 70.000 relevanten Meldungen aus. Zutreffend wird dabei im Gesetzentwurf zunächst festgestellt, dass die von Facebook im Transparenzbericht für das erste Halbjahr 2019 ausgewiesenen Fallzahlen aufgrund der im Vergleich zu anderen Anbietern drastischen Abweichungen nach unten nicht zugrunde gelegt werden können. Der Gesetzentwurf orientiert sich daher hinsichtlich der Zahlen für Facebook an den von dem Anbieter YouTube ausgewiesenen 70.000 Fällen, welche einer künftigen Meldepflicht unterfallen würden. Facebook teilte hingegen öffentlich mit, im ersten Quartal 2019 seien in Deutschland mehr als 160.000 als Hassrede eingestufte Inhalte entfernt worden.⁴ Bei linearer Hochrechnung

³ Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 30.

⁴ Zu vgl. Dritter Facebook-Transparenzbericht zum NetzDG, abrufbar unter: <https://about.fb.com/de/news/2019/07/dritter-netzdg-transparenzbericht/>, abgerufen am 26.04.2020.



ergibt sich dementsprechend für das Jahr 2019 ein Fallaufkommen von 640.000 Löschungen. Unter der auch im Gesetzentwurf unterstellten praxisnahen Annahme, dass nur in der Hälfte der Löschvorgänge auch ein möglicherweise strafrechtlich relevanter und eine Meldepflicht auslösender Sachverhalt zugrunde liegt, wäre dementsprechend allein mit Blick auf Facebook von etwa 320.000 potenziell der Meldepflicht unterliegenden Vorgängen auszugehen.

Der Gesetzentwurf nimmt weiterhin an, dass von den prognostizierten 250.000 zu erwartenden Fällen, in denen ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden dürfte, lediglich 150.000 Fälle Arbeitsaufwand und somit Mehrkosten bei den Ländern hervorrufen werden. Dem begegnen aufgrund der hier gewonnen praktischen Erfahrungen Bedenken. In Übereinstimmung mit dem Gesetzentwurf ist zunächst auch aus Sicht der hiesigen Zentralstelle davon auszugehen, dass nicht alle gemeldeten Fälle zu neuen Ermittlungsverfahren bei den Strafverfolgungsbehörden der Länder führen werden. So wird die Prüfung der gemeldeten Fälle regelmäßig ergeben, dass entweder ein Anfangsverdacht nicht festgestellt werden kann oder aber erfolgversprechende Ermittlungsansätze zur Identifizierung des Verfassers des gemeldeten Postings nicht ersichtlich sind. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass diese Fälle bei der Berechnung der bei den Strafverfolgungsbehörden der Länder anfallenden Mehrarbeit vollständig ohne Beachtung bleiben können. Der Gesetzentwurf lässt insoweit außer Acht, dass ein Vorgang auch in den Fällen, in denen ein Anfangsverdacht nicht besteht oder erfolgversprechende Ermittlungsansätze nicht gegeben sind, durch die Staatsanwaltschaft gegebenenfalls angelegt und der Sachverhalt abschließend juristisch bewertet und entschieden werden muss, § 152 Abs. 2, § 160 Abs. 1, § 170 Abs. 2 StPO.⁵ Letztlich werden mithin alle gemeldeten Fälle, wenn sicherlich auch in Teilen nur in reduziertem Umfang, zu Mehrarbeit auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden der Länder führen. Eine vollständige Vernachlässigung der Vorgänge ohne Anfangsverdacht oder erfolgversprechende Ermittlungsansätze bildet die tatsächlichen Arbeitsabläufe bei den Staatsanwaltschaften in der Praxis nur unzureichend ab.

Abzuwarten bleibt weiterhin, welche Konsequenzen für die Praxis sich aus den im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen im materiellen Recht ergeben werden. Unabhängig von der Meldepflicht liegt es nicht

⁵ Je nach Ausgestaltung der Filterfunktion des Bundeskriminalamtes, dazu unten Abschnitt 3. a).



fern, dass durch die Erweiterung des materiellen Rechts in einer Vielzahl von Fällen Ermittlungsverfahren auf Anzeigen bezüglich bislang nicht strafbarer Sachverhalte einzuleiten sein werden. So soll etwa § 241 StGB auf Tatbestandsebene dahingehend erweitert werden, dass künftig auch die Bedrohung mit einer rechtswidrigen Tat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder gegen eine Sache von bedeutendem Wert vom Tatbestand erfasst ist.⁶ Demnach werden deutlich mehr Fallkonstellationen dem Bedrohungstatbestand unterfallen. Ergänzend wurde die Bedrohung – insoweit einschränkend – mit einem Verbrechen, das sich gegen ein persönliches Rechtsgut wie das Leben, die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit oder die persönliche Freiheit richtet, ausweislich § 3a Absatz 2 Nr. 3 lit. c NetzDG-E in den Katalog der meldepflichtigen Tatbestände aufgenommen. Wesentliche Ausführungen dazu, ob und in welchem Umfang die erhebliche Ausweitung des Anwendungsbereichs des Bedrohungstatbestands Eingang in die Berechnung des zu erwartenden zusätzlichen Arbeitsaufkommens für die Justizbehörden der Länder gefunden hat, finden sich im Gesetzentwurf bislang nicht.

In der praktischen Fallbearbeitung durch die ZAC NRW im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Verfolgung herausgehobener politisch motivierter Hasskriminalität im Internet sind eine Vielzahl von Fallkonstellationen bekannt geworden, in denen die Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens wegen Bedrohung gemäß § 241 StGB bislang abzulehnen war, in denen künftig jedoch regelmäßig ein Anfangsverdacht und somit die Voraussetzung für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegeben sein könnte. Entsprechend ist auch unter diesem Gesichtspunkt von einem bislang nicht abschließend quantifizierbaren Zuwachs an Ermittlungsverfahren auszugehen.

Die vorgenommene Bedarfsberechnung bei den Strafverfolgungsbehörden der Länder unterliegt auch mit Blick auf die im Gesetzentwurf angesetzten jährlichen Erledigungszahlen im Bereich der Staatsanwaltschaft weiteren Unwägbarkeiten. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass von den aus der Meldepflicht resultierenden Ermittlungsverfahren im Jahr durchschnittlich 800 bis 850 Fälle durch eine Staatsanwältin oder einen Staatsanwalt erledigt werden können. Nach den hiesigen Erfahrungen ist in einer politischen Abteilung bislang von 550 bis 600 jährlich erledigten Verfahren pro Staatsanwalt oder Staatsanwältin auszu-

⁶ Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 7.



gehen. Zwar mag materiellrechtlich regelmäßig ein Sachverhalt unterdurchschnittlicher Komplexität vorliegen. Unberücksichtigt bleibt bei dem Fallansatz des Gesetzentwurfs jedoch die hinzutretende technische und rechtliche Komplexität der Ermittlungen im Internet und regelmäßig im Konnex der internationalen Rechtshilfe. Nach den Erfahrungen der Zentralstelle lässt sich der jeweils erforderliche Ermittlungsaufwand nicht allein nach Fallgruppen sachgerecht bemessen.⁷ Denn bei der Bekämpfung der digitalen Hasskriminalität sind regelmäßig computerforensische Spuren auszuwerten und als Beweismittel heranzuziehen. Für den Nachweis der Täterschaft ist indes die jeweilige Deliktskategorie unerheblich. Eine effektivere Strafverfolgung in allen Fällen digitaler Hasskriminalität kann daher nur gelingen, wenn die besonderen Gegebenheiten der computerforensischen Beweisführung umfassend durch Staatsanwaltschaften und Gerichte beachtet werden.

Insoweit lässt der vorliegende Entwurf auch die erheblichen zusätzlichen Aus- und Fortbildungsaufwände unberücksichtigt. Mit der Steigerung des Fallaufkommens digitaler Sachverhalte werden die Landesjustizverwaltungen deutliche Anstrengungen unternehmen müssen, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Richterinnen und Richter in stärkerem Maße für die Bewertung digitaler Sachverhalte und Beweismittel zu ertüchtigen.

Unabhängig davon, wie der konkrete Mehrbedarf in den Strukturen der Landesjustiz zu beziffern ist, steht jedenfalls fest, dass die künftigen Aufgaben mit dem vorhandenen Personalbestand nicht darstellbar sind und einen umfangreichen Stellenaufwuchs erfordern. Gleichzeitig dürfte auch jenseits der Frage der Verfügbarkeit geeigneter Staatsanwältinnen und Staatsanwälte respektive der Möglichkeit der Einstellung geeigneter Bewerberinnen und Bewerber der Aufbau von Strukturen der Landesjustiz, die eine effektive und verlässliche Strafverfolgung von Hasskriminalität im Internet in diesem Ausmaß sicherstellen, jedenfalls nicht kurzfristig gewährleistet werden können. Bei kurzfristiger Einführung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Meldepflicht droht daher ein sprunghafter Anstieg der Verfahrenszahlen, ohne dass bei Polizei und Justiz die personellen Ressourcen zur Bearbeitung dieser Verfahren zur Verfügung stehen.

Daher könnte sich jedenfalls für den Zeitraum, welcher benötigt wird, um den erforderlichen Personalaufwuchs darzustellen, eine konsequente Einführung der Meldepflicht, ausgehend von einer anfänglichen

⁷ Zu vgl. BT-Drucksache 19/17741, S. 30.



Konzentration auf demokratiegefährdende Kerndelikte, empfehlen. Nach den Praxiserfahrungen der Zentralstelle dürften die Kerntatbestände, die den öffentlichen Frieden respektive die öffentliche Sicherheit schützen – vor allem die Tatbestände der Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen und der Volksverhetzung – besonders relevant für den Schutz der demokratischen und pluralistischen Gesellschaft sein. Schutzzweck dieser Normen ist im Wesentlichen ein friedliches Zusammenleben im Staat im Sinne eines Zustands der Sicherheit. Die Normen stützen das Bewusstsein der Bevölkerung, in Ruhe und Frieden zu leben und gewährleisten damit eine existenzielle Grundlage der freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft. Ist hingegen durch Hassrede im Internet eine Strafnorm verletzt, die den individuellen Rechtsfrieden des Einzelnen schützt, wie etwa die Bedrohung gemäß § 241 StGB, könnte es der durch die Tat geschädigten Person vorbehalten bleiben, selbst darüber zu befinden, ob Strafverfolgung begehrt wird oder nicht. So ist insbesondere auf die Fallkonstellationen hinzuweisen, in denen eine Bedrohung zwar objektiv ernstlich war, aber vom adressierten Individuum subjektiv nicht ernst genommen wurde. In solchen Fällen erscheint eine Meldepflicht nicht erforderlich.

Soweit der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 27.03.2020 eine zehnmonatige Frist für das Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung einer Meldepflicht vorsieht, dürfte es sich aus Sicht der staatsanwaltlichen Praxis um eine Minimalfrist handeln. In Ansehung der vorausgeführten personellen Mehraufwände, der Vorläufe für die Einstellung und die Ausbildung neuer Assessorinnen und Assessoren dürften binnen zehn Monaten funktionsfähige Strukturen zur Bearbeitung der erheblichen Fallzahlen aus der Meldepflicht nur mit höchsten Anstrengungen zu etablieren sein.

Schließlich weist der Bundesrat zurecht auf das Erfordernis einer Berücksichtigung der Personal- und Sachbedarfe im Polizeibereich hin. Selbst wenn durch die stärkere Rolle des Bundeskriminalamtes die Vorbereitung des Sachverhaltes und die Identifizierung Tatverdächtiger zentralisiert vorgenommen werden, verbleibt der weit überwiegende Teil der Ermittlungsarbeit bei den örtlich zuständigen Polizeibehörden. Auch hier sind die besondere Komplexität digitaler Sachverhalte und die erheblichen Aufwände für die – nach den Erfahrungen der ZAC NRW regelmäßig erforderliche – Auswertung computerforensischer Beweismittel wie Mobiltelefone oder Laptops zu berücksichtigen.



3. Rechtliche Aspekte

a) Aufgaben des Bundeskriminalamts

Die vorliegende Fassung des Gesetzentwurfes bedarf nach hiesiger Einschätzung einer Präzisierung im Hinblick auf die rechtliche Verankerung der Rolle des BKA. Während der Gesetzentwurf einerseits ausführt, „*die Entgegennahme der Meldungen, Zuständigkeitsermittlung und Weiterleitung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Länder*“ erfolge „*in Wahrnehmung der Zentralstellenaufgabe des BKA*“⁸ und damit an § 2 BKAG anzuknüpfen scheint, ordnet § 3a Abs. 2 NetzDG-E das Tätigwerden als „*Zentralstelle zum Zwecke der Ermöglichung der Verfolgung von Straftaten*“ in die Reichweite von § 152 Abs. 2, § 160 Abs. 1 StPO ein. Ausweislich der Ausführungen im Gesetzentwurf zu Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen beschränkt sich die Tätigkeit des BKA im Rahmen der Zentralstellenfunktion zur Unterstützung bei der Verfolgung von Straftaten auf die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die zuständige Strafverfolgungsbehörde auf Landesebene festzustellen. Das BKA soll demnach ausdrücklich selber keine Strafverfolgung übernehmen.⁹ In den Ausführungen zu den weiteren Kosten sieht der Gesetzentwurf hingegen unter anderem vor, dass die gemeldeten Inhalte durch das BKA im Rahmen der Zentralstellentätigkeit auf ihre strafrechtliche Relevanz hin überprüft werden sollen.¹⁰ Der Gesetzentwurf stellt somit zwar einerseits ausdrücklich fest, dass das BKA selbst keine Aufgaben der Strafverfolgung übernimmt, beschreibt aber andererseits bei der weiteren Ausdifferenzierung des Aufgabenfeldes polizeiliche Tätigkeiten, welchen regelmäßig ein repressiver Charakter zuzuschreiben ist.

So soll dem BKA die Überprüfung von gemeldeten Fällen auf strafrechtliche Relevanz und die anschließende Identifizierung des Verfassers des verfahrensgegenständlichen Postings durch Abfrage von Bestandsdaten bei Telekommunikations- und Telemediendienstanbietern obliegen. Eine so ausgestaltete polizeiliche Tätigkeit könnte, auch vor dem Hintergrund der auf eine intensivere und effektivere Strafverfolgung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität ausgerichteten Gesamtzielrichtung des Gesetzentwurfs,¹¹ als klassische Maßnahme aus dem Bereich der Strafverfolgung zu qualifizieren sein.

⁸ Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 41.

⁹ Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 15.

¹⁰ Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 29.

¹¹ Zu vgl. BT-Drs. 19/17741, S. 3.



Zutreffend weist der Bundesrat auf den auch hier gesehenen Präzisierungsbedarf hin.¹² Soweit der Bundesrat anregt, zu prüfen, *„ob im Zuge der Präzisierung klargestellt werden kann, dass die zur Entgegennahme der auf Grundlage der Meldepflicht nach § 3a NetzDG-E übermittelten Meldungen zuständige Zentralstelle die Aufgabe hat, lediglich die ihr gemeldeten und nach dortiger Einschätzung strafrechtlich relevanten Inhalte an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zur Ermöglichung der Strafverfolgung weiterzuleiten.“*, bedarf es auch nach hier vertretener Auffassung einer eindeutigen gesetzlichen Regelung.

Denn ihrem materiellen Gehalt nach könnte die Tätigkeit des BKA jedenfalls auch als Maßnahme im Bereich der Strafverfolgung zu qualifizieren sein. Daraus folgt die Notwendigkeit, die dem BKA gemeldeten Fälle zunächst einer materiell-rechtlichen Prüfung auf strafrechtliche Relevanz hin zu unterziehen.¹³ Polizeiliche Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung setzen als notwendige Bedingung einen Anfangsverdacht voraus, § 152 Abs. 2, 160 Abs. 1 StPO. Wenn die Zentralstellen-respektive Filterfunktion des Bundeskriminalamtes demgegenüber weiter verstanden werden soll, bedarf es schon im Hinblick auf eine Abgrenzung zum Anwendungsbereich des Legalitätsprinzips einer ausdrücklichen gesetzlichen Normierung.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Zentralstellen- und Filterfunktion des BKA dürfte sich nach den Erfahrungen der ZAC NRW jedenfalls dessen enge organisatorische Verzahnung mit der Justiz respektive justitiellen Zentralstellen empfehlen. Denn ein erheblicher Teil der zu beurteilenden Sachverhalte erfordert eine umfassende juristische Bewertung. Besonders der Tatbestand der Volksverhetzung zeichnet sich durch komplexe juristische Fragestellungen aus und verlangt mit Blick der besonderen Bedeutung des Grundrechts auf Meinungsfreiheit für das demokratische Gemeinwesen regelmäßig eine präzise Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung des Gesamtkontextes. Bereits die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens tangiert den demokratischen Diskurs und kann für die betroffene Person eine erhebliche

¹² Zu vgl. BT-Drs. 19/18470, S. 26 f.

¹³ Zu vgl. S. 9 der Stellungnahme des Bundesdatenschutzbeauftragten zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 16.01.2020, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Transparenz/Stellungnahmen/2020/Gesetz_Bekämpfung_Hasskriminalität_BReg.html, abgerufen am 26.04.2020.



Belastung darstellen. Sie setzt deshalb eine sorgfältige juristische Prüfung voraus, die nicht pauschal allein der Polizei zugewiesen werden sollte.

b) Organisatorische Abläufe

Die Überprüfung des für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens konstitutiven Anfangsverdachts fällt in den originären Aufgabenbereich der Strafverfolgungsbehörden und sollte mit Blick auf die grundrechtliche Schutzfunktion strafprozessualer Verfahrensvoraussetzungen keinesfalls auf Private - etwa Beschäftigte in den Löschzentren der sozialen Plattformen - ausgelagert werden. Dementsprechend verbietet sich aus hiesiger Sicht eine beim BKA durch Eingang der Meldung seitens der Anbieter der sozialen Plattformen automatisiert ausgelöste Abfrage von Daten bei Telekommunikations- und/oder Telemediendiensteanbietern. Die rechtliche Einordnung der gemeldeten Postings durch die Meldenden kann die Überprüfung des Vorliegens eines Anfangsverdachts durch die Strafverfolgungsbehörden nicht ersetzen. Nur wenn die materiell-rechtliche Prüfung durch die Strafverfolgungsbehörden das Vorliegen eines Anfangsverdachts ergibt, können weitere Ermittlungsmaßnahmen zur Identifizierung des Verfassers des gemeldeten Postings im Wege der Abfrage von personenbezogenen Daten einen verhältnismäßigen Eingriff insbesondere in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung des jeweiligen Nutzers darstellen. In Ansehung der grundrechtlichen Sensibilität wird auch die öffentliche Akzeptanz der gesetzlichen Neuregelung dabei umso stärker ausfallen, je deutlicher sie Transparenz und Verhältnismäßigkeit vermittelt.

c) Digitalisierung

Besonders hervorzuheben ist die vollständige Digitalisierung der Verfahrensweisen und Abläufe als zwingende Voraussetzung für eine zeitgerechte und wirksame Strafverfolgung. Nach den Erfahrungen der hiesigen Zentralstelle lassen sich über die Digitalisierung erhebliche Ressourcenoptimierungen erzielen, so dass es sich anbietet, die im Gesetzesentwurf gemäß § 3a Absatz 5 NetzDG-E vorgesehenen Schnittstellen im Sinne einer umfassenden Cloudinfrastruktur auszugestalten. Mit einer Stärkung des BKA als Betreiber der Meldeinfrastruktur ist überdies die technische Grundlage gesichert und gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, eine möglichst frühzeitige Einbindung der Justiz zu gewährleisten.



d) Quick Freeze

Das rechtliche Erfordernis einer Überprüfung jedes gemeldeten Einzelfalls auf strafrechtliche Relevanz steht im Spannungsverhältnis zu der praktischen Herausforderung, die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben bei einer Vielzahl von zu erwartenden Meldungen zu gewährleisten. Erschwerend kommt diesbezüglich hinzu, dass mangels Mindestspeicherfristen eine Abfrage der Daten zu den durch die sozialen Plattformen übermittelten IP-Adressen bei den Telekommunikationsanbietern nur innerhalb eines Zeitraums von wenigen Tagen Aussicht auf Erfolg verspricht. Als Lösungsansatz könnte sich ein bislang im Gesetzentwurf nicht vorgesehenes, im Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft durch die hiesige Zentralstelle jedoch bereits diskutiertes sogenanntes Quick-Freeze-Verfahren¹⁴ erweisen. Denkbar wäre etwa, dass das BKA unmittelbar nach Eingang der Meldung seitens eines sozialen Netzwerks zu der zugehörigen IP-Adresse eine automatisierte Aufforderung an den entsprechenden Telekommunikationsanbieter übermittelt, woraufhin dieser die relevanten Daten zu der übermittelten IP-Adresse „einzufrieren“ hat. Sodann wird der gemeldete Inhalt auf seine strafrechtliche Relevanz hin überprüft und nur für den Fall, dass eine solche auch tatsächlich festgestellt werden kann, werden die zuvor gesicherten Daten durch das BKA bei dem Telekommunikationsanbieter tatsächlich angefordert.

Aufgrund der hohen Anzahl der zu erwartenden Meldungen wird dies zur Folge haben, dass künftig Daten von Nutzern bei den Telekommunikationsanbietern länger als bisher vorgehalten werden müssen. Im Vergleich zu einer umfassenden sogenannten Vorratsdatenspeicherung geschieht dies jedoch in einem deutlich reduzierteren Umfang und nicht anlasslos. Eine längere Speicherzeit erfolgt nur für solche Daten, welche den IP-Adressen der durch die sozialen Plattformen gemeldeten Inhalte zuzuordnen sind. Die grundrechtliche Eingriffsintensität ist demnach deutlich unterhalb der Schwelle einer umfassenden Vorratsdatenspeicherung anzusiedeln. Da auf diese Weise gewährleistet werden könnte, dass Daten bei den Telekommunikationsanbietern nur zu Vorgängen mit strafrechtlicher Relevanz abgefragt werden, bestehen seitens der Zentralstelle im Hinblick auf die grundrechtsrelevante Eingriffsintensität verfassungsrechtliche Bedenken nicht.

¹⁴ Zu vgl. S. 20 f. der gemeinsamen Stellungnahme der zivilgesellschaftlichen Organisationen ichbinhier e.V. und HateAid gGmbH zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes des BMJV, abrufbar unter: https://www.ichbinhier.eu/wp-content/uploads/2020/02/200217_Stellungnahme-ichbinhier-HateAid-NetzDG.pdf, abgerufen am 26.04.2020.



4. Über den Gesetzentwurf hinausgehende Aspekte

Der Gesetzentwurf nimmt mit der Einführung einer Meldepflicht *ein* Instrumentarium für die effektivere Bekämpfung der Hasskriminalität im Internet in den Blick. Er lässt indes andere, nicht minderbedeutende Ansatzpunkte für eine effektivere Strafverfolgung außer Acht.

Nach den Erfahrungen der ZAC NRW erweist sich vor allem das Auskunftsverhalten der Diensteanbieter als wesentliches Ermittlungshemmnis. Vor dem Hintergrund der unbestrittenen Komplexität der Rechtslage im internationalen Kontext der regelmäßig nicht in der Bundesrepublik ansässigen Diensteanbieter scheitert die Mehrzahl von Ermittlungsverfahren nicht am Fehlen einer Meldung respektive Strafanzeige, sondern an für die Identifizierung und Verfolgung von Tätern relevanten, indes nicht erteilten Auskünften der Anbieter. Die Strafverfolgungsbehörden sehen sich regelmäßig auf die internationale strafrechtliche Rechtshilfe verwiesen, die jedoch mit Blick auf die kurzen inländischen Speicherfristen ohne Vorratsdatenspeicherung und die durchschnittlich mehrmonatige Laufzeit solcher Ersuchen wenig erfolgversprechend ist.

Im Rahmen einer – nicht repräsentativen – statistischen Auswertung von mehr als 400 Vorgängen der ZAC NRW, die nicht zur Ermittlung tatverdächtiger Personen geführt haben, hat fast die Hälfte der bei der ZAC NRW eingegangenen Strafanzeigen für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens mangels Anfangsverdachts keine Veranlassung gegeben. Umgekehrt bedurfte es in den wegen Anfangsverdachts eingeleiteten Ermittlungsverfahren in fast jedem Fall der Mitwirkung der Anbieter sozialer Netzwerke.

Die durch die Anbieter sozialer Netzwerke nach § 5 Abs. 2 Satz 1 NetzDG zu bestellende empfangsberechtigte Person im Inland spielt in der Praxis der Auskunftersuchen keine nennenswerte Rolle. Denn die Zentralstelle ist jedenfalls bei den US-amerikanischen Plattformen in die jeweiligen elektronischen Auskunftsportale eingebunden. Die Auskunftssachverhalte werden daher schon aus Beschleunigungsgründen regelmäßig im unmittelbaren Geschäftsverkehr bearbeitet.

Soweit Ersuchen an US-amerikanische Plattformbetreiber erforderlich und sachgerecht waren, richteten sie sich im Wesentlichen an Twitter (69 % der Fälle), außerdem an Facebook (14 %), Google (14 %) und VKontakte (3 %).



Inhaltlich beantwortet wurden die Ersuchen vollumfänglich von Google, nur gelegentlich von Facebook. Im Übrigen sind die Ersuchen ergebnislos geblieben. Insgesamt wurde nur jedes zwanzigste Ersuchen mit Daten beauskunftet.

Das Problem des unter Hinweis auf die Rechtshilfesituation defizitären Auskunftsverhaltens der Anbieter sozialer Netzwerke und von Onlineplattformen ist bislang ungelöst. § 5 Absatz 2 Satz 2 NetzDG sieht beispielsweise eine lediglich formale Auskunftsverpflichtung der empfangsberechtigten Person sozialer Netzwerke binnen 48 Stunden vor. Eine inhaltliche Auskunft ist nicht vorgeschrieben und wird von der Mehrzahl der Netzwerke – wie ausgeführt – regelmäßig nicht erteilt. Ohne eine Pflicht zur umfassenden inhaltlichen Beauskunftung von Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden unter Zugrundelegung des Marktortprinzips steht zu besorgen, dass die auch bei Einführung der Meldepflicht in zahlreichen Fällen weiterhin erforderlichen Auskünfte der sozialen Netzwerke sich als fortdauerndes und wesentliches Hemmnis der Strafverfolgung erweisen werden.

Mit Blick auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDGÄndG-E)¹⁵ und die dort vorgenommenen Anpassungen des Gesetzes an unionsrechtliche Vorgaben (zu vgl. etwa § 3e NetzDGÄndG-E) zum Herkunftslandprinzip im Sinne des Art. 3 ECRL dürfte sich jedenfalls empfehlen, die Kapazitäten der internationalen strafrechtlichen Rechtshilfe nachhaltig zu erhöhen und nachdrücklich auf eine europäische Vereinheitlichung und Vereinfachung der Rechtsgrundlagen hinzuwirken.

Mit Besorgnis sieht die Zentralstelle erste Verdrängungseffekte einer stärkeren Ausübung des „digitalen Hausrechts“ durch die Plattformbetreiber und einer verstärkten Strafverfolgung. Manche strafrechtlich relevante Kommunikation verlagert sich bereits jetzt in soziale Medien, deren Bereitschaft zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden noch erheblich geringer ausgeprägt ist als bei US-amerikanischen Unternehmen und deren Herkunftsländer für Rechtshilfemaßnahmen deutscher Strafverfolgungsbehörden nur sehr eingeschränkt erreichbar sind.

¹⁵ Abrufbar unter https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Aenderung_NetzDG.pdf, abgerufen am 27.04.2020.



Hier ein wirkungsvolles Strafverfolgungsinstrumentarium zu etablieren, dürfte auch unter Geltung der Meldepflicht für strafbare Inhalte in sozialen Medien eine fortdauernde Herausforderung für die Ermittlungsbehörden bleiben.

Köln, 04.05.2020

gez. Hartmann
Oberstaatsanwalt als Hauptabteilungsleiter
Leiter der ZAC NRW