

16.09.22**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern
COM(2022) 209 final

Der Bundesrat hat in seiner 1024. Sitzung am 16. September 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemein

1. Der Bundesrat unterstützt das Ziel und die Absicht der Kommission, durch die vorgeschlagene Verordnung den Schutz von jungen Menschen vor sexualisierter Gewalt zu verbessern.

Er teilt und unterstützt insbesondere das Anliegen der Kommission, den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet mit präventiven und repressiven Maßnahmen zu bekämpfen.

Grundlage des Vorschlags sind die UN-Kinderrechtskonvention und die Allgemeine Bemerkung Nr. 25 der Vereinten Nationen (2021) über die Rechte der Kinder im digitalen Umfeld. Der Verordnungsvorschlag wird als ein positives Signal der EU-Mitgliedstaaten gewertet, geschlossen im Kampf gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder auftreten und entschlossen den entsprechenden Rechtsrahmen schaffen zu wollen.

2. Die effektive Aufdeckung der Verbreitung rechtswidriger Inhalte sowie die umfassende und konsequente Verhinderung ihrer Verbreitung über elektronische

Medien sind Teil der medienregulatorischen Verantwortung der Länder, wie sie insbesondere mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag wahrgenommen wird.

3. Der Bundesrat unterstützt ebenfalls das Ziel, ein wirkungsvolles und nachvollziehbares Regelwerk zu schaffen, das ein sicheres und gutes Aufwachsen von Kindern ermöglicht und die neuen Lebenswelten im Zeitalter der Digitalisierung und Mediatisierung entsprechend berücksichtigt. Es erscheint unerlässlich im Kampf gegen sexuellen Missbrauch.
4. Der Bundesrat begrüßt daher auch zahlreiche geplante Maßnahmen des Verordnungsvorschlags, wie beispielsweise die Einrichtung eines neuen, unabhängigen EU-Zentrums, welches die Implementierung der neuen Regulierung erleichtern und dabei gleichermaßen Diensteanbieter, Strafverfolgungsbehörden und Euro-pol sowie die nationalen Behörden unterstützen soll (Erwägungsgründe 58 fortfolgende).
5. Angesichts der im digitalen Zeitalter in erschreckendem Umfang zunehmenden Fälle von Kinderpornografie und sexuellem Kindesmissbrauch, des damit verbundenen unermesslichen Leids der betroffenen Kinder und der internationalen Dimension des Themas begrüßt der Bundesrat insbesondere das Grundanliegen des Verordnungsvorschlags, die Detektion und strafrechtliche Verfolgung von kinderpornografischen Inhalten, welche über Online-Angebote geteilt beziehungsweise dort gespeichert werden, zu verbessern und einem dauerhaften unionsrechtskonformen Rechtsrahmen zu unterwerfen. Einzelne Regelungen sind allerdings kritisch zu bewerten und im weiteren Verfahren zu überprüfen.
6. Er weist darauf hin, dass freie Meinungsäußerung, Kommunikations- und Medienfreiheiten höchste gesellschaftliche Güter und verfassungsrechtlich geschützt sind. Eingriffe in diese Rechte müssen deshalb nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich, angemessen und damit verhältnismäßig sein. Der Verordnungsvorschlag kann aufgrund des breiten Technologieeinsatzes zum Aufspüren von sexuellem Missbrauch von Kindern zu Eingriffen in die genannten Freiheiten führen. Unabdingbar ist in solchen Fällen, dass besonders geschützte, zulässige private digitale Kommunikation weiterhin ausreichend geschützt wird.

7. Die Funktion der Medien als „public watchdog“ einer demokratischen Gesellschaft darf nicht durch „chilling effects“ eingeschränkt werden. Als „chilling effects“ werden insbesondere Maßnahmen mit beeinträchtigender, hemmender, einschüchternder oder abschreckender Auswirkung bezeichnet. In Bezug auf die Meinungs-, Rundfunk- und Pressefreiheit gibt es hierzu eine beachtliche Anzahl höchstrichterlicher nationaler und internationaler Rechtsprechung, unter anderem BVerfGE 7, 198, 209; EGMR vom 2. November 2006, App. no. 13071/03, Rn. 49 – Standard Verlags GmbH v. Austria; BVerfGE 73, 118, 183; EGMR vom 6. Oktober 2009, App. no. 27209/03, Rn. 37 – Kulis and Rozycki v. Poland. Die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Regelungen ermöglichen allerdings bereits bei einem erheblichen Risiko für die Integrität von Kindern, das in Bezug auf einen bestimmten Dienst im Allgemeinen besteht, die Möglichkeit zur Überprüfung und damit Überwachung der dortigen Inhalte und Kommunikation und bergen somit die Gefahr von „chilling effects“ auf die Medienfreiheit (siehe zur Bedrohung durch Überwachung zum beziehungsweise bedrohlichen Gefühl des Beobachtetseins: EGMR vom 6. September 1978, App. no. 5029/71, Rn. 41 – Klass and other v. Germany; BVerfGE 125, 260, 319, 332, 335 – Vorratsdatenspeicherung), weil die Kommunikation zwischen Journalistinnen und Journalisten sowie Informantinnen und Informanten und ihre Recherchetätigkeiten ebenfalls von den Maßnahmen zur Aufdeckung von sexuellem Missbrauch von Kindern betroffen sein können.

Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass aus den Grundrechten auch der Informanten- und Quellenschutz (BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2007, BVerfGE 117, 244, 259) folgt. Diese sind im deutschen Recht im Prozessrecht fest verankert. Die bestehenden Zeugnisverweigerungsrechte und Beweisverwertungsverbote (§§ 53, 97 StPO, § 383 ZPO und § 102 AO) dürfen nicht durch die vorgeschlagene Verordnung ausgehöhlt werden. Dies gilt unter anderem für den Bereich des investigativen Journalismus.

8. Der Bundesrat betont in diesem Zusammenhang erneut, dass die Regelungskompetenz zur Medienregulierung nach den europäischen Verträgen bei den Mitgliedstaaten liegt. Aufgrund des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland sind dort die Länder zuständig. Dies gilt auch für den Jugendmedienschutz. Die Organe der EU haben den Pluralismus der Medien und die Vielfalt der verschiedenen nationalen Medienlandschaften in Europa sowie die zugrundeliegende Regulierung, insbesondere zur Ausgestaltung medialer Frei-

heit und zur Sicherung der Unabhängigkeit der Medien, bei der Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu achten. Diese Prinzipien werden ausdrücklich auch in den unter der deutschen Ratspräsidentschaft verabschiedeten Schlussfolgerungen des Rates zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems (2020/C 422/08) bekräftigt und auch in anderen europäischen Regelungen anerkannt (vergleiche Artikel 1 Absatz 6 und Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a Unterabsatz i der E-Commerce-Richtlinie, Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b des Europäischen Kodexes für die elektronische Kommunikation, Artikel 21 Absatz 4 der EG-Fusionskontrollverordnung und Artikel 85 der DSGVO). Die von den europäischen Verträgen vorgesehene Kompetenzverteilung im Bereich der Medienregulierung muss eingehalten werden, eine faktische Kompetenzverschiebung lehnen die Länder ab.

9. Er weist darauf hin, dass im nationalen Medienrecht weitergehende Maßnahmen gegenüber Diensten der Informationsgesellschaft erforderlich sein können, die andere Ziele umfassen als der Verordnungsvorschlag. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass diese Regelungen, die dem Vorschlag nicht zwingend widersprechen und medienregulatorisch andere Zwecke verfolgen, nicht durch die vorgeschlagene Verordnung gesperrt werden. Ansonsten käme es durch den Verordnungsvorschlag zu Regelungslücken, die zu einer Gefährdung der Vielfalt und des Jugendmedienschutzes führen würden. Aus diesem Grund muss im Verordnungsvorschlag klargestellt werden, dass die Verordnung keine Sperrwirkung gegenüber weitergehender nationaler Medienregulierung entfaltet.

Zu einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 7 bis 11

10. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Provider in Befolgung der Aufdeckungsanordnung die gesamte internetbasierte Kommunikation überwachen und dabei gegebenenfalls auch Kenntnisse von Inhalten erhalten, die dem höchstpersönlichen Lebensbereich zuzuordnen sind oder die die Kommunikation mit besonders geschützten Gesprächspartnerinnen und -partnern sowie Berufsheimnisträgern (Anwälte, Ärzte, Journalisten, Parlamentarier et cetera) betreffen. Der Verordnungsvorschlag schreibt zwar allgemein vor, dass bei der Aufdeckungsanordnung die Grundrechte zu beachten sind, enthält aber keine Vorschriften speziell zum Schutz dieser besonders vertraulichen Kommunikation.

Zu Artikel 10

11. Wenngleich der Bundesrat die Ziele der Kommission unterstützt, begegnen die Neuregelungen zum Einsatz von Technologien zur Erkennung von „Child Sexual Abuse Material“ schwerwiegenden grundrechtlichen Bedenken. Dies betrifft insbesondere die beabsichtigte gesetzliche Verpflichtung der Diensteanbieter, die private Kommunikation ihrer Nutzerinnen und Nutzer nach auffälligen Mustern mit technischen Hilfsmitteln zu durchsuchen („Chatkontrolle“). Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Details der Ausgestaltung der Verordnung dafür einzusetzen, dass die Eingriffe und der Nutzen der Verordnung, insbesondere für junge Menschen, bestmöglich austariert werden.
12. Er bittet die Bundesregierung außerdem, sich entsprechend dafür einzusetzen, dass zur Bekämpfung von sexuellem Missbrauch effektive und zielgerichtete Maßnahmen geschaffen werden und zugleich das Recht auf Vertraulichkeit der privaten Kommunikation auch zukünftig im höchsten Maße beibehalten wird.

Zu Artikel 14 und 15

13. a) Der Bundesrat begrüßt, dass Artikel 14 und 15 des Verordnungsvorschlags auch das zeitnahe Entfernen von Darstellungen des sexuellen Kindesmissbrauchs aus dem Internet in den Blick nehmen. Die öffentliche Wahrnehmbarkeit und weltweite Abrufbarkeit solcher Online-Inhalte belasten die Opfer in besonderem Maße. Die zügige Entfernung der Inhalte ist deshalb ein unerlässlicher Baustein zum Schutz der Opfer.
- b) Kritisch sieht er allerdings, dass der Verordnungsvorschlag den Weg bis zur Löschung des rechtswidrigen Inhalts über die Koordinierungsbehörde am Niederlassungsort und die zuständige Justiz- oder Verwaltungsbehörde des Mitgliedstaats sehr schwerfällig und damit zeitraubend ausgestaltet. Darstellungen des sexuellen Kindesmissbrauchs sind eindeutig rechtswidrig. Es besteht nicht die Befürchtung rechtlicher Fehleinschätzungen durch die Hostingdienste. Anders als bei Äußerungsdelikten sind keine schwierigen Abgrenzungen vorzunehmen, da die Meinungsfreiheit nicht tangiert ist. Vorzugswürdig erscheint dem Bundesrat deshalb eine Löschpflicht (bei gleichzeitiger Sicherung für Zwecke des Ermittlungs- und Strafverfahrens),

die sich unmittelbar aus der Verordnung ergibt und unverzüglich ab Kenntnis des Hostingdienstes von der Missbrauchsdarstellung eingreift.

Weiteres

14. Er weist darauf hin, dass Erwägungsgrund 7 in der deutschen Übersetzung entsprechend Artikel 1 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags klargestellt werden muss.

Direktzuleitung der Stellungnahme

15. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.