

**BDZV Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.
VDZ Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V.**

Stellungnahme

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und
der Hasskriminalität vom 18. Dezember 2019**

(Stand 17. Januar 2020)

Der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) ist der Dachverband der deutschen Zeitschriftenverlage. Die Mitgliedsverlage des VDZ geben insgesamt über 6000 Zeitschriftentitel in gedruckter Form und digitalen Varianten heraus und verkörpern damit rund 90 % des deutschen Zeitschriftenmarktes. Über 95 % der VDZ-Mitglieder sind kleine oder mittlere Unternehmen.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) ist die Spitzenorganisation der Zeitungsverlage in Deutschland. Über seine elf Landesverbände sind dem BDZV mehr als 300 Tageszeitungen sowie 14 Wochenzeitungen einschließlich der zugehörigen Online-Angebote angeschlossen. Gemessen am Umsatz repräsentieren die BDZV-Mitgliedsverlage 85 % des deutschen Zeitungsmarktes.

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität – RefE – betrifft in mehrfacher Hinsicht die Arbeit und Freiheit der gedruckten wie digitalen Zeitungs- und Zeitschriftenpresse. So sieht der Entwurf Verschärfungen des auch für die Redaktionen der Presse geltenden kommunikationsbezogenen Strafrechts vor und dehnt weitreichende Befugnisse insbesondere von Strafverfolgungsorganen nach StPO, BKAG und TMG auch auf redaktionelle Telemedien und damit auf die digitale Press aus.

Vor diesem Hintergrund haben wir folgende Anmerkungen zum Referentenentwurf.

I. Änderung des Strafgesetzbuches (Artikel 1 RefE)

1. Änderung des § 140 StGB (Art. 1 Nr. 4 RefE)

Die Strafbarkeit der öffentlichen oder pressemäßigen Billigung von Straftaten ist durch § 140 StGB bislang auf Fälle beschränkt, in denen sich die Tathandlung auf eine in der Vergangenheit rechtswidrig begangene oder in strafbarer Weise versuchte Tat bezieht. Der Referentenentwurf beschränkt das Erfordernis einer solchen Bezugstat auf die Belohnungsalternative, so dass sich nach § 140 Nr. 2 StGB in der Fassung des Referentenentwurfes – § 140 Nr. 2 StGB-RefE – auch strafbar macht, wer zukünftige, nicht

näher konkretisierte und vollends ausbleibende Straftaten aus dem Katalog des § 140 StGB billigt.

Damit erhält der Tatbestand eine problematische Weite und Unbestimmtheit, bei der nicht mehr sichergestellt zu sein scheint, dass nur strafwürdiges Kommunikationsunrecht erfasst wird, sondern vielmehr ein unangemessenes Risiko ausufernder und die Kommunikationsfreiheit gefährlich einengender Auslegung entsteht.

2. Änderung des § 185 StGB (Art. 1 Nr. 5 RefE)

§ 185 StGB stellt eine zentrale strafbewehrte Schranke redaktioneller Pressefreiheit dar, deren Auslegung über die Grenze zwischen zulässiger abwertender Kritik und unzulässiger, strafbarer Beleidigung (Schmähkritik) entscheidet. Der Referentenentwurf lässt diesen Tatbestand zu Recht unberührt. Er verdoppelt allerdings die Strafdrohung für eine Beleidigung auch in der gedruckten oder digitalen Presse im Höchstmaß von einem auf zwei Jahre Gefängnis.

§ 185 StGB bestraft de lege lata als Beleidigung rein kommunikative rechtswidrige Angriffe auf die Ehre eines anderen mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr und erhöht den Strafrahmen auf bis zu zwei Jahre nur für mittels einer Tätlichkeit begangene Beleidigungen. § 185 StGB-RefE stellt eine öffentliche oder durch Verbreiten von Schriften begangene Beleidigung der tätlichen Beleidigung gleich und erhöht damit die Strafdrohung für Beleidigungen auch durch die Presse von einem auf zwei Jahre. Für diese Erhöhung der Strafdrohung gegenüber Redaktionen und Verlagen können wir keinen Anlass und keinen nachvollziehbaren Grund erkennen.

Generell ist auch in diesem Fall nicht erkennbar, wie eine Erhöhung des gesetzlichen Strafrahmens die Rechtsdurchsetzung verbessern soll, wenn die tatsächliche Strafverfolgung den existierenden Strafrahmen nicht ausschöpft. Davon, dass eine einjährige Gefängnisstrafe für rein kommunikative (nicht-tätliche) Beleidigungen als Strafe nicht genüge, kann erst dann gesprochen werden, wenn die Ausurteilung und der Vollzug dieser Höchststrafe wirkungslos bleiben.

3. Änderung des § 188 StGB (Art. 1 Nr. 6 RefE)

§ 188 StGB erhöht für funktionsbezogene üble Nachreden und Verleumdungen von Personen, die „im politischen Leben des Volkes stehen“, das Mindeststrafmaß von Geldstrafe (§ 186 StGB) auf Freiheitsstrafe von 3 bzw. 6 Monate; das Höchstmaß ist jeweils 5 Jahre Freiheitsstrafe. § 188 Abs. 1 StGB-RefE soll durch eine Ergänzung um den Satz „Das politische Leben des Volkes reicht bis hin zur kommunalen Ebene“ sicherstellen, dass auch Kommunalpolitiker durch diese Norm geschützt werden.

Politiker und Amtsträger im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden haben gleichermaßen ein Recht auf den Schutz ihrer Ehre gegen üble Nachreden und Verleumdungen. Es bleibt allerdings unverändert fraglich, ob § 188 StGB mit einem besonderen Ehrenschutz für Politiker im Bereich der Kritik durch nicht erwiesene negative Tatsachenbehauptungen überhaupt ein sinnvolles Instrument des strafrechtlichen Ehrenschutzes ist. Es entspricht der übereinstimmenden Interpretation der grundgesetzlichen wie

europäischen Grundrechtsverbürgungen durch das Bundesverfassungsgericht und europäische Gerichte, dass Politiker im Bereich der Auseinandersetzung über Angelegenheit von öffentlichem Interesse in besonderem Maße Kritik zu dulden haben. Damit scheint eine Strafnorm, die funktionsbezogene rechtswidrige negative Tatsachenbehauptungen über Politiker mit einer erhöhten Strafe bedroht, jedenfalls nicht ohne Weiteres im Einklang zu stehen.

Von der Frage eines besonderen Ehrschutzes für Politiker zu unterscheiden ist, dass üble Nachreden und Verleumdungen von Politikern im Internet oder in der Presse de lege lata nach § 186 Var. 2 und § 187 Var. 2 StGB mit Freiheitsstrafe von bis zu 2 bzw. 5 Jahren bedroht werden. Wiederum gilt – wie schon zu § 185 StGB –, dass nicht ersichtlich ist, wieso die Strafgerichte mit diesen Strafen nicht in der Lage sein sollten, Schmähungen von Politikern aller Ebenen angemessen zu ahnden.

II. Änderung der Strafprozessordnung (Artikel 2 RefE) und des BKAG (Artikel 3 RefE)

§ 100g StPO-RefE erstreckt die Erhebungsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörde auf die Nutzungsdaten aller Telemedien geschäftsmäßiger Anbieter. § 100j StPO-RefE verpflichtet alle geschäftsmäßigen Telemedienangebote, die Bestandsdaten ihrer Nutzer i. S. v. § 14 Abs. 1 TMG unter Einschluss von Zugangskennungen und Passwörtern (§ 100j Abs. 1 S. 2) herauszugeben. § 10 BKAG-RefE führt entsprechende Zugriffsrechte auf Bestandsdaten der Nutzer und ihre Passwörter für das BKA ein.

Mit der Erfassung aller geschäftsmäßigen Telemedien werden auch alle Angebote digitaler Presse erfasst, die digitale Zeitungs- und Zeitschriftenangebote als Telemedien für Leser und damit Nutzer i. S. der §§ 14, 15 TMG bereithalten. Nutzer in diesem Sinne sind jedenfalls alle registrierten Leser und Abonnenten digitaler Presse, aber auch Leser, die digitale Kommentare zu Artikeln verfassen oder an publikationsbezogenen Foren teilnehmen. Es dürften selbst Daten nicht registrierter Leser offener Websites erfasst werden, denn auch bei dieser Nutzung der redaktionellen Telemedien entstehen Nutzungsdaten.

1. Keine Ausdehnung auf digitale Presseangebote, die weder Telekommunikationsdienste verdrängen noch auch nur entfernt ein funktionales Äquivalent dazu darstellen

Wir halten es für verfehlt und unangemessen, die Datenausforschungsbefugnisse der §§ 100g, 100j StPO-RefE und des § 10 BKAG-RefE auf Nutzungsformen digitaler Presse zu erstrecken.

Es handelt sich bei der digitalen Presse keinesfalls um Telemedien i. S. der Begründung des RefE, der die Ausdehnung der Eingriffe ausdrücklich mit der Beobachtung begründet, „dass Telemediendienste zunehmend die klassischen Telekommunikationsdienste verdrängen“ und als Beispiele für solche Substitute soziale Netzwerke, Plattformen und Chats nennt (einschließlich Zitat S. 26 RefE, Zu Nummer 2).

Es erscheint verständlich, wenn digitale Dienste, „die funktional ein Äquivalent zu Telekommunikationsdiensten darstellen“ (Begr., S. 26 RefE), erfasst werden sollen. Genau

das ist aber digitale Presse nicht. Weder verdrängen digitale Pressangebote klassische Telekommunikationsdienste noch sind sie deren funktionales Äquivalent. Wenn der Referentenentwurf nun dennoch die Befugnisse verdeckter Datenerhebung auf alle Telemedien und damit auch auf Presseangebote erstreckt, handelt es sich um eine expansive Ausdehnung der Ausforschungsbefugnisse letztlich auf das Leseverhalten der Bürger und den Gebrauch ihrer Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit.

Die Regelung ist demnach auf solche Telemedien zu begrenzen, die, wie die Begründung selbst treffend ausführt, „funktional ein Äquivalent zu Telekommunikationsdiensten darstellen“.

2. Änderung des § 100g iVm § 101a StPO (Art. 2 Nr. 2 u. Nr. 4 RefE)

§ 100g StPO-RefE erfasst mit Absatz 1 Satz 2 erstmals Nutzungsdaten, die von Telemedienanbietern vorgehalten werden. Verlage, die digitale Pressangebote anbieten, werden von dieser Regelung also unterschiedslos erfasst. Das bedeutet, dass Strafverfolgungsbehörden ein umfassender Zugriff auf Nutzungsdaten von Lesern und Abonnenten digitaler Zeitschriften und Zeitungen sowie auf Foren, Leserkommentare und sonstige Daten ermöglicht wird. Diese Angebote und ihre ungehinderte Nutzung spielen jedoch für die freie Meinungsbildung und die Arbeit der Presseverlage eine zentrale Rolle, die durch die Zugriffsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden in Frage gestellt wird.

Der Eingriff in die Integrität und Freiheit der Pressennutzung und Meinungsbildung wird dadurch erhöht, dass die im Grundsatz durch § 101a Absatz 6 StPO-RefE vorgesehene Benachrichtigung betroffener Nutzer gemäß § 101a Absatz 6 i. V. m. § 101 Abs. 4 Satz 2 bis 5 und Abs. 5 bis 7 StPO in einer praktische letztlich unübersehbaren Zahl von Fällen auch endgültig unterbleiben kann. Es ist nachvollziehbar und richtig, dass eine Benachrichtigung solange zurückgestellt wird, wie dadurch der Untersuchungszweck, Leib oder Leben von Menschen oder bedeutende Rechtsgüter gefährdet würden (§ 101 Abs. 5 StPO). Bei praktisch allen Maßnahmen wird aber irgendwann der Zeitpunkt kommen, in dem der Mitteilung keine derartigen Gründe mehr entgegenstehen. Dennoch sehen verschiedene Normen das endgültige Absehen von einer Benachrichtigung vor (§ 101 Abs. 4 S. 3, 4 und 5, Abs. 6 S. 3). Damit bleibt nicht nur die Ausforschung unbekannt, sondern kann auch keine rechtliche Überprüfung der Maßnahme verlangt werden. Es ist darauf zu bestehen, dass nach dem Wegfall entgegenstehender Gründe i. S. von § 101 Abs. 5 StPO auch dann eine Information der Betroffenen erfolgen muss, wenn seit der Maßnahme erhebliche Zeit verstrichen ist.

Im Falle digitaler Presse kommt hinzu, dass die staatliche Ausforschung der Nutzungsdaten von Lesern, Abonnenten und Leserkommentatoren nicht nur die Grundrechte dieser Nutzer, sondern auch das Grundrecht der Pressefreiheit der Presseverlage beeinträchtigt. Die Pressefreiheit reicht bis zur Verbreitung der redaktionellen Produkte an Leser, und sie wird verkürzt, wenn der Staat den Verlag zwingt, Daten über die Nutzung seiner Produkte und über Leserkommentatoren herauszugeben. Deshalb müsste, wenn Presseangebote erfasst werden sollten, auch den Presseverlagen als Telemedienanbietern selbst Rechtsschutz gegen die fraglichen Maßnahmen ermöglicht werden. Eine heimliche Ausforschung digitaler Pressennutzung, die nicht einmal nach dem Wegfall einer Gefährdung des Verfahrens oder

von Leib und Leben etc. bekannt wird, erscheint in keiner Hinsicht ein angemessenes Ermittlungsinstrument zu sein.

3. Änderung des § 100j StPO (Art. 2 Nr. 3 RefE) und des § 10 BKAG (Art. 3 RefE)

a) § 100j StPO-RefE verpflichtet alle geschäftsmäßigen Telemedienanbieter zu einer Bestandsdatenauskunft, die einem Richtervorbehalt nur insoweit unterliegt, als Zugangsdaten zu Nutzeraccounts etc. wie bspw. Passwörter herausverlangt werden (§ 100j Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Satz 2). Damit sind auch alle digitalen Presseangebote zu Auskünften über ihre Nutzer und also Leser etc. verpflichtet, was aus den unter 2. erläuterten Gründen abzulehnen ist. Der Anwendungsbereich ist auf Telemediendienste zu beschränken, die funktional ein Äquivalent zu Telekommunikationsdiensten darstellen.

Auch die durch § 100j Abs. 4 im Verhältnis zu § 101a Abs. 6 nochmals erweiterten Möglichkeiten, von einer Benachrichtigung über die verdeckte Bestandsdatenerhebung auch dann endgültig abzusehen, wenn es keine Gefahren mehr für das Verfahren, für Leib oder Leben etc. gibt, sind abzulehnen. Nur mit der nachträglichen Information über die verdeckten Maßnahmen und die Möglichkeit ihrer rechtlichen Überprüfung können die betroffenen Grundrechte hinreichend gewährleistet werden.

b) § 10 Abs. 1 Satz 2 BKAG-RefE verpflichtet alle Telemedienanbieter zu einer – § 100j StPO-RefE entsprechenden – Bestandsdatenauskunft gegenüber dem Bundeskriminalamt. Wiederum besteht ein Richtervorbehalt nur im Falle der Auskunft über Passwörter (§ 10 Abs. 3 BKAG-RefE). Auch hier gilt aus den zu 2. genannten Gründen, dass die Regelung auf solche Telemediendienste zu beschränken ist, die funktional ein Äquivalent zu Telekommunikationsdiensten darstellen.

§ 10 Abs. 4 BKAG-RefE erlaubt wie § 100j Abs. 4 StPO-RefE das endgültige Unterbleiben einer Benachrichtigung betroffener Nutzer auch dann, wenn keine Gefahr mehr für das Verfahren, Leib oder Leben etc. besteht. Das ist abzulehnen (siehe soeben a).

4. Änderung des § 160a StPO überfällig – Schutz der Presse- und Medienangehörigen nach wie vor unzureichend, auch gegenüber Bestands- und Nutzungsdatenerhebung

Bei der Erhebung von Nutzungs- und Bestandsdaten nach §100g und § 100j StPO handelt es sich um Ermittlungsmaßnahmen, die sich auch gegen zeugnisverweigerungsberechtigte Presse- und Medienangehörige i. S. d. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO richten können. Der damit geltende Schutz nur des § 160a Abs. 2 StPO – und nicht des § 160a Abs. 1 StPO – ist unverändert unzureichend. Er beschränkt sich letztlich auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung und bietet damit keinen verlässlichen und robusten Vertrauensschutz wie ihn § 160a Abs. 1 StPO anderen Berufsheimnisträgern wie etwa Abgeordneten und Rechtsanwälten gewährt. Danach sind Ermittlungsmaßnahmen ausschließlich im Falle des Absatz 4 und damit nur dann zulässig, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass die zeugnisverweigerungsberechtigte Person in die Tat verstrickt ist, d. h., an der Tat oder an einer Datenhehlerei, Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei beteiligt ist. Allein dieser Schutz ist auch für Presseangehörige richtig und die dementsprechende Änderung des § 160a StPO überfällig. Es gibt keinen nachvollziehbaren Grund, Presse- und Medienangehörige in dieser Frage schlechter zu stellen.

Der Referentenentwurf sollte deshalb um eine Änderung des § 160a StPO dergestalt ergänzt werden, dass § 160a Abs. 1 Satz 1 StPO um „Nummer 5“ ergänzt und dementsprechend die „Nummer 5“ in § 160a Abs. 2 Satz 1 StPO gestrichen wird.

III. Änderung des Telemediengesetzes (Artikel 4 RefE)

§ 15a Abs. 5 TMG-RefE verpflichtet alle digitalen Zeitungs- oder Zeitschriftenangebote mit mehr als 100.000 Abonnenten oder sonstigen Lesern, eine elektronische Schnittstelle für Auskunftsverlangen zu den gespeicherten Nutzungsdaten ihrer Leser vorzuhalten. Diese Regelung zeigt erneut, dass eine undifferenzierte Ausdehnung telekommunikations-spezifischer Auskunftsverpflichtungen auf die digitale Presse nicht angemessen ist. Es erscheint vielmehr als unangemessene Beschränkung des Grundrechts der Pressefreiheit, Zeitungs- und Zeitschriftenpublikationen zur Einrichtung einer technischen Schnittstelle zu verpflichten, die Strafverfolgungs-, Verfassungsschutz- und Polizei- sowie Ordnungs-behörden für die verdeckte Ausforschung des Leseverhaltens von Abonnenten und sonstigen Lesern bzw. Leserkommentatoren zur Verfügung steht. Das gilt auch schon für die Ausforschung der Bestands- und Nutzungsdaten der Leser, die für sich genommen vielfach Rückschlüsse auf das Leseverhalten zulassen werden.

Ebenfalls unangemessen ist die Verpflichtung der Verlage, die Kosten für die Einrichtung einer solchen Schnittstelle zu tragen.

IV. Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (Artikel 5 RefE)

1. Die weitere Intensivierung der Inpflichtnahme großer allgemeiner sozialer Netzwerke für die Durchsetzung kommunikationsbezogener Strafrechtsnormen durch Art. 5 RefE macht es zunächst noch wichtiger, dass die qualitativen und quantitativen Eingrenzungen des Anwendungsbereiches dieser Verpflichtungen in § 1 und § 2 NDG unbedingt beibehalten und keinesfalls gelockert werden.

Zum einen ist es zum Schutz der Pressefreiheit unverzichtbar, dass der explizite Ausschluss von Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten nach § 1 Abs. 1 Satz 2 NDG erhalten bleibt. Das Gleiche gilt für die ebenfalls qualitative Begrenzung des Anwendungsbereiches durch § 1 Abs. 1 Satz 3 NDG, der solche Plattformen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausschließt, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind.

Ebenfalls unverzichtbar ist die quantitative Begrenzung des § 1 Abs. 2 NDG in der Fassung des Referentenentwurfes, nach der die §§ 2 bis 3a und damit sowohl das bestehende Inhaltskontroll- und Entfernungsregime ebenso wie die neue Meldepflicht auf all diejenigen sozialen Netzwerke keine Anwendung findet, die weniger als zwei Millionen registrierte Nutzer haben.

2. Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz hat ein Regime zur Durchsetzung strafrechtlicher Kommunikationsschranken für große soziale Netzwerke eingeführt, das mit dieser

qualitativen und quantitativen Begrenzung noch erträglich erscheint, gleichwohl aber erheblichen Bedenken begegnet (vgl. Stellungnahme von BDZV und VDZ vom 8. Juni 2017).

Das System zur Überprüfung und Entfernung bzw. Sperrung strafrechtswidriger Äußerungen wird nun durch eine Meldepflicht (§3a NDG-RefE) an das Bundeskriminalamt erweitert, die die Anbieter sozialer Netzwerke zu Verwaltungshelfern der staatlichen Strafverfolgungsorgane macht. Die Anbieter werden verpflichtet, all diejenigen Veröffentlichungen auf ihrer Plattform, die sie nach einer Beschwerde hin überprüft und wegen der Annahme eines rechtswidrigen Verstoßes gegen ein Strafgesetz aus dem Katalogs des § 1 Abs. 3 NDG gesperrt bzw. gelöscht haben, nach der Entfernung oder Sperrung anhand des engeren Straftatenkatalogs des § 3a Abs. 2 Nr. 3 NDG-RefE einer weiteren strafrechtlichen Bewertung unterziehen und im Falle des Verdachts des Vorliegens einer Straftat aus diesem engeren Katalog dem Bundeskriminalamt zu übermitteln.

Geht es bei der Verpflichtung zur Einrichtung eines Regimes zur Löschung bzw. Sperrung strafrechtswidriger Inhalte noch um die Beendigung eines strafbaren Verhaltens Dritter auf der Plattform des Anbieters, ist die Verpflichtung zu einer Entscheidung über einen hinreichenden Verdacht bestimmter Straftaten im Verein mit der Dokumentation und der Meldung an die Kriminalpolizei eine recht zweifelsfreie funktionale Privatisierung von Strafverfolgung. Es bestehen erhebliche Bedenken, dass eine solche Inpflichtnahme privater Kommunikationsplattformbetreiber der richtige Weg ist, um die geltenden strafrechtlichen Schranken öffentlicher Kommunikation in angemessener Weise anzuwenden und durchzusetzen.

VDZ
www.vdz.de

BDZV
www.bdzv.de