

Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität und zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)

Einführung

Reporter ohne Grenzen (RSF) unterstützt das Ziel der Bundesregierung, Hasskriminalität im Netz effektiver zu verfolgen und Betroffene besser zu schützen. Gewaltdrohungen und Einschüchterung von Journalistinnen und Journalisten im Netz stellen sowohl in Deutschland als auch international eine erhebliche Bedrohung für die Pressefreiheit dar. Insbesondere Journalistinnen und Medienschaffende aus unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen sind überdurchschnittlich häufig Hasskommentaren im Internet ausgesetzt (vgl. [Mozilla Internet Health Report 2019](#)). Dies stellt nicht nur einen Angriff auf die Psyche der Betroffenen dar, sondern zielt auch bewusst darauf ab, die Vielfalt der demokratischen Debatte zu beschränken. Diesem gesellschaftlichen Phänomen müssen effektive Maßnahmen entgegengesetzt werden, ohne jedoch Freiheitsrechte und den Datenschutz der Nutzerinnen und Nutzer, darunter auch den Medienschaffender, zu gefährden.

In der derzeitigen politischen Debatte über Chancen und Herausforderungen digitaler Netzwerke beobachten wir mit Sorge, dass der Verhinderung der Verbreitung rechtswidriger Inhalte teils eine wesentliche größere Bedeutung eingeräumt wird als dem Schutz der Informations- und Pressefreiheit. Leitfaden für die notwendige Regulierung (vgl. [RSF-Empfehlungen Regulierung 2.0](#)) der digitalen Informationsintermediäre sollte deren freiheitsstiftende Wirkung für eine auf das Internet ausgeweitete Öffentlichkeit sein.

Als international agierende Organisation zum Schutz der Pressefreiheit zeigt sich uns deren Stellenwert umso deutlicher in jenen Staaten, in denen die Internetfreiheit durch staatliche Kontrolle und Medienzensur eingeschränkt wird. Allzu bereitwillig ziehen diese Regime „westliche“ Vorbilder staatlicher Regulierung zur Rechtfertigung der Ausweitung digitaler Informationskontrolle heran (vgl. [RSF: UN-Anhörung: Kritik aufgreifen](#), [Justizia: The Digital Berlin Wall: How Germany \(Accidentally\) Created a Prototype for Global Online Censorship](#)). RSF unterstreicht daher die Notwendigkeit, die Implikationen nationaler Gesetzgebung für die internationale Normensetzung mit zu berücksichtigen.

Wir sehen es kritisch, dass die Bundesregierung nun mit zwei neuen Gesetzesvorhaben zusätzliche Regulierungsmaßnahmen einführen möchte, ohne die Wirkung des 2017 in Kraft getretenen Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) abschließend geprüft zu haben. Sowohl zur Zweckmäßigkeit des NetzDGs als auch zu möglicherweise daraus resultierenden Grundrechtseinschnitten (Stichwort Overblocking) liegen sehr unterschiedliche Bewertungen verschiedener Akteure vor, die zumeist nur einen

Teilausschnitt der Gesamtsituation abbilden. Uns vorliegende Eindrücke aus der Medienpraxis deuten auch auf eine mangelhafte Umsetzung bestehender Möglichkeiten der Strafverfolgung im Bereich der Hasskriminalität hin.

Zwar begrüßen wir einzelne Neuerungen, darunter die im Entwurf zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes vorgesehene Einführung von Widerspruchsrechten und erweiterten Anforderungen an die Transparenzberichte der Informationsintermediäre. Insgesamt sieht RSF jedoch deutlichen Nachbesserungsbedarf, insbesondere innerhalb des Entwurfs zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität, in Hinblick auf den Schutz sensibler Daten Medienschaffender und deren Quellen.

Im Einzelnen

1. Zeitliche Abfolge

Wir sehen die Vorziehung der Gesetzgebungsverfahren vor die Veröffentlichung der angekündigten wissenschaftlichen **Evaluierung** des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes kritisch; deren Ergebnisse sollten unbedingt **in die medienöffentliche und parlamentarische Debatte einfließen**. Die bisher von den Informationsintermediären veröffentlichten Transparenzberichte ermöglichen weder belastbare Aussagen über Veränderungen des Nutzerverhaltens im Sinne des NetzDG, noch über mögliches „Overblocking“, also die vorauseilende Löschung von der Meinungs- und Pressefreiheit gedeckter Inhalte.

2. Hervorzuhebende Punkte aus dem Regierungsentwurf zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Hasskriminalität

2a Wahrung rechtsstaatlicher Verfahren im Umgang mit rechtswidrigen Inhalten

Eine Bedrohung freiheitlicher Grundrechte sehen wir unverändert darin, dass die **Beurteilung der Grenzen der Informations- und Meinungsfreiheit weitgehend in die Verantwortung privater Unternehmen** fällt. Mit der Ausleitung von Nutzerdaten an das BKA bzw. in zweiter Instanz an die Landeskriminalämter nach Feststellung eines Straftatverdachts durch private „Content Moderation“ riskiert die Bundesregierung die Einführung einer Verdachtsdatenbank inklusive großer Datenmengen, die nach rechtsstaatlichen Standards nicht hätten erhoben werden dürfen. Die „Content Moderators“, die oft unter prekären Bedingungen für Subunternehmen der Informationsintermediäre arbeiten, treffen unter großem Zeitdruck und ohne juristische Ausbildung Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit bzw. Vereinbarkeit von Inhalten mit den plattformeigenen Standards. Ihnen letztlich die Feststellung eines Anfangsverdachts aufzuerlegen, die zur direkten Übertragung sensibler Daten von Nutzerinnen und Nutzern führt, widerspricht rechtsstaatlichen Standards.

Absolute Mindestvoraussetzung sind daher **konkrete Löschfristen** für solche Daten, aus denen kein Verfahren hervorgeht. Um den Anforderungen eines demokratischen Rechtsstaates zu genügen, muss die strafrechtliche Prüfung gemeldeter Inhalte Staatsanwaltschaften obliegen. Die Prüfung des gemeldeten Inhaltes muss zudem **vor** der Ausleitung schutzwürdiger Daten wie der IP-Adresse und Portnummern erfolgen.

Wir unterstützen daher den [Vorschlag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für ein mehrstufiges Meldeverfahren](#), das eine **Vorprüfung anonymisierter gemeldeter Inhalte** und erst im zweiten Schritt die Anfrage in einem „Quick Freeze“-Verfahren gesicherter schutzwürdiger Daten vorsieht.

2b Berufsgeheimnisträger- und Quellenschutz

Auch wenn wir die dem Regierungsentwurf hinzugefügte Einschränkung der Möglichkeit der Passwortherausgabe auf besonders schwere Straftaten und unter Richtervorbehalt begrüßen, fordern wir die Präzisierung des Textes im Sinne eines eindeutigen Schutzes von Medienschaffenden. Angesichts der in der DSGVO vorgeschriebenen verschlüsselten Speicherung von Passwörtern durch die Telemediendienstanbieter ist der Mehrwert der Herausgabe von Passwörtern für Ermittlungen ohnehin fraglich. Der Zugriff auf unverschlüsselte Passwörter von Medienschaffenden würde den Quellenschutz grundsätzlich in Frage stellen. Allein die Befürchtung eines solchen Szenarios könnte negative Auswirkungen auf die Bereitschaft von Informantinnen und Informanten zur Herausgabe kritischer Informationen an Medienschaffende haben. Der **Zugriff auf Passwörter von Berufsgeheimnisträgern wie Journalistinnen und Journalisten muss deshalb eindeutig ausgeschlossen** sein.

Schon die Sorge davor, dass Passwörter, Standort- und Nutzungsdaten, wie beispielsweise der Suchverlauf, an Ermittlungsbehörden herausgegeben werden könnten, droht die journalistische Freiheit unabhängiger Recherche und Berichterstattung zu gefährden. Auch die wenig konkrete Erweiterung des Straftatbestands der Billigung zukünftiger Taten erscheint in Hinblick auf eine mögliche Selbstzensur Medienschaffender und im Kontext des Whistleblower-Schutzes problematisch.

2c Erhöhter Schutz von Medienschaffenden

RSF begrüßt die erleichterte Erwirkung einer Auskunftssperre persönlicher Daten aus dem Melderegister als willkommene Neuerung im Hinblick auf den Schutz von Medienschaffenden und weiteren zunehmend gefährdeten Gruppen. Die Statistiken zu Gewaltdrohungen im Internet wie auch gewalttätigen Übergriffen auf Journalistinnen und Journalisten (vgl. [RSF: Nahaufnahme Deutschland 2020](#)) unterstreichen die Schutzwürdigkeit der Berufsgruppe. Dennoch wurde Medienschaffenden die Erwirkung einer Auskunftssperre gemäß Paragraph 51 des Bundesmeldegesetzes immer wieder verwehrt (vgl. [Welt: Leipziger Richter stärken Rechte von Journalisten beim Schutz der privaten Adresse](#)). Wir betonen daher die Notwendigkeit der Anerkennung der besonderen

Schutzwürdigkeit der Berufsgruppe und schlagen vor, **Journalistinnen und Journalisten**, unabhängig von einer individuell nachzuweisenden aktuellen Bedrohungslage, **explizit als zu schützende Berufsgruppe zu nennen**.

3. Hervorzuhebende Punkte aus dem Regierungsentwurf zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes

3a Widerspruchsrechte für Nutzer*innen und Umgang mit Beschwerden

Wir begrüßen die bereits in unseren [Empfehlungen von 2018](#) geforderte Einführung eines Widerspruchsrechts für Nutzerinnen und Nutzer. Als informationelle Grundversorger der Gesellschaft kommen den Informationsintermediären besondere Sorgfaltspflichten zu. Dazu gehört eine größere Transparenz der Unternehmen gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern, damit für diese nachvollziehbar ist, wie Entscheidungen bei der Moderation einzelner Inhalte erfolgt sind. Zentral sind dabei auch **nutzerfreundliche Widerspruchsmöglichkeiten**. Zu Unrecht gelöschte Inhalte müssen wiederherstellbar sein (Put-back-Verfahren). Darüber hinaus bekräftigen wir unsere Empfehlung von 2018, eine **unabhängige Aufsicht** zur übergeordneten Kontrolle und Entwicklung von Leitlinien einzuführen.

3b Erweiterte Auskunftspflichten der Informationsintermediäre / Transparenzberichte

Der Gesetzesentwurf sieht zusätzliche Transparenzpflichten der Informationsintermediäre vor. Grundsätzlich halten wir eine **erhöhte Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Transparenzberichte** für notwendig. Das gilt vor allem mit Blick auf Daten zu Meldungen sowie erfolgten Löschungen, deren Begründungen sowie die Erweiterung um Berichtspflichten zu wiederhergestellten Inhalten (→ Put-back-Verfahren).

Für Bedenken sorgte die im Referentenentwurf vorgesehene Einbindung von Erkenntnissen über „Opfer-“ und „Tätergruppen“ und der damit verbundenen Sorge vor der Schaffung von (nach soziodemografischen Kategorien geordneten) Nutzerregistern. Der Regierungsentwurf präzisiert nun, dass die angeforderten Transparenzberichte Angaben enthalten sollen, „ob und inwieweit Kreisen der Wissenschaft und Forschung [...] Zugang [...] gewährt wurde, um ihnen eine anonymisierte Analyse zu ermöglichen“. RSF begrüßt diese Änderung, mahnt aber dennoch zu äußerster Vorsicht in der Methodik der Erhebung und Speicherung solch höchst sensibler Daten.

Wir verweisen überdies auf unsere [bestehenden Empfehlungen](#) zur schrittweisen Erarbeitung einer Regulierung automatisierter Entscheidungssysteme. Diese sollte an tieferegehende unabhängige Forschung gebunden sein, die sowohl finanzielle Förderung als auch technischen Zugang über Programmschnittstellen voraussetzt. Letztlich sollte die neue Regulierung in diesem Bereich Nutzerinnen und Nutzer befähigen, informierte Entscheidungen über die Verarbeitung der eigenen Daten zu treffen und selbst zu steuern, nach welchen Kriterien Inhalte angezeigt werden. Eine Verpflichtung der Anbieter zur

proaktiven Filterung von Beiträgen zur Erkennung oder sogar zur KI-gesteuerten Löschung rechtswidriger Inhalte muss dagegen ausgeschlossen werden.

4. Abschließende Kommentare

Wahrung der Menschenrechte: Nationale Regulierung im internationalen Kontext

Zahlreiche autoritäre und unfreie Staaten haben unter Berufung auf das NetzDG bereits Gesetze erlassen, die dazu geführt haben, die staatliche Zensur des Internets zu verschärfen (vgl. [Reporter ohne Grenzen: UN-Anhörung: Kritik aufgreifen](#), [Justizia: The Digital Berlin Wall: How Germany \(Accidentally\) Created a Prototype for Global Online Censorship](#)). Auch wenn Regulierungsmaßnahmen der deutschen Bundesregierung eine andere Zielrichtung haben, ist deren internationale Wirkung ein Nebeneffekt, der im Gesetzgebungsverfahren mitgedacht werden muss. Wir bekräftigen deshalb unsere Empfehlung, **nationale Standards an internationale menschenrechtliche Vorgaben zu binden** und **internationale Standards für menschenrechtskonforme Regulierung von Informationsintermediären** zu erarbeiten.

Leider stellen aktuelle europäische Regulierungsansätze, beispielsweise einer automatisierten Vorabfilterung von Inhalten im Rahmen der Gesetzgebung gegen terroristische Inhalte im Internet in Kombination mit schwammigen Begrifflichkeiten in Bezug auf „terroristische Inhalte“, ein [unverhältnismäßiges Risiko für die Informations- und Pressefreiheit](#) dar. Auch auf europäischer Ebene ist daher der Einsatz der Bundesregierung für eine verhältnismäßige und grundrechtswahrende Regulierung gefragt. Sie sollte die in der zweiten Jahreshälfte anstehende deutsche Ratspräsidentschaft als Chance nutzen und mit Blick auf den Digital Services Act eine freiheits- und menschenrechtskonforme Regulierung der Informationsintermediäre vorantreiben.

Kontakt

Lisa Dittmer
Referentin für Internetfreiheit, Reporter ohne Grenzen
Mail: ld@reporter-ohne-grenzen.de
Telefon: +49 30 60 98 95 33 40

Literaturnachweise

BfDI 2020. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität.

https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Transparenz/Stellungnahmen/2020/Stellungnahme_Gesetz_Bek%C3%A4mpfung_Hasskriminalit%C3%A4t.html?nn=12818400

Jacob Mchangama und Joelle Fiss, Justizia 2019. The Digital Berlin Wall: How Germany (Accidentally) Created a Prototype for Global Online Censorship.

http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/11/Analyse_The-Digital-Berlin-Wall-How-Germany-Accidentally-Created-a-Prototype-for-Global-Online-Censorship.pdf

Mozilla Internet Health Report 2019. Den meisten Hass im Netz bekommen Journalistinnen ab.

<https://internethealthreport.org/2019/den-meisten-hass-im-netz-bekommen-journalistinnen-ab/?lang=de>

Reporter ohne Grenzen 2018. Regulierung 2.0: Empfehlungen von Reporter ohne Grenzen Deutschland an die deutsche Bundesregierung und den Deutschen Bundestag.

https://www.reporter-ohne-grenzen.de/uploads/tx_ifnews/media/Reporter-ohne-Grenzen_Regulierung-2.0-Langfassung.pdf

Reporter ohne Grenzen 2018. UN-Anhörung: Kritik aufgreifen.

<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/deutschland/alle-meldungen/meldung/un-anhoerung-kritik-aufgreifen/>

Reporter ohne Grenzen 2020. Nahaufnahme Deutschland: Pressefreiheit im Überblick.

<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/nahaufnahme/2020/>

Reporter ohne Grenzen 2020. Pressefreiheit bei TERREG berücksichtigen.

<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/pressefreiheit-bei-terreg-beruecksichtigen/>

Uwe Müller, Welt 2018. Leipziger Richter stärken Rechte von Journalisten beim Schutz der privaten Adresse.

<https://investigativ.welt.de/2018/11/12/leipziger-richter-staerken-rechte-von-journalisten-beim-schutz-der-privaten-adresse/>