

# Rechtliche Handlungsoptionen: Öffentliches Recht

---

*Ulrike Lembke*

Neben der Möglichkeit, digitale Gewalt als Straftat anzuzeigen oder zivilrechtlich gegen eine solche Rechtsverletzung vorzugehen, gibt es auch im Öffentlichen Recht<sup>1</sup> einige wenige Regelungen, die auf digitale Gewalt bezogen werden können. Strafrecht legt fest, welche Rechtsverletzungen eine Straftat darstellen und wie diese bestraft und verfolgt werden. Zivilrecht regelt Ansprüche und Verpflichtungen zwischen Privaten. Öffentliches Recht umfasst die hoheitlichen staatlichen Aufgaben, Pflichten und Befugnisse und deren konkrete Ausübung. In Bezug auf digitale Gewalt ist zum einen der oben<sup>2</sup> beschriebene grund- und menschenrechtliche Schutzrahmen ein relevanter Teil des Öffentlichen Rechts. Die aus der Verfassung und den Menschenrechtsverträgen resultierende staatliche Pflicht zum effektiven Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in all ihren Formen ist die Grundlage für alles staatliche Handeln in diesem Bereich. Sie ist daher auch Richtschnur für Entscheidungen der Zivilgerichte oder Strafverfolgungsorgane.

Zum anderen gibt es konkrete gesetzliche Pflichten staatlicher Behörden, die auch auf digitale Gewalt bezogen werden können bzw. müssen. Der Vorteil möglicher Handlungsoptionen im Öffentlichen Recht liegt vor allem in der Rechtsmobilisierung – die Betroffenen müssen nicht wie im Zivilrecht selbst die gesamte Rechtsverfolgung stemmen und es muss auch nicht gleich die Staatsanwaltschaft eingeschaltet werden, welche überdies zunächst nur Individuen verfolgt, nicht aber Strukturen ändern kann. Präventive öffentlichrechtliche Strukturen wie der Jugendmedienschutz brauchen überdies keine konkret Betroffenen, jede Person kann sich mit Beschwerden an staatliche Stellen wenden. Allerdings sind auch die Behörden, die öffentliches Recht an-

---

1 Die Ausführungen in diesem Text beziehen sich auf die Rechtslage mit Stand Juli 2020.

2 Siehe Beitrag: Menschenrechtlicher Schutzrahmen für Betroffene von digitaler Gewalt.

wenden sollen, bisher wenig auf den Kampf gegen digitale Gewalt eingestellt und auch das Recht selbst ist verbesserungsfähig.

## Jugendmedienschutz

Wer digitale Gewalt ausübt, beruft sich oft auf die Meinungsfreiheit. Doch Artikel 5 Absatz 2 Grundgesetz benennt als eine der Grenzen der Meinungsfreiheit die »gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend«. Die Kommission für Jugendmedienschutz<sup>3</sup> (KJM) prüft Angebote in Telemedien, also öffentliche Kommunikation im Internet, anhand des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages<sup>4</sup> (JMStV) auf ihre Zulässigkeit. Bei Verstößen erfolgen behördliche Sanktionen gegen die Anbieter\*innen, welche Beanstandung, Untersagung oder Sperrung sowie die Verhängung erheblicher Bußgelder umfassen können. Zudem nimmt die KJM Stellung zu Indizierungsanträgen für Telemedien oder stellt eigene Indizierungsanträge. Wird festgestellt, dass ein Telemedium gegen den JMStV verstößt, kommt es auf eine nicht-öffentliche Liste (Index) und ist damit indiziert. Indizierte Telemedien dürfen für Kinder und Jugendliche nicht mehr zugänglich sein, auch nicht über Verlinkungen (vgl. BayVGH vom 01.05.2018) oder aufbereitete Ergebnisse in Suchmaschinen (vgl. VG München vom 14.12.2017).

Anbieter\*in ist nicht nur, wer in Deutschland ansässig Eigentümer\*in oder Administrator\*in von Telemedien ist, sondern auch, wer nur die Möglichkeit der Einflussnahme auf die inhaltliche Gestaltung des (ggf. vom Ausland aus bereitgestellten) Angebots hat (vgl. OVG Sachsen-Anhalt vom 18.05.2017; VG Kassel vom 08.06.2017). So soll verhindert werden, dass Anbieter\*innen sich ihrer Verantwortung entziehen, indem sie einfach die Domain abgeben oder nicht mehr im Impressum genannt werden (vgl. VG Hamburg vom 21.08.2013). Es ist auch nicht erforderlich, dass Anbieter\*innen mit dem

3 Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) ist ein Organ der Landesmedienanstalten und die zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz im privaten Rundfunk und in Telemedien, wenn die Anbieter\*innen ihren Sitz in Deutschland haben, siehe <https://kjm-online.de/> [Zugriff: 6.8.2020].

4 Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge von 2016 (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), abrufbar unter <https://kjm-online.de/service/rechtsgrundlagen/> [Zugriff: 6.8.2020].

TelemEDIUM einen Gewinn erzielen oder dies beabsichtigen, das planmäßige Betreiben über einen längeren Zeitraum auch ohne wirtschaftliches Interesse genügt (vgl. OVG Sachsen-Anhalt vom 18.05.2017). Betreiber\*innen eines Profils in den sozialen Medien können auch für Inhalte verantwortlich gemacht werden, die von Dritten eingestellt werden, wie insbesondere Kommentare (vgl. AG Tiergarten vom 10.10.2016), oder für Inhalte auf verlinkten Webseiten, wenn sie diese beschreiben und anpreisen (vgl. VG Kassel vom 08.06.2017).

Unzulässig sind Telemedien-Angebote nach § 4 JMStV, welche Aufstachelung zum Hass, Angriffe auf die Menschenwürde, Beschimpfung von Bevölkerungsgruppen, Verharmlosung von grausamen Gewalttätigkeiten, Billigung des Nationalsozialismus, pornografische Darstellungen oder indizierte Inhalte enthalten. Unzulässig sind ferner Telemedien-Angebote, die »offensichtlich geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit unter Berücksichtigung der besonderen Wirkungsform des Verbreitungsmediums schwer zu gefährden«. Ist lediglich eine »Beeinträchtigung« der Entwicklung zu befürchten, muss gemäß § 5 JMStV dafür Sorge getragen werden, dass Kinder oder Jugendliche der gefährdeten Altersgruppen diese nicht wahrnehmen können. Grundsätzlich könnte der Jugendmedienschutz ein wirksames Mittel gegen geschlechtsspezifische digitale Gewalt darstellen, da häufig Aufstachelung zum Hass, Angriffe auf die Menschenwürde, Beschimpfung von Bevölkerungsgruppen oder eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen vorliegen dürfte. Wird einer überzeugenden Entscheidung des Amtsgerichts Bielefeld (vom 09.11.2015) gefolgt, wären ferner etliche Vergewaltigungsandrohungen als verbotene Pornografie erfasst.

Tatsächlich geht die KJM kaum jemals gegen geschlechtsspezifische digitale Gewalt vor. Der ganz überwiegende Teil der Prüffälle und Indizierungsanträge bezieht sich auf Pornografie, wobei Vergewaltigungsandrohungen bislang nicht erfasst werden (vgl. KJM 2017: 27ff.; KJM 2019: 20ff.). Mit Prüfungen wegen geschlechtsbezogener Diskriminierung befasst sich die KJM nur ungefähr drei Mal im Jahr (vgl. KJM 2017: 29, 31, 32; KJM 2019: 20, 24, 25). Obwohl Hass und Hetze im Netz als Problemfeld identifiziert sind (vgl. KJM 2017: 28; KJM 2019: 20), wird darunter praktisch nur Rechtsextremismus in einem

sehr engen Sinne verstanden<sup>5</sup> (vgl. Hopf 2019b: 63ff.). In einer größeren Publikation der Landesmedienanstalten zu Hass im Netz wird Diskriminierung immerhin ganz knapp definiert, wobei das verwendete Vokabular ebenso irriert wie die konkrete Inbezugnahme von Geschlecht und Sexualität: »*Sexuelle Diskriminierung*: Einseitige Charakterisierungen der Geschlechter (Objektcharakter, sexuelle Fremdbestimmung, Rollenklischees) sind geeignet, die Wahrnehmung des anderen Geschlechts negativ zu prägen und können den Prozess der sexuellen Selbstfindung Heranwachsender beeinträchtigen.« (Mosler 2019: 53 [Herv. i.O.] )

Die unangebrachte Zurückhaltung der KJM könnte zum einen ihrer Orientierung an den Einschätzungen von Staatsanwaltschaften und Strafgerichten<sup>6</sup> geschuldet sein, obwohl der Jugendmedienschutz gerade keine strafrechtliche Verantwortlichkeit voraussetzt. Auch sind Aufsichtsbehörden durch mangelnde Durchsetzbarkeit gegenüber ausländischen Anbieter\*innen entmutigt; hier besteht ein dringender Änderungsbedarf (vgl. Hopf 2019a: 20f.). Zugleich könnte die Zivilgesellschaft aktiver werden und auch geschlechtsspezifische digitale Gewalt bei der KJM rügen. Zwar dient der JMStV dezidiert nur dem Jugendschutz, jede Person kann aber wegen geschlechtsspezifischer Gewalt jugendgefährdende Telemedien bei der KJM anzeigen, ohne dass ein\*e konkret betroffene\*r Jugendliche\*r präsentiert werden muss. Allerdings werden solche Beschwerden nur verarbeitet werden können, wenn KJM und Landesmedienanstalten sich für einen grundlegenden antidiskriminierungsrechtlichen Ansatz öffnen, wie er im europäischen

---

5 Dies meint bestimmte, NS-nahe Formen von Antisemitismus sowie Hetze gegen »Ausländer und Flüchtlinge«, obwohl rassistische Diskriminierung und Gewalt in weitaus mehr und komplexeren Formen auftreten. Trotz Knappheit deutlich differenzierter: LfM und AJS (2016).

6 Siehe Beitrag: Möglichkeiten und Grenzen strafrechtlicher Interventionen bei digitaler Gewalt.

Recht bereits angelegt ist (vgl. Artikel 6 RL 2018/1808<sup>7</sup>) und in der deutschen Rechtswissenschaft nachdrücklich gefordert wird (vgl. Lembke 2016).

## Staatliche Opferentschädigung bei nicht-physischer Gewalt mit gesundheitlichen Folgen

Richtig genutzt, könnte das Jugendmedienschutzrecht zur Prävention und Verhinderung der Ausbreitung von geschlechtsspezifischer digitaler Gewalt beitragen. Andere Bereiche des Öffentlichen Rechts wie das im Folgenden vorgestellte Entschädigungsrecht beziehen sich dagegen auf die Unterstützung von Personen, *nachdem* diese von geschlechtsspezifischer digitaler Gewalt betroffen sind. Im Grenzbereich beider Funktionen können staatliche Pflichten zur Garantie einer effektiven Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur oder Schutzpflichten staatlicher Arbeitgeber\*innen und Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Universitäten diskutiert werden. Im Folgenden soll es jedoch um das soziale Entschädigungsrecht gehen, wonach Personen, die durch eine Gewalttat gesundheitliche Schäden erleiden, eine Entschädigung sowie Unterstützung und Hilfe vom Staat einfordern können. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn der Täter nicht ermittelt wird oder nicht zahlen können. Erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen können auch durch geschlechtsspezifische digitale Gewalt entstehen.

---

7 Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018, Artikel 6 Absatz 1 lit. a: »Unbeschadet der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Menschenwürde zu achten und zu schützen, sorgen die Mitgliedstaaten mit angemessenen Mitteln dafür, dass die audiovisuellen Mediendienste, die von den ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden, keine Aufstachelung zu Gewalt oder Hass gegen eine Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer Gruppe aus einem der in Artikel 21 der Charta genannten Gründe enthalten.« Artikel 21 EU-Grundrechte-Charta: »Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse [sic!], der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten. Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.«

Mit dem Gesetz zur Regelung des sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019<sup>8</sup> wurde das Entschädigungsrecht grundlegend reformiert. Zuvor waren nur die gesundheitlichen Folgen von »tätlichen Angriffen« entschädigungsfähig (vgl. Kirstein 2013: 11ff.). Digitale Gewalt oder Stalking waren nicht erfasst, die Betroffenen erhielten keine Unterstützung. Die Istanbul-Konvention<sup>9</sup> umfasst aber alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben, siehe Artikel 3a der Konvention. In Artikel 33 der Konvention werden nochmals explizit staatliche Maßnahmen gegen psychische Gewalt, also »vorsätzliches Verhalten, durch das die psychische Unversehrtheit einer Person durch Nötigung oder Drohung ernsthaft beeinträchtigt wird«, gefordert. Dies verlangt, dass auch nicht-physische Gewalt mit gesundheitlichen Folgen gleichbehandelt und damit entschädigt wird.

Durch die Gesetzesänderung im Dezember 2019 wurde die Voraussetzung des »tätlichen Angriffs« durch die Voraussetzung eines »schädigenden Ereignisses« abgelöst. In § 13 Absatz 1 SGB XIV sind nun Opfer von körperlichen *und psychischen* Gewalttaten explizit als entschädigungsberechtigt benannt. Das Gesetz definiert eine psychische Gewalttat als ein »vorsätzliches, rechtswidriges, unmittelbar gegen die freie Willensentscheidung einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten«. Als Beispiele werden Verbrechen wie sexueller Missbrauch, Vergewaltigung<sup>10</sup>, Menschenhandel, lebensbedrohliches Stalking, Geiselnahme und räuberische Erpressung aufgezählt. Die Istanbul-Konvention kennt aber keine Beschränkung auf »schwerwiegendes« Verhalten, womit überdies die Täterperspektive eingenommen wird (vgl. Deutscher Juristinnenbund 2019). Auch geschlechtsspezifische digitale Gewalt und nicht-physische Formen von Gewalt in sozialen Nahbeziehungen

8 Gesetz zur Regelung des sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019, BGBl. I, S. 2652. Zur Gesetzgebungsgeschichte siehe <https://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2517/251749.html> [Zugriff: 6.8.2020].

9 Siehe Beitrag: Menschenrechtlicher Schutzrahmen für Betroffene von digitaler Gewalt.

10 Wie eine Vergewaltigung, welche von Gesetzes wegen das Eindringen in den Körper voraussetzt, als psychische Gewalttat ohne physische Beeinträchtigung gedacht werden kann, bleibt das Geheimnis des Gesetzgebers.

(sogenannte häusliche Gewalt) können erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen und chronische Leiden verursachen. Zwar sind diese Formen von der gesetzlichen Regelung nicht erfasst, so dass es schwierig ist, eine Entschädigung geltend zu machen. Betroffene, Beratungsstellen und Rechtsanwält\*innen könnten aber auf eine menschenrechtskonforme Auslegung der Entschädigungsregeln drängen, welche den staatlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention gerecht wird.

Das Bundesministerium erklärte in der Begründung zum Gesetzentwurf, dass der Begriff der »psychischen Gewalttat« eingeschränkt werden müsse, da die Entschädigungsmöglichkeiten sonst uferlos würden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018: 149). Eine solche Einschränkung kann aber nur mit Blick auf die gesundheitlichen Auswirkungen bei den Betroffenen erfolgen. Die Beschränkung auf »schwerwiegende« psychische Gewalt und die Konkretisierung durch einige Verbrechenstatbestände ist unvereinbar mit der Istanbul-Konvention (vgl. Deutscher Juristinnenbund 2020). Die Staatsaufgabe der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt und die rechtliche Verpflichtung zur Implementation der Istanbul-Konvention bedingen die verfassungs- und konventionskonforme Anwendung des sozialen Entschädigungsrechts. Betroffenen von geschlechtsspezifischer digitaler Gewalt stehen damit Ansprüche auf sogenannte schnelle Hilfen, Beratung, Unterstützung und Entschädigung zu.

## Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): »Referentenentwurf zur Regelung des sozialen Entschädigungsrechts vom 20.11.2018«. <https://bmas.de/DE/Service/Gesetze/gesetz-zur-regelung-des-sozialen-entschaedigungsrechts.html> [Zugriff: 6.8.2020].
- Deutscher Juristinnenbund (2019): »Stellungnahme vom 09.01.2019 zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales »Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts (Bearbeitungsstand 20.11.2018)«. <https://djb.de/verein/Kom-u-AS/K3/st19-01/> [Zugriff: 6.8.2020].
- Deutscher Juristinnenbund (2020): »Themenpapier 11 vom 07.02.2020 zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland: Entschädigung Betroffener bei psychischer Gewalt mit schweren Folgen«. <https://djb.de/themen/thema/ik/st20-09/> [Zugriff: 6.8.2020].

- Hopf, Kristina (2019a): »Die Entwicklung des Jugendmedienschutzes 2017/2018«, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Nr. 1, S. 8-21.
- Hopf, Kristina (2019b): »Mobbing, Hass und Extremismus. Möglichkeiten und Grenzen des Medienrechts«, in: die medienanstalten (Hg.), Der Ton wird härter. Hass, Mobbing und Extremismus, Berlin: Vistas, S. 56-67.
- Kirstein, Katrin Inga (2013): Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung. Betroffenen von Ausbeutung und Gewalt zu ihren Rechten verhelfen. Eine Handreichung für Beratungsstellen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) (2017): 7. Tätigkeitsbericht. März 2015 – Februar 2017. Leipzig: VISTAS Verlag.
- Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) (2019): 8. Tätigkeitsbericht. März 2017 – Februar 2019. Berlin: die medienanstalten.
- Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) und Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz (AJS) (Hg.) (2016) Hate Speech – Hass im Netz. Informationen für Fachkräfte und Eltern. Selbstverlag.
- Lembke, Ulrike (2016): »Ein antidiskriminierungsrechtlicher Ansatz für Maßnahmen gegen Cyber Harassment«, in: Kritische Justiz, Vol. 49 Nr. 3, S. 385-406.
- Mosler, Sabine (2019): »Beeinträchtigend oder gefährdend? Wirkungsrisiken von Hass, Hetze und Extremismus im Internet aus der Perspektive der Kriterien für die Aufsicht im Rundfunk und in den Telemedien der KJM«, in: die medienanstalten (Hg.), Der Ton wird härter. Hass, Mobbing und Extremismus, Berlin: Vistas, S. 48-55.

## Rechtsprechungsverzeichnis

- Amtsgericht (AG) Bielefeld, Urteil vom 09.11.2015, Az. 36 Ds-216 Js 160/12-257/15.
- Amtsgericht (AG) Tiergarten, Urteil vom 10.10.2016, Az. (327 OWi) 3034 Js-OWi 3211/16 (187/16).
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGh), Beschluss vom 01.05.2018, Az. 7 ZB 18.31.
- Oberverwaltungsgericht OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.05.2017, Az. 4 L 103/16.

Verwaltungsgericht (VG) Hamburg, Urteil vom 21.08.2013, Az. 9 K 507/11.

Verwaltungsgericht (VG) Kassel, Urteil vom 08.06.2017, Az. 1 K 573/13.KS.

Verwaltungsgericht (VG) München, Urteil vom 14.12.2017, Az. M 17 K 16.4916.

