



5. März 2018

17.058 n Fernmeldegesetz. Revision

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

Ergänzung zu Zusatzbericht an die KVF-N

Inhalt

1	Auftrag.....	1
2	Aktuelle Rechtslage in Deutschland	1
3	Zugangerschwerungsgesetz: 2010 bis 2011	1
4	Gründe für die Aufhebung des Zugangerschwerungsgesetzes	2



1 Auftrag

Im Kontext des bereits eingereichten Zusatzberichts (Zusatzabklärungen zu Art. 46a Abs. 2 E-FMG) soll die Verwaltung die Erfahrungen aus Deutschland mit der Sperrung von Internetseiten darstellen (insb. die Schaffung eines entsprechenden Gesetzes und warum es wieder aufgehoben wurde).

2 Aktuelle Rechtslage in Deutschland

Das deutsche Bundesrecht kennt heute kein Gesetz für Netzsperrungen. Auch das Europarecht sieht keine Netzsperrungen vor.

Das deutsche Bundesrecht hat in den §§ 7 bis 10 des Telemediengesetzes¹ die E-Commerce-Richtlinie² umgesetzt, die auch die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Internet Service Providern betrifft. Darin werden aber hauptsächlich Haftungsfreistellungen geregelt. Netzsperrungen sind nicht vorgesehen.

Das europäische Recht stellt es den Mitgliedstaaten (also auch Deutschland) auch im Rahmen der Bekämpfung der Kinderpornografie frei, Netzsperrungen einzuführen. Das ergibt sich aus Artikel 25 Absatz 2 der Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates³. Deutschland hat aktuell kein auf Artikel 25 Absatz 2 basierendes Bundesrecht erlassen. Spezialgesetze zu Löschen und Sperren kennen Finnland, Frankreich, Portugal, die Russische Föderation, Spanien, die Türkei und Ungarn.

3 Zugangerschwerungsgesetz: 2010 bis 2011

Das Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (Kurzname: Zugangerschwerungsgesetz, Abkürzung: ZugErschwG⁴) galt in Deutschland von 2010 bis 2011.

Dem Gesetz ging ein Vertrag der Bundesregierung mit den fünf grossen Internetzugangsanbietern Deutsche Telekom, HanseNet/Alice, Kabel Deutschland, Telefónica Germany und Vodafone/Arcor voraus. Die Internetzugangsanbieter verpflichteten sich im Vertrag, Netzsperrungen gegen Kinderpornografie aufgrund einer Liste des Bundeskriminalamts einzusetzen. Der Vertrag wurde im April 2009 unterschrieben und war befristet bis Ende 2010. Sein Inhalt wurde nicht veröffentlicht.

Der Entwurf für das Zugangerschwerungsgesetz wurde im Bundeskabinett der CDU/SPD-Regierung im April 2009 verabschiedet. Er beinhaltete Netzsperrungen der Internetzugangsanbieter für Kinderpornografie gemäss einer durch das Bundeskriminalamt zu erstellenden Liste.

¹ Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (Bundesgesetzblatt I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. September 2017 (Bundesgesetzblatt I S. 3530), <https://www.gesetze-im-internet.de/tmg/BJNR017910007.html>

² Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 178 vom 17.7.2000, Seite 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0031>

³ Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 335 vom 17.12.2011, Seite 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0093>

⁴ Bundesgesetzblatt Teil 1 Nr. 6 vom 22.02.2010, Seite 78, http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl110s0078.pdf

Eine im Mai 2009 gestartete Onlinepetition gegen den Gesetzentwurf war mit 134'000 Unterzeichnern ungewöhnlich erfolgreich und stiess eine intensive Debatte ausserhalb des Parlaments an.

Das Gesetz wurde dennoch im Bundestag mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und Grünen angenommen. Das geschah im Juni 2009, kurz vor der Bundestagswahl im September 2009.

Nach der Bundestagswahl (und noch vor Inkrafttreten des Gesetzes) beschlossen die Koalitionspartner CDU/CSU und FDP im Koalitionsvertrag im Oktober 2009, Netzsperrern vorerst nicht anzuwenden, sondern das Löschen von Kinderpornografie zu forcieren.

Das Gesetz trat am 23. Februar 2010 in Kraft. Es war probeweise befristet bis 2012. Das Bundeskriminalamt wurde schon bei Inkrafttreten des Gesetzes vom Bundesinnenministerium per Erlass angewiesen, keine Sperrlisten zu erstellen. Es wurden also keine Netzsperrern aufgrund des Gesetzes errichtet.

Die Regierungskoalition beschloss im April 2011, das Gesetz aufzuheben. Im Mai 2011 brachte die Regierung einen entsprechenden Gesetzentwurf ins Parlament ein. Das Gesetz wurde vom Bundestag im Dezember 2011 auf den 28. Dezember 2011 hin aufgehoben.

4 Gründe für die Aufhebung des Zugangerschwerungsgesetzes

Die Gründe für die Aufhebung des Zugangerschwerungsgesetzes waren gemäss der seit 2009 amtierenden Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger, FDP⁵:

1. Es wird eine Infrastruktur aufgebaut, die nicht nur für die Bekämpfung der Kinderpornografie eingesetzt werden kann, sondern auch für andere, weniger lobenswerte Zwecke,
2. Die Sperren sind unnötig, weil die meiste Kinderpornografie zeitnah gelöscht wird. Die gemeldeten Inhalte wurden gemäss der Bundesjustizministerin innerhalb einer Woche zu 70% gelöscht, nach zwei Wochen zu über 80%, nach vier Wochen nahezu vollständig,
3. Die Sperren vernebeln den Blick auf das eigentliche Ziel, nämlich die Löschung der Inhalte an der Quelle,
4. Die Sperren können auch legale Inhalte mit treffen („overblocking“),
5. Die Sperren können leicht umgangen werden.

Die Netzsperrern gemäss Zugangerschwerungsgesetz sind in einem politischen Kontext zu sehen, der sich gewandelt hat. Nachdem man sich in Deutschland anfänglich für eine entsprechende Regelung ausgesprochen hatte, hat man die Gründe dagegen zu einem späteren Zeitpunkt höher gewichtet.

Informelle Kontakte mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie haben ergeben, dass Internetzugangsanbieter in Deutschland teilweise trotz Fehlen einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage im Bereich der Kinderpornographie Netzsperrern errichten. Dies insbesondere in jenen Fällen, in denen das Löschen nicht möglich ist.

⁵ Bulletin der Bundesregierung Nr. 130-3 vom 1. Dezember 2011, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2010-2015/2011/12/130-3-bmj-bt.html>