

Stellungnahme

**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**

**Elke Monssen-Engberding
Vorsitzende der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien**

Zum Themenkomplex „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 verbundenen Aufwand sowie den jeweiligen Kosten?
2. Lässt sich verhindern, dass diese technischen Möglichkeiten nicht nur zur Sperrung von kinderpornographischen Inhalten, sondern zur Sperrung von rechtmäßigen Inhalten missbraucht werden können?
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?
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?
5. Wie bewerten Sie die Erfahrungen bezüglich der Wirksamkeit derartiger Sperren in anderen vergleichbaren Staaten?

Vorbemerkung

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) hat den gesetzlichen Auftrag, Medieninhalte auf Antrag oder Anregung hinsichtlich deren jugendgefährdenden Wirkung zu bewerten. Die Bewertung technischer Mittel zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor diesen Medieninhalten fällt nicht in die Zuständigkeit der BPjM.

Ich beschränke mich daher in den Themenkomplexen „Technik“ und „Recht“ auf die Beantwortung der Fragen, die die Arbeit der BPjM unmittelbar tangieren.

Der Bundesprüfstelle weiß natürlich aufgrund internationaler Kontakte von in anderen europäischen Ländern angewandten technischen Maßnahmen. Bekannt sind insbesondere das u.a. in den skandinavischen Ländern mit Unterstützung von Europol und Interpol im Projekt CIRCAMP (Cospol Internet Related Child Abusive Material Project) eingesetzte Sperrsystem sowie das britische IWF-Projekt (Internet Watch Foundation).

Zum Themenkomplex „Recht“:

6. Wie bewerten Sie die bestehenden Instrumente der Selbstregulierung in Deutschland wie auch in Europa?
7. Wie bewerten Sie die unterschiedlichen technischen Möglichkeiten hinsichtlich ihrer Eingriffstiefe in Grundrechte, hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit?
8. Auf welcher rechtlichen Grundlage und durch wen könnten welche Inhalte und mit welchen Mitteln gegen einen Zugriff von Endnutzern gesperrt werden?
9. Wie sollte eine solche Regelung zur Verpflichtung zur Sperrung von kinderpornographischen Inhalten konkret ausgestaltet werden?
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?
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?
12. Welche rechtstaatlichen Absicherungen sind darüber hinaus notwendig? Welche Rechtsschutzmöglichkeiten müssen vorgesehen werden, beispielsweise bei versehentlicher Sperrung?
13. Bestehen Defizite im bestehenden (Jugendschutz-) Recht, um den Zugang zu kinderpornographischen Inhalten im Internet zu verhindern und wenn ja, wo genau?
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?
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 Internetzugangsprovider auszugestalten?

Die Fragen 6-15 beantworte ich wegen des Sachzusammenhangs wie folgt:

Das seit 2003 mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder (JMStV) und dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Instrument der „regulierten Selbstregulierung“ hat sich meines Erachtens bewährt.

Die BPjM hat die Aufgabe, auf Antrag der Jugendbehörden und der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) bzw. auf Anregung aller anderen Behörden und der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe darüber zu entscheiden, ob Trägermedien bzw. Telemedien jugendgefährdend sind. Stellt die BPjM eine Jugendgefährdung fest, erfolgt eine Indizierung und damit die Aufnahme in die Liste der jugendgefährdenden Medien. Damit treten bestimmte Abgabe-, Präsentations-, Verbreitungs- und Werbebeschränkungen in Kraft. Sie sollen verhindern, dass Kinder und Jugendliche mit jugendgefährdenden Medien konfrontiert werden.

Zusätzlich obliegt es der BPjM, eine Einschätzung abzugeben, ob der Inhalt des geprüften Mediums im Sinne des § 86, § 130, § 130a, § 131, § 184, § 184a, § 184b oder § 184c des Strafgesetzbuches strafrechtlich relevant ist. Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um eine Einschätzung, an die die Strafverfolgungsbehörden nicht gebunden sind.

Telemedien, die seitens der BPjM als „nur“ jugendgefährdend eingestuft werden, werden in den nichtöffentlichen Listenteil C eingetragen. Die Telemedien, die darüber hinaus nach Einschätzung der BPjM im Sinne der oben benannten Paragraphen des Strafgesetzbuches strafrechtlich relevant sind, werden in den ebenfalls nichtöffentlichen Listenteil D eingetragen.

Die Rechtsfolgen der Indizierung von Telemedien sind in § 4 Abs. 1 Nr. 11 und Abs. 2 Nr. 2 JMStV geregelt. Danach dürfen „einfach“ jugendgefährdende, indizierte Internetangebote (Listenteil C) nur in geschlossenen Benutzergruppen verbreitet werden, d.h. ein geeignetes Altersverifikationssystem (AVS) muss dem Angebot vorgeschaltet sein. Telemedien, die sich im nichtöffentlichen Listenteil D befinden, sind nach deutschem Recht unzulässig (§ 4 Abs. 1 Nr. 11 JMStV). Ihre Verbreitung ist – auch unter Erwachsenen – verboten.

Die Rechtsfolgenseite der Indizierung von Telemedien kann jedoch bei Angeboten, deren Anbieter ihren Sitz im Ausland haben, regelmäßig nicht durchgesetzt werden. Somit können diese Indizierungen nur dann die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung des Jugendmedienschutzes entfalten, wenn allen, die für Kinder und Jugendliche Verantwortung tragen, ermöglicht wird, mittels Filterung den Zugang zu diesen Angeboten zu verwehren. Das Jugendschutzgesetz bestimmt für diese indizierten Angebote, deren Filterung durch nutzerautonome Filterprogramme zu ermöglichen (§ 24 Abs. 5 JuSchG).

Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages hat die BPjM in Kooperation mit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) das so genannte BPjM-Modul konzipiert und erstellt. Das BPjM-Modul ist eine durch die BPjM aufbereitete Datei zur Filterung der in § 24 Abs. 5 JuSchG benannten Telemedien, die sich in geeignete nutzerautonome Filterprogramme als Filtermodul (Blacklist) integrieren lässt. Zurzeit wird das BPjM-Modul in 18 sehr unterschiedlichen Anwendungen (allgemein zugängliche Filterprogramme, bibliotheksinterne Filterprogramme u.a.) eingesetzt. Daneben haben sich die deutschen Suchmaschinenanbieter im Rahmen einer Selbstkontrolle unter dem Dach der FSM dazu verpflichtet, das Modul anzuwenden und indizierte Telemedien nicht in den Suchergebnissen zu listen.

Kinderpornographische Angebote befinden sich nicht im BPjM-Modul. Bislang wurden der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien keine eindeutig kinderpornographischen Angebote zwecks Überprüfung vorgelegt.

Es gab bisher nur vereinzelte Fälle, in denen der Bundesprüfstelle Internetangebote benannt wurden, die möglicherweise den Grenzbereich zur Kinderpornographie berühren. Diese Internetangebote wurden von der Bundesprüfstelle unverzüglich an das Bundeskriminalamt weitergeleitet, damit von dort aus – im Falle der Einstufung als Verstoß gegen § 184b StGB – strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet werden konnten. Ein Indizierungsverfahren nach dem Jugendschutzgesetz wird in diesen Fällen nicht parallel eingeleitet. Das Indizierungsverfahren beinhaltet die Benachrichtigung des Anbieters/Vertreibers, dem rechtliches Gehör einzuräumen ist. Eine Benachrichtigung des Anbieters im Falle grenzwertig oder gar eindeutig kinderpornographischer Inhalte könnte jedoch den Erfolg strafrechtlicher Ermittlungen beeinträchtigen, da der Anbieter vermutlich versuchen würde, das Angebot über einen anderen Server und unter einer anderen URL zu verbreiten.

In solchen Fällen, in denen das Bundeskriminalamt das Vorliegen eines Inhalts nach § 184b StGB jedoch verneint, wird von der Bundesprüfstelle ein Indizierungsverfahren eingeleitet. Beispielhaft sind dies Fälle, in denen Minderjährige in unnatürlicher, geschlechtsbetonter Körperhaltung dargestellt sind. Diese zum ganz überwiegenden Teil aus dem Ausland verbreiteten Angebote werden nach Abschluss des Indizierungsverfahrens in das Modul aufgenommen.

Festzuhalten ist, dass sich gegenwärtig keine kinderpornographischen Angebote im BPjM-Modul befinden. Abgesehen davon, dass dies aufgrund der Tatsache der Fall ist, dass solche Medieninhalte bislang der BPjM nicht vorgelegt wurden, stünden meines Erachtens auch weitere Sachgründe der Aufnahme kinderpornographischer Internetangebote in das BPjM-Modul entgegen.

Die BPjM ist ausschließlich zuständig für **Jugendmedienschutz**.

Jugendmedienschutz soll verhindern, dass Kindern und Jugendlichen indizierte Medien zugänglich gemacht werden. Erwachsene sollen und müssen auch jugendgefährdende Inhalte zugänglich bleiben.

Die BPjM prüft zwar auch, ob Medien nach ihrer Einschätzung strafrechtlich relevant im Sinne der §§ 86, 130, 130a, 131, 184, 184a, 184b oder 184c des Strafgesetzbuches sein können. Hierbei hat der Gesetzgeber der Bundesprüfstelle jedoch ausschließlich eine **Einschätzung** eingeräumt. Somit ist der BPjM keine Entscheidungsbefugnis zugewiesen worden, festzustellen, ob derartige Angebote tatsächlich einem absoluten Verbreitungsverbot unterfallen und damit auch für Erwachsene unzugänglich bleiben müssen.

In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass die o.g. Vorschriften des StGB für Medien, die die dort bezeichneten Inhalte aufweisen, ein Herstellungs- und Verbreitungsverbot – im Falle von Kinderpornographie zusätzlich ein Besitzverschaffungs- und Besitzverbot – formulieren. Telemedien mit diesen Inhalten werden nicht erst durch den Eintrag in Listenteil D unzulässig, sondern sind dies bereits durch das Gesetz. Die Eintragung in die Indizierungsliste hat insoweit lediglich deklaratorischen Charakter. Mit dem Eintrag in Listenteil D dokumentiert die BPjM, dass sie der Auffassung ist, dass diese Medien schwer jugendgefährdend und auf jeden Fall von Kindern und Jugendlichen fernzuhalten sind.

Auch wenn die Listenteile C und D nichtöffentliche Listenteile sind, ist das Verfahren der Indizierung von Telemedien mit demjenigen von Trägermedien weitestgehend identisch. Im Fall kinderpornographischer Internetangebote, für die ein Besitz- und Besitzverschaffungsverbot besteht, sind die für das Indizierungsverfahren normierten Vorgaben und Abläufe als problematisch einzustufen.

Die BPjM bindet entsprechend den Bestimmungen des Jugendschutzgesetzes eine Reihe von Entscheidungsträgern und Institutionen in das Verfahren ein und muss allen diesen Personen Kenntnis von dem Angebot und sogar den Besitz an dem konkreten Angebot verschaffen:

- 1) Die BPjM entscheidet in ehrenamtlich tätigen Gremien. Allen Gremiumsmitgliedern muss ein kompletter Download des Internetangebotes zur Verfügung gestellt werden. Wird eine Entscheidung durch das 12er Gremium getroffen, wird das Angebot zusätzlich 11fach verbreitet.
- 2) Vor der Entscheidung über ein Telemedium muss die Kommission für Jugendmedienschutz um Stellungnahme gebeten werden (§ 21 Abs. 6 JuSchG), wodurch eine weitere Verbreitung des Angebotes erfolgt.
- 3) Gemäß § 21 Abs. 7 JuSchG ist dem Anbieter Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Geht die Benachrichtigung auf dem Postweg verloren und/oder gerät sie am Empfangsort in unbefugte Hände, erhält eine weitere, unter Umständen erhebliche Anzahl von Personen Kenntnis von dem Angebot, einschließlich der konkreten Fundstelle (URL).
- 4) Gemäß § 21 Abs. 8 JuSchG sind alle Indizierungsentscheidungen der BPjM dem BMFSFJ sowie den Obersten Landesjugendbehörden zuzustellen. Dieses bedeutet eine Weiterverbreitung der Adresse an weitere 17 Institutionen.
- 5) Jugendmedienschutz muss transparent sein. Infolgedessen sind die Indizierungsentscheidungen Journalisten, Wissenschaftlern u.a. auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Auch Privatpersonen können nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ein Recht auf Einsichtnahme in die Akten haben.
- 6) Es gibt eine Reihe von Behörden, die aufgrund ihres speziellen gesetzlichen Auftrages logistische, räumliche und personelle Sicherheitsvorkehrungen und -strukturen eingerichtet haben, um z.B. ihre Gebäude und die eigenen Daten vor unbefugtem Zugriff zu schützen. Über einen derartigen Schutz verfügt die BPjM nicht.
- 7) Die Weitergabe kinderpornographischer Zugangsdaten an Filterhersteller über das BPjM-Modul trüge ebenfalls zur Weiterverbreitung bei und wäre aufgrund der strafrechtlichen Bestimmungen zumindest nicht zweifelsfrei zulässig.
- 8) BPjM und FSM haben Maßnahmen getroffen, durch Weitergabe und Nutzung des BPjM-Moduls die gesetzlich vorgeschriebene Nichtöffentlichkeit der darin enthaltenen Listeneinträge nicht zu gefährden. Während die Motivation unbefugter Dritter, dennoch an die Daten zu gelangen, wegen der darin „nur“ zu jugendgefährdenden Inhalten führenden Internetadressen als begrenzt einzustufen ist, würde sich dies bei auch enthaltenen kinderpornographischen Zugangsdaten erheblich verändern. Für Täter, die auf der Suche nach kinderpornographischem Material sind, bekäme die Inbesitznahme des Moduls „als amtliches Fundstellenverzeichnis“ eine extrem hohe Attraktivität. Auch außerhalb der unmittelbaren Tätergruppe würde die mögliche wirtschaftliche Nutzung vermutlich ein hohes Maß krimineller Energie freisetzen, um an die Modul-Daten zu gelangen, was bisher nicht der Fall war.

- 9) Das Modul wurde konzipiert, um die gesetzliche Vorgabe für Telemedien, deren Anbieter ihren Firmensitz im Ausland haben, eine **nutzerautonome** Filterung zu ermöglichen, praxistauglich umzusetzen. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich die Nutzerautonomie vorgegeben, damit indizierte jugendgefährdende Medieninhalte grundsätzlich für Erwachsene zugänglich bleiben. Diese entscheiden nutzerautonom, ob sie ein Filterprogramm, das jugendgefährdende, indizierte Medien blockiert, einsetzen oder nicht. Bei kinderpornographischen Inhalten ist eine solche Entscheidungsfreiheit nicht möglich.

Diesbezügliche Defizite im derzeitigen Jugendschutzrecht (Frage 13) sind schon deshalb nicht zu konstatieren, weil der gesetzliche Auftrag der BPjM aus den oben ausgeführten Gründen nicht die Bekämpfung von Kinderpornographie umfasst.

Bonn, den 5.2.2009

Elke Monssen-Engberding
Vorsitzende der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien