



Brüssel, den 16.12.2016
COM(2016) 872 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen nach Artikel 25 der Richtlinie
2011/93/EU vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und
der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie**

Inhalt

1.	EINLEITUNG	3
1.1.	Ziele und Anwendungsbereich von Artikel 25	3
1.2.	Zweck und Methodik dieses Berichts	6
2.	UMSETZUNGSMASSNAHMEN	8
2.1.	Entfernung (Artikel 25 Absatz 1)	8
2.1.1.	Inhalte auf Servern im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates	8
2.1.2.	Inhalte auf Servern außerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaates	10
2.2.	Sperren (Artikel 25 Absatz 2)	11
3.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE	15

1. EINLEITUNG

Das Internet hat eine dramatische Zunahme des sexuellen Missbrauchs von Kindern verursacht, da

- es den Austausch von Material über sexuellen Kindesmissbrauch über eine Vielzahl von Kanälen ermöglicht, wie beispielsweise das Web, Peer-to-Peer-Netze, soziale Medien, Schwarze Bretter, Newsgroups, Internet Relay Chats und Foto-Plattformen. Erleichtert wird dieser Austausch durch den Zugang zu einer globalen Gemeinde Gleichgesinnter, die eine starke Nachfrage generieren und sich gegenseitig unterstützen;
- es die technischen Möglichkeiten und Sicherheitsmaßnahmen bietet, die dafür sorgen können, dass die Nutzer anonym bleiben;¹
- für die Kinder infolge der starken Nachfrage nach Material über sexuellen Kindesmissbrauch nach wie vor das Risiko besteht, missbraucht zu werden, während die Anonymität die Untersuchung und Verfolgung dieser Straftaten erschwert; und
- neues Material über sexuellen Kindesmissbrauch mittlerweile eine Währung darstellt: Um Zugang zu den Foren zu erhalten, müssen die Teilnehmer häufig regelmäßig neues Material zur Verfügung stellen, was einen Anreiz für den sexuellen Missbrauch von Kindern darstellt.

Der sexuelle Missbrauch von Kindern im Internet ist ein abscheuliches Verbrechen, das für die Opfer langjährige Folgen hat. Die Opfer werden nicht nur in dem Moment geschädigt, in dem ihr Missbrauch aufgezeichnet oder fotografiert wird, sondern jedes Mal, wenn die Bilder und Videos veröffentlicht, in Umlauf gebracht und angesehen werden. Für die Opfer stellt die Vorstellung, dass die Bilder und Videos, die ihren Missbrauch zeigen, „da draußen“ sind und sogar die Möglichkeit besteht, dass sie jemandem begegnen, der dieses Material gesehen hat, einen wesentlichen Teil ihres Traumas dar und verursacht zusätzliches Leid.

Es gibt Hinweise darauf, dass das Durchschnittsalter der für die Herstellung dieses Materials missbrauchten Kinder kontinuierlich sinkt: Dem internationalen Verband der Internet-Meldestellen (INHOPE)² zufolge hatten in den im Jahr 2014 von den INHOPE-Hotlines bearbeiteten Meldungen etwa 70 % der Opfer die Pubertät offensichtlich noch nicht erreicht.³ Die Internet Watch Foundation (IWF) veröffentlichte 2015 ähnliche Zahlen und meldete darüber hinaus, dass 3 % der Opfer offenbar höchstens zwei Jahre alt waren und ein Drittel der Darstellungen Kinder zeigte, die vergewaltigt oder sexuell gefoltert wurden.⁴

1.1. Ziele und Anwendungsbereich von Artikel 25

Das übergeordnete Ziel von Artikel 25 der Richtlinie⁵ besteht darin, die Verfügbarkeit von Kinderpornografie zu unterbinden.⁶ Diesbezügliche Bestimmungen waren in den

¹ Z. B. der Onion Router (www.torproject.org).

² <http://www.inhope.org/>

³ <http://www.inhope.org/tns/resources/statistics-and-infographics/statistics-and-infographics-2014.aspx>

⁴ <https://www.iwf.org.uk/accountability/annual-reports/2015-annual-report>

⁵ Richtlinie 2011/93/EU vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie. Artikel 25 dieser Richtlinie betrifft „Maßnahmen gegen Websites, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten“.

⁶ Entsprechend der in Artikel 2 Buchstabe c der Richtlinie vorgenommenen Definition.

vorangegangenen einschlägigen Rechtsinstrumenten nicht enthalten und wurden somit mit der Richtlinie erstmals eingeführt. Bei diesen anderen wichtigen Rechtsvorschriften handelte es sich um

- den Rahmenbeschluss⁷, der durch die Richtlinie ersetzt wurde;
- das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch aus dem Jahr 2007, an dem sich die Richtlinie in anderen Bereichen orientiert; und
- der Beschluss des Rates zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet,⁸ der als eines der ersten Rechtsinstrumente auf EU-Ebene Kinderpornografie zum Gegenstand hatte.

Artikel 25 ist eine von mehreren Bestimmungen der Richtlinie, die auf die Unterstützung der Prävention und Eindämmung der sekundären Viktimisierung abzielen. Gemeinsam mit den Vorschriften über die Verfolgung von Straftaten und den Opferschutz sind sie Teil des ganzheitlichen Ansatzes, der erforderlich ist, um wirksam gegen den sexuellen Missbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern sowie gegen Kinderpornografie vorzugehen.

Artikel 25 lautet:⁹

*1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um **sicherzustellen**, dass Internetseiten, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten und sich auf Servern in ihrem Hoheitsgebiet befinden, **unverzüglich entfernt werden**, und **bemühen sich**, darauf hinzuwirken, dass derartige Seiten von Servern außerhalb ihres Hoheitsgebiets entfernt werden.*

*2. Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen treffen, um **den Zugang** zu Internetseiten, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten, für die Internetnutzer in ihrem Hoheitsgebiet **zu sperren**. Diese Maßnahmen müssen in transparenten Verfahren festgelegt werden und ausreichende **Sicherheitsvorkehrungen** bieten, insbesondere um sicherzustellen, dass die Einschränkung auf das Notwendige beschränkt und verhältnismäßig ist und dass Nutzer über den Grund für die Beschränkung informiert werden. Diese Sicherheitsvorkehrungen schließen auch die Möglichkeit von Rechtsmitteln ein.*

Somit ist festzuhalten, dass die Richtlinie

- die Mitgliedstaaten verpflichtet, Material von Internetseiten, die sich auf Servern in ihrem Hoheitsgebiet befinden, unverzüglich zu **entfernen**;
- die Mitgliedstaaten verpflichtet, **sich darum zu bemühen, die Entfernung** von Material von Internetseiten **zu gewährleisten**, die sich auf Servern in anderen Ländern befinden; und
- den Mitgliedstaaten die **Möglichkeit** bietet, **den Zugang** zu Kinderpornografie für die Internetnutzer in ihrem Hoheitsgebiet unter Wahrung einer Reihe von **Sicherheitsvorkehrungen** zu **sperren**.

⁷ Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie.

⁸ Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet (2000/375/JI).

⁹ Siehe auch die Erwägungsgründe 46 und 47 der Richtlinie bezüglich der in Artikel 25 genannten Maßnahmen.

Dabei ist zu beachten, dass Artikel 25 auf „Maßnahmen“ und damit nicht notwendigerweise auf Rechtsvorschriften verweist. So heißt es in Erwägungsgrund 47 der Richtlinie:

„Die von den Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dieser Richtlinie eingeleiteten Maßnahmen zur Entfernung oder, wenn angemessen, zur Sperrung des Zugangs zu Websites mit kinderpornografischem Inhalt könnten auf unterschiedlichen öffentlichen Maßnahmen legislativer, nicht legislativer, juristischer oder anderer Art aufbauen. In diesem Zusammenhang lässt diese Richtlinie freiwillige Maßnahmen der Internet-Industrie zur Verhinderung des Missbrauchs ihrer Dienste oder jegliche Unterstützung solcher Maßnahmen durch Mitgliedstaaten unberührt.“

Es wird also davon ausgegangen, dass nicht legislative Maßnahmen die Richtlinie in zufriedenstellender Weise umsetzen, wenn sie es ermöglichen, dass die in Artikel 25 festgelegten Ergebnisse in der Praxis erzielt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Privatsektor, einschließlich der Industrie und der Zivilgesellschaft, den Behörden, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden, und der Gerichtsbarkeit ist von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung der Maßnahmen nach Artikel 25 und die wirksame Bekämpfung der Verbreitung von Material über sexuellen Kindesmissbrauch im Internet.

An der Unterbindung der Verfügbarkeit von Material über sexuellen Kindesmissbrauch sind die folgenden Akteure beteiligt:

- **Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft**, einschließlich Zuganganbietern, Hosting-Anbietern und Anbietern von Online-Plattformen. Da Kriminelle die von diesen Anbietern bereitgestellten Dienstleistungen und Infrastrukturen missbrauchen, sind die Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft in einer guten Position für die Mitwirkung an der Umsetzung von Artikel 25. So sind beispielsweise Hosting-Anbieter letztlich in der Lage, das auf ihren Servern gehostete Material zu entfernen, während Zuganganbieter, wie etwa Internetdienstleister, den Zugang zu diesem Material sperren können;
- **Internetnutzer**, die im Internet (absichtlich oder unabsichtlich) auf Material über sexuellen Kindesmissbrauch stoßen und beschließen, dies unmittelbar beim Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft zu melden, sofern die hierfür erforderliche Technologie verfügbar ist, also beispielsweise über die Schaltfläche „Missbrauch melden“ auf der Website oder im Browser. Die Nutzer können auch über spezielle, von Organisationen der Zivilgesellschaft betriebene Hotlines Meldung erstatten oder sich an die zuständige Strafverfolgungsbehörde wenden;
- **spezielle Hotlines**, die in der Regel von NRO oder Verbänden von Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft oder Mediengesellschaften betrieben werden und Nutzern, denen es unangenehm wäre, sich an die Polizei zu wenden, und die nicht direkt beim Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft Meldung erstatten können oder wollen, eine anonyme Meldung ermöglichen. In vielen Fällen beziehen sich die in einem Land eingegangenen Meldungen auf Material, das von Anbietern in anderen Ländern gehostet wird. Die Entfernung

dieses Materials setzt eine internationale Zusammenarbeit voraus, die von INHOPE erleichtert wird;

- **Strafverfolgungsbehörden**, deren Arbeit durch die von den Hotlines weitergeleiteten oder direkt von Internetnutzern eingereichten Meldungen unterstützt wird. Diese Behörden tauschen die Meldungen sowohl innerhalb Europas (unmittelbar oder über Europol und dessen Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität)¹⁰ als auch darüber hinaus (über Interpol)¹¹ aus; und
- die **Gerichtbarkeit**, die die Anwendung der Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten sicherstellt. In einigen Ländern ist für die Entfernung oder Sperrung von Material ein Gerichtsbeschluss erforderlich. Eurojust¹² unterstützt die Koordinierung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten.

1.2. Zweck und Methodik dieses Berichts

Artikel 27 der Richtlinie verlangt, dass die Mitgliedstaaten¹³ die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 18. Dezember 2013 nachzukommen, und diese der Kommission mitteilen.

Dieser Bericht wurde gemäß der in Artikel 28 Absatz 2 der Richtlinie verankerten Verpflichtung der Kommission verfasst, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen nach Artikel 25 vorzulegen.¹⁴ Der Bericht soll einen knappen, aber informativen Überblick über die wichtigsten Maßnahmen bieten, die von den Mitgliedstaaten getroffen wurden.

Bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist hatten nur zwölf Mitgliedstaaten die Kommission über die vollständige Umsetzung der Richtlinie unterrichtet. Daher leitete die Kommission gegen die übrigen Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung nationaler Umsetzungsmaßnahmen ein: **BE, BG, IE, EL, ES, IT, CY, LT, HU, MT, NL, PT, RO, SI** und **UK**¹⁵. Alle diese Vertragsverletzungsverfahren wurden bis zum 8. Dezember 2016 abgeschlossen. Die verspätete Verabschiedung und Mitteilung nationaler Umsetzungsmaßnahmen verzögerte die Analyse der Kommission und die Veröffentlichung der einschlägigen Berichte.

¹⁰ <https://www.europol.europa.eu/ec3>

¹¹ <http://www.interpol.int/Crime-areas/Crimes-against-children/Crimes-against-children>

¹² <http://www.eurojust.europa.eu/>

¹³ Im Folgenden beziehen sich die Begriffe „Mitgliedstaaten“ oder „alle Mitgliedstaaten“ auf die Mitgliedstaaten, die an die Richtlinie gebunden sind (d. h. auf alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks). Gemäß den Artikeln 1 und 2 des Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks hat sich Dänemark nicht an der Annahme der Richtlinie beteiligt und ist nicht zu ihrer Anwendung verpflichtet. Allerdings ist Dänemark nach wie vor an den Rahmenbeschluss des Rates 2004/68/JI gebunden und zu seiner Anwendung verpflichtet. Gemäß Artikel 3 des Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands haben sich beide Länder an der Annahme der Richtlinie beteiligt und sind an sie gebunden.

¹⁴ Gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Richtlinie wird in einem gesonderten Bericht überprüft, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um der Richtlinie nachzukommen (COM(2016)871). Dieser wird gemeinsam mit dem vorliegenden Bericht veröffentlicht.

¹⁵ Die diesem Dokument verwendeten Länderkürzel richten sich nach den folgenden Vorgaben: <http://publications.europa.eu/code/de/de-370100.htm>.

Die Beschreibungen und Analysen in diesem Bericht basieren auf den Informationen, die von den Mitgliedstaaten bis zum 1. November 2016 vorgelegt wurden. Die nach diesem Datum eingegangenen Mitteilungen wurden nicht berücksichtigt. Infolgedessen ist es möglich, dass in diesem Bericht weitere Probleme bei der Umsetzung und andere Bestimmungen, die der Kommission nicht mitgeteilt wurden, sowie weitere legislative und nicht legislative Entwicklungen nicht erfasst sind. Daher behält sich die Kommission vor, ungeachtet dieses Berichts einige Bestimmungen weiter zu bewerten und die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Umsetzung von Artikel 25 zu unterstützen.

2. UMSETZUNGSMASSNAHMEN

2.1. Entfernung (Artikel 25 Absatz 1)

2.1.1. Inhalte auf Servern im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates

Die Mitgliedstaaten haben zwei Arten von Maßnahmen ergriffen, um die unverzügliche Entfernung von Internetseiten zu gewährleisten, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten und sich auf Servern in ihrem Hoheitsgebiet befinden: Maßnahmen auf der Grundlage der Richtlinie 2000/31/EG¹⁶ (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) und Maßnahmen auf der Grundlage des einzelstaatlichen Strafrechts.

1. Maßnahmen auf der Grundlage der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

In der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr werden die Beschränkungen der Verantwortlichkeit von Vermittlern festgelegt, deren Dienstleistungen ausschließlich die reine Durchleitung, das „Caching“ und das Hosting umfassen. Insbesondere kann ein Hosting-Anbieter nicht zur Verantwortung gezogen werden, wenn:¹⁷

- a. er weder Kenntnis noch Kontrolle über die weitergeleitete oder gespeicherte Information besitzt und
- b. er sobald er Kenntnis von rechtswidrigen Tätigkeiten erlangt oder ihm diese Tätigkeiten bewusst werden, unverzüglich tätig wird, um die betreffende Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren.

Diese Vorschriften bilden die Grundlage für **Verfahren zur Meldung und Entfernung** rechtswidriger Inhalte („Notice and take down“-Verfahren). Im Hinblick auf Material über sexuellen Kindesmissbrauch wurden diese Verfahren in Form von Mechanismen eingeführt, die von Beteiligten betrieben werden und darauf abzielen, im Netzwerk gehostete rechtswidrige Informationen zu ermitteln und für ihre unverzügliche Entfernung zu sorgen.

Die Mitgliedstaaten haben Verfahren zur Meldung und Entfernung rechtswidriger Inhalte in Form nationaler Hotlines eingerichtet, bei denen Internetnutzer Material über sexuellen Kindesmissbrauch melden können, das sie im Internet finden. Die Dachorganisation dieser Hotlines ist INHOPE. Dieser Verband wird im Rahmen des Programms Safer Internet¹⁸ der Europäischen Kommission sowie seit 2014 aus der Fazilität „Connecting Europe“¹⁹ unterstützt und vertritt gegenwärtig ein Netz aus 51 Hotlines in 45 Ländern, darunter in allen EU-Mitgliedstaaten.

Die Hotlines haben mit den zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden Vereinbarungen geschlossen, in denen die Verfahren für die Handhabung der von den Internetnutzern eingegangenen Berichte festgelegt sind. Die unterschiedlichen Bearbeitungsverfahren umfassen in aller Regel die folgenden gemeinsamen Aktionen bezüglich der in den Mitgliedstaaten gehosteten Inhalte:

¹⁶ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“). Der letzte Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie wurde im Jahr 2012 veröffentlicht: http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/docs/communication2012/SEC2011_1641_en.pdf.

¹⁷ Artikel 14 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/safer-internet-better-internet-kids>

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>

1) Bestimmung des Hosting-Standortes.

Geht bei einer Hotline eine Meldung eines Internetnutzers über eine Internet-Adresse (URL) ein, die möglicherweise Material über sexuellen Kindesmissbrauch enthält, so stellt sie fest, in welchem Land das Material gehostet ist. Mitunter gehen bei einer Hotline Meldungen eines anderen Mitglieds des INHOPE-Netzes ein, das bereits ermittelt hat, dass sich der Hosting-Standort in dem Land der betreffenden Hotline befindet.

2) Analyse des Inhalts.

Ist das Material in ihrem Land gehostet, ermittelt die Hotline, ob die URL bereits zuvor gemeldet wurde. Ist dies der Fall, wird die Meldung verworfen. Andernfalls analysiert die Hotline die Bilder und Videos unter der URL und stellt fest, ob diese bekannt sind und in dem betreffenden Land möglicherweise illegal sind.

3) Unterrichtung des Hosting-Anbieters.

Die Hotline leitet die Meldung und die Analysen an die einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden weiter. In Abhängigkeit von der mit diesen getroffenen Vereinbarung wird der Hosting-Anbieter anschließend unterrichtet, und zwar

- durch die Hotline, nachdem die Strafverfolgungsbehörde der Entfernung des Materials zugestimmt und sichergestellt hat, dass dadurch keine laufenden Ermittlungen behindert werden (**AT, CZ, DE** (die Hotlines eco und FSM), **FR, HU, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE** und **UK**). Wieviel Zeit zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Hotline die Strafverfolgungsbehörden erstmals informiert, und der Mitteilung der Hotline an den Hosting-Anbieter vergeht, ist davon abhängig, welche Verfahren zwischen der Hotline und den Strafverfolgungsbehörden in dem betreffenden Mitgliedstaat vereinbart wurden. In jedem Fall kann die Strafverfolgungsbehörde (statt der Hotline oder zusätzlich) gegebenenfalls beschließen, den Hosting-Anbieter zu unterrichten.
- nur durch die Strafverfolgungsbehörden. In **BG, DE** (Jugendschutz-Hotline), **EE, EL, FI, MT, SI** und **SK** setzen sich die Strafverfolgungsbehörden mit dem Hosting-Anbieter in Verbindung, während die Hotline die tatsächliche Entfernung des Inhalts überwacht.

In **CY** und **HR** ist ein Gerichtsbeschluss erforderlich, um die Entfernung des Materials zu verlangen. In beiden Ländern wird die Internetseite vorübergehend gesperrt, bis der Gerichtsbeschluss ergangen ist.

Sobald der Hosting-Anbieter darüber in Kenntnis gesetzt wurde, dass sich illegale Inhalte auf seinen Servern befinden, kann er zur Verantwortung gezogen werden, wenn er es versäumt, sie gemäß den einzelstaatlichen Durchführungsvorschriften zu entfernen. Die Verantwortlichkeit kann ausschließlich durch die Anwendung der in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr vorgesehen Ausnahmeregelungen beschränkt werden, wie sie in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden (siehe oben).

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts gab es in den meisten Mitgliedstaaten Hotlines, die in der Lage waren, gemeldete Inhalte zu bewerten und Verfahren zur Meldung und Entfernung rechtswidriger Inhalte durchzuführen. Die einzigen Ausnahmen bilden diesbezüglich **BE, ES** und **IT**:

- **BE** teilte eine kürzlich verabschiedete Rechtsvorschrift mit, die es einer INHOPE-Hotline gestattet, in Belgien tätig zu werden und Meldungen entsprechend dem oben beschriebenen allgemeinen Verfahren zu bearbeiten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts verhandelten die belgischen Polizei- und Gerichtsbehörden mit der Hotline über eine Vereinbarung und die entsprechenden Ablaufprotokolle.
- Die Lage in **ES** muss im Hinblick auf die Situation der Hotlines genauer untersucht werden.
- In **IT** gibt es zwei INHOPE-Hotlines, die aber nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften nicht befugt sind, die Inhalte der von Internetnutzern oder anderen Hotlines übermittelten Meldungen zu prüfen. Daher leiten sie die Meldungen einfach an die Strafverfolgungsbehörde (d. h. an das Nationale Zentrum für die Bekämpfung der Kinderpornografie im Internet, CNCPO) weiter, ohne ihren Inhalt zu prüfen.

2. Maßnahmen auf der Grundlage des einzelstaatlichen Strafrechts

Die Mitgliedstaaten haben zwei Formen strafrechtlicher Bestimmungen mitgeteilt, die ebenfalls die Entfernung illegaler Inhalte gestatten, die auf Servern in ihrem Hoheitsgebiet gehostet sind:

- a. allgemeine Bestimmungen, welche die Beschlagnahme von Material zulassen, das für Strafverfahren relevant ist, z. B. von Material, das für die Begehung einer Straftat verwendet wurde: **AT, CZ, HU, IT, LU, NL, SE** und **SK**; und
- b. spezifische Bestimmungen über die Entfernung von Kinderpornografie: **CY, EE, EL, ES, SE** und **UK (Gibraltar)**.

In den Rechtsvorschriften in **CZ, EL, HU** und **UK (Gibraltar)** wird ausdrücklich auf das Erfordernis der unverzüglichen Entfernung Bezug genommen: „ohne unangemessene Verzögerung“ (**CZ**), „unverzüglich ausgeführt“ (**EL**), „binnen zwölf Stunden“ (**HU**) oder „unverzügliche Entfernung“ (**UK (Gibraltar)**).

Andere Mitgliedstaaten setzen diese Vorschrift im Rahmen der oben beschriebenen Verfahren zur Meldung und Entfernung rechtswidriger Inhalte um; dies kann dazu führen, dass strafrechtliche Optionen eine untergeordnete Rolle spielen und nur dann herangezogen werden, wenn im Rahmen der Verfahren zur Meldung und Entfernung rechtswidriger Inhalte Probleme auftreten (z. B. wegen einer unzureichenden Mitarbeit des Hosting-Anbieters) oder das Material mit einer laufenden strafrechtlichen Ermittlung in Zusammenhang steht. In Mitgliedstaaten, in denen es keine funktionstüchtigen Verfahren zur Meldung und Entfernung rechtswidriger Inhalte gibt oder das Strafrecht keine unverzügliche Entfernung vorsieht, sind weitere Informationen über die zur Umsetzung dieser Vorschrift ergriffenen Maßnahmen erforderlich.

2.1.2. *Inhalte auf Servern außerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaates*

Mit Ausnahme von **BE, ES** und **IT** haben alle Mitgliedstaaten diese Vorschrift umgesetzt, indem sie eine voll funktionsfähige Hotline eingerichtet haben (d. h. eine Hotline, die befugt ist, auf das Material zuzugreifen) und die Entfernung der außerhalb ihres Hoheitsgebietes gehosteten Inhalte mithilfe des folgenden Ablaufverfahrens gewährleisten:

- 1) Stellen die Betreiber der Hotline nach Eingang einer Meldung fest, dass sich der Hosting-Standort außerhalb des betreffenden Mitgliedstaates befindet, prüfen sie, ob

es in dem Land, in dem sich der Server befindet, eine funktionsfähige INHOPE-Hotline gibt;

- 2) ist dies der Fall, wird die Meldung über das interne INHOPE-Informationssystem an diese Hotline weitergeleitet, sodass diese die Meldung entsprechend dem einzelstaatlichen Verfahren für die in diesem Land gehosteten Inhalte bearbeiten kann;
- 3) gibt es in dem Land, in dem die Inhalte gehostet sind, keine INHOPE-Hotline, wird die Meldung den Strafverfolgungsbehörden des Landes übermittelt, in dem sie eingegangen ist; diese leiten sie, in der Regel über Europol oder Interpol, an die Strafverfolgungsbehörden des Landes weiter, in dem sich der Server befindet.

Zwar folgen die Verfahren der einzelnen Hotlines grundsätzlich einem ähnlichen Muster, jedoch gibt es in Abhängigkeit von den Vereinbarungen zwischen den Hotlines und den Strafverfolgungsbehörden einige Besonderheiten. So unterrichten beispielsweise einige Hotlines (z. B. in **DE, LT** und **LV**) den ausländischen Hosting-Anbieter, wenn nach einer gewissen Zeit keine Maßnahmen ergriffen werden. Manche Hotlines (z. B. in **AT, CZ, DE, FR, LU, MT**) informieren die Strafverfolgungsbehörden ihres Landes, wenn sie eine Meldung an eine ausländische Hotline weiterleiten, während andere (z. B. in **HU, NL, PL, SE** und **UK**) dies grundsätzlich nicht tun. Gibt es in dem Land, in dem das Material gehostet ist, keine INHOPE-Hotline, kontaktieren die Hotlines einiger Länder (z. B. in **EE, LU** und **UK**) gegebenenfalls andere Hotlines, die nicht dem INHOPE-Netz angeschlossen sind.

Mitgliedstaaten ohne voll funktionsfähige Hotline (**BE, ES** und **IT**) setzen diese Vorschrift um, indem sie dafür sorgen, dass – in der Regel über Europol oder Interpol – Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Landes, in dem die Meldung ursprünglich eingegangen ist, und des Landes, in dem das Material gehostet ist, ausgetauscht werden. In diesem Falle sind mehr Informationen über die Umsetzung der Vorschrift mithilfe dieses Mechanismus erforderlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn die im Ausland gehosteten Internetseiten in keinem Zusammenhang zu etwaigen Strafverfahren in diesem Mitgliedstaat stehen und nicht Gegenstand eines Rechtshilfeersuchens sind.

Was die Zeitnähe und Wirksamkeit der Entfernung über die Hotlines betrifft, so werden den von diesen zur Verfügung gestellten Daten zufolge 93 % des von den europäischen Hotlines und 91 % des von den Hotlines weltweit bearbeiteten Materials über sexuellen Kindesmissbrauch binnen weniger als 72 Stunden aus dem Internet entfernt.²⁰

2.2. Sperren (Artikel 25 Absatz 2)

Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten (**BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, MT, PT, SE** und **UK**) ergreift freiwillige Sperrmaßnahmen gemäß Artikel 25 Absatz 2. Die Vielfalt dieser Maßnahmen entspricht dem Wortlaut von Erwägungsgrund 47 der Richtlinie (Maßnahmen legislativer, nicht legislativer, juristischer oder anderer Art, einschließlich freiwilliger Maßnahmen der Internet-Industrie).

Eine Möglichkeit, diese Maßnahmen zu klassifizieren, besteht in der Unterscheidung, ob für die Sperrung einer Website ein Gerichtsbeschluss erforderlich ist. Ein Gerichtsbeschluss ist

- in **EL, ES** und **HU** erforderlich;

²⁰http://www.inhope.org/Libraries/Statistics_Infographics_2014/INHOPE_stats_infographics_for_2014.sflb.ashx

- nicht erforderlich in
 - **CY, FR, IT** und **PT**; in diesen Ländern sind Internetdienstleister gesetzlich verpflichtet, Seiten auf Anweisung der Behörden (d. h. der Strafverfolgungsbehörden oder der nationalen Regulierungsbehörde) zu sperren; und
 - **BG, CZ, IE, FI, MT, SE** und **UK**; in diesen Ländern gilt für Internetdienstleister keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung, einer diesbezüglichen Aufforderung der Behörden nachzukommen, jedoch tun sie dies freiwillig.

Im Zuge der Durchführung von Sperrmaßnahmen kommen häufig schwarze Listen von Websites zum Einsatz, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten. Schwarze Listen werden in der Regel von den nationalen Behörden erstellt (d. h. von den Strafverfolgungs- oder Regulierungsbehörden) und den Internetdienstleistern übermittelt. Einige Mitgliedstaaten (**EL, HU, IT, FI** und **FR**) haben Rechtsvorschriften mitgeteilt, die dieses Verfahren regeln.

BG zieht die „Worst of List“²¹ von Interpol heran, während **UK** die URL-Liste²² der IWF verwendet. In der **CZ** greifen die Internetdienstleister im Rahmen ihrer Selbstregulierung ebenfalls auf die Liste der IWF zurück.

Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen gaben in der Regel keinen Aufschluss über die Zahl der in den Sperrlisten erfassten Webseiten oder die Zahl der blockierten Zugriffsversuche.

Nach Maßgabe der Richtlinie müssen die für die Sperrung des Zugangs zu Websites, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten, ergriffenen Maßnahmen in transparenten Verfahren festgelegt werden und ausreichende Sicherheitsvorkehrungen bieten. In Erwägungsgrund 47 heißt es:

Unabhängig davon, welche Maßnahme oder Methode gewählt wird, sollten die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass diese ein angemessenes Niveau an Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für die Nutzer und die Diensteanbieter bietet. Mit Blick auf die Entfernung von Kindesmissbrauchsinhalten und die Sperrung des Zugangs zu derartigen Inhalten sollten die Behörden verstärkt zusammenarbeiten, insbesondere um sicherzustellen, dass möglichst vollständige nationale Listen von Websites mit Kinderpornografiematerial erstellt werden, und um Doppelarbeit zu vermeiden. Derartige Maßnahmen müssen die Rechte der Endnutzer berücksichtigen, den bestehenden Rechts- und Justizverfahren Rechnung tragen und im Einklang mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union stehen.

Im Einzelnen schreibt Artikel 25 Absatz 2 Folgendes vor:

1. transparente Verfahren;
2. Verhältnismäßigkeit und Beschränkung auf das Notwendige;
3. Unterrichtung der Nutzer über den Grund für die Einschränkung; und
4. Möglichkeit von Rechtsmitteln.

²¹<https://www.interpol.int/Crime-areas/Crimes-against-children/Access-blocking/The-INTERPOL-%22Worst-of%22-list>

²²<https://www.iwf.org.uk/members/member-policies/url-list/blocking-faqs#WhatistheIWFURLlist>

Die Mitgliedstaaten, die sich für die Umsetzung dieser Vorschrift entschieden haben, haben im Zuge dessen eine Vielzahl von transparenten Verfahren und Sicherheitsvorkehrungen festgelegt:

- In **EL** unterrichtet die Nationale Kommission für Telekommunikation und Postwesen die Anbieter von Internetzugangsdiensten über die Anordnungen der zuständigen Behörden und fordert die Anbieter auf, die Inhalte unverzüglich zu sperren und den Nutzern die relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Eigentümer der Website können innerhalb von zwei Monaten gegen die Anordnung Einspruch einlegen;
- in **ES** können die Richter in Strafverfahren die Schließung von Websites mit kinderpornografischem Inhalt als Sicherungsmaßnahme anordnen, die angefochten werden kann. Der Diensteanbieter ist verpflichtet, seinen Kunden die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen;
- in **FI** kann die Polizei eine Liste von Websites mit kinderpornografischem Inhalt anlegen, führen und aktualisieren. Wird eine Website gesperrt, muss die Polizei eine Erklärung über die Gründe für die Sperrung verfassen, die jedes Mal angezeigt wird, wenn der Zugriff auf eine Seite gesperrt wird. Gegen die Entscheidung der Polizei, eine Seite in die Sperrliste aufzunehmen, kann bei den Verwaltungsgerichten Einspruch eingelegt werden;
- in **FR** müssen Anbieter von Internetzugangsdiensten den Zugang zu den betreffenden Internetadressen innerhalb von 24 Stunden sperren. Die Liste der Websites wird von einem qualifizierten Mitarbeiter der nationalen Aufsichtsbehörde für Informatik und Freiheiten überprüft. Nutzer, die versuchen, auf den gesperrten Dienst zuzugreifen, werden auf eine Informationsseite des Innenministeriums weitergeleitet, der die Gründe für die Zugangsverweigerung und die verfügbaren Rechtsbehelfsverfahren beim Verwaltungsgericht zu entnehmen sind;
- in **HU** kann der Zugang vorübergehend oder dauerhaft gesperrt werden. Anträge werden vom Justizministerium entgegengenommen und gegebenenfalls an das Hauptstädtische Gericht Budapest weitergeleitet. Die Verpflichtung, den Zugang zu sperren, obliegt dem für die Konnektivität zuständigen Internetdienstleister. Die Transparenz des Verfahrens ist gewährleistet, da der Gerichtsbeschluss veröffentlicht wird und somit der Allgemeinheit zugänglich ist. Gegen die Anordnung, eine Website dauerhaft zu sperren, können Rechtsmittel eingelegt werden;
- in **IT** stellt das nationale Zentrum für die Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet den Internetdienstleistern eine Liste von Websites mit kinderpornografischem Inhalt zur Verfügung; die Dienstleister verhindern den Zugriff auf diese Seiten mithilfe von Filtern und ähnlichen Technologien. Wird versucht, auf die gesperrten Websites zuzugreifen, erscheint eine „Stop-Seite“, auf der die Gründe für die Sperrung angegeben sind; und
- in **UK (England/Wales, Nordirland und Schottland)** werden Maßnahmen zur Sperrung des Zugangs zu einschlägigen Websites von dem IWF ergriffen, die als private Selbstregulierungsstelle fungiert und Empfehlungen zur Sperrung oder Filterung von Inhalten ausspricht. Es ist ein Rechtsbehelfsverfahren verfügbar, mithilfe dessen jede Person, die eine legitime Verbindung zu oder ein rechtmäßiges Interesse an den fraglichen Inhalten hat, die Richtigkeit der Bewertung anfechten kann. In **UK (Gibraltar)** kann die Regulierungsbehörde

von Gibraltar im Einvernehmen mit den Internetdienstleistern den Zugang zu Websites, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten, für Nutzer in Gibraltar sperren. Diese Maßnahmen müssen transparent, auf das unbedingt Erforderliche beschränkt, verhältnismäßig und angemessen sein.

Die für **BG, CY, CZ, IE, MT, PT** und **SE** vorgelegten Informationen über die für Sperrmaßnahmen geltenden Sicherungsmaßnahmen waren nicht aufschlussreich und bedürfen einer weiteren Prüfung.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die Kommission erkennt die erheblichen Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 25 der Richtlinie an.

Es besteht allerdings in allen Mitgliedstaaten noch Spielraum, um das Potenzial dieses Artikels durch die Fortführung der Bemühungen um seine vollständige und korrekte Umsetzung voll auszuschöpfen. Die wichtigsten anstehenden Probleme betreffen die Sicherstellung der unverzüglichen Entfernung von Material über sexuellen Kindesmissbrauch, das im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gehostet ist, sowie die Gewährleistung angemessener Sicherheitsvorkehrungen in den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten freiwillig Maßnahmen treffen, um den Zugang zu Websites, die Material über sexuellen Kindesmissbrauch enthalten, für Nutzer innerhalb ihres Hoheitsgebietes zu sperren.

Daher plant die Kommission derzeit nicht, Änderungen an Artikel 25 oder ergänzende Rechtsvorschriften vorzuschlagen. Stattdessen wird sie sich darauf konzentrieren sicherzustellen, dass der mit diesem Artikel geschaffene Mehrwert Kindern in vollem Umfang zugutekommt, indem seine Bestimmungen von den Mitgliedstaaten uneingeschränkt umgesetzt werden.

In diesem Sinne hat die Kommission in ihrer jüngsten Mitteilung über Online-Plattformen²³ die Notwendigkeit unterstrichen, die Bemühungen verschiedener Interessengruppen um gemeinsame Lösungen auf freiwilliger Basis zur Erkennung und Bekämpfung illegaler oder schädlicher Inhalte im Internet fortzuführen und auszuweiten, und sich verpflichtet zu prüfen, ob förmliche Melde- und Abhilfeverfahren notwendig sind.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin dabei unterstützen, die Umsetzung der Vorschriften in einem zufriedenstellenden Maße zu gewährleisten. Dies schließt die Überwachung der Übereinstimmung der einzelstaatlichen Maßnahmen mit den einschlägigen Bestimmungen des Artikels sowie die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren ein. Gegebenenfalls wird die Kommission von den ihr aus den Verträgen erwachsenden Durchsetzungsbefugnissen Gebrauch machen, indem sie Vertragsverletzungsverfahren einleitet.

²³ Mitteilung der Kommission zu Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt – Chancen und Herausforderungen für Europa (COM(2016) 288) vom 25. Mai 2016.