



19. Januar 2018

17.058 n Fernmeldegesetz. Revision

Zusatzabklärung zu Art. 46a Abs. 2 E-FMG

Zusatzbericht an die KVF-N

Inhalt

1	Antrag	1
2	Bedarf nach gesetzlicher Regelung	1
3	Löschen plus Sperren	1
4	Löschen: Ablauf	1
5	Sperren: Ablauf	2
6	Kooperation zwischen Interpol und Inhope	2
7	Löschen ohne Sperren?	2
8	Weitere Massnahmen neben Löschen und Sperren	2
9	Ausländische Regelungen	2
10	Fazit	3



1 Antrag

Der Antrag vom 6. November 2017 zur Revision des Fernmeldegesetzes lautet wie folgt:

Auftrag an die Verwaltung, Zusatzabklärung zu Art. 46 a Abs. 2 E-FMG:

"Der Revisionsentwurf sieht in Art. 46 a Abs. 2 E-FMG die Sperrung von pornografischen Inhalten vor. Anlässlich der Anhörungen vom 6. November 2017 wurde die Wirksamkeit von Netzsperrern in Frage oder sogar in Abrede gestellt. Seitens Internet Society wurde zur Bekämpfung der Kinderpornografie das Löschen von Inhalten als effizienter als das Sperren von Seiten dargestellt."

Antrag:

"In einem Zusatzbericht soll die Wirksamkeit von Internet-Sperren im Vergleich zum Löschen von Inhalten zur Bekämpfung der Kinderpornografie oder zu allfälligen alternativen Massnahmen aufgezeigt werden. Dies unter Berücksichtigung von Erfahrungen im Ausland."

2 Bedarf nach gesetzlicher Regelung

Die Sperrung des Zugangs zu Internetseiten mit Kinderpornografie wird in der Schweiz bereits heute praktiziert. Der vorgesehene Artikel 46a Absatz 2 E-FMG verpflichtet gemäss der bundesrätlichen Botschaft die Anbieterinnen von Fernmeldediensten, den Zugang zu illegaler Pornografie für ihre Kundinnen und Kunden gemäss den bei Fedpol geführten Listen zu sperren. Er stellt klar, dass sich die Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) bei der Unterdrückung von Informationen gemäss diesen Listen nicht im Sinne von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe a FMG strafbar machen. Diese Bestimmung stellt prinzipiell die Unterdrückung von Informationen bei fernmeldedienstlichen Vorgängen unter Strafe. Ohne die vorgeschlagene Klarstellung machen sich die FDA strafbar. Verstösse wurden bisher jedoch nie verfolgt, was damit zu erklären ist, dass die Unterdrückung von Informationen in diesen Fällen der Abwehr von Kinderpornografie dient. Dennoch ist zu wünschen, dass die FDA sich bei ihrem freiwilligen Einsatz gegen Kinderpornografie nicht strafbar machen.

Netzsperrern wurden in der jüngeren Vergangenheit auch im Zusammenhang mit dem Erlass des neuen Geldspielgesetzes (BGS) und der Revision des Urheberrechts (URG) diskutiert. Im Geldspielgesetz wurde eine Netzsperrung vorgesehen, im URG wurde aufgrund der negativen Reaktionen in der Vernehmlassung darauf verzichtet, in der Botschaft eine solche Massnahme vorzusehen.

3 Löschen plus Sperren

In der Schweiz ist das Vorgehen gegen Kinderpornografie seit über zehn Jahren fest etabliert und praktisch bewährt. Kinderpornografie wird mit Löschen und Sperren zugleich bekämpft. Beide Massnahmen ergänzen einander: Die Sperre greift schneller als die Löschung. Sobald die Löschung gelungen ist, wird die Sperre wieder aufgehoben.

Der Prozess beginnt beim Bundesamt für Polizei Fedpol. (Die dort angesiedelte nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBik wurde 2017 in die Abteilung IT-Forensik, Cybercrime von Fedpol integriert). Fedpol erlangt entweder durch Ermittlungen von Polizeidienststellen oder durch Meldung von Privaten Kenntnis von kinderpornografischen Inhalten. Diese Inhalte werden zunächst daraufhin überprüft, ob tatsächlich Kinderpornografie vorliegt. Dann werden sie von Fedpol gleichzeitig zur Löschung und zur Sperrung gemeldet.

4 Löschen: Ablauf

Zur Löschung werden die entsprechenden Inhalte über den Interpol-Kanal dem jeweiligen Land gemeldet. Die dortigen Behörden kontaktieren im Regelfall den Internet-Hosting-Anbieter, bei dem die Kinderpornografie auf einem Server bereitgehalten wird. Der Hosting-Anbieter muss dann die entsprechenden Inhalte löschen. Dies geschieht in der Regel innerhalb weniger Tage. Es kann aber auch

Wochen oder, in Einzelfällen, Monate dauern. Das kann der Fall sein bei unkooperativen Internetanbietern oder in Grenzfällen, bei denen die Qualifizierung als Kinderpornografie nicht für alle Beteiligten eindeutig feststeht. In einigen wenigen Ländern bleiben die illegalen Inhalte dauerhaft verfügbar, werden also nicht gelöscht.

5 Sperren: Ablauf

Gleichzeitig mit der Meldung zur Löschung wird die Kinderpornografie bei Fedpol in eine Sperrliste aufgenommen. Mit dieser automatisch abrufbaren Liste werden die Domains mit den illegalen Inhalten den grossen Internetzugangsanbieterinnen in der Schweiz zur Kenntnis gebracht. Diese haben sich freiwillig dazu verpflichtet, den Zugang ihrer Kunden zu den auf dieser Liste figurierenden Servern zu sperren. Die Sperre wirkt für über 85 % der Kundinnen und Kunden von Internetzugängen in der Schweiz. Sobald die Kinderpornografie gelöscht ist, wird der Eintrag auf der Sperrliste ebenfalls wieder gelöscht.

6 Kooperation zwischen Interpol und Inhope

Die internationale kriminalpolizeiliche Organisation Interpol und Inhope, ein internationales Netzwerk von nationalen Hotlines gegen Kinderpornografie, kooperieren seit 2014 miteinander. Meldungen in einem dieser Netzwerke gehen auch ins jeweils andere Netzwerk. Es reicht also aus, dass die Schweiz an Interpol beteiligt ist. Eine zusätzliche Schaffung einer nationalen Inhope-Hotline, etwa bei einer schweizerischen Kinderschutzorganisation, würde das Meldesystem nicht substantiell verbessern, weil bereits heute alle relevanten Meldungen aus beiden Netzwerken jeweils in beiden Netzwerken geteilt werden.

7 Löschen ohne Sperren?

Es wäre auch möglich, nur auf die Löschung hin zu arbeiten, ohne eine Sperrliste zu betreiben. Allerdings würde damit die Kinderpornografie, die noch nicht gelöscht wurde, weiterhin unbeschränkt zugänglich bleiben. Zudem gibt es einige wenige Länder, in denen die Löschung nicht funktioniert. Auch dort würden die entsprechenden Inhalte unbeschränkt zugänglich bleiben. Das würde die Kinderpornografie besser aus der Schweiz erreichbar machen. Ein solcher Zustand sollte vermieden werden.

8 Weitere Massnahmen neben Löschen und Sperren

Neben dem Löschen und dem Sperren ist beim Kampf gegen die Kinderpornografie auch die Einbindung der Suchmaschinen eine mögliche Massnahme. Bereits heute nutzen grosse Anbieterinnen von Suchmaschinen die Informationen von Inhope, um Kinderpornografie aus ihren Suchergebnissen zu entfernen. Diese Massnahme ist aber nur als Ergänzung zu Löschen und Sperren zu verstehen. Personen, die Kinderpornografie suchen, können Hinweise auf im Internet erhältliche Kinderpornografie nicht nur über Suchmaschinen erhalten, sondern auch auf anderen Wegen, z.B. über Foren, in denen sie sich mit anderen Interessierten austauschen. In solchen Fällen reicht eine Entfernung aus den Suchergebnissen von Suchmaschinen nicht aus, um den Zugang zu Kinderpornografie zu verhindern. Löschen und Sperren sind weiterhin erforderlich.

9 Ausländische Regelungen

Auch andere Länder befassen sich aktuell mit Löschen und Sperren.

Der Europarat hat am 1. Juni 2016 eine Studie mit dem Titel: "Filtering, blocking and take-down of illegal content on the Internet" veröffentlicht. Sie enthält einen Überblick sowie Länderberichte zu den 47 Mitgliedsstaaten und wurde mit Hilfe des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung erstellt.

Es lassen sich aufgrund dieser Studie zwei Gruppen von Staaten unterscheiden:

Die erste Staatengruppe hat aktuell keine Spezialgesetzgebung zum Thema Löschen und Sperren. Zu dieser Gruppe zählt die Studie Deutschland (welches das während zwei Jahren geltende Zugangsschwerungsgesetz, ZugErschwG, mittlerweile wieder abgeschafft hat), Grossbritannien, Irland, die Niederlande, Österreich, Polen, die Tschechische Republik und die Schweiz. In der politischen Diskussion wird das Fehlen von Spezialgesetzen oft damit begründet, dass es für den Gesetzgeber nicht möglich sei, mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten. Ein weiterer Grund für das Fehlen von Spezialgesetzgebung kann auch in der jeweiligen Rechtstradition dieser Staaten liegen. Einige Staaten – wie Deutschland und die Niederlande – verlassen sich in diesem Bereich auf die Rechtsprechung.

In der zweiten Staatengruppe wurden Spezialgesetze zu Löschen und Sperren erlassen. Zu dieser Gruppe zählen Finnland, Frankreich, Portugal, die Russische Föderation, Spanien, die Türkei und Ungarn.

Zentrale Sperrlisten kennen Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Rumänien, die Russische Föderation und die Türkei.

Das EU-Recht macht keine Vorschriften zum durch staatliche Stellen angeordneten Löschen und Sperren. Es verbietet den Internetzugangsanbieterinnen lediglich, selbstständig Inhalte im Internet für ihre Kunden zu sperren. Dieses Verbot ist in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung 2015/2120 enthalten.

10 Fazit

Es trifft zu, dass technische Möglichkeiten bestehen, Netzsperrern zu umgehen. Nichtsdestotrotz stellen sie eines der zur Verfügung stehenden Mittel dar, um der Verbreitung kinderpornografischer Inhalte entgegenzuhalten. Bei der Bekämpfung illegaler Pornographie besteht in der Verpflichtung, den Zugriff auf solche Inhalte zu sperren, eine taugliche Massnahme, die zusammen mit allen möglichen Massnahmen angewendet werden sollte.

Die Rechtslage im Ausland lässt keine eindeutigen Schlüsse über die Wirksamkeit von Netzsperrern zu. Die Verpflichtung für Netzsperrern besteht in einigen Ländern. In anderen wurde sie nie eingeführt oder teilweise bereits wieder abgeschafft.