

**Öffentliches Expertengespräch
des Unterausschusses Neue Medien
des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages
zu den rechtlichen und technischen Möglichkeiten und Grenzen
von Sperrungsverfügungen kinderpornographischer Inhalte im Internet
am Donnerstag, 12. Februar 2009, 15:30 – ca. 16:30 Uhr,
Paul-Löbe-Haus, Raum 4.400, Berlin**

Antworten von jugendschutz.net zum Fragenkatalog

Allgemeine Einschätzung

Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und jugendschutz.net sehen Sperrungen des Zugriffs auf absolut unzulässige Internet-Angebote als notwendiges letztes Mittel, wenn es nicht gelingt, deren Anbieter verantwortlich zu machen oder ihnen die Plattform zu entziehen. Maßnahmen gegen Täter, Content- oder Host-Provider müssen Vorrang haben, Access-Blocking ist eine ergänzende Maßnahme.

Auf Basis zweier Gutachten zu technischen (Prof. Pfitzmann) und rechtlichen Fragen (Prof. Sieber) von Sperrungen kommt die KJM zum Schluss, dass die im Rundfunkstaats-Vertrag vorgesehenen Sperrverfügungen gegen Access-Provider technisch und rechtlich grundsätzlich möglich, in der Praxis aber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und deshalb im Einzelfall abzuwägen sind.

Wesentliches Problem der Sperrverfügungen nach JMStV und RStV ist die Notwendigkeit, jeden Zugangsanbieter in jedem Einzelfall und bei jeder Änderung eines Angebots zur Blockade verpflichtet zu müssen. KJM und jugendschutz.net appellieren deshalb seit Jahren an Access-Provider, absolut unzulässige Angebote im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtung zu sperren und sich dabei am effizienten Modell der deutschen Suchmaschinenbetreiber zu orientieren.

Der Vorstoß des Bundesfamilienministeriums zur Sperrung kinderpornografischer Websites korreliert mit den Vorstellungen von KJM und jugendschutz.net. (Selbst-)Verpflichtungen von Access-Providern, Angebote einer autorisierten Liste zu sperren, sind schneller, flexibler und von Anbietern absolut unzulässiger Inhalte nicht so einfach zu umgehen wie Blockaden auf Grundlage einzelfallbasierter Sperrverfügungen. Listenbasierte Sperrungen kinderpornografischer Angebote haben sich im Ausland bewährt.

Jeder Beitrag im Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern im Internet ist zu begrüßen. Bei Kinderpornografie stehen Opferschutz und Täterermittlung im Vordergrund, deshalb werden alle Web-Seiten, die KJM, jugendschutz.net und den freiwilligen Selbstkontrollen bekannt werden, direkt an die Strafverfolgung weitergeleitet. Eine Sperrliste mit kinderpornografischen Angeboten kann deshalb nur vom Bundeskriminalamt geführt werden.

Technik:

- 1. Welche Formen der Sperrung von strafrechtlich relevanten Inhalten gibt es und wie bewerten Sie diese hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Effizienz, dem damit jeweils verbunden Aufwand sowie den jeweiligen Kosten?***

Zugangsanbieter können den Datenverkehr zu bestimmten IP-Adressen blockieren, die Auflösung inkriminierter Domain-Names im DNS manipulieren oder Zugriffe auf unzulässige URLs ausfiltern (siehe im Detail das Gutachten von Prof. Pfitzmann). Alle Verfahren können miteinander kombiniert werden (sog. hybride Sperrungen).

Nur DNS-Manipulationen und URL-Filter bieten ausreichende Genauigkeit bei der Sperrung des Zugriffs auf unzulässige Angebote. Beim IP-Blocking ist das Risiko zu groß, dass auch zulässige Angebote gesperrt werden.

Der Aufwand des Zugangsproviders ist bei den DNS-Manipulationen am geringsten, sie sind aber auch am einfachsten zu umgehen. Die von der KJM beauftragten Gutachten präferieren unter Effizienzgesichtspunkten hybride Sperrtechniken, die IP-Blocking und URL-Filterung kombinieren.

Die Kosten von Sperrungen sind nicht eindeutig zu spezifizieren. Sie sind vor allem von der Komplexität des Netzes eines Access-Providers und von Maßnahmen abhängig, den Sperraufwand durch Automatisierung und Zentralisierung zu verringern.

2. *Lässt sich verhindern, dass diese technischen Möglichkeiten nicht nur zur Sperrung von kinderpornographischen Inhalten, sondern zur Sperrung von rechtmäßigen Inhalten missbraucht werden können?*

Technische Möglichkeiten lassen sich grundsätzlich missbrauchen. Das gilt nicht nur für das Access-Blocking. Durch gesetzliche Regelungen kann klargestellt werden, welchen Inhalte in Sperrlisten aufgenommen werden dürfen.

3. *Wie kann verhindert werden, dass die Listen der zu sperrenden Inhalte bekannt werden? Was sind die Folgen, wenn – wie in einigen skandinavischen Ländern – die Listen der zu sperrenden Inhalte bekannt werden?*

Das Risiko des Bekanntwerdens der Sperrliste kann technisch durch verschlüsselte Weitergabe, automatisierte Übernahme beim Access-Provider sowie durch weitere Sicherheitsmaßnahmen reduziert werden.

Durch die Aufnahme straf- oder ordnungsrechtliche Vorschriften kann die unautorisierte Weitergabe der Liste ausdrücklich untersagt werden. Eine Veröffentlichung der Liste mit kinderpornografischen Angeboten ist aber auch schon auf Grundlage der bestehenden rechtlichen Regelungen zu sanktionieren.

4. *Mit welchen Kosten sind die unterschiedlichen Formen der Sperrung verbunden? In den Medien wurde berichtet, dass das BMFSFJ mit Investitionskosten von ca. 40.000 Euro rechnet. Wie bewerten Sie diese Kostenabschätzung?*

Die Kosten sind in erster Linie von der Komplexität des Netzes eines Access-Providers und seinen Maßnahmen abhängig, Sperrungen effizient zu implementieren. Mit 40.000 Euro hat die dänische Polizei den Aufwand des größten Zugangsanbieters in Dänemark beziffert (DNS-Sperren).

In den Ländern, die bereits Kinderpornografie blockieren, hat die Frage der Kosten – unabhängig davon, welche Sperrtechnik zum Einsatz kam – keine Rolle gespielt.

5. *Wie bewerten Sie die Erfahrungen bezüglich der Wirksamkeit derartiger Sperren in anderen vergleichbaren Staaten?*

Die Erfahrungen in vergleichbaren Ländern (Großbritannien, Skandinavien) sind so positiv, dass seit 2004 immer mehr Länder das Access-Blocking implementiert haben. Aus Dänemark und Norwegen, die geblockte Zugriffsversuche über eine Blockademeldung statistisch erfassen können, gibt es Berichte über ein großes Maß gesperrter Anfragen nach Kinderpornografie.

Da die Sperrlisten regelmäßig überprüft und aktualisiert werden, kann auf Ausweichversuche der Anbieter unzulässiger Angebote zeitnah reagiert werden. Die in Deutschland früher beobachteten Solidarisierungseffekte (z.B. Spiegelungen) waren genauso wenig festzustellen wie befürchtete Kollateralschäden (z.B. Overblocking, Beeinträchtigungen der Netzinfrastruktur).

Recht:

6. *Wie bewerten Sie die bestehenden Instrumente der Selbstregulierung in Deutschland wie auch in Europa?*

Wie die Evaluation des Jugendmedienschutzes gezeigt hat, ist Deutschland mit seinem System der regulierten Selbstregulierung wegweisend in Europa. Während der Zugriff auf Kinderpornografie im Ausland zumeist im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen blockiert wird, wurden entsprechende Vorschläge von KJM und jugendschutz.net durch deutsche Access-Provider bisher nicht aufgegriffen. Auch weil sie Haftungsrisiken fürchten und deshalb teilweise eine gesetzliche Ermächtigunggrundlage fordern.

7. *Wie bewerten Sie die unterschiedlichen technischen Möglichkeiten hinsichtlich ihrer Eingriffstiefe in Grundrechte, hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit?*

Das Gutachten von Prof. Sieber hält DNS-Manipulationen beim Access-Blocking bereits bei der bestehenden Rechtslage für rechtlich unbedenklich. Bei IP-Blockaden und URL-Filterung sieht es gesetzlichen Klärungsbedarf, weil diese Sperrtechniken einen Eingriff in die Telekommunikationsfreiheit darstellen könnten.

Alle Varianten des Access-Blockings sind wirksam, da sie gewährleisten, dass durchschnittliche Nutzerinnen und Nutzer auf absolut unzulässige Inhalte nicht mehr zugreifen können. Erfahrene User können alle Sperrmaßnahmen umgehen. Nach dem Gutachten von Prof. Pfitzmann sind die Umgehungsmöglichkeiten bei DNS-Manipulationen größer als bei Blockaden auf der Ebene des Routings und der Proxy-Filterung.

Sperrungen absolut unzulässiger Angebote sind als Ultima Ratio verhältnismäßig, da der Zugriff auf Darstellungen des sexuellen Missbrauchs und seine Perpetuierung im Internet mit verhältnismäßig geringem Aufwand wesentlich beschränkt werden kann.

8. *Auf welcher rechtlichen Grundlage und durch wen könnten welche Inhalte und mit welchen Mitteln gegen einen Zugriff von Endnutzern gesperrt werden?*

Die bestehende Rechtslage sieht die Sperrung durch Access-Provider im Einzelfall für Verstöße gegen die Bestimmungen des JMStV vor.

Die intendierte listenbasierte Sperrung von kinderpornografischen Angeboten nach ausländischen Vorbildern durch deutsche Access-Provider ist bisher nur im Rahmen von Selbstverpflichtungen der Anbieter möglich. Eine generelle Verpflichtung für alle deutschen Zugangsanbieter, den Zugang zu absolut unzulässigen Angeboten einer autorisierten Liste zu blockieren, setzt eine zusätzliche gesetzliche Regelung voraus.

9. *Wie sollte eine solche Regelung zur Verpflichtung zur Sperrung von kinderpornografischen Inhalten konkret ausgestaltet werden?*

Sie sollte die Listensperrung erläutern, die Zuständigkeit des BKA für die Listenführung erklären, mögliche Sperrtechniken benennen und Regelungen zur Verhinderung der Weitergabe der Sperrliste enthalten.

10. *Medienberichten zufolge soll nach den Planungen des BMFSJ das Bundeskriminalamt nach kinderpornografischen Internetseiten und Inhalten suchen und diese in eine ständig aktualisierte Liste aufnehmen und den Internet-Anbietern zuleiten. Wie bewerten Sie diesen Vorschlag aus rechtlicher Sicht?*

Das BKA hat bereits die Zuständigkeit für die internationale Dimension kinderpornografischer Angebote im Internet und verfügt über die meiste Erfahrung im Vorgehen gegen solche Inhalte. Insoweit ist dieser Vorschlag sowohl aus tatsächlicher als auch aus rechtlicher Sicht positiv zu bewerten.

11. **Wie bewerten Sie den Vorschlag, dass das BKA entsprechende Inhalte suchen, diese aber dann an die zuständigen Jugendschutzbehörden weiterleiten sollte, damit diese – wie ja bereits nach geltendem Recht möglich - über die Aufnahme in entsprechende Listen entscheiden und diese dann an den Provider weiterleiten?**

Da das BKA ohne jeden Zweifel über die beste Expertise in diesem Bereich verfügt, wäre durch einen solchen Zwischenschritt nichts gewonnen. Er würde nur zu unnötigen zeitlichen Verzögerungen führen, die gerade bei sehr schnelllebigen kinderpornografischen Angeboten im Internet vermieden werden müssen.

jugendschutz.net ist per Ländervereinbarung gehalten, kinderpornografische Fundstellen an das BKA abzugeben, weil hinter jedem kinderpornografischen Angebot ein realer sexueller Missbrauch zu vermuten ist und Täterermittlungen – so weit möglich – immer Vorrang gegenüber der Beseitigung von Verstößen im Internet haben sollen.

Auch die KJM, die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) und die deutschen Internet-Meldestellen leiten seit Jahren kinderpornografische Fälle an das BKA weiter. Die Zusammenarbeit ist vorbildlich und wurde 2007 durch die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding zwischen BKA, BPjM, eco, fsm und jugendschutz.net auch förmlich geregelt.

12. **Welche rechtstaatlichen Absicherungen sind darüber hinaus notwendig? Welche Rechtsschutzmöglichkeiten müssen vorgesehen werden, beispielsweise bei versehentlicher Sperrung?**

Die Sperrliste muss von der autorisierten Stelle kontinuierlich gepflegt und regelmäßig aktualisiert werden. Einträge sind zu streichen, wenn ein Angebot keine kinderpornografischen Inhalte mehr enthält. Eine Appellationsmöglichkeit für Anbieter, die versehentlich oder zu lange gesperrt werden, wäre ggf. hilfreich.

13. **Bestehen Defizite im bestehenden (Jugendschutz-) Recht, um den Zugang zu kinderpornographischen Inhalten im Internet zu verhindern und wenn ja, wo genau?**

Bei kinderpornografischen Angeboten, die von Deutschen oder in Deutschland verbreitet werden, bestehen umfassende strafrechtliche und jugendschutzrechtliche Eingriffsmöglichkeiten. Defizite bestehen in der Umsetzung von Maßnahmen gegen kinderpornografische Angebote im Ausland, weil deutsche Behörden dort keine Befugnisse und Ermittlungsmöglichkeiten haben. Neben der Kommunikation mit zuständigen Verfolgungsbehörden und Host-Providern im Ausland (z.B. Betreiber von Plattformen für Foren) sind Sperrungen die einzige Möglichkeit, die Reichweite unzulässiger Angebote zu beschränken.

14. **Teilen Sie die Auffassung, dass es einer spezialgesetzlichen Regelung für die Sperrung von kinderpornographischen Internetangeboten bedarf? Könnte durch eine Erweiterung des JuSchG bzw. des JMStV das gleiche gewünschte Ergebnis erzielt werden?**

Die Frage des rechtlichen Rahmens, in dem eine solche Regelung aufgenommen werden soll, ist aus Sicht von jugendschutz.net nicht entscheidend.

15. **Da die Anbieter der entsprechenden Angebote sich im Ausland befinden und nicht strafrechtlich verfolgt werden können, werden die Internetzugangsanbieter mit der Verpflichtung zur Sperrung als sog „Nichtstörer“ in Anspruch genommen. Wie ist daher die Kostenerstattung für Investitionen und Inanspruchnahme der Internetzugangsanbieter auszugestalten?**

Auch die bisherigen Regelungen zur Sperrung durch Access-Provider im RStV enthalten keine Entschädigungsregelungen. Eine analoge Anwendung der allgemeinen Entschädigungsregelungen aus dem Polizeirecht ist umstritten. Gewisse Belastungen für Schutzmaßnahmen sind Zugangsanbietern zumutbar.