

05.09.22**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - FJ - FS - In - K - R

zu **Punkt ...** der 1024. Sitzung des Bundesrates am 16. September 2022**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****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)**,
der **Ausschuss für Familie und Senioren (FS)** und
der **Ausschuss für Kulturfragen (K)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemeinEU
FJ
FS
R

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.

EU
K

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

- EU
FJ
FS
R
3. 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.
- EU
K
4. 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.
- EU
FJ
FS
R
5. 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.]
- [EU
FJ
FS]
- EU
FJ
FS
6. 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 Europol sowie die nationalen Behörden unterstützen soll (Erwägungsgründe 58 fortfolgende).
- EU
R
7. 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.
- EU
K
8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass freie Meinungsäußerung, Kommunikations- und Medienfreiheiten höchste gesellschaftliche Güter und verfassungs-

rechtlich 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.

EU
K

9. 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 Journalisten/-innen und Informanten/-innen 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.

- EU
K
10. 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 Freiheit 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.
- EU
K
11. Der Bundesrat 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

- EU
R
12. 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

- EU
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 14)
13. Wenngleich der Bundesrat die Ziele der Kommission unterstützt, begegnen die vorgeschlagenen Regelungen zum Einsatz von Technologien zur Erkennung von Child Sexual Abuse Material (CSAM) schwerwiegenden grundrechtlichen Bedenken. Dies betrifft insbesondere die beabsichtigte rechtliche Verpflichtung von Anbietern interpersoneller Kommunikationsdienste die private Kommunikation ihrer Nutzerinnen und Nutzer nach auffälligen Mustern mit technischen Hilfsmitteln flächendeckend und ohne konkreten Anlass zu durchsuchen („Chatkontrolle“). Hier bestehen aus Sicht des Bundesrates erhebliche Zweifel, dass diese Verpflichtung mit der Europäischen Grundrechtecharta (GRCh) und der EuGH-Rechtsprechung vereinbar ist. Die Vertraulichkeit der Kommunikation ist ein wesentlicher Bestandteil des Grundrechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Artikel 7 GRCh und gehört zur gemeinsamen Verfassungstradition der EU-Mitgliedstaaten. Die durch den Verordnungsvorschlag angeordnete Aufklärung durch die interpersonellen Kommunikationsdienste lässt sich nicht anders bewerkstelligen als durch vollständige Überprüfung der Kommunikationsinhalte sämtlicher Nutzerinnen und Nutzer durch Einsatz einer Technologie im Sinne des Artikel 10 des Verordnungsvorschlags. Auch im Lichte der Rechtsprechung des EuGHs gibt der Bundesrat zu bedenken, dass hierdurch eine Verletzung des Wesensgehalts des Rechts auf Achtung der Privatsphäre gemäß Artikel 7 GRCh droht. Es bestehen allein insofern erhebliche

Zweifel an der Vereinbarkeit des Verordnungsvorschlags mit höherrangigem Unionsrecht. Allgemeine Überwachungspflichten, Maßnahmen zum Scannen privater Kommunikation und Identifizierungspflichten begegnen zudem generell erheblichen Bedenken im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit – auch in Anbetracht geringer Effizienz und Effektivität sowie hoher Fehleranfälligkeit beim Einsatz von Algorithmen.

FJ
FS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 13)

14. Wenngleich der Bundesrat die Ziele der Kommission unterstützt, begegnen die Neuregelungen zum Einsatz von Technologien zur Erkennung von CSAM 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.

EU
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 16)

15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass zur Bekämpfung von sexuellem Missbrauch effektive und zielgerichtete Maßnahmen geschaffen werden und zugleich das Recht auf Vertraulichkeit der privaten Kommunikation und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Ermittlungs- beziehungsweise Überwachungsbefugnissen auch zukünftig im höchsten Maße beibehalten werden. Die Bundesregierung sollte nach Auffassung des Bundesrates in den Verhandlungen konkret darauf hinwirken, dass der Einsatz von Technologien zur Erkennung von CSAM jedenfalls im Bereich der interpersonellen Kommunikationsdienste ausgeschlossen ist und bleibt.

FJ
FS

16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, 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.

FJ
R

Begründung zu Ziffern 1, 3, 5, 6 und 13 bis 16 (nur gegenüber dem Plenum):

Obwohl die Systeme zur Erkennung von CSAM immer genauer werden, ist aufgrund der hohen Fehlerquoten von Algorithmen mit einer Vielzahl an falschen Verdächtigungen zu rechnen. Aus Sicht des Kinder- und Jugendschutzes

[FJ]

bietet der Einsatz von modernen Technologien zwar neue Chancen im Kampf gegen sexuellen Missbrauch, zugleich wirft deren Einsatz durch eine Überwachung der Privatkommunikation Fragen von grundrechtlicher Bedeutung auf – insbesondere was die Privatsphäre und die personenbezogenen Daten anbelangt. So könnten beispielsweise erotische Chats zwischen Teenagern Gegenstand von Überprüfungen sein und zu Falschverdächtigungen von jungen Menschen führen. Darüber hinaus werden über Messenger-Dienste auch eine Vielzahl von privaten Informationen (Familienfotos, private Dokumente, et cetera) ausgetauscht. Die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung stellt sicher, dass Anbieter über persönliche und vertrauliche Daten/Informationen ihrer Anwenderinnen und Anwender nicht verfügen können, um daraus (finanziellen) Nutzen zu ziehen. Diese Errungenschaft und der damit verbundene gesamtgesellschaftliche Schutz dürfen durch die Neuregelung nicht unterlaufen werden. [Dass personenbezogene Daten von jüngeren Menschen im digitalen Raum besonders schützenswert sind, geht auch aus den Leitzielen des novellierten Jugendschutzgesetzes und der Datenschutzgrundverordnung hervor.]

Zu Artikel 14 und 15

EU
R

17. a) Der Bundesrat begrüßt, dass Artikel 14 und 15 des Verordnungsvorschlages 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 der Bundesrat allerdings, dass der Verordnungsvorschlag den Weg bis zur Löschung des rechtswidrigen Inhalts über die Koordinierungsbehörde am Niederlassungsort und die zuständige Justiz- oder Verwaltungsbehörde des Mitgliedstaates 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

- EU
K 18. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Erwägungsgrund 7 in der deutschen Übersetzung entsprechend Artikel 1 Absatz 3 des Verordnungsvorschlages klargestellt werden muss.

Direktzuleitung der Stellungnahme

- EU 19. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B20. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.