

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Gisela Piltz, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Christoph Waitz, Gudrun Kopp, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Michael Kauch, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. h. c. Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dr. Erwin Lotter, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Detlef Parr, Cornelia Pieper, Frank Schäffler, Dr. Konrad Schily, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Dr. Daniel Volk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der Bundesregierung
– Drucksachen 16/12850, 16/13125, 16/13411 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag hält den vorliegenden Gesetzentwurf nicht für geeignet, Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen erfolgreich zu bekämpfen. Es muss alles daran gesetzt werden, dass den Opfern von Kindesmissbrauch wirksam geholfen wird. Zudem verletzt der Gesetzentwurf verfassungsrechtliche Kompetenzen von Bund und Ländern.

II. Der Deutsche Bundestag stellt ferner fest:

Die dauerhaft wirksame Bekämpfung des Missbrauchs von Kindern ist politische Verantwortung und rechtstaatliches Gebot zugleich. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber schon jetzt jeden Anreiz zur Produktion kinderpornographischen Materials unter Strafe gestellt. Die Herstellung und Verbreitung von pornografischen Schriften wie etwa Ton- und Bildträger, Datenspeicher, Abbildungen und andere Darstellungen, die sexuelle Handlungen von, an oder vor Kindern zum Gegenstand haben, sind nach § 184b des Strafgesetzbuchs strafbar. Geben sie ein tatsächliches oder wirklichkeitsnahes Geschehen wieder,

ist zudem der Besitz beziehungsweise die Besitzverschaffung gemäß § 184b Absatz 2 und 4 des Strafgesetzbuchs unter Strafe gestellt.

Auf Basis dieser klaren Bundesgesetzgebung stehen daher zunächst die zuständigen Länder in der Pflicht, ihre jeweilige Polizeien, Staatsanwaltschaften und Gerichte mit ausreichendem Personal und Sachmittel auszustatten. Nur so können die bisherigen Ermittlungserfolge gefestigt und zukünftig noch verbessert werden. Bisherige Defizite der dafür zuständigen Behörden ergeben sich gegenwärtig unter anderem aus der eingeschränkten extraterritorialen Rechtsdurchsetzung hiesiger Normen. Hier bedarf es einer noch stärkeren operativen Institutionalisierung von Melde- und Sanktionsverfahren über die nationalen Grenzen hinaus, so dass auch im Ausland zum Abruf stehende Inhalte verfolgt werden können.

Ein Missbrauch von Kindern stellt eine schwerwiegende Verletzung der Menschenwürde dar. Das hiervon ausgehende, individuelle körperliche und seelische Leid auch über den Missbrauchszeitpunkt hinaus ist unermesslich. Kinderpornographisches Material birgt zudem das Potential für eine dauerhafte Stigmatisierung und Traumatisierung der Opfer. Zunächst bedarf es daher eines wirksamen Schutzes der Kinder gegen ihren Missbrauch als „Darsteller“. Staatliche Maßnahmen müssen daher konsequent einerseits auf aufklärende Prävention und andererseits auf hohe Anzeige- und Aufklärungsquoten ausgerichtet werden. Nur so lassen sich zukünftige Missbrauchsfälle vermindern. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält keinerlei Maßnahmen gegen die Produktion kinderpornographischen Materials durch Stärkung von Prävention und Aufklärung.

Ergänzend bedarf es eines effektiven und weltweiten Schutzes gegen die Bereitstellung kinderpornographischer Angebote. Vereinzelt wird befürchtet, dass derartige Darstellungen die einschlägige Nachfrage ortsunabhängig stimulieren können und dadurch zu weiteren Missbrauchsfällen Anlass geben. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass entsprechendes Material einzelne Konsumenten zu einem Missbrauch von Kindern veranlasst und die Daten bisweilen auch genutzt werden, um entsprechende Verhaltensweisen bei Kindern als „normal“ darzustellen und dadurch Hemmschwellen zu senken. Diese Verbreitungseffekte enden nicht an nationalen Grenzen, sondern stellen ein globales Problem dar.

Maßnahmenvorrang muss daher grundsätzlich die Löschung von Daten mittels bestehender strafrechtlicher Verfahren vorrangig bei den Inhaltenanbietern selbst und, soweit dies nicht möglich ist, eine Löschung bei den so genannten Host-Providern – den Speicherplatzanbietern – haben. Zugangssperren stellen hingegen keinen effektiven Schutz gegen die Bereitstellung kinderpornographischer Angebote dar. Auch die im Gesetz vorgesehene Subsidiaritätsklausel kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es statt aktionistischer Symptombehandlung einer stringenten Ursachenabstellung bedarf. Die Lokalität der Speichermedien muss dabei sekundär sein.

Andernfalls würden allenfalls orts- und medienkanalwirksame Zugangssperren reine Placebo-Lösungen darstellen, da sich diese leicht von Anbietern und interessierten Nutzern umgehen lassen. Derartige Zugangssperren stellen ein nutzerbasiertes und eben nicht angebotsbasiertes Filterkonzept dar, welches einen marginalen Zugangsschutz gegenüber unwillentlichen Zugangssuchern (beispielsweise über SPAM-Nachrichten) gewährt. Geschützt wird also nicht primär das Opfer, sondern eher ein unbedarfter Internetnutzer, der kein eigenes Interesse an einschlägigem Material hat. Die mit dem vorliegenden Gesetz einhergehende Schutzwirkung adressiert somit den falschen Personenkreis.

Letztlich kann zudem nicht sichergestellt werden, dass Zugangssperren im Inland nicht dem Grundsatz der Datenlöschung im Ausland entgegenstehen.

Dies ist etwa dann der Fall, wenn verfügbare Ressourcen auf die Identifizierung von Sperrinhalten fokussiert werden, statt auf die Abstellung der eigentlichen Rechtsverletzung. Daran ändert auch die vorgesehene Ermessenklausel im Gesetz nichts, nach dem das Bundeskriminalamt (BKA) weiterhin ohne Versuch der tatsächlichen Löschung Internetangebote auf die Sperrlisten nehmen kann. Die vorrangige Inanspruchnahme des Störers vor dem Nichtstörer stellt einen allgemeinen polizeirechtlichen Grundsatz dar. Dieser darf nicht ausgehöhlt werden.

Sachverständige haben zudem wiederholt auf die destruktive Wirkung derartiger WWW-Sperrungen hingewiesen, wonach neben Umgehungs- auch Verlagerungseffekte erwartbar sind. Vor allem die nicht kontrollierbare Verbreitung über Speicherträger (DVD, CD, USB), elektronische Post, Newsgroups, Peer-to-Peer-Tauschbörsen, Chaträume und andere Wege würde spürbar aufgewertet. Dadurch würden die Ermittlungsmöglichkeiten spürbar verschlechtert, was der Zielsetzung des Gesetzesvorhabens entgegensteht. Dies ergibt sich schon daher, dass der vorliegende Entwurf keinerlei Maßnahmen gegen die Verbreitung kinderpornographischer Materials über diese Speicherwege beziehungsweise Kommunikationsmedien enthält. Darüber birgt der Gesetzentwurf sogar die Gefahr eines gesteigerten Interesses an oder höherer Nachfrage nach problematischen Inhalten, zum Beispiel im Falle der nicht ausgeschlossenen ungewollten Veröffentlichung einer Liste mit aus Sicht des Bundeskriminalamtes zu sperrenden Seiten. Auch hier würde das Ziel staatlicher Aktivitäten zur Eindämmung von Kinderpornographie konterkariert. Letztlich ist zu befürchten, dass durch technische Mittel die auf der Sperrliste befindlichen Server ausgemacht werden und dann die Anbieter gewarnt sind und ihre Spuren vertuschen können.

Aufgrund der – wenn überhaupt – eher marginalen Wirksamkeit der vorliegenden gesetzlichen Regelung beim Schutz von Kindern vor Missbrauch und beim Schutz vor Verbreitung derartigen Materials stellt sich zudem die verfassungsmäßig gebotene Frage der Verhältnismäßigkeit. Von den geplanten Zugangssperrungen können auch legale Inhalte erfasst sein, wodurch die Meinungs- und Berufsfreiheit von Inhaltsanbietern, Nutzern und Zugangs-Providern in unzulässiger Weise eingeschränkt würde. Ein so genanntes over-blocking lässt sich nicht vermeiden. Die vorgesehene Stichprobenkontrolle durch ein Expertengremium beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist Augenwischerei. Nicht nur hat die Feststellung, ob es sich um strafbare kinderpornographische Angebote handelt mit dem Geschäftsbereich des Bundesdatenschutzbeauftragten nichts zu tun, sondern zudem soll keine Einzelfallkontrolle stattfinden. Eine quartalsweise Stichprobe aber schließt Over-blocking mitnichten aus. Statt einer bedenklichen Überdehnung der Zuständigkeiten des BKA bedarf es einer Institutionalisierung der gerichtlichen Prüfung gegebenenfalls notwendiger Sperrungen.

Weiterhin ist zu befürchten, dass die Sperr-Infrastruktur auf andere Inhalte ausgedehnt wird. Eine inhaltliche Durchregulierung des Internets ist aber mit den Grundsätzen des Rechtsstaats nicht vereinbar. Schon jetzt wurden aber Forderungen laut, auch andere Inhalte sperren zu lassen, wie zum Beispiel Glücksspielseiten wie Lotto im Internet, Computerspieleseiten, bestimmte politische Inhalte etc. Mit jeder weiteren Sperrung steigt zudem die Gefahr, dass immer mehr legale Inhalte mitgesperrt werden.

Die Nutzung geheimer Listen des BKA ist auch insoweit verfassungsrechtlich bedenklich als betroffenen Anbietern allenfalls ein nachträglicher Rechtsschutz eingeräumt wird. Eine vorherige Anhörungsrecht oder ähnliches ist nicht vorgesehen, sondern nur eine Mitteilung über die geplante Aufnahme, wobei hier sogar dem BKA ein Ermessen eingeräumt wird, so dass im Falle einer unrechtmäßigen Sperrung nicht nur erheblicher Schaden für etwaige wirtschaftliche Interessen einer gewerblich genutzten Website entstehen kann, sondern auch ein nahezu nicht mehr rückgängig zu machende Stigmatisierung einträte.

Letztlich wirft der vorliegende Gesetzentwurf erhebliche verfassungsrechtliche und operative Zuständigkeitsfragen zwischen Bund und Ländern auf. Sowohl Gefahrenabwehr als auch Regulierung von Medieninhalten liegen in der Zuständigkeit der Länder. Letztere bietet den zuständigen Institutionen bereits heute sämtliche Möglichkeiten des Vorgehens gegen strafbare Inhalte in Telemedien, im Falle der vorherigen Ausschöpfung aller effektiveren Mittel auch die der Sperrverfügung. Die Landesgesetzgeber haben hier – insbesondere durch § 59 Absatz 3, 4 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) – von ihrer Gesetzgebungskompetenz bereits Gebrauch gemacht. Der Bundesgesetzgeber ist also verfassungsrechtlich für den vorgeschlagenen Regelungsinhalt ebenso wenig zuständig wie das Bundeskriminalamt für Zusammenstellung einer Sperrliste und die daran anknüpfenden Verfügungen von Netzsperrungen. Eine Kompetenzerweiterung des BKA auf die Gefahrenabwehr steht der Verfassung entgegen. Die vorgesehene Reglungsausgestaltung würde zudem die Ermittlung insofern erschweren, als es zu einer operativen Zuständigkeitsüberlagerung kommen würde. Das eigentliche Ziel würde konterkariert.

Weiterhin wurde versäumt, das Notifizierungsverfahren bei der EU anzustrengen, welches bei jedem Eingriff in die Telekommunikationsnetze erforderlich ist.

III. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. sich für die effektive Strafverfolgung von Anbietern kinderpornographischen Materials gemeinsam mit den Ländern einzusetzen;
2. sich auch international für eine Verbesserung der Bekämpfung und eine strikte weltweite Ächtung der Kinderpornographie einzusetzen;
3. Kindesmissbrauch und die Verbreitung von dessen Dokumentation in Bild und Film konsequent zu verfolgen;
4. den Schutz von Kindern vor Missbrauch zu verbessern, indem gemeinsam mit Eltern, Schulen, Kindergärten, Vereinen, Jugendämtern und anderen effektive und wirksame Schutzmaßnahmen erarbeitet und die Sensibilität verbessert wird;
5. die Prävention von Kindesmissbrauch dadurch zu stärken, dass potentielle Täter frühzeitig erkannt und behandelt werden können, wie zum Beispiel im Projekt „Kein Täter werden“ der Charité in Berlin;
6. Programme zu entwickeln, um Kinder stark zu machen, und darauf hinzuwirken, dass Kindern in Notsituationen, in denen ihnen sexueller Missbrauch droht, besserer und schneller Schutz zuteil wird;
7. die IT-Kompetenz der Sicherheitsbehörden zu verbessern, um eine effektive Strafverfolgung im Internet zu gewährleisten;
8. die IT-Ausstattung der Sicherheitsbehörden nach dem Stand der Technik zu verbessern, um die Strafverfolgung wirksam zu gewährleisten;
9. konsequent die bislang schon geltenden rechtlichen Möglichkeiten zur Löschung kinderpornographischer Inhalte aus dem Internet zu nutzen.

Berlin, den 16. Juni 2009

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion