

Humboldt-Universität zu Berlin
Philosophische Fakultät III
Institut für Sozialwissenschaften
Betreuer: Prof. Dr. phil. Friedbert W. Rüb



**Arbeit zur Erlangung des Akademischen Grades
Master of Arts**

Zugangerschwerungsgesetz

**Eine Policy-Analyse zum Access-Blocking
in Deutschland**

Version: 1.0.6

Lizenz: Creative Commons BY-SA 3.0

Andre Meister
andre.meister@alumni.hu-berlin.de

Studienfach: Sozialwissenschaften
Berlin, 18. August 2011

Gliederung

1 Einleitung	1
2 Theoretischer Hintergrund: Der Policy Cycle	6
3 Definitionen	10
3.1 Kinderpornografie	10
3.2 Access-Blocking	16
4 Die Phasen des Policy Cycle	20
4.1 Problemdefinition, Thematisierung	20
4.1.1 Bundeskriminalamt	21
4.1.2 Kinderschutz-Organisationen	30
4.2 Agenda-Setting	37
4.3 Programmformulierung und Entscheidung	41
4.3.1 Entscheidung: Verträge mit Internet-Access-Providern	43
4.3.2 Auseinandersetzung und Verhandlungsprozesse	52
4.3.3 Entscheidung: Zugangserschwerungsgesetz	63
4.4 Implementation	81
4.5 Evaluierung	89
5 Fazit und Ausblick	96
6 Literatur	104
7 Nicht öffentliche Dokumente	139
8 Interviews	140
8.1 Transkripts	140
8.1.1 Julia von Weiler, Geschäftsführerin Innocence in Danger (05.10.2010) ..	140
8.1.2 Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz (01.12.2010)	167
8.2 Verzeichnis	186
8.2.1 Telefon und E-Mail	186
8.2.2 E-Mail	186
8.2.3 Telefon	188
8.2.4 Persönliches Gespräch	188
9 Abkürzungen	189
10 Begriffe	192
11 Eidesstattliche Erklärung	193

1 Einleitung

Löschen oder Sperren? Seit zwei Jahren tobt in der Bundesrepublik eine erbitterte Diskussion um den richtigen Umgang mit Abbildungen von Kindesmissbrauch im Internet.

Die Befürworter von Internet-Sperren weisen zu Recht darauf hin, dass der sexuelle Missbrauch von Kindern und dessen Dokumentation zu den schlimmsten Verbrechen zählen und eine Gesellschaft besondere Anstrengungen unternehmen muss, um diesen Abscheulichkeiten wirkungsvoll entgegenzutreten. Da die Verbreitung von Kindesmissbrauchsdocumentation auch im globalen Internet stattfindet, ist eine effektive internationale Zusammenarbeit der verantwortlichen Behörden notwendig. Anscheinend funktioniert diese Zusammenarbeit jedoch nicht immer reibungslos. So wird argumentiert, dass eine nachhaltige Entfernung dieser strafbaren Inhalte von den Servern am Ursprungsort nicht immer zeitnah möglich ist. Am Anfang der Debatte wurde zudem behauptet, dass in einigen Staaten die Verbreitung der als „Kinderpornografie“ bezeichneten Inhalte gar nicht strafbar sei. Um dennoch irgend etwas zu unternehmen, sollte das Bundeskriminalamt eine Liste mit kinderpornografischen Webseiten erstellen und an deutsche Internet-Zugangs-Anbieter liefern. Die Provider wiederum wurden beauftragt, ihren Kunden den Zugang zu diesen Webseiten zu „sperren“ und stattdessen ein Stopp-Schild mit entsprechendem Warnhinweis anzuzeigen. Da dieses als „Access-Blocking“ bezeichnete Instrument die Inhalte nicht entfernt, sondern nur versteckt, wurde der Begriff „Zugangserschwerung“ eingeführt.

Da das Thema Kindesmissbrauch so emotional und unstrittig ist, haben die politischen Akteure nicht mit großen Widerstand gerechnet. Dennoch organisierten sich Gegner dieses Vorhabens, die teilweise Interessengruppen extra zu diesem politischen Programm gründeten. Die Absicht, den sexuellen Missbrauch von Kindern und dessen Dokumentation nachhaltig zu bekämpfen, teilen auch sie. Gestritten wird jedoch, ob das Instrument des Access-Blockings dafür der richtige Weg ist. Den Gegnern zufolge ist das Sperren von Webseiten der falsche Ansatz, da nur das Löschen der entsprechenden

Inhalte diese auch nachhaltig aus dem Internet entfernt. Die Sperren sind zudem ineffektiv, da sie leicht zu umgehen sind. Doch das Instrument ist nicht nur ungeeignet, sondern sogar kontraproduktiv. Menschen, die solche Inhalte verbreiten, werden durch Sperren frühzeitig gewarnt und können Gegenmaßnahmen ergreifen oder Spuren verwischen. Zudem wird argumentiert, dass nationale Behörden sich nicht mehr vehement genug für eine Löschung der Inhalte einsetzen könnten, wenn sie denn einmal gesperrt sind. Die Errichtung einer Infrastruktur zum Sperren von Webseiten birgt zudem die Gefahr, dass das Instrument nicht nur für Kinderpornografie, sondern für beliebige weitere strafbare Inhalte eingesetzt werden könnte. Entsprechende Vorschläge wurden in der öffentlichen Diskussion dann auch gemacht, beispielhaft sind Antisemitismus und Rechtsextremismus zu nennen.

Die politische und öffentliche Debatte zwischen diesen beiden Positionen wurde kontrovers geführt. Besonders in der ersten Hälfte des Jahres 2009 fand eine intensive Auseinandersetzung statt. Fürsprecher des Sperrens waren vor allem Strafverfolgungsbehörden wie das Bundeskriminalamt, einige Kinderschutz-Organisationen sowie die politischen Parteien CDU und CSU, allen voran die damalige Familienministerin Ursula von der Leyen. Gegner der Initiative waren die drei kleinen Oppositionsparteien im Bundestag, die meisten Internet-Provider und Branchenverbände, eine als „Internet-Community“ getaufte kritische Fachöffentlichkeit, sowie eigens zum Prozess gegründete Interessengruppen. Die SPD-Fraktion im Bundestag war während ihrer Zeit in der Großen Koalition beteiligt an der Umsetzung des politischen Programms, nach der verlorenen Bundestagswahl im September 2009 änderte sie ihre Meinung und wollte das selbst verabschiedete Gesetz wieder aufheben.

Ergebnis des politischen Prozesses war zunächst eine scheinbare Umsetzung von Access-Blocking gegen Kinderpornografie im Internet. Zunächst führte eine eigene Arbeitsgruppe im Familienministerium Gespräche mit großen deutschen Internet-Access-Providern, als Resultat wurde am 17. April 2009 das Access-Blocking mittels Verträgen zwischen Bundeskriminalamt und Providern festgeschrieben. Diese Verträge traten jedoch niemals in Kraft. Weil die Vertragslösung heftig umstritten war, wurde parallel dazu ein Gesetzgebungsverfahren initiiert. Dieses brachte das Gesetz zur

Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (Zugangserschwerungsgesetz) (BMJ 2010a) hervor, das am 18. Juni 2009 in der vorletzten Sitzungswoche vor der Bundestagswahl 2009 verabschiedet wurde. Nach der Wahl erreichte die FDP im Koalitionsvertrag eine Aussetzung des Access-Blockings für ein Jahr. Die Evaluierung des Instruments Access-Blocking, des Zugangserschwerungsgesetzes und der Aussetzung ist derzeit Gegenstand politischer und juristischer Auseinandersetzungen.

Im politischen Mehrebenensystem ist das Thema Access-Blocking gegen Kinderpornografie mittlerweile auch Gegenstand von politischen Prozessen auf Ebene der Europäischen Union. Die Europäische Kommission schlug am 25. März 2009 einen Rahmenbeschluss „zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie“ vor (Europäische Kommission 2009), der nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon seit März 2010 ein Vorschlag für eine Richtlinie ist (Europäische Kommission 2010). Eine Analyse dieses Prozesses wurde vom Juristen Thomas McIntyre geleistet. (McIntyre 2010) Fokus der vorliegenden Arbeit kann nur die Ebene der Bundesrepublik Deutschland sowie der Prozess des Zugangserschwerungsgesetzes sein.

Diese Arbeit analysiert den politischen Prozess, der das Zugangserschwerungsgesetz hervor brachte. Dabei ist das Ziel nicht, lediglich eine detaillierte chronologische Auflistung der Ereignisse zu liefern. Der Anspruch dieser Policy-Analyse ist vielmehr, die relevanten Prozesse und Akteure aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive heraus systematisch zu analysieren und zu strukturieren. Es werden die klassischen Fragen der Politikfeldanalyse gestellt, also „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“. (Dye 1972: 1) Es soll herausgearbeitet werden, wann das zugrunde liegende Problem des dokumentierten sexuellen Missbrauchs von Kindern als politisches Problem erkannt wurde und woher die Idee kam, das Instrument Access-Blocking als Mittel dagegen einzusetzen. Zudem wird untersucht, wann und wie das Thema auf die öffentliche Agenda gesetzt wurde. Danach werden die politischen Prozesse der Umsetzung, Implementation und Evaluierung analysiert.

Für die Umsetzung dieser Aufgabe wurde als theoretisches Fundament für diese Arbeit das politikwissenschaftliche Konzept des „Policy-Cycles“ gewählt. Das Modell des „Politikzyklus“ gliedert den politischen Prozess einer Policy in eine logische Abfolge unterschiedlicher Schritte. Diese einzelnen Phasen, Problemdefinition und Thematisierung, Agenda-Setting, Programmformulierung und Entscheidung, Implementation sowie Evaluierung, bilden dabei einen Kreislauf, da nach einer Evaluierung der Prozess meist erneut beginnt. Das Policy Cycle Konzept ist in der Politikfeldforschung bereits betagt, dennoch ist es für die vorliegende Aufgabe sehr gut geeignet. In einem ersten Schritt der Arbeit wird das Konzept ausführlicher dargelegt. Dazu wird neben den zentralen theoretischen Elementen auch ein geschichtlicher Abriss des Konzepts geschildert. Anschließend wird die geäußerte Kritik am Policy Cycle untersucht und begründet, warum explizit dieser Ansatz hier gewählt wurde.

Nach einer Definition wichtiger Begriffe folgt im Hauptteil die Analyse des politischen Prozesses des Zugangserschwerungsgesetzes vor dem Hintergrund des Policy-Cycle-Modells. Die einzelnen Phasen des Prozesses werden herausgearbeitet, sowie jeweils die wichtigen politischen Akteure und Handlungsstränge analysiert. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden strukturiert zusammengefasst.

Die Phase der Problemdefinition und Thematisierung analysiert, wie das Thema überhaupt erstmals eine relevante politische Wahrnehmung erreichte. Im Anschluss wird untersucht, wie mittels Agenda-Setting Aufmerksamkeit für das Thema generiert wurde. In der inhaltlich umfassendsten Phase wird herausgearbeitet, wie das politische Programm formuliert wurde und wie es zu zwei verschiedenen politischen Entscheidungen führte. Eine Entscheidung muss jedoch auch umgesetzt werden, im vorliegenden Fall wird analysiert, wie in der Implementations-Phase die Anwendung des beschlossenen Instruments noch einmal verhindert wurde. Die Phase der Evaluierung des Politikinhalts ist bislang noch nicht abgeschlossen, es werden die Arenen dieser Auseinandersetzung vorgestellt.

Die Wahl der wissenschaftlichen Methoden liegt auf der Hand. Um ein politisches Programm zu analysieren, muss qualitativ geforscht werden. Zunächst wurde eine

Dokumentenanalyse der veröffentlichten Arbeitspapiere, Stellungnahmen, Pressemitteilungen und der medialen Berichterstattung durchgeführt. Diese brachte jedoch einen signifikanten Mangel an relevanten Informationen zutage. Die erhältlichen Dokumente waren unvollständig und ungenau, teilweise sogar nicht erhältlich und in Ausnahmefällen inhaltlich falsch.

Daher wurden in einem zweiten Schritt Experteninterviews mit direkten Beteiligten des zu untersuchenden politischen Prozesses geführt. In über 60 Interviews oder Gesprächen mit unterschiedlicher Ausprägung und Dauer konnten am Prozess beteiligte Akteure aus allen relevanten Organisationen befragt werden. Rede und Antwort standen mir Vertreter von Bundeskriminalamt und Kinderschutz-Organisationen, Innen- und Familienministerium, Providern und Branchenverbänden, Rapporteurs und Journalisten, Anwälte und Wissenschaftler, sowie Aktivisten von AK Zensur, MOGiS und weiteren Vereinen. Auch mit der damaligen Justizministerin Brigitte Zypries konnte im Rahmen dieser Arbeit ein Telefoninterview geführt werden, dessen Transkript in den Anlagen zu finden ist. Zudem fanden weitere Hintergrundgespräche mit Mitgliedern des Bundestages sowie deren Referenten und Mitarbeitern statt.

Diese Interviews bilden zusammen mit den öffentlich verfügbaren Dokumenten die Datengrundlage für die vorliegende Analyse.

Diese Arbeit ist auf dem Stand von Dezember 2010. Einige Angaben können sich zeitnah ändern, da das Thema noch immer Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und Prozesse ist.

Aus Gründen der Vereinfachung und zur besseren Lesbarkeit wird die männliche Form von Personenbezeichnungen verwendet. Es wird jedoch Wert auf die Feststellung gelegt, dass darin auch die weibliche Form gemeint und einbezogen ist.

2 Theoretischer Hintergrund: Der Policy Cycle

Als theoretisches Konzept für die systematische Analyse des Zugangserschwerungsgesetzes eignet sich der Policy Cycle. Dieses Konzept wurde vor einiger Zeit noch intensiver verwendet, dennoch ist es für die vorliegende Aufgabe prädestiniert. Im Folgenden sollen kurz Hintergründe und Entstehung des Policy Cycles dargestellt sowie zentrale Annahmen und Aussagen des Konzeptes erklärt werden. Es folgt eine kritische Betrachtung, ob der Policy Cycle überhaupt ein geeignetes Theoriemodell ist, sowie eine Replik auf diese Kritik, warum der Policy Cycle trotzdem und bewusst an dieser Stelle eingesetzt wird.

Der „Policy Cycle“, auf deutsch etwa „Politikzyklus“, ist ein politikwissenschaftliches Modell zur analytischen Strukturierung des Verfahrens einer Policy im politischen Betrieb. „Policy“ meint dabei die inhaltliche Dimension des deutschen Wortes „Politik“, während „Polity“ die institutionelle und „Politics“ die prozesshafte Dimension beschreibt. Der Policy Cycle sieht Politik als „Policy-Making“, „[also] als den Prozess, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf 1973: 15). Dazu wird das Policy-Making in eine logische Abfolge von Schritten gegliedert, die zudem nicht rein linear verlaufen, sondern einen Kreislauf bilden. Mit dieser Schablone wird es möglich, die Komplexität eines politischen Verfahrens zu reduzieren und den Vorgang zu strukturieren, um die wesentlichen Fragen einer Policy Analyse (wer, was, wann, warum?) systematisch zu beantworten.

Das Konzept geht auf den amerikanischen Politikwissenschaftler und Kommunikationstheoretiker Harold Lasswell zurück, der 1956 in seinem Werk „The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis“ die Idee und eine erste Unterteilung von sieben Phasen entwarf (Lasswell 1956). Diese Arbeit legte den Grundstein für die Entwicklung weiterer Phasenmodelle, die vor allem in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelt wurden. Trotz fortwährender Alternativvorschläge hat sich die Gliederung von Charles Jones (1970) und James

Anderson (1975) weitgehend durchgesetzt. Vor allem in den Vereinigten Staaten der siebziger und achtziger Jahre war dieser Standard weit verbreitet. In die deutsche Politikwissenschaft führte Renate Mayntz die Gliederung von Jones und Anderson 1977 als „neues Forschungsgebiet“ (Mayntz 1977) ein.

In dieser Version, die auch hier verwendet werden soll, unterscheidet der Policy Cycle das „Policy-Making“ in fünf aufeinander folgende Phasen. In einem ersten Schritt „Problemdefinition“ bzw. „Thematisierung“ muss ein Thema zunächst als Problem wahrgenommen werden, welches einer Bearbeitung bedarf. Daraufhin wird das Problem auf die politische Tagesordnung (Agenda) gesetzt: „Agenda-Setting“. Anschließend werden im Schritt „Programmformulierung und Entscheidung“ unterschiedliche Handlungsalternativen diskutiert sowie eine Entscheidung herbeigeführt und getroffen. Mit einer politischen Entscheidung endet jedoch eine Policy nicht, sondern sie muss in der Phase „Implementation“ auch durchgeführt und umgesetzt werden. Schließlich wird die Policy evaluiert, es werden intendierte und tatsächliche Wirkungen verglichen, sowie gegebenenfalls Mängel festgestellt und Gerichtsentscheidungen getroffen.

Damit ist der Prozess jedoch keineswegs abgeschlossen. Die wenigsten Policies werden nach einer Evaluierung terminiert, ein Großteil wird nach einiger Zeit neu justiert und verändert. Damit beginnt eine neue Schleife des Zyklus. „Policies, Politikinhalt werden ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert, allerdings in einem vielfältig verflochtenen, nicht eindeutig abgrenzbaren und durchschaubaren Prozess, der prinzipiell nie abgeschlossen ist.“ (Jann/Wegrich 2003: 81)

Der Vorteil dieser Perspektive auf das Policy-Making ist, dass im Gegenzug zu anderen Konzepten nicht nur „Inputs“ oder „Outputs“ aus dem politischen System betrachtet werden, sondern die „Black Box“ geöffnet wird, um tatsächliche Entscheidungen nachzuvollziehen. Der Betrachtungsgegenstand bleibt dabei nicht auf die Prozesse gewählter Politiker begrenzt, sondern nimmt das gesamte „politisch-administrative System“ inklusive Politik und Verwaltung in den Blick. „In so angelegten Untersuchungen kann der Entscheidungsbeitrag der Bürokratie heraus gearbeitet werden; es kann gezeigt werden, welche Probleme verdrängt, welche Ziele

vernachlässigt und welche Handlungsalternativen in der Phase der Entscheidungsvorbereitung von der Verwaltung bereits ausgeschieden wurden, ehe irgendein verantwortlicher Politiker mit dem Entscheidungsvorschlag befasst war.“ (Scharpf 1973: 16)

Gleichzeitig soll vor lauter Komplexität und Detail der analytische Blick aufs Ganze nicht verloren gehen. Daher entwickelt der Policy Cycle das Phasen-Modell als Idealbild des Prozesses von Politikinhalt. Dieses Modell wird als Schablone genommen, um die einzelnen Phasen systematisch zu gliedern, aber gleichzeitig den gesamten Prozess aus einer logischen Perspektive analysieren zu können.

Seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts ist das Konzept des Policy Cycle zunehmend kritisch betrachtet worden. Ein populärer Kritiker ist der amerikanische Politikwissenschaftler Paul Sabatier, der das Konzept aus der zweiten Auflage seines einflussreichen Lehrbuchs „Theories of the Policy Process“ entfernte (Sabatier 2007). Die Kritik umfasst im Wesentlichen drei Punkte. Erstens wird dem Policy Prozess konzeptionell vorgeworfen, kein Theoriemodell im eigentlichen Sinn mit klarem Kausalmodell und eindeutigen falsifizierbaren Hypothesen zu sein. Zweitens wird deskriptiv moniert, dass die verschiedenen Phasen des Modells in der politischen Wirklichkeit nicht in dieser strengen Form voneinander abzugrenzen sind, sondern sich oft gegenseitig überlappen. Drittens nimmt der Policy Cycle eine legalistische „Top-Down“ Perspektive aus Sicht der Gesetzgeber ein, die eine Interaktion verschiedener Ebenen im politischen Prozess vernachlässigt. Diese Kritikpunkte haben ihre Berechtigung und führten in den letzten Jahren zu einer Weiterentwicklung und Konzentration auf andere theoretische Konzepte (ebd.).

Ein prominenter Fürsprecher wiederum ist Peter DeLeon, der auf Sabatiers Kritik in der Erstausgabe von dessen Werk reagierte und den Policy Cycle verteidigte (DeLeon 1999). In Bezug auf den ersten und grundlegenden Kritikpunkt gestand er, dass der Policy Cycle in der Tat kein umfassendes theoretisches Modell zum Testen von Hypothesen sei, sondern ein Werkzeug, um das dichte Netz politischer Prozesse zu einer Policy auseinander zunehmen und systematisch betrachten zu können (ebd.). Renate

Mayntz definiert das Erkenntnisziel als „möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen der spezifischen und komplexen Prozesse des Policy-Making“ (Mayntz 1983: 14 ff., zitiert nach Jann/Wegrich 2003: 98) Die Herangehensweise ist dazu nicht deduktiv, um bestehende Hypothesen am Einzelfall zu überprüfen, sondern induktiv, um nach einer intensiven Betrachtung eines Einzelfalls plausible Zusammenhänge erstellen zu können. „Hier steht die Theoriebildung nicht am Anfang, sondern am Ende wissenschaftlicher Prozeduren“ (Schneider/Janning 2006: 33).

Auch die weiteren Kritikpunkte treffen grundsätzlich zu, sind jedoch gerade im vorliegenden Fall äußerst schwach. Die einzelnen Phasen des Zyklus sind in der Realität natürlich nicht messerscharf voneinander trennbar. Intention des Policy Cycles ist es aber auch vielmehr, einen Idealtypus zu schaffen, dessen Phasen logisch voneinander zu unterscheiden sind. Das ist in diesem Fall vorbildlich anwendbar, wie wir bei der Analyse der einzelnen Phasen sehen werden. Ebenso wird das Mehrebenensystem natürlich nicht ausgeblendet, jedoch finden sich heutzutage selten noch bundesdeutsche Gesetzesprozesse, in denen Bundesländer und EU zunächst eine formal so geringe Rolle spielen wie beim vorliegenden Beispiel.

Aus diesen Gründen ist der Policy Cycle das geeignetste Konzept zur Analyse des Zugangserschwerungsgesetzes. Die Frage „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken,“ (Dye 1972: 1) kann im vorliegenden Fall mit diesem Konzept am besten beantwortet werden. Auch die hier gestellten Fragen von Jann und Wegrich empfehlen den Policy Cycle: „Aus demokratietheoretischer, aber auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive interessiert überaus, wann welche Akteure besonders relevant oder auch besonders schwach sind. Welche Rolle spielen Parteien, Parlamente, Presse, Interessengruppen, einzelne Behörden oder die Wissenschaft, wenn es darum geht zu bestimmen, welche Probleme bearbeitet und welche ignoriert werden und wie Gesetze schließlich angewendet werden?“ (Jann/Wegrich 2003: 99) Daher „bleibt eine Orientierung am Policy Cycle eine wichtige Analyseperspektive der Policy-Forschung“ (Jann/Wegrich 2003: 98).

3 Definitionen

Die Begriffe „Kinderpornografie“ und „Access-Blocking“ sind im Rahmen dieser Arbeit zentral und werden häufig verwendet. Beide sind im öffentlichen Diskurs jedoch nicht eindeutig definiert und werden häufig uneinheitlich verwendet. Daher ist es zunächst notwendig, die Begriffe in ihrer unterschiedlichen Verwendung zu analysieren und eine Definition zu liefern.

Zusätzlich zu diesen Ausführungen finden sich im Anhang weitere Kurzdefinitionen zu wichtigen Fachbegriffen.

3.1 Kinderpornografie

Der Begriff „Kinderpornografie“ ist so schlagkräftig wie schwammig. Je nach Perspektive wird der Begriff verschieden definiert und damit andere Grenzen gezogen. Im Folgenden soll der Begriff aus linguistischer, juristischer und gesellschaftlicher Perspektive analysiert werden.

Zu Kinderpornografie und vor allem Kinderpornografie im Internet gibt es bisher „fast keine Grundlagenforschung“ (Schünemann 2010, zitiert nach Kleinz 2010). In Deutschland existiert erst seit 2007 mit Korinna Kuhnens Dissertation „Kinderpornographie und Internet“ (Kuhnens 2007) ein umfassendes Werk zum Thema. Nach der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Access-Blocking und das Zugangserschwerungsgesetz wurde im Juli 2009 das Bündnis gegen Kinderpornographie „White IT“ gegründet, um „erstmal systematisch [zu] ergründen, wie die Missbrauchsbilder in Deutschland verbreitet werden, welches Material im Umlauf ist und wer Anbieter und Abnehmer sind“ (Kleinz 2010). Die folgende Untersuchung des Begriffs kann daher allenfalls eine Einführung in das Thema sein, keine abschließende Analyse.

Schon aus sprachwissenschaftlicher Sicht ist der Begriff „Kinderpornografie“ ambivalent. Zunächst fällt die Zusammensetzung aus den beiden Termini „Kinder“ und

„Pornografie“ auf. Während es schon für „Kind“ einen Streit um die Altersgrenze gibt, ist es bei der „Pornografie“ ungleich schwieriger, eine verbindliche Definition zu finden. (Faulstich 1994: 8 ff.) Zudem irritiert der Begriff „Pornografie“ im Zusammenhang mit „Kinderpornografie“, da er recht positiv besetzt ist und damit falsche Konnotationen weckt. Auch wenn aus linguistischer Sicht „Komposita in der Regel eine Sonderbedeutung annehmen“ (Haase 2010) und sich von der Bedeutung der einzelnen Termini absetzen, wird die Wortverwandtschaft oft als störend empfunden, da sie die besondere Qualität von Kinderpornografie scheinbar verharmlost. Passendere Begriffe, die zudem den Aspekt der Gewalt nicht verschleiern, sind daher „gefilmter oder fotografierter sexueller Missbrauch“ von Kindern (Wuttke 2003: 117), „sexuelle Ausbeutung von Kindern für pornographische Zwecke“ (ebd.) bzw. „images of sexual abuse“ (Taylor/Quayle 2003: 7). Diese Begriffe sind präziser und heben zudem den sexuellen Missbrauch als Kern von Kinderpornografie in den Vordergrund. Unter Missbrauch zählt wiederum „alles, was gegen den Willen des Kindes geschieht oder dem das Kind aufgrund seiner körperlichen, geistigen, seelischen oder sprachlichen Unterlegenheit nicht wissentlich zustimmen kann.“ (Hesselbarth/Haag 2004: 3) Auch der Begriff des „Missbrauchs“ kann kritisiert werden, da er einen scheinbaren „Gebrauch“ impliziert. Dieser Deutung muss aus linguistischer Sicht jedoch ebenso entgegnet werden wie eine verharmlosende und ungenaue Interpretationen des Begriffs „Kinderpornografie“. Die weitere Verwendung dieser Begriffe geschieht daher stets vor diesem Hintergrund.

Die juristische Definition in der Bundesrepublik findet sich im Strafgesetzbuch. Dort definiert Paragraph 184b Abs. 1 „kinderpornographische Schriften“ als „pornographische Schriften, die sexuelle Handlungen von, an oder vor Kindern zum Gegenstand haben“ (BMJ 2009a). Kinder sind nach § 176 Abs. 1 „[Personen] unter vierzehn Jahren“. Schriften umfassen nach § 11 Abs. 3 auch „Ton- und Bildträger, Datenspeicher, Abbildungen und andere Darstellungen“. Pornografischen Schriften im Allgemeinen ist zwar der § 184 gewidmet, jedoch findet sich dort keine explizite Definition des „Pornografischen“. (ebd.) Herstellung (§ 184b Abs. 1 Nr. 3) und Verbreitung (§ 184b Abs. 1) von kinderpornographische Schriften sind strafbar und werden „mit

Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft“ Auch der Besitz oder eine versuchte Besitzverschaffung sind strafbar und werden „mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft“ (ebd.).

Der sexuelle Missbrauch von Kindern, und damit die Handlungen auf kinderpornographischen Schriften, stehen mit dem Paragraf § 176 gesondert unter Strafe. „(1) Wer sexuelle Handlungen an einer Person unter vierzehn Jahren (Kind) vornimmt oder an sich von dem Kind vornehmen läßt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. (2) Ebenso wird bestraft, wer ein Kind dazu bestimmt, daß es sexuelle Handlungen an einem Dritten vornimmt oder von einem Dritten an sich vornehmen läßt. (3) In besonders schweren Fällen ist auf Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr zu erkennen.“ Abs. 6 bestraft auch den Versuch. (ebd.) Sexueller Missbrauch ist die eigentliche Straftat hinter Kinderpornografie und „findet vor allem in der Familie und im Bekanntenkreis statt, aber auch im außerfamiliären Umfeld (etwa in der Schule oder im Freizeitbereich). Abgesehen von den Fällen des Exhibitionismus und seltenen spektakulären Gewalttaten sind die Kinder überwiegend mit dem Täter bekannt oder sogar verwandt.“ (Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes 2010) Nur ein Teil dieser Taten wird wiederum dokumentiert.

Als Besonderheit des bundesdeutschen Rechts fällt neben tatsächlichem auch „wirklichkeitsnahes Geschehen“ unter die juristische Definition kinderpornographischer Schriften. „Wirklichkeitsnah können beispielsweise Darstellungen sein, die mittels Computertechnik verändert wurden. Ein Bild, das zunächst eine erwachsene Person zeigte, kann so verändert werden, dass man den Eindruck hat, es handele sich um ein Kind.“ (Hesselbarth/Haag 2004: 3) Diese „wirklichkeitsnahe“ Kinderpornografie wird auch als „fiktive“ oder „virtuelle“ Kinderpornografie bzw. „Anscheinspornografie“ bezeichnet, in Abgrenzung zur „Kinderrealpornografie“. (Schreibauer 1999: 64)

Das Verbot der Herstellung von Kinderpornografie soll in erster Linie den dahinter stehenden sexuellen Missbrauch von Kindern verhindern. (Schreibauer 1999: 75) Dies wird mitunter auch als „Darstellerschutz“ bezeichnet. (Sieber 1999: 10) Die Verbote von Verbreitung und Besitz sollen die Nachfrage sanktionieren, nach der Annahme, dass

dann auch weniger Material „produziert“ und angeboten wird. (Schreibauer 1999: 75 ff.) Diese ökonomische Sichtweise setzt allerdings einen Markt voraus, für den Kinderpornografie eigens produziert wird. Wie später ausgeführt wird, ist umstritten inwieweit dies der Fall ist. Zudem dient das Verbot von Kinderpornografie auch den „Schutz vor sexuellem Mißbrauch infolge des Konsums pädophiler Pornographie“ (Schreibauer 1999: 74). Auch diese so genannte „Anfixthese“, dass der Konsum von Kinderpornografie zu aktivem sexuellen Missbrauch führt, ist höchst umstritten. Vergleichende psychologische Studien kommen zu dem Ergebnis, „dass bei Konsumenten von Kinderpornographie bei fehlenden [...] Risikomerkmale keine wissenschaftliche Evidenz für eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von sexuellen Kontaktdelikten gegenüber Kindern besteht.“ (Graf/Dittmann 2009: 104)

Das bundesdeutsche Recht reicht jedoch für Kinderpornografie im Internet nicht aus. Da das Internet global ist und Kommunikation viele nationale Hoheitsgebiete durchqueren kann, ist es notwendig, auch internationale Rechtsordnungen zu betrachten. Leider gibt es anscheinend keine umfassende, peer-reviewte komparatistische Studie zum Vergleich der verschiedenen nationalen Gesetzgebungen. Eine strafrechtsvergleichende Untersuchung aus dem Jahr 1999 untersuchte die Staaten der Gruppe der Acht sowie weitere europäische Staaten und kam zu dem Ergebnis: „Die Bandbreite gesetzlicher Regelungen, die das Gutachten aufzeigt, läßt den ermutigenden Schluß zu, dass über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus Konsens besteht über die Notwendigkeit, Kinderpornographie in Computernetzen entschlossen zu bekämpfen.“ (Sieber 1999: 1)

Die NGO „International Centre for Missing & Exploited Children“ (ICMEC) veröffentlicht seit 2006 einen vergleichenden Bericht über die Gesetzeslage von Kinderpornografie in 196 „Staaten“. Laut diesem Bericht hatten 2008 93 und 2010 89 Staaten keine spezifischen Gesetze gegen Kinderpornografie. (ICMEC 2008, ICMEC 2010) Eine kritische Betrachtung der Methodologie dieses Berichts brachte zutage, dass in vielen der beanstandeten Staaten jegliche Pornografie generell illegal ist oder sehr wohl Gesetze gegen Kinderpornografie existieren. (Landau 2009) Zudem definiert ICMEC Kinder als „Personen unter 18 Jahren, unabhängig vom Alter der sexuellen Mündigkeit“ (ICMEC 2008: IV; ICMEC 2010: IV), was natürlich international sehr

umstritten ist.

Auch die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) führt eine Sammlung der Gesetze von 135 ihrer Mitgliedsstaaten über sexuellen Missbrauch von Kindern, jedoch ist diese weder vergleichend noch wissenschaftlich, zudem nicht dediziert zum Thema Kinderpornografie. (Interpol 2007) Der 16. Bundesregierung lagen zur Frage „In welchen Ländern steht Kinderpornographie bislang noch nicht unter Strafe?“ (Deutscher Bundestag 2009a: 2) „keine gesicherten Kenntnisse im Sinne rechtsvergleichender Studien vor“ (Deutscher Bundestag 2009b: 4). Zur faktengestützten Auseinandersetzung ist es dringend notwendig, komperative Daten nach wissenschaftlichen Standards zu bekommen.

International existieren Unterschiede außerdem bei der Definition von „Kind“ und dem daraus folgenden Schutzalter. Die gängigsten Altersgrenzen für ein Kind sind 14, 16 oder 18 Jahre, scheinbar je nachdem, ob eine „Jugendlichkeit“ als Zwischenschritt zum „Erwachsensein“ anerkannt wird. Das führt zu Problemen bei internationaler Kooperation, beispielsweise wenn Kanada eine Schutzaltersgrenze von 18 ansetzt, die Bundesrepublik Deutschland jedoch bei 14 (Kuhnen 2007: 15). Weitere Unterschiede existieren in Bezug auf eine Strafbarkeit von virtueller Kinderpornografie oder kinderpornografischen Texten. Während beide in der BRD pönalisiert sind, fallen erstere in Japan und letztere in den USA unter den Schutz der freien Meinungsäußerung (Kuhnen 2007:16). Für die internationale Strafverfolgung sind solche Rechtsunterschiede zweifellos Herausforderungen.

Es gibt jedoch Bestrebungen zu internationalen Rechtsangleichungen. Die UN-Kinderrechtskonvention „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ wurde 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und seitdem von allen Staaten außer den USA und Somalia ratifiziert. Artikel 34 thematisiert den „Schutz vor sexuellem Missbrauch“, in dem sich „die Vertragsstaaten [verpflichten], das Kind vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen.“ (UN Generalversammlung 1989: 201) Das beinhaltet „Maßnahmen, um zu verhindern, dass Kinder [...] zu Zwecken pornographischer Darbietungen und Darstellungen ausgenutzt

werden.“ (ebd.) Das „Übereinkommen über Computerkriminalität“ von 2001 wurde von 42 Staaten des Europarats sowie Kanada, Japan, USA und der Republik Südafrika unterzeichnet, um deren nationale Gesetze und Vorgänge in Bezug auf Straftaten im Internet anzugleichen. Artikel 9 widmet sich der Kinderpornographie, liefert eine Definition und verpflichtet die Vertragsparteien, Herstellung, Anbieten, Verbreitung, Beschaffen und Besitz dieser nach „innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben“ (Europarat 2001). Das Übereinkommen regelt weiterhin die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Strafverfolgung, so sollen Computerdaten und Verkehrsdaten umgehend gesichert und herausgegeben werden können sowie Computerdaten durchsucht, beschlagnahmt und entfernt werden können. Zusätzlich wurde ein permanent erreichbares Kontaktnetzwerk errichtet, das internationale Ermittlung oder Verfahren unterstützen soll. (ebd)

Innerhalb der Europäischen Union ist die internationale Zusammenarbeit gegen Kinderpornografie verbindlich geregelt. Mit dem Beschluss des Rates zur „Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet“ von 2000 existiert sogar ein spezielles Instrument für diese Form der Kriminalität (Der Rat der Europäischen Union 2000). Danach sollen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, „daß die Strafverfolgungsbehörden rasch handeln, wenn sie Informationen über eine mutmaßliche Herstellung, Verarbeitung, Verbreitung oder den mutmaßlichen Besitz kinderpornographischen Materials erhalten“ (ebd). Dazu wird die Schaffung von Sondereinheiten angeregt und ein Verzeichnis permanent erreichbarer nationaler Anlaufstellen erstellt (ebd). Mit dem Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie existiert seit 2004 auch ein solches Instrument für Kinderpornografie allgemein sowie den dahinter stehenden sexuellen Missbrauch von Kindern (Der Rat der Europäischen Union 2004).

In der medialen Öffentlichkeit erreicht Kinderpornographie wiederum eine eigene, ungenaue Bedeutung. Dort „ist Kinderpornographie überwiegend Brutalität an Kleinkindern und sadistische Gewalt“ (Kuhnen 2007: 43). Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird deutlich werden, wie auch verantwortliche Politiker dieses Bild prägen. Die Bandbreite an Erscheinungsformen von Kinderpornografie von Nackt- und FKK-Fotos

über „Posen“-Bilder bis hin zu den Extremformen mit sexuellen Handlungen oder Schlimmerem (Kuhnen 2007: 21 ff.) wird oft verschwiegen und lediglich die skandalösesten Beispiele beschrieben. „Es werden Fälle von grausamer Folter in den Blick gerückt, die das Phänomen Kinderpornographie jeder Assoziation zu Posenfotos und Genitalzooms entheben.“ (Kuhnen 2007: 43) Oftmals klaffen Realität und mediale Vermittlung weit auseinander.

Das Phänomen Kinderpornografie bleibt daher trotz dieser Annäherungsversuche uneindeutig. „Was Kinderpornographie ist, ist oft genug unklar. Ihre Definition ist weder in der juristischen Theorie und Praxis eindeutig, noch gesellschaftlich oder interkulturell unumstritten“ (Kuhnen 2007: 66). Schon allein die ihr zugrunde liegenden Begriffe sind schwer zu fassen und teilweise irreführend. Das bundesdeutsche Recht liefert ein solides Fundament für die Definition und Strafbarkeit von sexuellem Missbrauch von Kindern sowie Kinderpornografie. Einzelheiten wie die genaue Grenzziehung, das Verbot „virtueller“ Kinderpornografie, Annahmen wie die „Anfixthese“ und sogar das Konsumverbot (Böllinger 2010) sind jedoch auch hier umstritten. International existieren vor dem Hintergrund kultureller Unterschiede auch andere Rechtsauffassungen. Die gilt vor allem für die Altersgrenze von Kindern, aber auch weitere Aspekte. Während in einigen Staaten jegliche Pornografie oder sogar Nacktheit unter Strafe steht, besteht in anderen Staaten zu Grenzfällen wie Texten und „virtueller“ Pornografie eine abweichende Ansicht als in der Bundesrepublik. Trotzdem gibt es teilweise recht erfolgreiche internationale Rechtsangleichungen und Aushilfeabkommen. Ein großes Manko ist jedoch das Fehlen einer wissenschaftlichen Untersuchung zu den verbleibenden internationalen Rechtsunterschieden weltweit. Auch zur Verbreitung von Kinderpornografie über das Internet steht eine solide Grundlagenforschung noch aus. (Kleinz 2010)

3.2 Access-Blocking

Auch bei der öffentlichen Nutzung des Begriffs „Access-Blocking“ treten diese Probleme auf. Nicht jeder versteht das selbe darunter und es ist nicht klar, was

tatsächlich damit gemeint ist. Zudem wird „Access-Blocking“ häufig synonym mit „Netz-Sperren“, „Sperrung von Webseiten“ oder „Zugangshemmung“ genutzt, was so nicht korrekt ist. Daher müssen auch diese Begriffe einer Analyse unterzogen werden, die wegen ihres Gegenstands auch technisch ausfallen muss.

Access-Blocking ist ein relativ junger Begriff, der spezifisch im Zuge der Debatten um das Sperren von Webseiten im Internet aufkam. Als Neologismus steht er derzeit noch nicht im Duden oder anderen (Fremd-)Wörterbüchern. Die erste Verwendung des Begriffs in dessen Bedeutung für diese Arbeit passierte durch die europäische Polizei-Kooperation „Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police“ (COSPOL) in ihrem „COSPOL Internet Related Child Abusive Material Project“ (CIRCAMP) gegen Kinderpornografie im Internet (Europol 2008). Dieses Programm wird im Prozess der Problemdefinition und Thematisierung im Kapitel zum Bundeskriminalamt näher erläutert werden. Auch Interpol nutzt den Begriff in diesem Zusammenhang. (Interpol 2010)

In der bundesdeutschen Auseinandersetzung wurde zunächst die Bezeichnung „Sperrung von Webseiten“ bzw. „Netz-Sperren“ verwendet. Diese sind aber weder untereinander identisch, noch synonym mit „Access-Blocking“. Mittlerweile hat sich auch in der deutschen Fach-Diskussion zum Thema der Begriff „Access-Blocking“ etabliert.

Unter allen genannten Begriffen wird in der öffentlichen Debatte verstanden, dass man bestimmte Webseiten für Aufrufer unzugänglich macht. Im öffentlichen Bewusstsein ist der Inhalt der Seite damit verschwunden. Dieses „Unzugänglich machen“ muss aber genauer betrachtet werden, auch auf einer technischen Ebene. Dazu ist zunächst eine kleine technische Einführung notwendig, die an dieser Stelle nur angerissen werden kann. Für eine tiefer gehende Auseinandersetzung eignet sich die Stellungnahme vom Wirtschaftsinformatiker Prof. Dr. Hannes Federrath vor dem Unterausschuss Neue Medien des Deutschen Bundestages am 12. Februar 2009. (Federrath 2009)

Ans Internet angeschlossene Geräte besitzen Internet Protocol (IP) Adressen der Form

192.0.32.10. Anhand dieser numerischen Adressen finden Kommunikationspakete im Netz ihren Empfänger und Sender. Da diese Zahlen für Menschen schwer merkbar sind, existiert darüber ein Namensraum für Domains. Über den Dienst „Domain Name System“ (DNS) werden Domains wie example.com in die dazugehörige IP-Adresse aufgelöst. Um die Webseite <http://example.com/> aufzurufen, fragt ein Rechner also zunächst bei einem DNS-Server, welche IP-Adresse die Domain example.com besitzt. Der DNS-Server antwortet daraufhin 192.0.32.10. Die eigentliche Anfrage an den Webserver wird dann an diese IP-Adresse geschickt.

Das im Rahmen dieser Arbeit diskutierte Access-Blocking klinkt sich genau in diesen Prozess ein. Dem DNS-Server sollen Listen von Domains geliefert werden, die sie nicht in die dazugehörige IP-Adresse auflösen sollen. Stattdessen soll der DNS-Server eine falsche Antwort wie 80.245.147.47 übersenden. Wenn der anfragende Rechner dann die Webseite auf 80.245.147.47 aufruft, wird nicht die gewünschte Seite <http://example.com/>, sondern beispielsweise <http://bka.de/> angezeigt. Diese Form der Sperre wird DNS-Sperre genannt. Da Millionen von DNS-Servern im Internet existieren, kann diese Form der Sperre jedoch leicht umgangen werden, indem der ursprüngliche Rechner einfach einen anderen als den vom Internet-Access-Provider vorgeschlagenen DNS-Server nach der IP-Adresse hinter der gewünschten Domain fragt.

Daher existieren auch andere Formen der Netz-Sperren. Bei einer IP-Sperre wird der zweite Schritt, also das Aufrufen der Webseite auf 80.245.147.47 unterbunden. Damit wird das Umgehen der DNS-Sperre mittels einem anderen DNS-Server verhindert, da die Sperre auf IP-Ebene trotzdem greift. Auch diese Form der Sperre ist zu umgehen, das ist jedoch aufwändiger. Dadurch entsteht jedoch ein anderes Problem, nämlich dass aus Versehen zu viele Webseiten gesperrt werden können. Auf dem Webserver auf dem Rechner mit der IP 80.245.147.47 können aber auch andere Webseiten außer <http://bka.de/> laufen, bei einer IP-Sperre wären alle diese Webseiten gesperrt. Dieses Problem des „Overblockings“ war und ist ein wesentlicher Kritikpunkt in der öffentlichen Auseinandersetzung.

Eine Hybrid-Sperre versucht, die Vorteile beider zu vereinen und die Nachteile zu minimieren. Diese greift sowohl auf DNS- als auch auf IP-Ebene und versucht dadurch die Gefahr des Overblocking zu minimieren. Gleichzeitig stellt die Hybrid-Sperre damit aber auch den tiefgreifendsten Eingriff in die Internet-Kommunikation dar, da beide Protokolle analysiert und ausgewertet werden müssen.

Technisch lassen sich jedoch alle Formen der Netz-Sperren umgehen. Mit diesen Mitteln werden Webseiten nicht aus dem Netz genommen, sondern es wird lediglich der Weg zu ihnen verschleiert. Der Provider sagt einem nicht mehr, wer hinter example.com steht, man kann aber auch jemand anderes fragen, zum Beispiel Google (Google 2010). Die Argumentation der Kritiker lautet daher, dass diese Sperren lediglich Placebo-Lösungen sind und die Inhalte tatsächlich an der Quelle entfernt werden müssen.

Als sich im Laufe der öffentlichen Auseinandersetzung diese Erkenntnis durchsetzte, vermied man mehr und mehr den missverständlichen Begriff des „Sperrens“ und nutzte stattdessen das treffendere Wort „Zugangserschwerung“. Denn mit diesen Mitteln wird der Zugang weder gesperrt noch blockiert, sondern lediglich erschwert.

Vor diesem Hintergrund wären technisch korrekte Definitionen für „Access-Blocking“, „Zugangserschwerung“, für „Netz-Sperren“ „Zugangserschwerung auf IP-Ebene“ und für das „Sperren von Webseiten“ „Zugangserschwerung auf HTTP-Ebene“.

Diese Definitionen haben sich jedoch im öffentlichen Bewusstsein nicht verankert. Daher ist für die folgende Policy Analyse eine synonyme Verwendung dieser Begriffe anzunehmen.

4 Die Phasen des Policy Cycle

Im folgenden Hauptteil soll der politische Prozess des Access-Blockings und des Zugangserschwerungsgesetzes analysiert werden. Dazu werden die einzelnen Phasen des Prozesses nach dem Policy Cycle Modell untersucht.

Für jeden der fünf Abschnitte wird zunächst noch einmal der theoretische Hintergrund der Phase zusammengefasst. Nach einem groben Überblick über die wichtigsten Handlungsstränge werden die relevanten Akteure, Auseinandersetzungen und Ereignisse im Einzelnen untersucht. Auf eine chronologische Auflistung der Vorgänge wird verzichtet, stattdessen sollen die Phasen des Prozesses vor dem politikwissenschaftlichen Konzept des Policy Cycle analysiert werden. Im Anschluss werden die Entwicklungen noch einmal kurz zusammen gefasst.

Wie bereits in der theoretischen Ausarbeitung des Policy Cycles deutlich wurde, sind die einzelnen Phasen nicht immer eindeutig voneinander abzugrenzen. Daher werden die Gründe für die vorgenommene Einteilung erläutert. Die einzelnen Phasen umfassen zudem unterschiedliche Zeitspannen, auch diese werden jeweils angegeben.

4.1 Problemdefinition, Thematisierung

Der erste Schritt eines politischen Programms ist die Definition und Thematisierung eines bestimmten Problems. „Ein soziales Problem muss als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden, damit es überhaupt wahrgenommen wird.“ (Jann/Wegrich: 2003: 38)

Ein politisches Problem oder eine „Issue“ ist dabei die „Diskrepanz zwischen einem Ist- und einem Soll-Zustand, der mit den gegenwärtig verfügbaren sozio-politischen Steuerungsmitteln erreicht werden könnte“. (Schneider/Janning 2006: 50) Soziale Akteure müssen diese Diskrepanz zwischen Ist- und Soll-Zustand zunächst erkennen und in einem zweiten Schritt Lösungsoptionen entwickeln. „Die Menge der zu einem Zeitpunkt erkennbaren und denkbaren Lösungen ist [jedoch] immer nur ein Ausschnitt

der prinzipiell möglichen sachlichen Alternativen.“ (Schneider/Janning 2006: 51) Politisches Handeln ist jedoch nicht zwingend, sondern erfordert die Investition knapper Mittel und ist daher mit einem Risiko behaftet. (Schneider/Janning 2006: 52) Häufig wird diese Phase durch Betroffene oder Interessengruppen initiiert. (Almond 1958)

In dieser initialen Phase der Definition und Thematisierung eines Problems werden bereits „zentrale Vorentscheidungen im Hinblick auf Selektion, Prioritätensetzung sowie Strukturierung“ für den weiteren Verlauf getroffen. (ebd.) Angelehnt an das Konzept der Pfadabhängigkeit (Arthur 1994) wird durch die Definition eines Themas und eventuelle Lösungsvorschläge bereits die Richtung für die weitere Entwicklung vorgegeben.

Die Definition und Thematisierung des dem Zugangerschwerungsgesetz zugrunde liegenden politischen Problems erfolgte in der zweiten Hälfte des Jahres 2008. Dabei sind zwei wesentliche Prozesse zu beobachten, die zunächst scheinbar unabhängig voneinander das Problem in dieser Phase bearbeiteten. Zum einen forderte das deutsche Bundeskriminalamt mit Unterstützung von Kinderschutzorganisationen im August 2008 öffentlich Netz-Sperren gegen Kinderpornografie und Antisemitismus. Zum anderen ruft eine Erklärung des Dritten Weltkongresses gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen im November 2008 Staaten dazu auf, „Webseiten mit Bildmaterial zu sexueller Ausbeutung“ zu sperren. Diese beiden Akteurskonstellationen legten mit der Thematisierung des Access-Blockings den Grundstein für ein Bewusstsein des Themas und dessen Sprung auf die öffentliche und politische Agenda in Deutschland.

4.1.1 Bundeskriminalamt

Ein wesentlicher politischer Akteur in den bundesdeutschen Auseinandersetzungen um Access-Blocking und das Zugangerschwerungsgesetz war und ist das Bundeskriminalamt (BKA). Das BKA forderte im August 2008 eine gesetzliche Regelung für Access-Blocking gegen Kinderpornografie und Antisemitismus. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über das BKA und seine Aufgaben im für diese Arbeit relevanten Bereich gegeben. Anschließend werden erste Versuche des Access-Blockings in den Neunziger Jahren sowie die Rolle des BKA dabei geschildert. Es folgt

eine Untersuchung der weiteren Beschäftigung des BKAs mit diesem Thema. Zudem sollen wichtige internationale Entwicklungen skizziert werden, die Auswirkungen auf das BKA gehabt haben. Schließlich wird analysiert, wie sich diese Handlungsstränge zur öffentlichen Thematisierung von Access-Blocking durch das BKA im Jahr 2008 entwickeln. Dabei wird auch die Rolle von relevanten Kinderschutz-Organisationen untersucht.

Das Bundeskriminalamt ist eine dem Bundesministerium des Innern (BMI) unmittelbar nachgeordnete Bundesoberbehörde. Seine Aufgaben sind im „Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ (BKA-Gesetz) geregelt. (BMJ 2009b) Die Polizeihochheit liegt in Deutschland bei den Bundesländern, das BKA koordiniert die deutschlandweite Zusammenarbeit der Polizeien der Länder und der Landeskriminalämter. Darüber hinaus leistet das BKA die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Kooperation. In bestimmten Feldern schwerer Kriminalität mit Auslandsbezug kann das BKA auch strafverfolgend tätig werden. Präsident des Bundeskriminalamtes ist das SPD-Mitglied Jörg Ziercke, der im Februar 2004 vom damaligen Innenminister Otto Schily auf diesen Posten ernannt wurde.

Das BKA gliedert sich intern in neun Abteilungen, die sich weiterhin in Gruppen und diese wiederum in Referate unterteilen. Für diese Arbeit ist vor allem die Abteilung „Schwere und organisierte Kriminalität“ (SO) von Interesse, deren Leiter Jürgen Maurer seit 1. Februar 2010 zudem Vizepräsident des BKA ist. Ralf Mutschke leitet die „Gruppe SO 1 - Gewalt- und Schwerkriminalität“, unter dessen sechs Referaten auch das 1998 eingerichtete „Referat SO 12 - Auswertung Sexualdelikte zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen“ ist. Dieses auch unter dem Namen „Zentralstelle Kinderpornografie“ bekannte Referat wurde bis 2009 von Martina Blockus und seit dem Jahreswechsel 2010 von Christian Hoppe geleitet und hat 28 Mitarbeiter auf rund 23 Vollzeitstellen. (Hoppe 2010) Im Herbst 1998 beauftragte die „Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (IMK) das BKA zudem mit anlassunabhängigen Recherchen im Internet. Dafür wurde im Januar 1999 das Referat „SO 43 - Auswertung/Ermittlungen IuK-Kriminalität“ eingerichtet, das auch unter der

Bezeichnung „Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen“ (ZaRD) bekannt ist. (BKA 2008a)

Das BKA beschäftigte sich auch schon davor mit dem Internet sowie der Frage, wie mit Inhalten, die in Deutschland strafbar sind, umzugehen ist. Die erste Sperrung einer Webseite für deutsche Internet-Nutzer erfolgte in den Jahren 1996 und 1997, auch unter Beteiligung des BKA. Die Bundesanwaltschaft ermittelte damals zum wiederholten Mal gegen die linke Zeitschrift „radikal“, der sie unter anderem das Werben für eine terroristische Vereinigung nach § 129a Abs. 3 StGB vorwarf. Hausdurchsuchungen sowie die Beschlagnahme von Druckausgaben konnten jedoch nichts dagegen ausrichten, dass die Ausgabe 154 auch in voller Länge von einem Server in den Niederlanden aus unter der Domain www.xs4all.nl im Internet zu lesen war. Da der inkriminierte Inhalt nach niederländischem Recht anscheinend nicht illegal war, kontaktierten Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt die im „eco - Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V.“ (eco) zusammen geschlossenen deutschen Internet-Provider und wies sie darauf hin, „daß Sie sich möglicherweise einer Beihilfe zu diesen Straftaten strafbar machen, soweit Sie auch weiterhin den Abruf dieser Seiten über Ihre Zugangs- und Netzknoten ermöglichen sollten.“ (Schneider 1996) Daraufhin sperrten die kommerziellen deutschen Access-Provider ihren Kunden den Zugang zu diesem Server, womit alle 3.100 dort liegenden Webseiten nicht mehr zugänglich waren. (Lorenz-Meyer 1996) Die auch heute noch aktiven Vereine „Förderverein Informationstechnik und Gesellschaft e.V.“ (FITUG), „Verein zur Förderung des öffentlichen bewegten und unbewegten Datenverkehrs e.V.“ (FoeBuD) sowie „Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e.V.“ (FIFV) protestierten bereits damals gegen diesen Vorgang. Im Internet wurden dutzende Kopien dieser Webseite erstellt und verbreitet. Nachdem die ursprüngliche Seite den Inhalt kurzzeitig entfernte, beendeten die Provider nach einigen Wochen ihre Sperre. Da der Inhalt jedoch kurze Zeit später wieder online war, kontaktierten im April 1997 Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt den akademischen Access-Provider Deutsches Forschungsnetz (DFN) mit einem erneuten Ersuchen nach Sperrung der Webseite. Auch das DFN sperrte daraufhin seinen Nutzern den Zugang zu dem Server

mit mittlerweile über 6.000 Webseiten. (Helmers 1997) Bereits zehn Tage später kam das DFN jedoch „zu der Überzeugung [...], daß die Sperrung für das DFN und seine Anwender nicht zumutbar ist“ und hob die Sperre auf. Im November 1997 stellte der Generalbundesanwalt Ermittlungsverfahren gegen nicht kooperierende Access-Provider ein, „da eine Verantwortlichkeit aus tatsächlichen Gründen nicht festgestellt werden konnte.“ (Generalbundesanwalt beim BGH 1998)¹

Im Dezember 1998 veranstaltete das BKA eine zweitägige Informationsveranstaltung zur „Bekämpfung der Kriminalität im Internet - Möglichkeiten und Grenzen“ mit rund 50 Internet-Providern. (BKA 1998) Auf dieser Tagung wurde auch die Sperrung von Internet-Inhalten diskutiert. Dabei ging es nicht nur um Kinderpornografie, sondern um alle möglichen Inhalte, die in Deutschland mehr oder weniger illegal sind. Der Erste Kriminalhauptkommissar des Bayerischen Landeskriminalamts Heinz Fiehl forderte in seinem Vortrag:

Ich meine, wenn sich die großen Betreiber von Online-Diensten und Internet-Anbieter rund um den Globus auf eine bessere Zusammenarbeit einigen und – freiwillig – Kinderpornos in den Datennetzen sperren, verlieren die Verbreiter ihren jetzigen Aktionsraum. (Fiehl 1998: 9)

Auch international wurde das Thema seit der Jahrtausendwende immer wieder thematisiert. Eine komplette Übersicht dazu kann und soll an dieser Stelle nicht geleistet werden. Für die Ebene der Europäischen Union wurde dies bereits von McIntyre (2010) geleistet. Aufgrund zahlreicher Einflüsse auf die bundesdeutsche Situation müssen jedoch die wichtigsten Entwicklungen in Norwegen und der europäischen Union genannt werden.

Auch in Norwegen war die dortige nationale Polizeibehörde maßgeblich daran beteiligt, das Problem zu thematisieren und Access-Blocking als Lösung zu forcieren. Eine

¹ Auf eine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zum Thema antwortete die damalige 13. Bundesregierung unter Helmut Kohl: „Die Bundesregierung plant nicht, den Zugang zu Informationsangeboten in weltweiten Datennetzen wie dem Internet einzuschränken. Die Gründe: Eine Einschränkung verstoße gegen die im Grundgesetz garantierte Informationsfreiheit und gegen internationales Recht. Außerdem gebe es technische Gründe.“ (Focus 1996)

Abteilung der dortigen nationalen Kriminalpolizei (Kripos) ging eine Kooperation mit dem größten und ehemals staatlichen Telekommunikationsanbieter Telenor ein. Seit Oktober 2004 erstellt Kripos Sperr-Listen von Webseiten, deren Zugang Telenor seinen Kunden blockiert. (Telenor Group 2010) Weitere Provider folgten, jedoch beteiligen sich nicht alle norwegischen Provider daran. Sowohl Telenor als auch Kripos setzten sich dafür ein, Access-Blocking auch in anderen Staaten einzusetzen. (Telenor Group 2010)² Die norwegische Kripos und deren Superintendent Bjørn-Erik Ludvigsen haben auch auf die deutsche Debatte zum Thema maßgeblich Einfluss genommen, wie im weiteren Verlauf der Arbeit ersichtlich werden wird.

Ebenfalls in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 wurde auf europäischer Ebene von der „European Police Chiefs Task Force“ (EPCTF) die multilaterale Initiative „Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police“ (COSPOL) zur effektiveren Zusammenarbeit gegen grenzüberschreitende Kriminalität gegründet. COSPOL wiederum initiierte mehrere Arbeitsgruppen, darunter das „COSPOL Internet Related Child Abusive Material Project“ (CIRCAMP) gegen Kinderpornografie im Internet. (Europol 2008) Den Vorsitz von CIRCAMP hat die bereits genannte norwegische Kriminalpolizei Kripos inne, die auch Initiator genannt wird (Kues 2009, zitiert nach Beck 2009) und als treibende Kraft gesehen werden kann. (McIntyre 2010) Unter den 13 weiteren Mitgliedstaaten ist auch die Bundesrepublik Deutschland. (CIRCAMP 2010a) Weiterhin beteiligen sich das Europäische Polizeiamt (Europol) und die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol). (CIRCAMP 2010b) Im Herbst 2006 verabschiedete CIRCAMP einen Aktionsplan, der die Forderung nach Access-Blocking als zentrales Element enthielt. (ebd.) Dazu entwickelt CIRCAMP eine Filter-Technologie namens „Child Sexual Abuse Anti Distribution Filter“ (CSAADF). CIRCAMP möchte Access-Blocking mit dieser Technologie „einführen, implementieren und verbreiten“ (CIRCAMP 2010c), zunächst in den teilnehmenden Staaten, dann innerhalb der gesamten EU, schließlich jedoch weltweit. (ebd.)

Ab diesem Zeitpunkt gab es auch im BKA die Idee, Access-Blocking gegen

2 Mittlerweile existieren in allen skandinavischen Staaten Provider, die Access-Blocking betreiben, wenn auch mit unterschiedlicher Marktabdeckung und Freiwilligkeit der Maßnahme.

Kinderpornografie einsetzen zu wollen. (Hoppe 2010; Priestersbach 2010) Noch im Jahr 2006 war BKA-Präsident Ziercke auf einer Dienstreise bei der Kripo in Norwegen, wo ihm das dortige System des Access-Blocking vorgestellt wurde. (Gauch 2010) Daraufhin fand die jährliche Herbsttagung des BKA vom 20. bis 22. November 2007 unter dem Titel „Tatort Internet - Eine globale Herausforderung für die Innere Sicherheit“ statt. (BKA 2007a) Eingeladen war auch Bjørn-Erik Ludvigsen, Superintendent bei der norwegischen Kripo, der eine Präsentation zu „Kinderpornografie im Internet“ hielt. Darin berichtete er von CIRCAMP und den erwähnten Anstrengungen, „den Zugang zu dokumentiertem kinderpornografischem Material über das World Wide Web einzuschränken.“ (BKA 2007b) BKA-Chef Ziercke kündigte dann auf dieser Tagung auch erstmals öffentlich an, selbst ein Filtersystem, „das den Zugang zu Internetseiten mit kinderpornografischen Inhalten erschwert“, zu planen. (Förster 2007) Dazu sollten zunächst „Verhandlungen mit dem deutschen Verband der Internetwirtschaft“ aufgenommen werden. (ebd.)

Am letzten Tag der Herbsttagung, am 22. November 2007, unterzeichnete das BKA ein Memorandum of Understanding mit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM), der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM), Jugendschutz.net und dem eco zum gemeinsamen Vorgehen gegen Kinderpornografie. (Günter 2008) Darin vereinbarten alle Unterzeichner eine bessere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Kinderpornografie im Internet und eine gegenseitige Benachrichtigung im Falle von Hinweisen.

Noch im November 2007 kontaktierte Ziercke den „eco - Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V.“ per Brief (Gauch 2010), woraufhin ein Treffen zwischen dem Branchenverband und dem Bundeskriminalamt stattfand. (Süme 2010) Vertreter des eco machten dort klar, dass sie zur Bekämpfung der Kinderpornografie auf Strafverfolgung setzen und mit den Behörden zusammen arbeiten. (ebd.) Access-Blocking ist für sie jedoch keine akzeptable Lösung. Bereits bei dem Vorfall 1996 haben sich die Nachteile wie Overblocking, einfache Umgehbarkeit und Rechtsunsicherheit gezeigt. (ebd.) Daraufhin verlautbarte das BKA im August 2008, dass „eine freiwillige Selbstverpflichtung der deutschen Access-Provider zur Sperrung des Zugangs zu

Internet-Webseiten mit kinderpornografischen Inhalten nicht absehbar ist.“ (BKA 2008b)

Um das Ziel des Access-Blocking dennoch zu erreichen, wurde seitdem statt einer freiwilligen Lösung eine gesetzliche Regelung gefordert. Dazu organisierte das BKA zunächst Unterstützung von Kinderschutz-Organisationen, welche die Dringlichkeit des Themas Kinderpornografie verdeutlichen sollten. Hier ist vor allem der Verein „Innocence in Danger e.V.“ (IiD) zu nennen, eine Vernetzungs- und Lobby-Organisation, welche „bereits [bestehende] Verbindungen zu Politik und Wirtschaft“ nutzt, damit „die Belange betroffener Kinder und Jugendlicher noch deutlicher zum Ausdruck gebracht und weitere Gesetzesänderungen angeregt werden.“ (Innocence in Danger 2009a) Präsidentin des Vereins ist die Ehefrau des amtierenden Verteidigungsministers Stephanie zu Guttenberg, Geschäftsführerin ist die Diplom-Psychologin Julia von Weiler. (Innocence in Danger 2009b) Mit Julia von Weiler konnte im Rahmen dieser Arbeit ein Experteninterview geführt werden, dessen Transkript als Anlage angefügt ist.

„Am 28. Mai 2008 gab der amerikanische Botschafter, Robert Timken, gemeinsam mit seiner Frau, Sue, ein Arbeitsessen für Innocence in Danger“ (Innocence in Danger 2009c: 7) in Berlin. An diesem Abend war neben anderen Gästen aus Politik, Wirtschaft, Journalismus und Kultur auch BKA-Präsident Ziercke anwesend. (Jungholt 2009, Weiler 2010) Von Weiler und Ziercke diskutierten über Kinderpornografie im Internet und das Mittel des Access-Blockings. Dabei ging die Initiative von Herrn Ziercke aus: „Das war seine Idee. Das war die Idee des BKA.“ (Weiler 2010) Ziercke schlug eine Kooperation von BKA und IiD vor und ein paar Wochen später traf sich Julia von Weiler mit Jörg Ziercke, Martina Blockus sowie zwei weiteren Leuten von BKA in Berlin:

Da kam dann eben die Idee auf, das man gemeinsam auf dieser Pressekonferenz fordert, mehr zum Schutz der Kinder zu tun. Ich wusste natürlich, dass eine Zugangerschwernis, also das Access-Blocking, in anderen Ländern passiert. Ich würde mal sagen, es war eine gemeinsame Idee. Aber ich habe Herrn Ziercke von

gar nichts überzeugt. Sondern letztlich war die Idee dahinter, gemeinsam aufzutreten und der Öffentlichkeit zu sagen: 'Bitte tut doch alles was möglich ist, um diese Kinder zu schützen.' (Weiler 2010)

Die erwähnte Pressekonferenz ist die jährliche Pressekonferenz des BKA zum „Bundeslagebild Organisierte Kriminalität“, die im Jahr 2008 am 27. August in Berlin stattfand. Neben vielen anderen Bereichen der schweren und organisierten Kriminalität wurde zum Schluss auch der sexuelle Missbrauch von Kindern bzw. Kinderpornografie thematisiert. (BKA 2008b) Jörg Ziercke und Jürgen Maurer forderten Access-Blocking für Webseiten sowie „die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung für die Access-Provider in Deutschland.“ (ebd.) Gleich im Anschluss forderte das BKA: „Neben der Sperrung des Zugangs zu kinderpornografischen Webseiten sollte die zu schaffende gesetzliche Verpflichtung auch die Sperrung von Webseiten mit gleichermaßen menschenverachtenden antisemitischen Inhalten umfassen.“ (ebd.) Gegenüber Journalisten erklärte er: „In einen entsprechenden Vorstoß sei 'ganz dringend auch die Sperrung von fremdenfeindlichen und anti-semitischen Inhalten einzubeziehen', da diese ebenfalls auf unterster moralischer Stufe stünden.“ (Krempf 2008)

Zur Untermauerung dieser Forderung des BKA erzählte Julia von Weiler anschließend die „Geschichte“ des Missbrauchs eines dreijährigen Jungens, „um deutlich zu machen, worüber wir eigentlich reden“. (Weiler 2010) „Das habe ich da nochmal sehr eindringlich vertreten und damals auch gefordert: wir müssen alles tun, dass diese Dinge nicht so leicht zugänglich sind oder dass der Zugang erschwert wird. Wenn das über die freiwillige Selbstkontrolle nicht funktioniert, dann muss man eben gesetzliche Wege finden.“ (ebd.) In ihrer eigenen Pressemitteilung zum Anlass führte Weiler aus, dass sich „die Internetserviceprovider [...] noch sehr schwer [tun]“ (Innocence in Danger 2008) und forderte daher „eine gesetzliche Verankerung des 'Access Blocking' von Internetseiten mit illegalem Inhalt insbesondere Kinderpornographie“ (Innocence in Danger 2009c: 2) Dass die Forderung der Sperrung von „illegalem Inhalt“ mit dem Beispiel Kinderpornografie einen plastischen Aufhänger erhielt, war Julia von Weiler bewusst:

So wie ich mich daran erinnere, war es so, dass das BKA gesagt hat „Wir können nicht einen Delikt nur raus greifen für so etwas.“ Da ging es eben auch um Rechtsradikalismus, da erinnere ich mich noch. Ich konnte das so gewisslich nachvollziehen. Rechtsradikale Schriften sind ja auch per se verboten, darf man ja nicht in Deutschland. Das Argument, zu sagen „Wir als BKA sind ja nicht nur für Kinderpornografie zuständig oder nur für Phishing, sondern wir sind für ganz viel zuständig.“ Zu sagen, man gibt dem nicht nur so eine exponierte Stellung, sondern man nimmt noch ein weiteres Deliktfeld, in dem es auch zu ganz schrecklichen Geschichten kommt, das konnte ich erst mal auch nachvollziehen. Ich hätte es auch nachvollziehen können, wenn man sich jetzt ausschließlich auf Kinderpornografie... Aber selbst da. Selbst bei den antisemitischen und rechtsradikalen Schriften, auch da sagt ja jeder „Da bin ich dagegen.“ Sofort. Das ist ja das interessante. Sie haben einen öffentlichen breiten Konsens darüber, jetzt gehen wir mal wieder zurück zu Kinderpornografie, aber das gilt auch für Rechtsradikalismus, dass das doof ist. Dass das richtig doof ist. Und Kinderpornografie ist vielleicht noch ein bisschen doofer als Rechtsradikalismus. Diesen breiten Konsens gibt es. Und dann würden wir denken, tut man doch alles dafür, um sich gemeinsam aufzustellen und zu positionieren. (Weiler 2010)

Nach den beiden BKA-Beamten und Julia von Weiler unterstützte auch Carmen Kerger von Dunkelziffer e.V. diese Forderung. (Innocence in Danger 2009c: 2) Im Anschluss an diese Pressekonferenz veröffentlichte die Gewerkschaft der Polizei eine Pressemitteilung, in der sie „die Forderung des Bundeskriminalamtes, zur Eindämmung der Kinderpornografie Web-Seiten im Internet sperren zu können“ unterstützt. (Gewerkschaft der Polizei Bundesvorstand 2008)

Mit dieser Pressekonferenz im August 2008 und dem darauf folgenden Medienecho wurde das Thema Access-Blocking in Deutschland das erste Mal wirksam öffentlich benannt und thematisiert. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die treibende Kraft hinter dieser Entwicklung das Bundeskriminalamt und sein Präsident Jörg Ziercke waren. Bereits bei ersten Vorschlägen und Diskussionen des Themas sowie einem ersten Fall in den Neunziger Jahren des vergangenen Jahrtausends war das BKA maßgeblich

beteiligt. Nach einer Initiative auf europäischer Ebene sowie dem bilateralen Austausch mit der norwegischen Polizeibehörde forderte das BKA bereits 2007 öffentlich Access-Blocking von kinderpornografischen Seiten. Nachdem die Access-Provider dies ablehnten, forderte das BKA eine gesetzliche Verpflichtung. Thematisch wurden die zu sperrenden Inhalte auf weitere „illegale Inhalte“ ausgedehnt, zur öffentlichkeitswirksamen Präsentation jedoch das Kriminalitätsfeld Kinderpornografie in den Vordergrund gerückt. Dazu initiierte das BKA eigens Kooperationen mit Kinderschutzorganisation.

Das BKA handelte als politischer Akteur in eigener Sache und tut dies bis heute. Warum dies problematisch ist, wird zu einem späteren Zeitpunkt analysiert werden.

4.1.2 Kinderschutz-Organisationen

Der zweite für Deutschland wichtige Handlungsstrang, der Kinderpornografie als Problem definiert und Access-Blocking als Lösung dagegen thematisiert, passierte im Bereich des organisierten Kinderschutzes. Vertreter von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) verabschiedeten auf dem „Dritten Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen“ im November 2008 eine Erklärung, in der sie Staaten dazu aufrufen Access-Blocking einzuführen. Nach einer Beschreibung des Kongresses sollen im Folgenden die Vorarbeiten sowie speziell die Positionen deutscher NGOs dargelegt werden. Anschließend wird der Prozess analysiert, in dem diese Forderung in die Erklärung der Konferenz einfluss.

Der „Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern“ fand bisher drei mal statt: im August 1996 im schwedischen Stockholm, im Dezember 2001 im japanischen Yokohama sowie im November 2008 im brasilianischen Rio de Janeiro. Die letzte Instanz erhielt den Namens-Zusatz „und Jugendlichen“ und nicht mehr die Einschränkung „kommerziell“. Der Kongress wird von der Regierung des jeweiligen Gastlandes, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), der NGO-Gruppe „Group for the Convention on the Rights of the Child“ (CRIN) sowie der NGO „End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes“

(ECPAT) organisiert. Die Tagung bringt Regierungen, internationale Organisationen sowie NGOs zu Workshops, Diskussionen und Panels zum Thema zusammen. Jeweils wurde eine eigene „Erklärung und Aktionsaufruf“ für die Arbeit der nächsten Jahre vereinbart.

Vor einem internationalen Kongress dieser Größe findet eine Vielzahl an Konferenzen und Veranstaltungen zur inhaltlichen Vorbereitung statt. Auf vielen verschiedenen Ebenen werden Arbeitstreffen veranstaltet, vor allem europaweit und international. Auch auf bundesdeutscher Ebene gab es „eine Menge Treffen“ (Dammermann 2010).

Im Rahmen dieser Arbeit ist vor allem die Konferenz gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung „Kinder sind unverkäuflich!“ deutscher NGOs am 10. Juni 2008 in Berlin von Relevanz. Organisiert von ECPAT Deutschland, UNICEF Deutschland sowie der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) trafen sich „rund 100“ Menschen, um die Position der deutschen Nichtregierungsorganisationen für die Rio-Konferenz vorzubereiten. Die Einladung formuliert das Ziel: „Die Tagung bietet Experten die Gelegenheit, in Vorbereitung auf den Dritten Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern gemeinsame Positionen und ein Arbeitsprogramm zu entwickeln.“ (Leyendecker 2008: 1f.) Neben Experten waren „Interessierte [...] ebenfalls eingeladen, sich über das Thema zu informieren und aktiv zu werden.“ (Leyendecker 2008: 2) Während das veröffentlichte Empfehlungsdokument nur von „Kinderschutz-Experten“ spricht (UNICEF/ECPAT/FES 2008: 1), waren nach Aussage Beteiligter keineswegs nur Experten, sondern einfach nur Interessierte anwesend. (Siller 2010; Steiger 2010)

Die Konferenz gliederte sich in vier Arbeitsgruppen, die jeweils Empfehlungen für „die deutsche Bundesregierung sowie [...] das Organisationskomitee für den Weltkongress“ erarbeiten sollten. (UNICEF/ECPAT/FES 2008: 1) Eine der vier Arbeitsgruppen widmete sich dem Thema „Internet“. Diese AG bestand aus circa 15 Menschen mit Sabine Herzig vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) als Moderatorin, Tina Steiger von der UNICEF Arbeitsgruppe Berlin als Rapporteurin sowie den beiden Input-Geberinnen Birgit Roth von der Internationalen Vereinigung der Internet Hotlines (INHOPE) sowie Dr. Friederike Siller von der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter

e.V. (FSM). (ebd.: 3) Sowohl mit Frau Siller als auch mit Frau Steiger wurden im Rahmen dieser Arbeit Interviews geführt. Neben den vier namentlich genannten Teilnehmerinnen waren „keinesfalls Experten“ (Steiger 2010) anwesend. Da war niemand „aus dem Bereich IT, Medienkompetenz, sicheres Surfen. Es war quasi nicht Internet-affin.“ (Siller 2010) Vielmehr waren die Teilnehmer „besorgte Eltern“ (Steiger 2010) und „viele Ehrenamtliche“ (ebd.), die zudem einen hohen Altersdurchschnitt aufwiesen. (Siller 2010; Steiger 2010) Das Fazit der Expertinnen: „Die Leute hatten nicht wirklich Ahnung.“ (Steiger 2010)

Diese AG tagte 90 Minuten, wobei die Input-Referate sowie die Diskussion jeweils die Hälfte der Zeit ausmachten. (Steiger 2010) In der AG und der Diskussion ging es um Kinder und das Internet allgemein, keineswegs hauptsächlich um Kinderpornografie. Es drehte sich „hauptsächlich wirklich um ganz soft Themen“ (Siller 2010), das Protokoll listet: Aufklärung, Bewusstseinsbildung, Bildungsmaßnahmen, Schulungsangebote, Medienkompetenz, Lehrpläne, die Qualifizierung von Lehrkräften, Öffentlichkeitskampagnen und Anlaufstellen. (Steiger 2008) „Eine ernsthafte Auseinandersetzung um Access-Blocking, meine ich sagen zu können, fand sicherlich nicht statt in dem Rahmen.“ (Siller 2010) Auch im Diskussions-Protokoll steht nur ein Satz dazu: „Provider müssen bereit sein, Seiten mit strafbaren Inhalten (sofort) zu sperren, hierzu gibt es positive Beispiele in England und Schweden, es wurde vorgeschlagen die Thematik an die aktuelle Diskussion im Bundestag rund um Spam und Onlineverträge anzuhängen.“ (Steiger 2008) Den Prozess beschrieb Siller so: „Das war ein Brainstorming, wo jeder mal quasi was gesagt hat, das wurde an ein Flipchart geworfen. Es wurde [...] nicht abgestimmt, sondern das war das Brainstorming, was dann quasi verschriftlicht wurde.“ (Siller 2010)

Aus dieser Diskussion schlussfolgerte die Rapporteurin Tina Steiger je fünf Forderungen an Bundesregierung und Weltkongress, die in Protokoll und Abschluss-Dokument der Konferenz gleich lauten. Darin findet sich auch das Access-Blocking, so lauten zwei der Empfehlungen an den Weltkongress: „Verpflichtung der Provider, Seiten mit verbotenen Inhalten zu sperren“ (UNICEF/ECPAT/FES 2008: 3) und „Erstellung von 'Verbotslisten' auf weltweiter Ebene“. (ebd.: 4) In den Forderungen an

die deutsche Bundesregierung taucht Access-Blocking nicht auf, stattdessen lautet eine Forderungen: „Zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren im Internet soll ein Gesamtkonzept entwickelt werden.“ (ebd. 2008: 3) Durch diesen Prozess ist das Access-Blocking Teil der offiziellen Forderungen von ECPAT Deutschland und UNICEF Deutschland geworden, die dann an Bundesregierung und Weltkongress gerichtet wurden. Mit diesem Schritt haben deutsche Kinderschutz-Organisationen das Thema Kinderpornografie im Internet als politisches Problem definiert und mit dem Access-Blocking auch gleich ein politisches Instrument zur Lösung vorgeschlagen.

Die FSM fühlte sich von diesem Prozess und dem Output der Forderungen aus der Diskussion irritiert und ließ sich aus dem Abschlussdokument wieder herausnehmen. (Siller 2010) In einem Brief an UNICEF hieß es:

Im Dokument entsteht für den Leser der Eindruck, dass die Referenten, [Friederike Siller und Birgit Roth], die Empfehlungen mit erarbeitet haben und in der Konsequenz auch mittragen. Dies war so nicht der Fall.

[...] da einige von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Empfehlungen aus unserer Sicht zu unbestimmt gefasst sind und damit missverständlich interpretiert werden könnten. So berücksichtigt zum Beispiel die Forderung nach einer weltweiten Liste gesperrter Webseiten nicht, dass unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen und Anforderungen bezüglich strafbarer Inhalte in den einzelnen Ländern bestehen. Ebenso wird nicht berücksichtigt, dass es große Schwierigkeiten gibt, eine solche Liste unter Wahrung rechtsstaatlicher Belange zu erstellen. Dies wären jedoch zwingende Voraussetzungen. Bei der Empfehlung bindender Regelungen für Provider hinsichtlich der Sperrung illegaler Inhalte zu etablieren wird nicht erwähnt, dass im europäischen Raum bereits eine bindende Regelung dazu durch die Commons Directive und die dort etablierte Providerhaftung gibt. Auf die dort festgesetzten Grundsätze sollte eingegangen werden. [...] (Siller 2010)³

3 In der Pressemitteilung zur Veranstaltung von UNICEF Deutschland heißt es noch: „Internetprovider und Plattformen müssen dafür sorgen, dass kinderpornografische Inhalte umgehend aus dem Netz genommen werden und die Strafverfolgungsbehörden bei der Tätersuche unterstützen.“ (UNICEF

Für die Deutsche Bundesregierung und das zuständige BMFSFJ waren zu diesem Zeitpunkt die Themen Kinderschutz im Allgemeinen, sexuelle Ausbeutung von Kindern im Besonderen und Kinderpornografie als Detail noch nicht von politischer Dringlichkeit. (Maurer 2010) Nach einem Weggang engagierter Referenten sowie durch mangelnden politischen und internationalen Druck hatten diese Themen im Ministerium bis mindestens Mitte 2008 keine Priorität. (ebd.) Erst kurz vor dem internationalen Weltkongress nahm man sich dem Thema an, dann eher überstürzt und „holterdipolter“ (ebd.) Am 27. Juni 2008 fand in München ein Workshop zur „Bilanzierung des Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ (Herzig 2008) statt. Das veranstaltende Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung (IzKK) des Deutschen Jugendinstituts e.V. erarbeitete auch einen „Sachstandsbericht zum Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“, der im November 2008 erschien. (BMFSFJ 2008) Zwar kam auch in diesen Publikationen das Thema „Internetkriminalität/Neue Medien“ nur am Rande vor (Herzig 2008: 15). Dennoch hatte die Bundesregierung mit diesen Veröffentlichungen „schwarz auf weiß, was alles nicht passt“ (Maurer 2010) zum Thema sexuelle Gewalt an Kindern. Diese Ereignisse waren wohl Auslöser für eine neue Motivation im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (ebd.)

Im November 2008 fand dann ungefähr zehn Tage vor dem Weltkongress in Rio ein Treffen „Schwerpunkthemen für Deutschland in Rio“ auf Einladung von Ministerin von der Leyen im BMFSFJ statt. (Dammermann 2010; Maurer 2010) Auf einem der wenigen Arbeitstreffen zum Thema war auch die Ministerin selbst anwesend, die den NGOs die deutsche Regierungsdelegation für den Weltkongress vorstellte. (Maurer 2010) Im Gegensatz zu den vorherigen Kongressen nahm die Ministerin selbst nicht am Weltkongress teil, die deutsche Delegation wurde statt dessen von Staatssekretär Gerd Hoofe geleitet. (Eckau 2010; Maurer 2010) Das Treffen war eher organisatorisch, inhaltlich wurde nicht gearbeitet. Dennoch machte die Ministerin und das BMFSFJ auf

2008) Auf den inhaltlichen Unterschied zwischen Forderungspapier und Pressemitteilung angesprochen, erläuterte UNICEF Deutschland, dass diese Differenz zwischen den später heiß diskutierten Möglichkeiten „Sperrern“ und „Löschen“ zu diesem Zeitpunkt noch nicht eindeutig definiert war und daher von der Pressestelle schlicht verwechselt wurde. (Eckau 2010)

diesem Treffen „klar, dass die Bundesregierung Kinderpornografie zu einem ihrer Themen macht.“ (Maurer 2010) Damit griff sich das Ministerium aus den umfassenden Forderungen und Empfehlungen der Kinderschutz-Organisationen das Thema Kinderpornografie im Internet und dessen Bekämpfung heraus und machte es zu ihrem Schwerpunktthema. Nach dieser Problemdefinition und Thematisierung im BMFSFJ ging Frau von der Leyen ein paar Tage später am 19. November das erste Mal mit dem Thema an die Öffentlichkeit (Gaugele/Röttger 2008), was im nächsten Kapitel zum Agenda-Setting untersucht wird.

Der Dritte Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen fand dann am 25. bis 28. November 2008 in Rio de Janeiro statt. Die deutsche Delegation bestand aus „Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen betroffenen Bundesressorts, des Parlaments, von NGO's und [...] Personal vor Ort“ (Hornschild-Rentsch 2010) und umfasste „ca. 25 Personen“ (ebd.). Der Kongress selbst bestand aus einer Vielzahl unterschiedlicher Treffen mit unterschiedlichen Kombinationen von Beteiligten. (ebd.) So gab es das große Plenum, Workshops, eher lose Treffen und Flurgespräche zwischen NGOs, Regierungen oder einer Kombination aus diesen Akteuren. (ebd.) Ein wichtiger kollektiver Akteur auf dem Weltkongress wurde die so genannte „EU-Gruppe“, die es bereits auf den Vorgänger-Kongressen gab. (ebd.) Diese EU-Gruppe bestand aus „sechs oder sieben EU Staaten“ (van Doek 2010), darunter Deutschland, Schweden, Niederlande und Österreich, aber auch Norwegen als Nicht-EU-Mitglied. (ebd.) „Norwegen war Sprecher dieser Gruppe“ (ebd.), „aber andere machten auch aktive Lobby-Arbeit“ (ebd.), darunter Deutschland (Dammermann 2010). NGOs waren nicht Teil dieser EU-Gruppe. (Dammermann 2010; Maurer 2010; van Doek 2010) Die EU-Gruppe inklusive der deutschen Regierungsdelegation machte sich sehr stark für die „Erklärung und Aktionsaufruf“ als Abschluss-Kommuniqué des Weltkongresses und der Forderung nach Access-Blocking darin. (Dammermann 2010)

Der Rapporteur des Abschlussdokuments Jaap van Doek beschrieb den Prozess von dessen Zustandekommen als „eher kompliziert“ (van Doek 2010), das Familienministerium als „von einer hohen Intransparenz gekennzeichnet: Nicht nur im Vorfeld, sondern auch während des Kongresses und danach.“ (Hornschild-Rentsch

2010) In 15 regionalen und thematischen Konsultationen im Vorfeld des Weltkongresses wurden Handlungsempfehlungen erarbeitet, die van Doek als „Bausteine“ für einen ersten Entwurf verwendete. (van Doek 2010) Eine kleine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus der Brasilianischen Regierung, UNICEF und NGOs, darunter ECPAT, produzierte daraus einen ersten offiziellen Entwurf des Abschlussdokuments. (ebd.) Dieser offizielle Entwurf war erst zwei Tage vor dem eigentlichen Kongress fertig (Hornschild-Rentsch 2010) und stand „der Deutschen Delegation erst nach Anreise in Rio im Wortlaut zur Verfügung.“ (Dammermann 2010)

In diesem ersten Entwurf zu Beginn des Weltkongresses stand noch nichts von Access-Blocking. (van Doek 2010) Im endgültigen Dokument „Erklärung und Aktionsaufruf von Rio de Janeiro zur Prävention und Unterbindung sexueller Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen“ hielt das Instrument jedoch Einzug: „Wir rufen alle Staaten dazu auf, [...] unter der Leitung von Interpol und auf der Grundlage einheitlicher Standards eine gemeinsame Liste von Webseiten mit Bildmaterial zu sexueller Ausbeutung aufzustellen, zu denen der Zugang gesperrt wird; die Liste muss ständig aktualisiert werden, es muss auf internationaler Ebene ein Austauschen der Listen stattfinden und die Provider müssen diese Liste nutzen, um Webseiten zu sperren.“ (Dritter Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen 2008: 6f.) Dieser Satz wurde auf dem Kongress von der EU-Gruppe „präsentiert“ (van Doek 2010) und „initiiert“ (ebd.). „Anfangs gab es noch Vorbehalte gegen die Aufnahme [des Satzes]“ (ebd.), aber die EU-Gruppe mit Norwegen als Sprecher war „sehr hartnäckig“ (ebd.). „Letztlich, dank dem Drängen der EU-Gruppe und um [die gesamte Abschlusserklärung] nicht zu kompromittieren [...], wurde der Text aufgenommen.“ (ebd.)

Zum Abschluss an den Weltkongress wurden die Teilnehmenden aufgefordert, „noch bis Wochen nach Abschluß der Konferenz ihre Vorschläge für das Abschlußdokument einzureichen.“ (Hornschild-Rentsch 2010) Die endgültige Version des Textes wurde dann im April 2009 von der ursprünglichen Arbeitsgruppe mit der brasilianischen Regierung erarbeitet und den Vereinten Nationen präsentiert. (van Doek 2010) Die Erklärung selbst ist nicht völkerrechtlich verbindlich, (Hornschild-Rentsch 2010)

sondern lediglich eine „moralische“ (van Doek 2010) Absichtsbekundung. Dennoch wurde in den folgenden Debatten in der Bundesrepublik und der Europäischen Union diese Erklärung und Aktionsaufruf von Rio de Janeiro als Legitimation zitiert, dass auch der Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen zu Access-Blocking als Instrument gegen Kinderpornografie im Internet aufruft.

Damit war das Thema Kinderpornografie im Internet als politisches Problem vom BMFSFJ definiert und auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems thematisiert. Im Gegensatz zur Bundesregierung waren sich Kinderschutz-Organisationen des Problems schon lange davor bewusst und haben daran gearbeitet. Daher waren viele NGOs unzufrieden mit dem mangelnden Einsatz des BMFSFJ für das Thema bis zum Weltkongress (Maurer 2010) sowie mit dessen Fokus auf das Access-Blocking als alleiniges Instrument. (Steiger 2010; von Weiler 2010; Maurer 2010)

Die Phase der Problemdefinition und Thematisierung vollzog sich damit sowohl bei Strafverfolgungsbehörden wie dem Bundeskriminalamt und der norwegischen Kripas als auch bei Kinderschutz-Organisationen auf europäischer und dann bundesdeutscher Ebene. Nach der Pressekonferenz des BKA im August 2008 nahm sich auch das Familienministerium dem Anliegen an und machte es zum Schwerpunktthema. Auf dem Dritten Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen im November 2008 konnten sich EU-Staaten, darunter Norwegen und Deutschland, damit durchsetzen, das Access-Blocking in das internationale Abschlussdokument zu schreiben.

4.2 Agenda-Setting

Nachdem ein politisches Problem definiert und thematisiert wurde, muss es in einem zweiten Schritt auf die politische Tagesordnung, die Agenda, gesetzt werden, um bearbeitet werden zu können. (Jann/Wegrich 2003: 83) Dabei kann zwischen der öffentlichen Agenda, also der Aufmerksamkeit in den Massenmedien, sowie der politischen Agenda, also der Beschäftigung des Themas innerhalb des politisch-administrativen Systems unterschieden werden. (ebd.)

Die Aufmerksamkeit des Themas im öffentlichen Bewusstsein wurde durch ein Interview der damaligen Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Ursula von der Leyen (CDU) im Hamburger Abendblatt am 19. November 2008 hergestellt. Eine Woche vor dem dritten Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in Rio de Janeiro sprach die Familienministerin das Problem Kinderpornografie im Internet erstmals öffentlich an und präsentierte das Access-Blocking nach norwegischem Vorbild als Lösung dagegen:

Ich will einen Damm bauen gegen die Flut der Bilder, indem wir den Zugang für den Kunden blockieren. [...]

Wir schließen die Datenautobahn der Kinderpornografie. Das BKA erstellt Listen der kinderpornografischen Websites. Jetzt sollen die Zugangsanbieter gesetzlich verpflichtet werden, die Listen zu beachten und solche Websites unverzüglich zu schließen. Der Kunde klickt an und läuft ins Leere kein Anschluss unter dieser Nummer. [...]

Wir diskutieren seit Jahren über eine freiwillige Selbstverpflichtung. Bewegt hat sich nichts. Ich bin der festen Überzeugung, dass der Gesetzgeber jetzt handeln muss. (von der Leyen 2008, zitiert nach Gaugele/Röttger 2008)

Auf die politische Agenda kam das Thema mit einem nicht-öffentlichen Spitzengespräch von drei Bundesministerien mit Access-Providern am 13. Januar 2009 und einer anschließenden Pressekonferenz. Auf Einladung des Bundesministeriums des Innern (BMI) kamen die drei CDU-Minister Wolfgang Schäuble (BMI), Ursula von der Leyen (BMFSFJ) und Michael Glos (BMWi) mit BKA-Präsident Jörg Ziercke sowie Vertretern von sieben Internet-Access-Providern und Branchenvertretern zusammen. Die Ministerien machten auf diesem Spitzengespräch deutlich, dass das Instrument Access-Blocking politisch durchgesetzt werden wird, das Gespräch diene nur dazu, die rechtliche Grundlage dafür zu erörtern. (Frenzel 2010) Der politische Wille stand damit fest, das Thema war erstmals auf die politische Agenda gesetzt und der weitere Weg vorgezeichnet.

Zwei Tage später veranstaltete das BMFSFJ eine Pressekonferenz, auf der Access-Blocking erneut gefordert und damit wiederholt auf die öffentliche Agenda gesetzt wurde:

Bundesfamilienministerin von der Leyen will gemeinsam mit Bundesinnenminister Schäuble und Bundeswirtschaftsminister Glos gegen die Verbreitung von Kinderpornografie im Internet vorgehen. Dazu soll bundesweit der Zugang zu entsprechenden Seiten im Internet gesperrt werden. [...]

In Zukunft wird das Bundeskriminalamt nach kinderpornografischen Internetseiten suchen und diese in eine ständig aktualisierte Liste aufnehmen, die den Internet-Anbietern zugeleitet wird. Diese sperren dann die entsprechenden Seiten. In Deutschland können so bis zu 300.000 Zugänge am Tag verhindert werden. (BMFSFJ 2009a)

Zur Unterstützung des Anliegens wurde ein drastisches Mittel gewählt. Den Journalisten auf der Pressekonferenz wurde Kinderpornografie gezeigt:

Irgendwann im Laufe der Pressekonferenz im Familienministerium werden die Fernsehteams gebeten, ihre Kameras abzuschalten. Man werde nun, erklärt Pressesprecherin Iris Bethge, Material zeigen, das man nicht weiterverbreiten dürfe.

Dann ruft Bjørn-Erik Ludvigsen von der norwegischen Kriminalpolizei einen Internet-Browser auf und zeigt ein paar Webseiten - live. Die erste ist beunruhigend: Nackte Kinder posieren da für die Kamera, in Hochglanzoptik. Hier handele sich um eine kommerzielle „Softcore-Lolita-Seite“ erklärt der Fachmann für Missbrauchsdelikte, die minderjährigen Models ließen sich freiwillig fotografieren und würden dafür in der Regel auch bezahlt. Dann öffnet der Polizist weitere Seiten - und die ersten Journalisten im Saal wenden gequält den Blick ab. Obwohl die Vorschaubildchen auf den Banner-Seiten und Startbildschirmen klein sind und der Beamer nicht allzu stark, ist deutlich zu erkennen, dass hier Kinder beim Sex mit Erwachsenen zu sehen sind. (Stöcker

2009)

Wegen dieser Vorführung wurde später Anzeige erstattet (Dietrich 2009), ein Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit war sie dennoch. Durch diese starken Bilder wurde bei den Anwesenden eine Betroffenheit erzeugt und die gefühlte Bedeutung des Problems verstärkt. Bereits 1986 analysierte die Professorin für Public Policy Barbara J. Nelson in ihrer von Peter DeLeon als „unzweifelhafter Klassiker der Policy Analyse“ (DeLeon 1999) bezeichneten Studie „Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems“, dass Kindesmissbrauch immer als Frage universeller Werte einer Gesellschaft präsentiert wird. (Nelson 1986) Das Thema ruft starke emotionale Reaktionen hervor, so dass man die eigene Rechtschaffenheit hervorheben kann. (ebd.) Auch Schneider und Janning betonen, dass politische Themen mit einer hohen Wertgeladenheit sowie individueller Betroffenheit eine hohe Wahrscheinlichkeit haben, politische Aufmerksamkeit zu gewinnen. (Schneider/Janning 2006: 56) Mit der Pressekonferenz wandte das BMFSFJ genau diese Techniken an.⁴

Für die Durchsetzung einer Policy im Wettkampf der Issues um Aufmerksamkeit ist außerdem die Nutzung der richtigen Gelegenheit („window of opportunity“) entscheidend. (Baumgartner/Jones 2009) Der richtige Zeitpunkt ist letztlich der strukturelle Auslöser für die Artikulation eines Problems. (Kingdon 1984: 173-174) Ein klassisches window of opportunity ist natürlich ein Wahlkampf, in dem man sowohl die öffentliche Aufmerksamkeit sucht als auch darauf bedacht ist, ein möglichst positives Bild von sich zu vermitteln. Das Thema Kindesmissbrauch eignet sich dafür bestens, da es aufgrund der Thematik eigentlich keine politischen Gegner gibt. Nelson formulierte es so: „Not even Richard Nixon is in favor of child abuse.“ (Nelson 1986: 102) Da beim initialen Spitzengespräch nur CDU-Ministerien und Minister anwesend waren und aus Hintergrundgesprächen zu erfahren ist, dass die SPD bewusst nicht eingeladen wurde, liegt der Schluss nahe, dass das Thema für den anstehenden Wahlkampf genutzt werden

4 Der Ausschnitt belegt weiterhin, dass Superintendent Bjørn-Erik Ludvigsen von der norwegischen Kripos nicht nur für die Problemdefinition und Thematisierung, sondern auch für das Agenda-Setting ein wichtiger Akteur war. Die skandinavischen Staaten wurden vom Ministerium auch explizit als Vorbild genannt: „Die notwendige Technik kann von den norwegischen Behörden übernommen werden.“ (BMFSFJ 2009a)

sollte. Daher ist es nicht verwunderlich, dass Wolfgang Schäuble später zugegeben hat: „Das Gesetz zum Schutz vor Kinderpornografie sei im Endspurt des Wahlkampfes auch deshalb entstanden, um die CDU gegenüber anderen Parteien abzusetzen.“ (Schäuble 2009, zitiert nach Dambeck 2009) Auch nach Einschätzung von Julia von Weiler wäre das Gesetz nicht gekommen, wenn kein Wahlkampf angestanden hätte. (Weiler 2010)

So schlussfolgert auch Barbara Nelson, dass der Prozess des Agenda-Settings zum Thema Kindesmissbrauch „Programme herbeiführt, die letztlich nur die Symptome und nicht die Ursachen der zugrunde liegenden sozialen Symptome adressieren.“ (Nelson 1986)

4.3 Programmformulierung und Entscheidung

Nachdem ein politisches Thema definiert ist und auf die politische Agenda gesetzt wurde, müssen die relevanten Akteure ein politisches Programm formulieren und eine Entscheidungsfindung herbeiführen. Anders ausgedrückt: „In dieser Phase werden aus artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen staatliche Programme.“ (Jann/Wegrich 2003: 85) Dafür werden zunächst die politischen Ziele formuliert sowie alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und diskutiert. (ebd.)

Volker Schneider arbeitete bereits 1992 in seiner Studie „Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung“ heraus, dass diese Verhandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen politischen Akteuren einen größeren Einfluss auf die endgültigen Inhalte einer Policy haben als die formale Entscheidung durch die zuständigen Instanzen wie Parlament und Regierung. (Schneider 1992) In diesem „[umfangreichen], mehr oder weniger [offenen], häufig [informellen] Austausch- und Verhandlungsprozess“ (Jann/Wegrich 2003: 86) spielen sowohl die Verwaltungen in Ministerien als auch Interessengruppen eine entscheidende Rolle. Nach Klaus von Beyme werden ca. 80% aller Gesetzesentwürfe in der Bundesrepublik vom zuständigen Referat eines Ministeriums ausgearbeitet und gelangen erst dann als Vorlage der Bundesregierung in den Bundestag. (Beyme 1999)

Zudem sind Entscheidungsprozesse in der politischen Arena keine rein rationale Auswahl möglicher Alternativen. Auch eine wissenschaftliche Beratung durch Studien oder Gutachten findet nur selten Einfluss. (Weiss 1977) Vielmehr werden Entscheidungen „durch die Interessenkonstellationen und Einflussverteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren bestimmt.“ (Jann/Wegrich 2003: 87) Sie hängen daher maßgeblich vom Ringen der unterschiedlichen Akteure um Einfluss und Interessen ab. Damit wird die Bedeutung organisierter Interessen in dieser Phase des Policy Cycles deutlich.

Der Prozess der Programmformulierung und Entscheidung in Bezug auf das Access-Blocking und das Zugangerschwerungsgesetz brachte zwei aufeinander aufbauende politische Programme und Entscheidungen hervor. In einem ersten Schritt drängten drei CDU-geführte Bundesministerien unter Federführung des BMFSFJ fünf große deutsche Internet-Access-Provider zu einer vertraglichen Vereinbarung der Access-Sperren. Darauf aufbauend wurde ein Gesetzgebungsverfahren initiiert, der in die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Gesetzes „zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen“ (Zugangerschwerungsgesetz) mündete.

Die Verhandlungen und Diskussionen zum politischen Programm waren geprägt von kontroversen Debatten der konträren Meinungen. Sowohl in der medialen Öffentlichkeit als auch in den relevanten Gremien lieferten sich Befürworter und Gegner des Access-Blockings intensive inhaltliche Auseinandersetzungen. Unter anderem haben sich eigene Interessengruppen gegründet und mit einer Petition wurden über 135.000 Unterschriften gegen das Gesetzesvorhaben gesammelt.

Im Folgenden werden sowohl die beiden politischen Programme und Entscheidungen sowie die Verhandlungsprozesse der beteiligten Akteure untersucht. Der Prozess der Programmformulierung und Entscheidung war dabei die aktivste und umfangreichste der fünf Phasen des Policy Cycle.

4.3.1 Entscheidung: Verträge mit Internet-Access-Providern

Das Ergebnis des zu untersuchenden politischen Prozesses ist das Zugangserschwerungsgesetz, welches Internet-Access-Provider zu Access-Blocking verpflichtet. Vor dem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren wurde von politischen Akteuren versucht, das beabsichtigte politische Programm auch ohne eigenes Gesetz mittels Verträgen mit großen Internet-Access-Providern durchzusetzen. Am 17. April 2009 wurden die entsprechenden Verträge von fünf großen Providern unterzeichnet, drei weitere beteiligten sich nicht.

Die Intention, Access-Blocking mittels direkter Verträge mit den Providern einzuführen, war auch die ursprüngliche Idee des BKA, das bereits 2007 in Verhandlungen mit Vertretern der Internetwirtschaft zu einer vertraglichen Lösung kommen wollte. (Förster 2007) Nach ersten Verhandlungen mit Branchenverbänden schlussfolgerte das BKA im August 2008, dass „eine freiwillige Selbstverpflichtung der deutschen Access-Provider zur Sperrung des Zugangs zu Internet-Webseiten mit kinderpornografischen Inhalten nicht absehbar ist“ (BKA 2008b) und forderte daher „die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung für die Access-Provider in Deutschland.“ (ebd.) Auch Ursula von der Leyen erklärte im November 2008 „Wir diskutieren seit Jahren über eine freiwillige Selbstverpflichtung. Bewegt hat sich nichts. Ich bin der festen Überzeugung, dass der Gesetzgeber jetzt handeln muss.“ (von der Leyen 2008, zitiert nach Gaugele/Röttger 2008) und forderte: „Jetzt sollen die Zugangsanbieter gesetzlich verpflichtet werden, die Listen zu beachten und solche Websites unverzüglich zu schließen [sic].“ (ebd.)

Trotzdem wurde von Januar bis April 2009 erneut versucht, mit großen deutschen Internet-Access-Providern zu einer vertraglichen Verpflichtung zum Access-Blocking zu kommen. Der Prozess dafür wurde auf dem nicht-öffentlichen Spitzengespräch zwischen drei CDU-Bundesministerien und Vertretern von Internet-Access-Providern am 13. Januar 2009 in Gang gesetzt, das bereits für das Agenda-Setting eine zentrale Rolle eingenommen hat. Die Minister Schäuble (BMI), von der Leyen (BMFSFJ) und Glos (BMWi) erwarteten von den sieben anwesenden Providern, das Ziel Access-

Blocking zu unterstützen und freiwillig vertragliche Vereinbarungen darüber einzugehen. (Frenzel 2010) Die Provider und Branchenverbände sahen darin juristische Probleme und forderten „eine gesetzliche Regelung als unbedingte Voraussetzung“. (ebd.) Als einziger Vertreter eines Providers schloss sich Thomas Ellerbeck, Ressortleiter „Konzernkommunikation, Politik und Regulierung, Stiftungen“ bei der Vodafone D2 GmbH dem Vorschlag der Ministeriumsvertreter an.

Zwei Tage nach diesem initialen Spitzengespräch wurde ein eigenes Gremium für weitere Verhandlungen eingerichtet, die „Arbeitsgruppe Access-Blocking“. Diese AG tagte auf Einladung, im Haus und unter der Leitung des BMFSFJ, an welches das BMI seine formale Zuständigkeit für die Verhandlungen delegierte. (Frenzel 2010) Die Minister selbst waren in der eigentlichen AG nicht mehr anwesend, die Verhandlungsleitung übernahmen Frau Annette Niederfranke, Leiterin der Abteilung 5 „Kinder und Jugend“ sowie Almut Hornschild-Rentsch, Leiterin des Referats 514 „Aufwachsen ohne Gewalt, Aktiver Kinderschutz“ vom BMFSFJ. (BMFSFJ 2009b) Für die Seite der Provider waren Vertreter der Unternehmen Deutsche Telekom AG, 1&1 Internet AG, Vodafone D2 GmbH (Arcor), HanseNet Telekommunikation GmbH (Alice), freenet AG, Versatel AG und Telefónica O2 Germany GmbH & Co. OHG anwesend. Als Branchenverbände waren „eco - Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V.“ sowie „BITKOM e.V.“ vertreten. Weiterhin waren Vertreter der drei Ministerien und dem BKA teil der Arbeitsgruppe.

Laut offizieller Pressemitteilung des BMFSFJ vom 15. Januar 2009 sollte die AG „bis Ende Februar verbindliche Vereinbarungen erarbeiten, zusätzlich soll das Telemediengesetz entsprechend geändert werden.“ (BMFSFJ 2009a) In der am selben Tag verschickten Einladung zur Arbeitsgruppe an die Provider hieß es „Gemeinsames Ziel ist es zunächst, bis Ende Februar 2009 zu einer Vereinbarung zwischen der Internetwirtschaft und dem Bundeskriminalamt über die Sperrung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten im Internet zu kommen.“ (BMFSFJ 2009c) Laut anwesender Vertreter der Provider „spiegelten [diese Behauptungen] jedoch weder den Sitzungsverlauf wieder noch entsprachen sie der Wahrheit.“ (Frenzel 2010) Diese Kontroverse gibt den Kernkonflikt der gesamten Arbeitsgruppe wieder. Das Ziel,

Kinderpornografie im Internet wirksam zu bekämpfen, teilten alle Anwesenden. Die Einführung von Access-Blocking sollte nach Wunsch der Ministerien mittels Vertrag geregelt werden, die Vertreter der Branchenverbände und fast aller Provider forderten jedoch eine gesetzliche Regelung.

Auch die erste Sitzung der Arbeitsgruppe Access-Blocking am 23. Januar 2009 drehte sich vor allem um diese Auseinandersetzung. In einer Einleitung zeigte der norwegische Beamte Bjørn-Erik Ludvigsen den Teilnehmenden wie bereits den Journalisten auf der Pressekonferenz 10 Tage vorher kinderpornografische Webseiten (Frenzel 2010) und berichtete vom Access-Blocking in Norwegen. (BMFSFJ 2009c) Danach machte das BMFSFJ deutlich, dass das Access-Blocking „nur auf der einzigen rechtlichen Grundlage einer Vereinbarung zwischen jeweiligem ISP und Bundeskriminalamt“ (Frenzel 2010) eingeführt werden sollte. „Es wurde der Versuch unternommen, die Provider noch einmal auf das Ziel einer Vereinbarung ohne Gesetzesänderung festzulegen.“ (ebd.) Die Provider brachten „Bedenken hinsichtlich des Fehlens einer ausreichenden Rechtsgrundlage“ hervor, die vom Ministerium ignoriert wurden. (ebd.) Die Unternehmen und Verbände machten deutlich, „dass die weitere Verhandlung über eine Vereinbarung ergebnisoffen sein müsse, weil die rechtlichen Schwierigkeiten ggf. nicht auf der Basis ausschließlich eines Vertrages mit dem BKA gelöst werden könnten.“ (ebd.) Vom Ministerium wurde weiterhin der Zeitplan erneut bekräftigt, der bereits per Pressemitteilung am 15. Januar verkündet wurde. Nach drei weiteren Terminen der AG am 30. Januar sowie 13. und 20. Februar sollten in der letzten Februar-Woche die Verträge unterzeichnet werden.

In der zweiten Sitzung der AG am 30. Januar 2009 ging es hauptsächlich um technische Fragen zur Implementation des Access-Blockings. Themen waren zum Beispiel das Format einer vom BKA erstellten Liste sowie technische Schnittstellen. Da nach Eindruck der Provider „der auf der Amtsebene vorhandene Sachverstand gering“ war (Frenzel 2010), wurde ein eigener Arbeitskreis für das zu erarbeitende technische Konzept gegründet. Dieser AK tagte erstmals am 6. Februar unter Federführung des BKA an dessen Hauptsitz in Wiesbaden. „Ergebnis dieser Arbeitsgruppe war die Definition technischer Anforderungen aus Providersicht an das von BKA und BMFSFJ

vorgeschlagene Verfahren.“ (ebd.)

Die dritte Sitzung der Arbeitsgruppe Access-Blocking am 13. Februar 2009 hatte rechtliche Fragen sowie einen konkreten Vertragsentwurf zum Thema. Die Vertreter der Internetwirtschaft vertraten die Rechtsauffassung, dass das Access-Blocking ein potentieller Eingriff in das Grundrecht Artikel 10 Fernmeldegeheimnis sei. (BMJ 2010b) Dieser Eingriff würde für die Provider allein auf Basis von Verträgen eine erhebliche Rechtsunsicherheit bedeuten, daher sei eine gesetzliche Regelung unabdingbar. Die federführende Frau Niederfranke vom BMFSFJ versuchte diese aufkommende Diskussion zu unterbinden, was ihr jedoch nicht gelang. (Freude 2009a) „Der Vertreter des Referats Grundsatzfragen des Bundesministeriums des Inneren vertrat die Rechtsauffassung, dass der Abruf von Webseiten generell nicht dem Grundrecht des [Telekommunikationsgeheimnisses] nach Art. 10 Abs. 1 des Grundgesetzes unterliege.“ (ebd.) Daraufhin erteilte die AG einen Auftrag an das BMI, ein Gutachten zu dieser ungeklärten Rechtsfrage zu erstellen. Dieses Gutachten wurde am 19. Februar vorgelegt, konnte jedoch die unterschiedlichen Ansichten nicht zusammen bringen. (BMFSFJ/Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2009)

Bereits zwei Tage vor dieser dritten Sitzung der AG erhielten die teilnehmenden Provider einen konkreten Entwurf eines Vertrages „über die Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten im Internet“. Parallel zum Treffen veröffentlichte und kommentierte der Chaos Computer Club dieses Dokument im Internet. (CCC 2009a) Vergleicht man diesen ersten Vertragsentwurf mit der deutschen Übersetzung des norwegischen Vertrags (Beck 2009), fallen viele Gemeinsamkeiten auf. Zunächst ist die Gliederung sehr ähnlich, norwegisch „Einleitung, Pflichten des NCIS Norway, Pflichten des ISP, Sonstiges – technische Umsetzung, Kündigung des Vertrags“ (Beck 2009) und deutsch „Vertragsgegenstand, Pflichten des Bundeskriminalamtes, Pflichten des Internet Service Providers, Haftung, Störungen, Evaluation, Vertragsdauer und Kündigung“ (CCC 2009a). Einzelne Formulierungen sind sehr ähnlich, manche sogar identisch. So lauten die beiden ersten Sätze:

In vorliegendem Vertrag werden die Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen der norwegischen Nationalen Kriminalpolizeibehörde (NCIS Norway) einerseits und Internet Service Providern (ISPs) andererseits bei der Verhinderung der kommerziellen Verbreitung von Dateien, in denen der sexuelle Missbrauch von Kindern dargestellt wird bzw. die damit in Zusammenhang stehen, festgelegt. (Beck 2009)

Der vorliegende Vertrag legt die Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen dem Bundeskriminalamt und dem ISP fest, um den Zugang zu kinderpornografischen Inhalten im Internet zu erschweren. (CCC 2009a)

Das legt den Schluss nahe, dass der norwegische Vertrag dem deutschen als Vorlage gedient hat. Diese Vermutung wird noch unterstrichen von zwei anderen, nicht öffentlichen Versionen des deutschen Vertragsentwurfs. In den Meta-Informationen dieser Word-Dokumente steht im Titel-Feld „For more information, contact: Bjørn-Erik Ludvigsen, NCIS Norway ludvigsen@kripos“, in der öffentlichen Übersetzung des norwegischen Entwurfs steht ganz oben „Nähere Auskünfte bei: Bjørn-Erik Ludvigsen, NCIS Norway ludvigsen@kripos.no“ (Beck 2009). Allem Anschein nach diente damit nicht nur der Inhalt des norwegischen Vertragsentwurf als Vorlage, sondern die deutschen Anpassungen wurden sogar direkt im Dokument mit der Übersetzung vorgenommen.

Dieser erste Entwurf einer vertraglichen Vereinbarung wurde auf der Sitzung der AG „im Detail besprochen und praktisch in jedem einzelnen Satz von den verschiedenen Beteiligten kritisiert. Im Ergebnis wurde dann beschlossen, dass sich eine Arbeitsgruppe der Provider mit der Überarbeitung dieser Vereinbarung beschäftigen wird.“ (Frenzel 2010)

Diese Arbeitsgruppe der Provider traf sich am 17. Februar 2009 und ergänzte den Vertragsentwurf um einen neuen Paragraphen, in dem „die Umsetzung dieser vertraglichen Vereinbarung [...] unter dem Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung“ gestellt wird. (O.V. 2009b) Da damit erneut die zentrale Streitfrage an Bedeutung

gewann, versuchten die beiden Vorsitzenden der Branchenverbände, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. August-Wilhelm Scheer, Präsident des BITKOM und Prof. Michael Rotert, Vorstandsvorsitzender des eco, „ein telefonisches Spitzengespräch mit Familienministerin von der Leyen zu führen. Ziel des telefonischen Spitzengesprächs [war] es, bereits im Vorfeld einer Eskalation vorzubeugen und durch konstruktive Vorschläge Alternativen aufzuzeigen.“ (Frenzel 2010) Für dieses Gespräch entwickelten sie Leitlinien, die leider nicht veröffentlicht wurden, so dass sie hier in Gänze zitiert werden sollen:

Die Internetwirtschaft hält an ihrer am 13. Januar gegebenen Zusage fest, die Bundesregierung bei ihren Bestrebungen, die Verbreitung kinderpornografischer Inhalte im Internet konsequenter zu bekämpfen, zu unterstützen.

Mit einer Ausnahme haben alle Unternehmen tiefgreifende Bedenken, die Umsetzung von Zugangshürden vor Schaffung eines entsprechenden rechtlichen Rahmens vorzunehmen.

Um diese Bedenken zu entkräften und der Initiative zu einem Erfolg zu verhelfen ist eine klare gesetzliche Regelung erforderlich, die den Unternehmen die dringend erforderliche Rechtssicherheit gewährleistet.

Um einen kurzfristigen Erfolg zu ermöglichen und die Initiative der Bundesregierung zu unterstützen ist die Internetwirtschaft bereit eine Vereinbarung zu unterzeichnen, die den vorgebrachten unterschiedlichen Bedenken und dem Wunsch nach einer klaren gesetzlichen Regelung, Rechnung trägt.

Im Sinne des kooperativen und konstruktiven Ansatzes sind alle Unternehmen bereit, im Hinblick auf die noch zu schaffende gesetzliche Regelung zumindest schon erste (technische) Vorbereitungen zu treffen, um nach Erlass einer entsprechenden Rechtsgrundlage schnellstmöglich mit der technischen Umsetzung zu beginnen und dann kurzfristig Zugangerschwerungen vornehmen zu können. (O.V. 2009c)

Dieses Spitzengespräch hat jedoch nie statt gefunden. Zu den Gründen wollen jedoch weder BMFSFJ (Schäfer 2010) noch eco (Seiffert 2010) und BITKOM (Spahr 2010) offiziell Stellung beziehen. In Hintergrundgesprächen war jedoch zu erfahren, dass das BMFSFJ dieses Gespräch politisch nicht führen wollte.

Ebenfalls am 17. Februar 2009 fand ein Einzelgespräch zwischen den Ministern von der Leyen und Schäuble mit der Spitze der Deutschen Telekom AG statt. Die Minister versuchten, den Vorstandsvorsitzenden René Obermann sowie das Vorstandsmitglied „Datenschutz, Recht und Compliance“ Manfred Balz des ehemaligen Staatskonzerns von ihrer Linie der vertraglichen Lösung zu überzeugen. (Freude 2009b)

Die vierte Sitzung der Arbeitsgruppe Access-Blocking ereignete sich am 20. Februar 2009. Dem ursprünglichen Zeitplan entsprechend, rechnete das BMFSFJ damit, zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen abschließen und das Access-Blocking mittels vertraglicher Vereinbarungen umsetzen zu können. Die Verhandlungsführerin Niederfranke berichtete, dass die Deutsche Telekom AG im Einzelgespräch „umgedreht worden sei“ (Freude 2009b) und nun die Linie des BMFSFJ mittrage. „Laut Teilnehmerberichten von der Arbeitskreissitzung am Freitag verlangt die Telekom aber weiterhin ein klares politisches Signal, dass ein Gesetz kommen wird sowie eine schriftliche Erklärung vom Familien-, Innen-, Wirtschafts- und Justizministerium, dass es hinsichtlich des Verfassungsrechts, Telekommunikationsrechts, des Straf- und Zivilrechts keine rechtlichen Bedenken gegen eine entsprechende Selbstverpflichtung gebe.“ (Freude 2009b) Durch die unterschiedlichen Auffassungen über die zentralen Rechtsfragen konnte jedoch immer noch keine Einigung erzielt werden, daher „wurde die Sitzung zunächst auf Wunsch der Regierungsseite zum Zwecke interner Konsultationen unterbrochen. Nach Wiedereröffnung der Sitzung wurde diese kurz darauf mit dem Ergebnis vertagt, dass nunmehr alle Provider vom BMFSFJ einzeln befragt werden sollen.“ (Frenzel 2010)

Anscheinend sah das BMFSFJ keinen Weg mehr, die Verträge in der großen Runde der gesamten Arbeitsgruppe durchzusetzen. Der vermeintliche Verhandlungserfolg im direkten Gespräch mit der Deutschen Telekom AG sollte nun mit den anderen

anwesenden Providern wiederholt werden. Daher wurden eine Woche später, am 27. Februar 2009, von Dörte Heinrich aus dem Büro von Frau Niederfranke Einladungen an die einzelnen Provider zu Gesprächen ausschließlich über die Vertragslösung versendet: „[In] der letzten Sitzung der AG Access Blocking wurde besprochen, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend allen Providern anbietet, Gespräche zur weiteren Vertragsverhandlung mit dem BKA und den beteiligten Ministerien (BMI und BMWi) zu führen, sofern die Bereitschaft zu einem Vertragsabschluss ohne Gesetzesvorbehalt Ihrerseits besteht.“ (Heinrich 2009)

Am 6. März 2009 wurde erstmals ein nicht von der CDU geführtes Ministerium in den Prozess eingebunden. In einem Telefongespräch bat Familienministerin von der Leyen ihre Kabinettskollegin Justizministerin Brigitte Zypries von der SPD um eine juristische Einschätzung ihres Hauses zu den vorgeschlagenen Verträgen zwischen BKA und Providern. Diese lieferte am 12. März eine schriftliche Antwort, welche leider nicht veröffentlicht wurde. In dieser Antwort heißt es: „Diese Vertragslösung birgt erhebliche verfassungsrechtliche Risiken. Effektive Sperrmaßnahmen - aus welchen Gründen auch immer - bedürfen meines Erachtens einer klaren gesetzlichen Grundlage.“ (Zypries 2009: 3) Die Justizministerin sieht mehrere juristische Probleme, darunter einen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis nach Artikel 10 Grundgesetz. (ebd.) Die juristischen Argumentationslinien von BMFSFJ und BMI teilt sie nicht. Zudem spricht sie dem BKA die Zuständigkeit ab: „Das Bundeskriminalamt soll nach dem Vertragsentwurf nicht im Bereich der Strafverfolgung, sondern im Bereich der Gefahrenabwehr tätig werden. Präventive Aufgaben hat das Bundeskriminalamt aber nur im Bereich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.“ (ebd.: 5) Das Fazit der Justizministerin lautet daher: „Die beabsichtigte Vertragslösung kann ich aufgrund der aufgeführten Bedenken nicht mittragen. Letztlich liegt es jedoch in ihrem Verantwortungsbereich, ob Sie die Vertragslösung weiter verfolgen möchten.“ (ebd.) Eine Zusammenfassung dieser Einschätzung teilte sie auch in einem Interview mit. (Zypries 2009, zitiert nach Quadbeck 2009)

Einen Tag nach dieser Antwort, am 13. März 2009, fand eine fünfte und letzte Sitzung der Arbeitsgruppe Access-Blocking im BMFSFJ statt. Zur Überraschung der Beteiligten

waren lautete das Thema nun doch „Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung“.

Am 17. April 2009 konnte das BMFSFJ dann Verträge „über die Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten im Internet“ mit einigen Internet-Access-Providern unterzeichnen lassen. Öffentlichkeitswirksam wurde als Bühne das Haus des Bundespresseamts gewählt und die Vertragsunterzeichnung als Pressekonferenz veranstaltet. (BMFSFJ 2009d) Neben der Vodafone D2 GmbH (Arcor) und der Deutschen Telekom AG konnte das Ministerium auch die Telefónica O2 Germany GmbH & Co. OHG, die HanseNet Telekommunikation GmbH (Alice) sowie die Kabel Deutschland GmbH auf eine vertragliche Lösung verpflichten. Feierlich unterzeichneten die Unternehmensleitungen die Verträge mit BKA-Präsident Ziercke und Ministerin von der Leyen vor laufenden Kameras. Die 1&1 Internet AG, freenet AG und Versatel AG waren aufgrund der vorgebrachten Bedenken nicht an der Umsetzung der Vertragslösung beteiligt.

Damit ist den Akteuren der drei CDU-Ministerien gelungen, nach heftigen Auseinandersetzungen das Access-Blocking als politisches Programm in Form von Verträgen mit fünf Providern zu realisieren. Diese deckten jedoch nicht den beabsichtigten Marktanteil ab, nicht alle Provider konnten überzeugt werden. Die Verträge wurden zudem nie wirksam. Parallel zu diesem politischen Programm wurde bereits der Prozess für ein Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt. Mit Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes und einem Nichtanwendungserlass wurden die Verträge vom BKA aufgekündigt.

Entgegen anders lautender Bekenntnisse war ein eigenes Gesetz Anfang 2009 nicht die Priorität der drei beteiligten Ministerien und des BKA. Trotz der bekannten rechtlichen Bedenken und Skepsis der Internetwirtschaft setzten die politischen Akteure zunächst auf eine Implementierung von Access-Blocking durch Verträge. Die extra eingerichtete Arbeitsgruppe Access-Blocking im BMFSFJ konzentrierte sich am Anfang auf die Vertragslösung, auch ihr ursprünglich gesetzter Zeitplan war darauf ausgerichtet. Erst als der ursprüngliche Zeitplan schon überschritten war und das SPD-geführte Justizministerium erhebliche Zweifel anmeldete, wurde das Gesetzgebungsverfahren

initiiert, mit dem sich dann auch die Arbeitsgruppe beschäftigte. Trotzdem wurden parallel dazu weiterhin mit einigen Providern Verträge verhandelt, die dann am 17. April 2009 öffentlich unterzeichnet wurden.

Bis heute sind die Verträge nicht offiziell veröffentlicht. Einen Antrag auf Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes lehnte das Bundeskriminalamt am 04. Mai 2009 ab, weil nach dessen Ansicht durch einen daraus gewonnenen Einblick in die technischen Abläufe des vereinbarten Access-Blockings „die öffentliche Sicherheit gefährdet wird“ (BKA 2009e).

Im Verlauf dieses Prozesses ist zum Thema Access-Blocking eine kritische Öffentlichkeit entstanden, welche die kontroversen Diskussionen der Arbeitsgruppe weiter führte. Diese öffentliche Auseinandersetzung soll im Folgenden untersucht werden.

4.3.2 Auseinandersetzung und Verhandlungsprozesse

Der Prozess, die politische Entscheidung zum Access-Blocking durch Verträge mit Providern zu installieren, war geprägt von umfangreichen Austausch- und Verhandlungsprozessen. Die an der Auseinandersetzung beteiligten Akteure waren zunächst beschränkt auf die Arbeitsgruppe Access-Blocking, also drei CDU-geführte Bundesministerien, das Bundeskriminalamt sowie einige Vertreter der Internetwirtschaft. Im Zuge dieser ersten Programmformulierung und Entscheidung entstand eine öffentliche Aufmerksamkeit und Debatte über das Thema. Nachdem sich ursprünglich nur Fachleute und Beteiligte inhaltlich einbrachten, nahmen zunehmend weitere Akteure an der Auseinandersetzung teil, vor allem in der Öffentlichkeit. In der folgenden gesellschaftlichen Kontroverse brachten sich hauptsächlich Kritiker des Vorhabens lautstark und umfangreich ein. Die Debatte wurde so intensiv, dass sie teilweise als „Kampf der Kulturen“ bezeichnet wurde. (Bendrath 2009)

Die Auseinandersetzung nahm viele verschiedene Formen an. Neben der klassischen Öffentlichkeitsarbeit mit Interviews, Pressemitteilungen und offenen Briefen gab es

Kundgebungen und Demonstrationen der Gegner sowie Petitionen und Unterschriften-Sammlungen von beiden Seiten. Eine Petition der Sperrgegner konnte über 135.000 Unterzeichner in sechs Wochen erreichen, woraufhin die Petentin von einem Bundestagsausschuss gehört wurde. Inhaltlich wurden die Argumente beider Seiten einer umfassenden Überprüfung unterzogen, also Daten, Quellen und Schlussfolgerungen hinterfragt und kritisiert. Gegner und Befürworter beauftragten jeweils repräsentative Umfragen bei Infratest dimap, deren Ausgang scheinbar jeweils die Position der Auftraggeber bekräftigte. Die öffentliche Debatte wurde scharf geführt. Befürwortern des Access-Blocking wurde vorgeworfen, eine Sperr-Infrastruktur für das Internet errichten zu wollen, mit der beliebige Inhalte zensiert werden können. Gegnern der Policy wurde teilweise eine Nähe zu oder Unterstützung von Kindesmissbrauch unterstellt.

Im Folgenden sollen nun systematisch die zentralen Elemente der inhaltlichen Auseinandersetzung und öffentlichen Verhandlungsprozesse analysiert werden. Dazu werden zunächst die Akteure untersucht, die sich am öffentlichen Diskurs beteiligt haben. Um den Prozess der Auseinandersetzung verstehen zu können, sollen danach die zentralen Argumente der Debatte angerissen werden, ohne jedoch ins Detail gehen zu können oder zu wollen. Im Anschluss wird untersucht, welche Formen die Auseinandersetzung angenommen hat. Da die Gegner des Access-Blockings diese Phase besonders dominiert haben, überwiegen auch bei dieser Analyse die Aktionen der Sperrgegner.

Dass das Thema überhaupt eine relevante öffentliche Aufmerksamkeit erlangen konnte, war maßgeblich der Verdienst einer später als „Internet-Community“ (SPD-Bundestagsfraktion 2009) bezeichneten Öffentlichkeit im Internet. Diese Internet-Öffentlichkeit besitzt einerseits einen hohen Sachverstand zu Internet-Fragen und ein inhärentes Interesse am Thema Access-Blocking, sowie andererseits einen hohen Vernetzungsgrad und eine publizistische Wirkmächtigkeit im deutschsprachigen Netz. Dadurch konnte zunächst eine Netz-Öffentlichkeit zum Thema geschaffen werden, die in einem zweiten Schritt eine breitere Wahrnehmung erreichte. In ihrer Bachelor-Arbeit im Fachbereich Medienmanagement untersuchte Juliane Krause-Akelbein den Einfluss

von Online-Medien (Weblogs) auf die öffentliche Berichterstattung zum Thema Access-Blocking. (Krause-Akelbein 2010) Vor dem theoretischen Hintergrund zu Agenda-Setting-Prozessen von Wolfgang Eichhorn (2005) und dem Öffentlichkeitsbegriff von Jürgen Habermas (1990) analysierte sie die unterschiedliche Berichterstattung zum Access-Blocking in Tageszeitungen und Weblogs im April und Mai 2009. Ihre Arbeit zeigt, dass Online-Medien häufiger, facettenreicher (Krause-Akelbein 2010: 62) und weniger emotional (ebd.: 60) über das Thema Access-Blocking berichtet haben. In Wochenmagazinen kam das Thema gar nicht vor, auch in Tageszeitungen fand es zunächst nur eine geringe Beachtung. (ebd.: 65) Durch die kontinuierliche Berichterstattung von Weblogs wurde das Thema dann auch von Printzeitungen aufgegriffen, jedoch waren die Online-Medien dafür der Agenda-Setter. (ebd.: 67)

In Online-Medien fand auch bereits eine kritische Berichterstattung zur Arbeitsgruppe Access-Blocking im BMFSFJ statt, zu einer Zeit als dem Thema noch gar keine große öffentliche Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Zwei Wochen vor Unterzeichnung der Verträge zwischen BKA und Providern gründeten Sperrgegner zwei dedizierte Interessengruppen, die in der Folge das Thema intensiv bearbeiteten.

Am 2. April 2009 gründete sich am Rande der Social-Media-Konferenz „re:publica“ in Berlin der „Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur“ (AK Zensur). In dieser Situation entwickelte Rigo Wenning vom World Wide Web Consortium (W3C) auch den erfolgreichen Slogan „Löschen statt Sperren!“, der den Gegensatz der Positionen prägnant pointierte und die Debatte maßgeblich beeinflusste. (Freude 2010; Wenning 2010) Nach dem Vorbild des erfolgreichen „Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung“ (Meister 2008: 35 ff.) ist der AK Zensur ein loser Zusammenschluss aus Organisationen und Einzelpersonen, die zu einem politischen Thema arbeiten. Beteiligte Organisationen sind Antispam e.V., Aktion Umwelt e.V., Verein zur Förderung des öffentlichen bewegten und unbewegten Datenverkehrs e.V. (FoeBuD), Förderverein Informationstechnik und Gesellschaft e.V. (FITUG), Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e.V. (FIFF), Online-Demonstrations-Plattform für Menschen- und Bürgerrechte im digitalen Zeitalter (ODEM), Trotz Allem e.V. sowie die Weblogs netzpolitik.org und Spreeblick.com. (AK Zensur 2010a)

Hauptorgan der Kommunikation und Organisation ist eine Mailingliste mit über 100 Teilnehmern. (Freude 2010)

Nur drei Tage später trat auch der bereits am 1. April 2009 gegründete Verein Missbrauchsoffer gegen Internetsperren e.V. (MOGiS) erstmals öffentlich in Erscheinung, der sich ebenfalls gegen das Access-Blocking einsetzt. (MOGiS 2009a) Der Verein und sein Sprecher Christian Bahls waren fortan sehr aktiv in der öffentlichen Diskussion zum Thema Access-Blocking. In einem Interview vom 16. April führte Bahls aus, dass er als Opfer von sexuellem Missbrauch sich von der Kampagne der Familienministerin instrumentalisiert und dadurch erneut missbraucht fühlt. (Bahls 2009, zitiert nach Biermann 2009a) Bahls und MOGiS sind gegen Access-Blocking, weil es „Kinderpornografie nicht bekämpft. Da ist irgendwo im Internet ein Missbrauch dokumentiert und die Bundesregierung schaut weg. Und sagt uns Bürgern, wir sollen auch wegschauen.“ (ebd.) Statt diesem Wegschauen forderte MOGiS ein aktives Handeln und machte am 13. Mai den Slogan „Löschen statt Sperren!“ öffentlich bekannt. (MOGiS 2009a)

Eine weitere bekannte Interessengruppe der Gegner des Access-Blockings ist die Piratenpartei Deutschland. Obwohl sie bereits im September 2006 gegründet wurde, gewann sie erst durch die Debatte zu Netz-Sperren eine relevante öffentliche Aufmerksamkeit. Die Partei konnte durch die öffentliche Auseinandersetzung im Jahr 2009 ihre Mitgliederzahlen von unter 1.000 zu Jahresbeginn auf über 11.000 zum Jahresende vervielfachen. (Piratenpartei Deutschland 2010)

Neben den zentralen Akteuren im politischen Prozess und hier bereits genannten gesellschaftlichen Institutionen äußerten sich weitere Vertreter der Öffentlichkeit. Die Gegner erhielten Unterstützung von Kinderschutz-Organisationen (Carechild 2009), Organisationen gegen sexualisierte Gewalt (Trotz Allem 2009a; Trotz Allem 2009b), dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages (Pursch/Bär 2009; Schröder/Beckebanze 2009), Juristen (Hoeren 2009, zitiert nach Carechild 2009; Vetter 2009), Informatikern (Gesellschaft für Informatik 2009) und Fussballfans (Schäfers 2009a). Für das Access-Blocking warben weitere Kinderschutz-Organisation (Deutscher

Kinderschutzbund et al 2009; Deutsche Kinderhilfe 2009a), der Ärztetag der Bundesärztekammer (Bundesärztekammer 2009) sowie vereinzelte Politikwissenschaftler (Münkler 2009).

Ebenfalls auf Seiten der Befürworter stellten sich organisierte Interessen, die eine Ausweitung des Access-Blockings auf weitere Inhalte über Kinderpornografie hinaus forderten. Nachdem BKA-Präsident Jörg Ziercke bereits von Anfang an die Sperren auch für „Webseiten mit gleichermaßen menschenverachtenden antisemitischen Inhalten“ forderte (BKA 2008b), sprachen sich auch der bayrische Innenminister Joachim Herrmann (CSU) sowie der Präsident der Bundeszentrale für politische Bildung Thomas Krüger für „eine Sperrung von rechtsextremen Internetseiten“ aus (Herrmann 2009, zitiert nach Ronzheimer 2009). Auch Romani Rose, der Vorsitzende des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma forderte eine Sperre rechtsextremistischer Inhalte und Hasspropaganda. (Kreml 2009a) Der außenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Gert Weisskirchen unterstützt die Sperrung von Antisemitismus (Weisskirchen 2009), die Bundestagsabgeordnete Dorothee Bär (CSU) will Islamismus sperren (Bär 2009: 71). Die Ausweitung der Sperrung von Kindesmissbrauchsdocumentation auf Pornografie mit jugendlichen Darstellern forderte die jugendpolitische Sprecherin der SPD-Fraktion Caren Marks. (Rath 2009) Der Deutsche Philologenverband plädierte für eine Indizierung von Webseiten, die „Magersucht (Anorexie = Ana) oder Ess-Brechsucht (Bulimie = Mia)“ verherrlichen. (Hertzfeld 2009) Nach dem Amoklauf von Winnenden forderte der CDU-Bundestagsabgeordnete Thomas Strobl Access-Blocking für „Killerspiele“ und Bildungsministerin Annette Schavan die Blockade von „Gewalt [befördernden Elementen] im Internet“ (Schavan 2009, zitiert nach Gaugele/Kammholz 2009). Der Düsseldorfer Regierungspräsident Jürgen Büssow (SPD) sowie Heinrich Sievers, Leiter des Referats Glücksspiel im Hessischen Innenministerium forderten Access-Blocking für „ausländisches Glücksspiel“. (Kleinz 2009a; Kleinz 2009b) „Christian Sprang, Leiter der Rechtsabteilung des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels, plädierte für Access-Blockaden gegen Angebote, die das Urheberrecht verletzen.“ (Kleinz 2009b) Der Vorstandsvorsitzende des Bundesverbands Musikindustrie Dieter Gorny möchte

durch Access-Blocking den „Schutz des geistigen Eigentums“ vorantreiben. (Gorny 2009, zitiert nach Pütz 2009: 76) Auch der Filmproduzent Max Wiedemann möchte „[Webangebote] mit Links zu Videostreams aktueller Kinofilme wie Kino.to blockieren.“ (Krempf 2009b) Neben diesen konkreten Vorschlägen gibt es auch eine generelle Ausweitung. Der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Dieter Wiefelspütz sagte der Berliner Zeitung, dass auch „andere kriminelle Vorgänge“ gesperrt werden könnten. (Wiefelspütz 2009, zitiert nach Schmale 2009) Der damalige NRW-Ministerpräsident Jürgen Rüttgers „sprach sich dafür aus, dass generell umstrittene Websites nicht erst gesperrt werden, wenn ein Gerichtsurteil vorliegt.“ (Lückerath 2009) Sogar Familienministerin Ursula von der Leyen, die bis zur Verabschiedung des Zugangserschwerungsgesetzes die Ausschließlichkeit des Access-Blockings für Kinderpornografie betonte, sprach sich kurz danach „gegen weitere rechtswidrige Inhalte im Internet“ (Gaugele/Röttger 2009) aus. Auch BKA-Präsident Ziercke unterstützte diese Ausweitung: „Etwas vom Gesetzgeber Verbotenes dem öffentlichen Zugriff zu entziehen, kann keine Zensur sein.“ (Ziercke 2010, zitiert nach Lutz 2010) Die Ausweitung des Access-Blockings auf andere Inhalte über Kinderpornografie hinaus ist eine zentrale Befürchtung der Gegner des Vorhabens, die mit diesen Aussagen bekräftigt wurde. Die Fachanwältin für Strafrecht Annette Marberth-Kubicki urteilt in der Neuen Juristischen Wochenschrift: „Hat sich das Instrument der Internetsperre erst einmal etabliert, wird es nicht nur zum Kampf gegen Kinderpornografie eingesetzt werden. Die Nutzung wird dann auch zur Verhinderung anderer unzulässiger oder nur unerwünschter Inhalte des Internets ausgedehnt werden. Schon jetzt werden Forderungen nach der Blockade von Glückspielen, Sportwetten, Killerspielen, Urheberrechtsverletzungen, politischer Propaganda etc. erhoben. Das Zeitalter der Internet-Zensur hat endgültig begonnen.“ (Marberth-Kubicki 2009)

Ein weiteres Hauptargument der Sperr-Gegner lautet, dass der sexuelle Missbrauch von Kindern und die Verbreitung von dessen Dokumentation im Internet weltweit geächtet ist. Deswegen ist eine internationale Kooperation möglich und notwendig. Die Sperr-Befürworter argumentieren dagegen, dass es Staaten gibt, in denen die Verbreitung von Kinderpornografie nicht unter Strafe steht, eine internationale Zusammenarbeit

verweigert wird oder gar kein staatlicher Ordnungsrahmen existiert. Im ersten Interview zum Agenda-Setting des Themas (siehe Kapitel 4.2) sagte Ministerin von der Leyen: „Die bittere Wahrheit ist, dass bisher nur die Hälfte der Länder Kinderpornografie ächtet. Das heißt, die andere Hälfte toleriert sie.“ (von der Leyen 2008, zitiert nach Gaugele/Röttger 2008) Dabei berief sie sich auf die Daten des International Centre for Missing & Exploited Children, dessen Methodologie und Aussagekraft bereits in Kapitel 3.1 kritisch betrachtet wurden. Als Resümee wurde festgehalten, dass bisher keine verlässliche, wissenschaftliche Vergleichsstudie zu der internationalen Rechtssituation existiert. Im Verlauf der Debatte wurden einzelne spezifische Staaten genannt, in denen Kinderpornografie anscheinend nicht verboten ist, darunter Kasachstan (Krogmann 2009, zitiert nach Schäfers 2009b) und Indien (von der Leyen 2009, zitiert nach Sputnik 2009). Bei beiden stellte sich diese Behauptung nach einer Recherche als falsch heraus, sowohl in Kasachstan (Schäfers 2009c) als auch Indien (Agrawal 2009, zitiert nach Meister 2009a) existieren Gesetze, welche die Verbreitung von Kinderpornografie unter Strafe stellen. „Nach Protest des indischen Botschafters musste sich das Ministerium [sogar] entschuldigen.“ (Peters 2009)

Neben der theoretischen Rechtslage wurde auch die praktische internationale Verbreitung von Kinderpornografie hinterfragt und recherchiert. Durch die Analyse der bekannt gewordenen Sperrlisten anderer europäischer Staaten wurde bekannt, in welchen Ländern die zu sperrenden Server stehen. Recht überraschend waren auf mehreren Sperrlisten europäische Staaten vor allem Inhalte in den USA, Australien, Niederlande, Kanada und sogar Deutschland. (Walther 2009a; Walther 2009b) Das Fazit der Untersuchung: „Also die meisten der Webseiten wird auf Servern in Ländern gehostet in denen eine strafrechtliche Verfolgung durchaus möglich ist.“ (Walther 2009a) Auch nach Auskunft der dänischen Strafverfolgungsbehörden an das BKA waren die dort gesperrten Inhalte Ende 2009 überwiegend in den USA, auf Platz zwei folgte Deutschland. (Maurer 2009) Auch die vom BKA selbst erhobenen Zahlen im Jahr 2010 zeigen, dass ca. die Hälfte der zu sperrenden Webseiten in den USA liegt, gefolgt von Russland und den Niederlanden. (BKA 2010a: 14)

Darauf aufbauend behaupten die Sperr-Gegner, dass in diesen Staaten ein Löschen

kinderpornografischer Inhalte durch internationale Kooperation zeitnah möglich ist. Da bei einer Sperrung von Inhalten diese im Netz bleiben und weiterhin abrufbar sind, ist das richtige Mittel im Umgang mit solchen Straftaten daher das aktive Handeln statt einem Wegschauen. (MOGiS 2009a) Deswegen sollten kinderpornografische Inhalte nicht gesperrt, sondern direkt an der Quelle gelöscht werden. Zudem kann durch eine Beschlagnahme und forensische Analyse der entsprechenden Server eine aktive Ermittlung und Strafverfolgung der Urheber stattfinden. Dass eine Löschung der Inhalte auf den Sperrlisten möglich ist, bewies Alvar Freude vom Arbeitskreis Zensur in einem Experiment. Freude „analysierte mit automatischen Verfahren die diversen europäischen Sperrlisten und schrieb die Provider an, auf deren Servern sich laut der Listen kinderpornographisches Material befinden soll. Mit beeindruckender Resonanz: Innerhalb der ersten 12 Stunden nach Aussenden der Mails wurden bereits 60 Webauftritte gelöscht.“ (AK Zensur 2009c) Ein Jahr später wurde das Experiment mit der dänischen Sperrliste wiederholt und brachte ähnliche Ergebnisse hervor. (AK Zensur 2010b)

Dass auf den Sperrlisten jahrelang Einträge standen, die von den verantwortlichen Hosting-Providern unmittelbar nach dem Erhalt einer E-Mail entfernt wurden, bestärkte erneut die Sperr-Gegner. Diese Sorge, dass sich Behörden mit einer nationalen Sperrung zufrieden geben statt eine internationale Strafverfolgung voranzutreiben, wurde anhand einer Aussage des BKA erneut bekräftigt: „Dänemark und Norwegen unterrichten, aufgrund der jahrelangen schlechten Erfahrungen mit der Anregung von Löschungen, die Staaten, in denen die festgestellten kinderpornografischen Angebote gehostet werden, nicht mehr. Sowohl das Löschen als auch das Sperren kinderpornografischer Inhalte dienen primär der Gefahrenabwehr und nicht der Strafverfolgung der Täter.“ (BKA 2010a: 9)

Die angebrachten inhaltlichen Argumente bilden nur einen Ausschnitt der argumentativen Auseinandersetzung. An dieser Stelle kann und soll die Debatte nicht in ihrer Ausführlichkeit erörtert werden, die geschilderten Punkte bilden vielmehr die notwendige Grundlage für ein umfassendes Verständnis des politischen Prozesses. Als Einführung in die vertiefende Argumentation eignen sich die Arbeiten von Holger

Bleich und Axel Kossel (Bleich/Kossel 2009) sowie Lutz Donnerhacke (Donnerhacke 2009a; Donnerhacke 2009b), ein Interview mit Frau von der Leyen (Patalong/Schmundt 2009) sowie das öffentliche Streitgespräch zwischen der Ministerin und Sperr-Gegnerin Franziska Heine (Biermann/Wefing 2009). Die kontroversen Diskussionen werden weiterhin intensiv geführt, neben den Medien auch in den beteiligten politischen Gremien.

Neben dem öffentlichen Diskurs nahm die Auseinandersetzung viele weitere Formen an, darunter öffentliche Versammlungen, Online-Petitionen und Unterschriftensammlungen sowie repräsentative Umfragen.

Während der Vertragsunterzeichnung am 17. April 2009 zwischen Internet-Access-Providern und Bundeskriminalamt im Haus der Bundespressekonferenz fand vor dem Haus eine öffentliche Mahnwache gegen das Access-Blocking statt. Aufgerufen hatten Netz-Aktivisten (Mehldau 2009), der Grüne Jugend Bundesverband sowie der Chaos Computer Club (2009b). Durch hunderte Teilnehmer sowie eine begleitende Pressearbeit mittels Pressemappen (AK Zensur 2009a) und Presseerklärungen (AK Zensur 2009b) schafften es die Gegner, eine relevante mediale Aufmerksamkeit auf das Thema zu lenken. Auch während der Verabschiedung des Zugangserschwerungsgesetzes im Bundestag am 18. Juni fand eine Mahnwache statt. (Beckedahl 2009) Die Sperr-Gegner beteiligten sich auch am Aufruf und der Organisation der Demonstration „Freiheit statt Angst - Stoppt den Überwachungswahn!“ am 12. September. Auch als der Bundespräsident das Gesetz am 8. Februar 2010 unterschrieb und damit in Kraft setzte, fand eine Demonstration statt. (Günther 2010)

Massive öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung erhielt eine Online-Petition mit dem Titel „Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten“ (Heine 2009). Die in Grundgesetz Artikel 17 und 45c (BMJ 2010b) vorgesehene Möglichkeit, eine Petition an den Bundestag zu stellen, wurde im Jahr 2005 durch die Einrichtung eines Online-Petitionssystems auf <https://epetitionen.bundestag.de/> ergänzt. Dadurch wurde es einfacher, ein Quorum von 50.000 Unterstützern einer öffentlichen Petition innerhalb

von drei Wochen zu erreichen, mit dem der Petent im Petitionsausschuss des Bundestages gehört wird. (Deutscher Bundestag 2010a) Die seitdem im Arbeitskreis Zensur aktive Mediengestalterin Franziska Heine reichte am 22. April 2009 diesen Petitionstext ein:

Wir fordern, daß der Deutsche Bundestag die Änderung des Telemediengesetzes nach dem Gesetzentwurf des Bundeskabinetts vom 22.4.09 ablehnt. Wir halten das geplante Vorgehen, Internetseiten vom BKA indizieren & von den Providern sperren zu lassen, für undurchsichtig & unkontrollierbar, da die „Sperrlisten“ weder einsehbar sind noch genau festgelegt ist, nach welchen Kriterien Webseiten auf die Liste gesetzt werden. Wir sehen darin eine Gefährdung des Grundrechtes auf Informationsfreiheit.

Das vornehmliche Ziel – Kinder zu schützen und sowohl ihren Mißbrauch, als auch die Verbreitung von Kinderpornografie, zu verhindern stellen wir dabei absolut nicht in Frage – im Gegenteil, es ist in unser aller Interesse. Dass die im Vorhaben vorgesehenen Maßnahmen dafür denkbar ungeeignet sind, wurde an vielen Stellen offengelegt und von Experten aus den unterschiedlichsten Bereichen mehrfach bestätigt. Eine Sperrung von Internetseiten hat so gut wie keinen nachweisbaren Einfluß auf die körperliche und seelische Unversehrtheit mißbrauchter Kinder. (Heine 2009)

Nach der Freigabe zur öffentlichen Mitzeichnung am 4. Mai 2009, wurde vor allem im Internet massiv für die Petition geworben. So konnte sie bereits am ersten Tag 16.000 Unterzeichner gewinnen (AK Zensur 2009d) und das Quorum von 50.000 nach nur vier Tagen erreichen (AK Zensur 2009e). Am Ende der Zeichnungsfrist am 16. Juni konnte die Petition nach sechs Wochen 134.015 Online- und 1.391 Offline-Unterschriften vorweisen. (Meister 2010a) Damit war sie die bisher erfolgreichste Petition an den Deutschen Bundestag und konnte sogar die von der Bild-Zeitung unterstützte Petition „Halbierung der Besteuerung von Diesel und Benzin“ (Segers 2008) ablösen. Außerdem wurden unabhängig davon „96 weiteren Petitionen mit gleichem Anliegen“ eingereicht. (Meister 2010) Diese Petition erregte eine große Medienaufmerksamkeit und brachte

das Thema Access-Blocking vollends in die öffentliche Diskussion. (Röttger 2009) Als formale Reaktion durfte die Petentin Heine ihr Anliegen zehn Monate später vor dem Petitionsausschuss des inzwischen neu gewählten Bundestages vortragen. (Deutscher Bundestag 2010b)

Auch die Befürworter des Access-Blockings reichten eine Online-Petition beim Deutschen Bundestag ein, konnten aber in der gleichen Frist nur 328 Mitzeichner mobilisieren. (Jeuck 2009) Zur Anhörung vorm Petitionsausschuss ist der Petent nicht erschienen. (Meister 2010) Als Reaktion auf den Erfolg der Petition der Gegner startete die Deutsche Kinderhilfe eine eigene Unterschriftenkampagne „Stop! – Meine Stimme gegen Kinder'pornographie' im Internet“. (Deutsche Kinderhilfe 2009b) Beobachter beschrieben dieses Verhalten als Zeichen zunehmender Nervosität (Dahlmann 2009) und „Ratlosigkeit, fast schon Panik“ (Sickendieck 2009). Wiederrum als Reaktion auf die Aussagen dieser Kampagne entstand eine „Erklärung von Eltern aus IT-Berufen zu Internetsperren“, die von „über 420 Familien von Internet-Fachleuten“ unterstützt wurde. (Zulla 2009)

Nicht nur Petitionen und Unterschriftensammlungen wurden Instrumente der öffentlichen politischen Auseinandersetzung, auch Umfragen wurden von beiden Seiten genutzt. Als weitere Reaktion auf den unvorhergesehenen Erfolg der Online-Petition beauftragte ebenfalls die Deutsche Kinderhilfe eine repräsentative Umfrage beim Institut Infratest dimap, die am 12. und 13. Mai 2009 durchgeführt wurde. Auf die Frage „Sind Sie für ein Gesetz zur Sperrung kinderpornographischer Seiten im Internet oder dagegen?“ antworteten 92 Prozent „Dafür“ und 7 Prozent „Dagegen“, woraus Infratest dimap den Schluss zog, eine „Mehrheit befürwortet [die] Sperrung kinderpornografischer Seiten.“ (Infratest dimap 2009a) Da er die Fragestellung unzureichend verkürzt fand, beauftragte Christian Bahls von MOGiS ebenfalls eine repräsentative Umfrage bei Infratest dimap, die am 18. und 19. Mai stattfand. Darin wurden verschiedene Saktionsmöglichkeiten gegen Kinderpornografie im Internet geschildert, zu denen jeweils die Zustimmung abgefragt wurde. (Infratest dimap 2009b) Die Option „Der Zugang zu Internetseiten mit Kinderpornographie sollte durch eine Sperre erschwert werden, das reicht aus, auch wenn die Seiten selbst dann noch

vorhanden und für jedermann erreichbar sind“ erreichte hier nur eine Zustimmung von fünf Prozent. (ebd.) Der Möglichkeit „Internetseiten mit Kinderpornographie sollten konsequent gelöscht und die Betreiber strafrechtlich verfolgt werden“ stimmten 92 Prozent der Befragten zu. (ebd.) Das Fazit in der Öffentlichkeit war, dass mit entsprechend formulierten Fragen eine Mehrheit sowohl für eine Befürwortung als auch eine Ablehnung von Access-Blocking nachgewiesen werden kann. (Biermann 2009b) Richard Hilmer, der Geschäftsführer von Infratest dimap sieht darin keinen Widerspruch. (Hilmer 2009, zitiert nach Biermann 2009c) Er erklärte, dass beide Umfragen objektiv sind und sich nicht widersprechen. (ebd.) „Beide Umfragen ergeben einen erheblichen Bedarf in der Bevölkerung nach Maßnahmen gegen kinderpornografische Darstellungen im Internet.“ (ebd.) „Ein Vergleich von Maßnahmen zeigt, dass der erschwerte Zugang als Minimallösung begrüßt wird, dass aber weitergehende Maßnahmen als erwägenswert und sinnvoll erachtet werden.“ (Infratest dimap 2009b) Einen Tag vor Verabschiedung des Zugangserschwerungsgesetzes veröffentlichte das BMFSFJ erneut eine Umfrage zu Thema, diesmal durchgeführt vom Institut für Demoskopie Allensbach. (BMFSFJ 2009e) Wenig überraschend begrüßen darin erneut 91 Prozent der Befragten die Initiative der Bundesregierung. (Institut für Demoskopie Allensbach 2009: 2)

Die Nutzung von Petitionen und Umfragen zeigt, wie intensiv die öffentliche Auseinandersetzung und der Kampf um die Meinungshoheit zum Thema Access-Blocking in dieser Zeit geworden ist. Auch die Gründung von Interessengruppen eigens zu diesem Policy Prozess unterstreicht die Heftigkeit des Wettstreits der Ideen. Trotzdem wurde das umstrittene Instrument Access-Blocking zunächst auch durch ein entsprechendes Gesetz legitimiert. Dieser Entscheidungsprozess soll im Folgenden untersucht werden.

4.3.3 Entscheidung: Zugangserschwerungsgesetz

Die politischen Auseinandersetzungen und Verhandlungsprozesse über das politische Programm Access-Blocking brachten neben der ersten Entscheidung zur vertraglichen

Umsetzung auch ein eigenes Bundesgesetz hervor. Das dazugehörige Verfahren begann bereits gegen Ende der Arbeitsgruppe Access-Blocking im BMFSFJ und führte zur Verabschiedung des Gesetzes „zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen“ (Zugangserschwerungsgesetz) durch den Deutschen Bundestag am 18. Juni 2009. Im Folgenden sollen die relevanten politischen Akteure sowie die dazugehörigen Prozesse des Gesetzgebungsverfahrens analysiert werden.

Die allgemeinen Akteure in Gesetzgebungsverfahren der Bundesrepublik Deutschland sind die Bundesregierung, der Bundestag sowie der Bundesrat. Die treibenden Kräfte hinter dem konkreten Gesetzgebungsprozess waren und sind die drei Ministerien der Arbeitsgruppe Access-Blocking sowie die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Die SPD, ihre Fraktion im Bundestag sowie das SPD-geführte Justizministerium spielten eine ambivalente Rolle mit Zweifeln und internen Auseinandersetzungen einerseits und einer Unterstützung des Gesetzes andererseits. Die drei Oppositionsparteien lehnten das politische Programm sowie die Umsetzung mittels Verträgen oder Gesetz vehement ab. Diese Positionen sind so auch in den in dieser Zeit entstandenen Programmen der Parteien für die anstehende Bundestagswahl 2009 formuliert.

Motor des Zugangserschwerungsgesetzes sind die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) sowie die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU). So heißt es im gemeinsamen Regierungsprogramm der beiden Parteien: „Wir werden die Dreifachstrategie gegen Kinderpornografie im Internet weiter vorantreiben: Täter verfolgen, auch solche, die sich außerhalb des Internets, in geschlossenen Foren oder auf anderen Wegen bewegen, Quellen im In- und im Ausland schließen und den Zugang zu den Seiten sperren, so wie dies seit vielen Jahren erfolgreich in vielen Ländern erfolgt.“ (CDU/CSU 2009: 45) Die Mitglieder des Bundestages (MdB) der CDU/CSU-Fraktion sowie deren Mitarbeiter unterstützten den Prozess im parlamentarischen Verfahren sowie in der medialen Öffentlichkeit massiv.

Treibende Kräfte des Gesetzgebungsverfahrens waren jedoch insbesondere die drei von

der Union geführten Bundesministerien BMFSFJ, BMWi und BMI, die bereits an der Arbeitsgruppe Access-Blocking beteiligt waren. Das BMI unter Minister Schäuble war offizieller Initiator der Arbeitsgruppe Access-Blocking sowie zuständig für den ebenfalls relevanten politischen Akteur Bundeskriminalamt. Familienministerin von der Leyen und ihr BMFSFJ präsentierten sich in der Öffentlichkeit als eigentlicher Antrieb hinter der Initiative und bekamen dafür vom BMI die Leitung der Arbeitsgruppe Access-Blocking überstellt. Das BMWi war ursprünglich unter Minister Michael Glos zwar an der Arbeitsgruppe beteiligt, aber eher zurückhaltend. (Frenzel 2010) Doch nach dessen Rücktritt am 7. Februar 2009 und der Ernennung Karl-Theodor zu Guttenbergs zu seinem Nachfolger drei Tage später spielte das Ministerium eine wichtige Rolle im Prozess. Da das Access-Blocking durch eine Änderung des Telemediengesetzes durchgeführt werden sollte, wurde die formale Zuständigkeit des politischen Programms dem Wirtschaftsministerium zugeordnet. Dieses Vorgehen blieb nicht ohne Kritik, dennoch arbeitete das BMWi den ersten Gesetzentwurf aus und blieb das federführende Ministerium im Prozess.

Die damaligen Oppositionsparteien im Bundestag waren strikt gegen das Zugangserschwerungsgesetz und sprachen sogar von „Zensur“ (Averesch 2009). Diese Position findet sich auch in den Wahlprogrammen wieder. Die Freie Demokratische Partei (FDP) „setzt auf Filtern zu Hause statt Sperren durch den Staat. Mit der FDP wird es keine aktionistischen Verbote oder staatliche Zensur im Internet geben.“ (FDP 2009: 41) Die Linke will kurz und bündig „Internetsperren verhindern“ (Die Linke 2009: 38). Und die Grünen: „Den aktuellen Vorschlägen zur Einführung von Internetsperrlisten und den Aufbau einer umfassenden Sperrinfrastruktur erteilen wir eine klare Absage, da sie rechtsstaatlich und technisch unverantwortlich sind.“ (Bündnis 90/Die Grünen 2009: 196) Einzelpersonen aller drei Oppositionsparteien sowie der SPD engagieren sich auch im Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (AK Zensur).

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) gibt insgesamt im politischen Prozess zum Access-Blocking in Deutschland ein schizophrenes Bild ab. So stimmte sie als Regierungspartei während der großen Koalition für das Zugangserschwerungsgesetz, in der Opposition nach der Bundestagswahl wollte sie das Gesetz hingegen wieder

aufheben (Vorwärts 2009). In dieser Phase der Programmformulierung und Entscheidung war die SPD zwar gegen die vertragliche Lösung des Access-Blockings, aber stattdessen für eine gesetzliche Regelung. Diese Position wird von der damaligen Justizministerin Brigitte Zypries verkörpert, die ihrer Kabinettskollegin von der Leyen am 12. März mitteilte, dass sie „die beabsichtigte Vertragslösung [...] nicht mittragen [kann]“ (Zypries 2009: 5), sondern „[eine] [klare] [gesetzliche] Grundlage“ (Zypries 2009: 3) fordert. Die Gesetzeslösung verteidigte sie dann auch öffentlich. (Hebestreit 2009; Clauß/Jungholt 2009) Dennoch war diese Position parteiintern durchaus umstritten (Tomik 2009), jedoch konnten sich die Kritiker nicht durchsetzen. Beispielhaft dafür ist das Scheitern eines Initiativantrags „Löschen statt Sperren: Kinderpornographie wirksam bekämpfen, Internetzensur verhindern!“ (Böhning 2009) auf dem Bundesparteitag im Juni 2009. Im endgültigen Wahlprogramm wird eine Positionierung sogar vermieden, dort heißt es lediglich: „Sexueller Gewalt gegen Kinder und Kinderpornographie sagen wir den Kampf an - mit Hilfe des Strafrechts und auch im Internet.“ (SPD 2009: 49)

Als Vorläufer des politischen Prozesses zum Programm Zugangerschwerungsgesetz fand bereits am 12. Februar 2009 im Unterausschuss neue Medien des Deutschen Bundestages ein „öffentliches Gespräch mit Sachverständigen“ (Deutscher Bundestag, Unterausschuss Neue Medien 2009) über „Sperrungsverfügungen von Internetzugängen im Zusammenhang mit dem Jugendmedienschutz, insbesondere dem Schutz vor Kinderpornographie im Netz“ (ebd.) statt. Vertreter der Branchenverbände BITKOM und eco sowie der Jugendschutz-Organisationen Jugendschutz.net und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) diskutierten mit Technikern, Anwälten und Jürgen Maurer vom BKA über verschiedene technische Methoden des Access-Blockings. (Deutscher Bundestag 2009c) „Der zweite große Teil der Debatte drehte sich um den rechtlichen Rahmen der Sperren (freiwilliger Vertrag oder verpflichtendes Gesetz).“ (Meister 2009b) Noch vor einer breiten gesellschaftlichen Aufmerksamkeit und unter dem Eindruck der bereits tagenden Arbeitsgruppe Access-Blocking ging es in dieser Anhörung nicht um das grundsätzliche politische Programm, sondern nur um die Form der Umsetzung.

Der politische Prozess konzentrierte sich im folgenden Monat zunächst noch auf die Arbeitsgruppe Access-Blocking und die Vertragslösung. Nach der Kritik der Justizministerin an der Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens fand am 13. März 2009 die letzte Sitzung dieser Arbeitsgruppe im BMFSFJ statt, zum Thema „Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung“. Am 25. März verabschiedete dann die Bundesregierung in einer Kabinettsitzung ebensolche „Eckpunkte zur Bekämpfung von Kinderpornografie im Internet“, die ihr vom BMFSFJ vorgeschlagen wurden (BMFSFJ 2009f). Darin heißt es: „Die Bundesregierung dokumentiert mit diesen Eckpunkten ihre Entschlossenheit, zügig ein Gesetzgebungsverfahren zu initiieren, in dem ein verbindlicher rechtlicher Rahmen für die Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten im Internet geschaffen wird, die im Ausland gehostet werden.“ (ebd.: 1) „Ziel ist es, auf rechtsstaatlicher Grundlage alle deutschen Zugangsanbieter zur Erschwerung des Zugangs zu Inhalten im Internet zu verpflichten, die kinderpornographisches Material im Sinne des § 184 b StGB darstellen oder darauf verweisen.“ (ebd.: 2) Die Bundesregierung verkündete in der dazugehörigen Pressemitteilung: „Den Gesetzentwurf müssen das Justizministerium, das Wirtschaftsministerium und das Familienministerium gemeinsam erarbeiten.“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2009a)

Während der bis zum 7. Februar 2009 amtierende Wirtschaftsminister Michael Glos das Thema nicht sonderlich forcierte, machte es der neue Minister Karl-Theodor zu Guttenberg zur Chefsache. Als Ehemann der Präsidentin von Innocence in Danger legte zu Guttenberg den Ressorts noch am Tag des Regierungsbeschlusses „einen Gesetzentwurf zur Änderung des Telemediengesetzes vor, der die Sperrung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten im Internet regelt.“ (BMWi 2009a) Dieser Arbeitsentwurf mit dem Titel „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet“ war zunächst nur zur internen Diskussion unter den verschiedenen Ressorts gedacht, fand aber dennoch am 30. März 2009 seinen Weg an die Öffentlichkeit. (BMWi 2009b; Bleich 2009) Der Entwurf des BMWi sah vor, das Telemediengesetz (TMG) sowie das Bundeskriminalamtgesetz BKA-Gesetz) zu ändern. (ebd.) Im TMG sollte ein neuer § 8a Diensteanbieter zum Sperren von

kinderpornografischen Inhalten verpflichten. (ebd.: 3) Stattdessen sollten potentielle Nutzer auf eine Stopp-Seite umgeleitet werden. (ebd.: 4) Weiterhin sollten Anbieter „dem BKA eine statistische Auswertung über die Anzahl der abgewehrten Zugriffe pro Tag unter Benennung der Zugriffsziele [übermitteln]“. (ebd.) Das BKA-Gesetz sollte in § 2 Abs. 4 drei Unterabsätze a bis c erhalten. Darin wird das BKA verpflichtet, eine „Sperrliste“ (ebd.: 5) mit „Webseiten, die Kinderpornographie nach § 184 b des Strafgesetzbuches anbieten“ (ebd.: 4) zu führen, aktualisieren und „den Diensteanbietern arbeitstäglich zu übermitteln.“ (ebd.: 5) Dabei sollen nur Webseiten außerhalb der Europäischen Union berücksichtigt werden. (ebd.: 4) Weiterhin wird das BKA verpflichtet, nachweisen zu können, dass die Webseiten auf der Sperrliste zum Zeitpunkt der Bewertung tatsächlich Inhalte nach § 184 b enthielten. (ebd.: 5)

Dieser Vorschlag wurde danach vier Wochen lang in und zwischen den verschiedenen Ministerien diskutiert und überarbeitet. Am 22. April 2009 verabschiedete (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2009b) die Bundesregierung dann den gemeinsamen „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen“ (BMWi 2009c). Damit nahm die Bundesregierung ihr Initiativrecht nach Artikel 76 Grundgesetz wahr und leitete das formale Gesetzgebungsverfahren ein. (BMJ 2010b) Bei der Präsentation des Entwurfs musste Wirtschaftsminister zu Guttenberg „mitanhören und mitansetzen, wie seine beiden Kabinettskolleginnen Ursula von der Leyen (CDU) und Brigitte Zypries (SPD) sich - immer lächelnd - eine gute Dreiviertelstunde lang angiften, anätzen und, mal unterschwellig, mal offensichtlich, gegenseitig die Kompetenz absprechen. Augenrollen inklusive.“ (Denkler 2009) Dem gemeinsamen Gesetzentwurf ging ein „[monatelanger], erbittert [geführter] Streit“ (ebd.) voraus. Der von der Süddeutschen formulierte „Zickenkrieg“ (Denkler 2009) hatte jedoch protokollarische Gründe, keine politisch-inhaltlichen (Zypries 2010).

Dieser offizielle Entwurf der Bundesregierung enthielt einige Veränderungen gegenüber dem ursprünglichen Arbeitsentwurf des BMWi. Formal sollten nicht mehr sowohl Telemediengesetz (TMG) und BKA-Gesetz geändert werden, sondern die Änderungen hauptsächlich im Telemediengesetz passieren und von kleineren Anpassungen im

Telekommunikationsgesetz (TKG) begleitet werden. Auf die Sperrliste sollten nicht mehr nur Webseiten, die Kinderpornografie enthalten, sondern auch weitere, „deren Zweck darin besteht, auf derartige Telemedienangebote zu verweisen“ (BMWi 2009c: 5). Die Beschränkung auf Webseiten außerhalb der EU wurde gestrichen. Erstmals wird konstatiert, dass das Access-Blocking das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 des Grundgesetzes einschränkt (ebd.: 6), was von den Ministerien in der Arbeitsgruppe Access-Blocking und im ersten Arbeitsentwurf noch explizit verneint wurde. (BMWi 2009b: 11) Jedoch sollten nicht mehr alle Diensteanbieter, sondern nur noch privatrechtliche Anbieter mit mehr als 10.000 Kunden zum Sperren verpflichtet werden. (BMWi 2009c: 5) Damit sollten staatliche Stellen wie Behörden, Bibliotheken und Universitäten nicht belastet werden, Ziel war aber auch, „den Kreis der Unternehmen, die Zugang zur Sperrliste erhalten, in angemessenem Rahmen zu halten“ (ebd.:12), der natürlich möglichst klein sein sollte. Eine weitere Neuigkeit war ein eigener Artikel zur Evaluierung: „Die Bundesregierung erstattet dem Bundestag innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten Bericht über die Anwendung dieses Gesetzes.“ (BMWi 2009c: 7)

Außerdem sollten die Access-Provider nach dem Regierungsentwurf auch personenbezogene Daten über die Besucher der gesperrten Seiten und der Stopp-Seite erheben und zur Strafverfolgung an die Behörden übermitteln dürfen. (ebd.: 6) Diese Möglichkeit wurde vorher von BKA, BMFSFJ und BMI abgelehnt, da das Sperren der Prävention und nicht der Strafverfolgung diene. In Übereinstimmung mit ihren Ausführungen an die Familienministerin am 12. März 2009 (Zypries 2009: 5) konnte sich in diesem Punkt die Justizministerin in den Verhandlungen durchsetzen. Zypries betonte diesen Punkt auch öffentlich: „Mir war es wichtig, dass wir die Daten, die bei einer Zugangsblockade anfallen, auch zur Strafverfolgung nutzen können“ (Zypries 2009, zitiert nach Hebestreit 2009).

Auf die übliche formale Übersendung des Gesetzentwurfs an den Bundesrat am 1. Mai 2009 (Bundesrat 2009a) folgte die Veröffentlichung als Drucksache am 5. Mai, dort bereits als Gesetzentwurf „der Fraktionen der CDU/CSU und SPD“ (Deutscher Bundestag 2009d). Am 6. Mai fand die erste Beratung des Gesetzes im Plenum des

Deutschen Bundestages statt. (Deutscher Bundestag 2009e: 23877-23889) Dabei wurden die bereits in der öffentlichen Auseinandersetzung wiederholten Argumente vom wichtigen Kampf gegen die Kinderpornografie einerseits sowie Unwirksamkeit und Gefahr der Ausweitung der Sperren andererseits allesamt wiederholt. Nachdem der parlamentarische Staatssekretär des BMWi Hartmut Schauerte den Entwurf vorstellte, verteidigten Michaela Noll und Ingo Wellenreuther diesen für die CDU/CSU sowie Martin Dörmann, Renate Gradistanac und Jürgen Kucharczyk für die SPD. (ebd.) Max Stadler und Christoph Waitz (FDP) sowie Jörn Wunderlich (Die Linke) und Wolfgang Wieland (Bündnis 90/Die Grünen) kritisierten den Entwurf unisono. Stadler und Wieland sprachen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz ab, Access-Blocking sei Sache der Gefahrenabwehr und damit im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer statt im bundesdeutschen Wirtschaftsrecht zu verankern. (ebd.: 23879) Christoph Waitz lehnte die Erhebung personenbezogener Daten ab (ebd.: 23885) und forderte ein Spezialgesetz, damit die zu sperrenden Inhalte auch auf Kinderpornografie beschränkt bleiben. (ebd.: 23886) Nach der Debatte wurde interfraktionell die Überweisung an die zuständigen Ausschüsse beschlossen. (ebd.: 23889)

Im federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Technologie im Deutschen Bundestag fand dann am 27. Mai 2009 eine öffentliche Anhörung zum Entwurf statt. Bereits unter dem Eindruck der Online-Petition war die öffentliche Aufmerksamkeit so groß, dass die vorgesehenen Räumlichkeiten in den Gebäuden des Bundestages nicht für alle Interessierten ausreichten und die Anhörung in weitere Säle übertragen wurde. Auch die Sachverständigen waren zahlreich, darunter vor allem Juristen (Bäcker 2009; Graf 2009; Frey 2009; Sieber 2009). Das Thema Kinderpornografie wurde von Kinderschutz-Organisationen (Deutscher Kinderschutzbund et al. 2009) und Psychologen (Osterheider 2009) vertreten, sowie von Korinna Kuhnen, (Kuhnen 2009) die über das Thema „Kinderpornographie im Internet“ promovierte (Kuhnen 2007). Die Strafverfolger wurden repräsentiert von Klaus Jansen vom BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter 2009) sowie Jürgen Maurer vom BKA (BKA 2009c). Wie gewohnt waren Branchenverbände der Internetwirtschaft anwesend (BITKOM 20009; eco 2009; VATM 2009; Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2009). Neu war der

Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) Peter Schaar. (Schaar 2009) Er war anwesend, da Ministerin von der Leyen einen Tag vorher öffentlich vorschlug, dass „ein Gremium mit unabhängigen Experten“ (von der Leyen 2009, zitiert nach Patalong/Schmundt 2009) die Sperrliste danach kontrollieren könne, dass sich auch tatsächlich nur Kinderpornografie nach § 184 b darauf befindet. (ebd.) Dieses Gremium könne ja unter dem Vorsitz des BfDI angesiedelt werden. Die Diskussionen waren intensiv, die grundlegenden Argumente wurden bereits dargelegt. (Deutscher Bundestag 2009f) Das Fazit des Autors war damals: „Die Opposition ist dagegen. FDP und Grüne sehen keine Gesetzgebungskompetenz beim Bund, sondern bei den Ländern. Die Linke bezeichnet die Sperren als 'verfassungsrechtlich unzulässig, handwerklich mangelhaft und weitgehend nutzlos'. Die CDU ist natürlich Pro-Sperren. Die SPD ist zwar dafür, gibt aber kein einheitliches Bild ab, sondern tritt mit verschiedenen Positionen auf.“ (Meister 2009c) Die Auseinandersetzung in der SPD wurde bereits zuvor angesprochen.

Nach der Anhörung fand am selben Tag ein nicht-öffentliches Hintergrundgespräch von Vertretern der SPD-Fraktion der so genannten „Internet-Community“ (SPD-Bundestagsfraktion 2009) in den Räumlichkeiten der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin statt. Vertreter von AK Zensur, MOGiS, CCC und viele Einzelpersonen, darunter die Online-Petentin Franziska Heine, präsentierten den Sozialdemokraten Martin Dörmann und Kajo Wasserhövel ihre Kritik an Access-Blocking, den Verträgen und dem Gesetzentwurf. Als Ergebnis aus diesem Gespräch passte die SPD-Fraktion ihre Forderungen in vier Punkten an: durch die „Verankerung des Subsidiaritätsprinzips“ sollen Webseiten nur gesperrt werden, wenn ein Löschen erfolglos bleibt („Löschen vor Sperren“), eine „richterliche Überprüfung“ soll benachrichtigten Providern die Möglichkeit des Widerspruchs einräumen. (ebd.) Im Punkt Datenschutz revidierte die Fraktion sogar die Meinung und Forderung der eigenen Justizministerin: „Da das Gesetz der Prävention dient, sollen Daten, die bei der Sperrung und der einzurichtenden Stoppsite anfallen, nicht zum Zwecke der Strafverfolgung genutzt werden dürfen.“ (ebd.) Schließlich forderte die SPD-Fraktion fortan ein Spezialgesetz „zur eindeutigen Klarstellung, dass nur eine Sperrung von Internet-Seiten mit Kinderpornografie

beabsichtigt ist, nicht jedoch von anderen Inhalten“. (ebd.)

Einen Tag nach der Anhörung fand am 28. Mai 2009 im Plenum des Deutschen Bundestages die „Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen“ statt. (Deutscher Bundestag 2009i: 24587) In einer „Überweisungen im vereinfachten Verfahren ohne Debatte“ (Deutscher Bundestag 2009i: 24590) wurde der Entwurf an die zuständigen Ausschüsse überwiesen, der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie war wiederum federführend.

Danach beriet der Bundesrat den Gesetzentwurf des Bundestages und veröffentlichte am 2. Juni 2009 die Empfehlungen seiner Ausschüsse. (Bundesrat 2009b) Federführend war auch hier der Wirtschaftsausschuss, weiterhin äußerten sich der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und der Ausschuss für Kulturfragen. Der federführende Wirtschaftsausschuss sah im Gesetzentwurf der Bundesregierung „zahlreiche rechtliche und technische Fragen [...], denen im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch nachgegangen werden muss.“ (ebd.: 6) Ganz grundsätzlich scheint er im Access-Blocking den falschen Ansatz zu sehen, so „bittet der Bundesrat die Bundesregierung um eine Übersicht oder Schätzung von Servern mit Kinderpornographieangeboten geordnet nach Ländern, in denen deutsche Ermittlungsbehörden direkt oder indirekt Zugriffsmöglichkeiten haben, und Ländern, in denen keine Ermittlungschancen bestehen.“ (ebd.: 6) „Erhebliche [rechtsstaatliche] Bedenken“ hat der Wirtschaftsausschuss auch dabei, dass „allein das Bundeskriminalamt ohne die Möglichkeit der Überprüfung die geheim zu haltende Liste der zu sperrenden Seiten erstellt [...], zumal von den Sperrungen auch legale Internetseiten erfasst sein können.“ (ebd.: 7) Dem Innenausschuss hingegen scheint das Gesetz nicht weit genug gegangen zu sein, so forderte dieser neben der Sperrung kinderpornografischer Webseiten nach § 184 b auch die Aufnahme von Jugendpornografie nach § 184c. (ebd.: 1) Zudem soll die Sperr-Liste täglich statt arbeitstäglich vom BKA an die Provider übermittelt werden. (ebd.: 2) Nach dem Ausschuss für Inneres sollte das BKA „regelmäßig“, mindestens alle drei Monate die Inhalte auf der Sperr-Liste danach überprüfen, ob sie noch die Voraussetzungen für die Aufnahme erfüllen. (ebd.: 2) Betroffenen Diensteanbietern

wollte der Innenausschuss die Möglichkeit geben, beim BKA die Entfernung aus der Sperr-Liste zu beantragen. (ebd.: 5) Der Ausschuss für Kulturfragen hatte nur eine einzige Empfehlung, die allerdings von den beiden anderen genannten geteilt wurde: Die Möglichkeit für Provider, personenbezogene Daten auf der Stopp-Seite zu speichern, sollte gestrichen werden, da ein Aufruf dieser noch keine Straftat darstelle und man auch aus Versehen darauf gelangen könnte. (ebd.: 4-5) Der Ausschuss für Frauen und Jugend im Bundesrat hatte hingegen „keine Einwendungen“ zum Entwurf. (ebd.: 8)

Am 12. Juni 2009 stimmte der Bundesrat über die Empfehlungen seiner Ausschüsse ab. Für den Freistaat Bayern gab Staatsministerin Müller eine Erklärung zu Protokoll, in der sie begründete, sich in strittigen Punkten von der Abstimmung zu enthalten. (Bundesrat 2009c: 273) Zu diesem Zeitpunkt bestand die bayrische Staatsregierung zum ersten Mal seit Jahrzehnten aus einer Koalitionsregierung, den Meinungsunterschieden der CSU als Befürworter und FDP als Gegner des Access-Blockings wurde mit dieser Enthaltung Rechnung getragen. In der folgenden Abstimmung der Bundesländer fanden die Vorschläge, das Access-Blocking auch für Jugendpornografie anzuwenden sowie die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips inklusive der Anfrage an die Bundesregierung nach nicht kooperierenden Staaten keine Mehrheit. Alle weiteren Empfehlungen der Ausschüsse wurden angenommen (ebd.: 263) und damit zur offiziellen Stellungnahme des Bundesrats an den Bundestag. (Bundesrat 2009d)

Noch am selben Tag unterrichtete die Bundesregierung den Bundestag über diese Stellungnahme des Bundesrats und kommentierte diese mit einer Gegenäußerung. (Deutscher Bundestag 2009k) Darin stimmt die Bundesregierung den meisten Empfehlungen des Bundesrats zu oder will sie „prüfen“ (ebd.: 4). Größere Änderungen des Gesetzentwurfs ergeben sich daraus jedoch nicht.

Die Frage des Wirtschaftsausschusses des Bundesrats, in welchen Staaten kinderpornografische Inhalte nicht verfolgt werden, stellte auch die FDP-Fraktion in einer kleinen Anfrage an die Bundesregierung am 27. Mai 2009 (Deutscher Bundestag 2009g). Die Bundesregierung veröffentlichte ihre Antworten zu den insgesamt 40

Fragen am 15. Juni (Deutscher Bundestag 2009h). Zu dieser Kernfrage der Auseinandersetzung lautet die Antwort: „Dazu liegen der Bundesregierung keine gesicherten Kenntnisse im Sinne rechtsvergleichender Studien vor.“ (ebd.: 3) Da auch weitere Antworten diesem Muster folgten, titelte Alvar Freude vom AK Zensur: „Die Bundesregierung hat keine Kenntnis, will aber sperren“. (Freude 2009c)

Ebenfalls am 15. Juni 2009 äußerte sich auch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zum Thema. Bereits am 27. Januar 2009 erstellte der Fachbereich D 10 des wissenschaftlichen Diensts „Kultur, Medien und Sport“ ein erstes Gutachten „Sperrverfügung gegen Internet-Provider“ (Pursch/Bär 2009). Dies wurde zwar nicht offiziell veröffentlicht, hat aber seinen Weg an die Öffentlichkeit gefunden und ist auf Nachfrage als echt bestätigt worden. (Cloes 2010) Darin beschreiben die Autoren das Access-Blocking als bedenklichen Eingriff in das Grundrecht auf Kommunikations- und Informationsfreiheit nach Artikel 5 Grundgesetz. (Pursch/Bär 2009: 24) Zudem sah der wissenschaftliche Dienst die „Gefahr, dass diese Provider zur Vermeidung möglicher Nachteile auch Inhalte sperren, die an sich unbedenklich sind. Im Ergebnis würden dadurch private Unternehmen zu einer Art Zensurstelle, die darüber entscheidet, welche Informationen zu den Bürgern gelangen können und welche nicht“. (ebd.) Das Instrument sei nicht verhältnismäßig und erinnere an die Internet-Zensur in China. (ebd.: 26) Obwohl Ministerin von der Leyen das Gutachten später als „unterirdisch“ (von der Leyen 2009, zitiert nach Krempel 2009d) bezeichnete, „steht [der wissenschaftliche Dienst] zu dem, was da steht. Da drin steht nichts als die Wahrheit, aber die Politik hat sich nicht daran gehalten.“ (Cloes 2010) Nach Ansicht des Leiters des Fachbereichs D 10 sollten statt den Symptomen lieber die Ursachen bekämpft werden. (ebd.)

Mitte Juni also wurde erneut ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste fertig gestellt, diesmal zur „Zulässigkeit des Versendens von sog. 'abuse-emails' durch das Bundeskriminalamt an außereuropäische Host-Provider“ (Schröder/Beckebanze 2009). Im Experiment des AK Zensur wurden E-Mails an die Provider von Inhalten auf den skandinavischen Sperrlisten verschickt, die diese unmittelbar nach diesem Hinweis vom Netz nahmen. (AK Zensur 2009c) Die Reaktion des Bundeskriminalamts war, dass

dieses keine solchen E-Mails direkt an Providern in anderen Staaten versenden darf, sondern im Rahmen internationaler Kooperationen vorgegebene Verfahren befolgen muss. Der wissenschaftliche Dienst bezeichnete nun solche E-Mails als zulässig: „Solange eine Email des BKA nur eine Benachrichtigung an den Host-Provider darstellt, und diesen auf inkriminierte Inhalte auf seinem Server hinweist, wird das BKA nicht hoheitlich tätig, da es dem Host-Provider kein Tun, Dulden oder Unterlassen vorschreibt, sondern diesen lediglich informiert. Solche rein informativen Emails des BKA an außereuropäische Host-Provider wären demnach zulässig.“ (Schröder/Beckebanze 2009: 3) Auch dieses Gutachten wurde nie von offizieller Stelle veröffentlicht, fand jedoch ebenso seinen Weg in das Internet.

Am 17. Juni 2009 fanden die letzten Beratungen der beteiligten Ausschüsse über den Gesetzentwurf statt. Der federführende Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages veröffentlichte außerdem seine Beschlussempfehlung und Bericht über den Gesetzentwurf, verfasst von der Vorsitzenden Edelgard Bulmahn (SPD) sowie der Berichterstatterin Martina Krogmann (CDU) (Deutscher Bundestag 2009l) Diese gliedert sich in einen Bericht über den Prozess in den Ausschüssen, eine geänderte Fassung des Gesetzentwurfs sowie die Empfehlung des Ausschusses an den Bundestag, den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Regierungsfractionen gegen die Stimmen der Oppositionsfractionen anzunehmen. (ebd. 1)

Der Gesetzentwurf wurde an einigen Stellen verändert. Zentral ist der Wechsel des Gesetzes an sich. Statt der bisher diskutierten „Änderung des Telemediengesetzes“ ist der Entwurf nun zum „Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (Zugangserschwerungsgesetz – ZugErschwG)“ geworden. (ebd: 4) Als zweites sollte die Aufnahme einer Webseite in die Sperrliste nur erfolgen, „soweit zulässige Maßnahmen, die auf die Löschung des Telemedienangebots abzielen, nicht oder nicht in angemessener Zeit erfolgversprechend sind“ (ebd.: 4), wobei die Einschätzung dieses Erfolges bei Seiten außerhalb der EU dem BKA überlassen bleibe. (ebd.: 5) Die Speicherung von personenbezogenen „Verkehrs- und Nutzungsdaten“, wurde zwar nicht untersagt, jedoch „dürfen [diese] nicht für Zwecke der Strafverfolgung verwendet

werden.“ (ebd.: 6) Zudem wurde beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) ein „unabhängiges Expertengremium“ eingerichtet, das „die Sperrliste beim Bundeskriminalamt jederzeit [einsehen]“ (ebd.: 6) darf und mindestens quartalsweise stichprobenartig überprüfen soll. (ebd.: 7) In diesen vier Punkten konnte sich die SPD-Fraktion also mit ihren Forderungen (SPD-Bundestagsfraktion 2009) durchsetzen. Der CDU/CSU-Fraktion war die Verabschiedung des Gesetzes so wichtig, dass sie diese Änderungswünsche mittragen konnte. Als letzte Änderung wurde eine Bußgeldregelung eingeführt, durch die „nicht rechtzeitiges“ Sperren oder eine ungewollte Verbreitung der Liste „mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden“ kann. (ebd.: 7)

Im Berichtsteil wurde geschildert, dass auch die mitberatenden Ausschüsse Innen, Recht, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie Kultur und Medien am selben Tag berieten und jeweils dem Bundestag die Annahme empfahlen. (ebd.: 9) Auch die noch laufende Online-Petitionen mit damals über 120.000 Unterschriften wurden angesprochen, zu der etwas lapidar behauptet wurde: „Dem Anliegen der Petentin wird durch den Gesetzentwurf teilweise entsprochen.“ (ebd.: 9) Das Anliegen der Petition war jedoch die Verhinderung des Gesetzes, nicht die Änderung. Von der Sitzung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie findet sich ein Beratungsverlauf, der wie erwartet kontroverse Diskussionen schilderte. Die FDP-Fraktion brachte noch drei Anträge zur Geschäftsordnung ein, „Absetzung Tagesordnungspunkt“, „Rücküberweisung an das Plenum zur Beschlussfassung über die Federführung der Ausschüsse“ und „Durchführung einer öffentlichen Anhörung“, die alle mit den Stimmen der Regierung über die Opposition abgelehnt wurde. (ebd.: 11) Schließlich mündete der Prozess im Wirtschaftsausschuss und damit allen beratenden Ausschüssen in die Empfehlung an den Deutschen Bundestag, den geänderten Gesetzentwurf anzunehmen. (ebd.: 12)

Bereits am darauf folgenden Tag, am 18. Juni 2009, wurde das Gesetz im Bundestag verabschiedet. Am Morgen meldete sich zunächst der BfDI Peter Schaar im Interview mit Spiegel Online zu Wort und kritisierte den politischen Entscheidungsprozess als „Hauruckaktion“ (Schaar 2009, zitiert nach Gathmann 2009): „Erst am Dienstag haben

die Koalitionsfraktionen ihre Formulierungsvorschläge auf den Tisch gelegt - bis dahin war auch mir nichts davon bekannt. Abgesehen von wenigen Details, die ich von Journalisten erfahren habe. Auch vom zuständigen federführenden Wirtschaftsministerium bekam ich trotz Nachfrage nichts zum Stand der Entwürfe. Deshalb bin ich kaum in der Lage, das Vorliegende gründlich zu bewerten. Die wenigen mir möglichen Einblicke machen allerdings deutlich, dass da mit sehr heißer Nadel gestrickt wurde.“ (ebd.) Weiterhin hat er „ein Problem mit der offenbar erst sehr spät gefundenen Vorgabe, ein Kontrollgremium einzurichten, das in [seiner] Dienststelle angesiedelt ist und dessen Mitglieder [er] zu benennen habe“ (ebd.). Seine Position als Vertreter der Informationsfreiheit widerspreche der „Funktion als Internet-Kontrolleur“. (ebd.) Außerdem befürchtet auch er eine Ausweitung des Access-Blockings auf andere Inhalte und sieht datenschutzrechtliche Probleme. (ebd.)

Am Abend des 18. Juni 2009 fand im Plenum des Deutschen Bundestages die zweite und dritte Beratung des Gesetzentwurfs statt. (Deutscher Bundestag 2009m) In der einstündigen Aussprache verteidigten Martina Krogmann und Michaela Noll für die CDU/CSU sowie Martin Dörmann und Renate Gradistanac für die SPD den Gesetzentwurf. Die Unionsparteien verteidigten Access-Blocking als adäquates Mittel im Kampf gegen Kinderpornografie im Internet und wehrten sich gegen den Vorwurf der Zensur. (ebd.: 25153) Die SPD verwies erneut auf die existierenden Verträge als Resultat der Arbeitsgruppe Access-Blocking, die sie für „den falschen Weg“ hielt. Im vorliegenden Spezialgesetz seien viele Punkte der Kritiker berücksichtigt und Verbesserungsvorschläge der SPD-Fraktion umgesetzt. (ebd.: 25158) Auf die Kurzintervention des SPD-Abgeordneten Jörg Tauss, dass der BfDI Peter Schaar seine Aufgabe als Kontrollgremium nicht will, entgegnete Martin Dörmann, dass dieser sich an die Anweisungen des Gesetzgebers zu halten hat. (ebd.: 25158)

Für die Opposition kritisierten Irmgard Schewe-Gerigk, Jerzy Montag und Wolfgang Wieland (Bündnis 90/Die Grünen) sowie Max Stadler (FDP) und Jörn Wunderlich (Die Linke), dass der Gesetzentwurf ungeeignet sei, Kinderpornografie zu bekämpfen. Stattdessen sollten Alternativvorschläge zur besseren Bekämpfung von sexuellen Missbrauch erarbeitet werden, um die Ursachen des Problems zu bekämpfen. Statt dem

Sperren von Webseiten sollten kinderpornografische Inhalte an der Quelle entfernt werden sowie eine Strafverfolgung der Täter passieren. Der Jurist Stadler kritisierte zudem die formale Rechtmäßigkeit des Gesetzes. Da das Gesetz im parlamentarischen Prozess geändert wurde und nun mit dem Zugangserschwerungsgesetz ein neues Gesetz debattiert werde, sei dies nicht die zweite und dritte, sondern die erste Lesung. (ebd.: 25155) Zudem gehöre die Materie zum Polizeirecht, das Ländersache ist, womit der Bund gar keine Gesetzgebungskompetenz habe. (ebd.: 25155)

Nach dieser kontroversen Aussprache fanden die Abstimmungen statt. Per Handzeichen wurde der Entwurf mit den Stimmen der Regierungskoalitionen in der zweiten Beratung angenommen. (ebd.: 25163) Die dritte Beratung und Schlussabstimmung fand auf Antrag der Grünen namentlich statt. (ebd.: 25163) Während der Auszählung dieser Stimmen durfte Jörg Tauss (SPD) als einer von „[einer] Unmenge von persönlichen Erklärungen nach § 31 [der] Geschäftsordnung“ diese persönlich vortragen. Darin legte er seine Beweggründe für die Ablehnung des Gesetzes dar. (ebd.: 25163-25165)

Schließlich wurde das Ergebnis der namentlichen Abstimmung verkündet: „Abgegebene Stimmen 535. Mit Ja haben gestimmt 389, mit Nein haben gestimmt 128, Enthaltungen 18. Der Gesetzentwurf ist angenommen.“ (ebd.: 25165) Bis auf eine Stimme der CDU und drei Stimmen der SPD stimmten die Regierungs-Fraktionen in großer Mehrheit für den Entwurf. Von der Opposition stimmte niemand dafür, jedoch gab es einige Enthaltungen sowie Nichtbeteiligungen. (ebd.: 25165) Damit wurde das Zugangserschwerungsgesetz in der vorletzten Sitzungswoche vor der parlamentarischen Sommerpause und der Bundestagswahl 2009 angenommen.

Im Anschluss wurde noch über je einen Entschließungsantrag der Oppositionsfraktionen abgestimmt. FDP (Deutscher Bundestag 2009n), Grüne (Deutscher Bundestag 2009o) und Linke (Deutscher Bundestag 2009p) forderten alle die Ablehnung des Gesetzes und ein neues Verfahren für effektive Maßnahmen gegen sexuellen Missbrauch und Kinderpornografie. Alle Anträge wurden vom Bundestag abgelehnt, die von FDP und Grünen mit den Stimmen der Großen Koalition gegen alle Oppositionsfraktionen und jener der Linken bei Enthaltung von FDP und Grünen. (ebd.: 15167)

Am 10. Juli 2009 debattierte in der letzten Plenarsitzung vor der Sommerpause auch der Bundesrat abschließend über das Zugangsschwerungsgesetz, welches dort jedoch wieder als „Gesetz zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen“ bezeichnet wurde. (Bundesrat 2009e) Als einzige Wortmeldung redete die bayrische Staatsministerin für Justiz und Verbraucherschutz Beate Merk (CSU). Sie verteidigte das Gesetz, hält den Vorwurf der Zensur angesichts des Themas Kinderpornografie für absurd und bedauert sehr, „dass die bei Durchführung der Maßnahme anfallenden Verkehrs- und Nutzungsdaten nicht für Zwecke der Strafverfolgung verwendet werden dürfen.“ (ebd.: 313) Zwei weitere Erklärungen wurden zu Protokoll gegeben. Die Berliner Senatorin für Justiz Gisela von der Aue (SPD) äußerte „erhebliche Bedenken bezüglich der konkreten Regelungen und Umsetzungsmaßnahmen“ des Gesetzes. (ebd.: 345) Die Maßnahmen seien unwirksam, die Formulierungen nicht bestimmt genug und die Verfassungskonformität der Grundrechtseingriffe zweifelhaft. (ebd.: 345) Der Rheinland-pfälzische Innenminister Karl Peter Bruch (SPD) sah mit den von der SPD-Fraktion durchgesetzten Änderungen wichtige Kritikpunkte des Gesetzes berücksichtigt. Darum, und weil die Bundestagswahl 2009 anstehe, stellt sein Bundesland „trotz weiter bestehender grundsätzlicher Bedenken keinen Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses“. (ebd.: 345) Da er „erhebliche Nebenwirkungen“ durch das Gesetz sehe, bittet er die neue Bundesregierung, in der kommenden Legislaturperiode alle Möglichkeiten von „Löschen statt Sperren“ zu prüfen: „Es muss darum gehen, an der Angebotsseite anzusetzen und nicht an der Nutzerseite.“ (ebd.: 345) Nach der einen Rede und dem Hinweis auf die beiden Protokolle bekam das Gesetz den Segen des Bundesrats: „Eine Empfehlung auf Einberufung des Vermittlungsausschusses oder ein entsprechender Antrag liegt nicht vor. Ich stelle daher fest, dass der Bundesrat den Vermittlungsausschuss nicht anruft.“ (ebd.: 313) Dieser Beschluss wurde anschließend veröffentlicht. (Bundesrat 2009f)

Zum Inkrafttreten eines formal von beiden Kammern verabschiedeten Gesetzes muss es laut Grundgesetz Artikel 82 „vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatte verkündet“ (BMJ 2010b) werden. Diese

Gegenzeichnung ist normalerweise nur eine Formsache und wurde bisher nur acht Mal verweigert. (Bundespräsidialamt 2010) Beim Zugangsschwerungsgesetz trat jedoch die besondere Situation ein, dass die neue Bundesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung eine Nichtanwendung des Gesetzes vereinbarte, was im nächsten Kapitel „Implementation“ noch analysiert werden wird. Darum und wegen der fragwürdigen Verfassungskonformität des Gesetzes unterschrieb es Bundespräsident Horst Köhler nicht sofort, sondern ließ es zunächst prüfen. Am 18. November 2009 wandte er sich an die neue Bundesregierung und bat um „ergänzende Informationen“ (Lischka 2009) sowie „eine belastbare Aussage der Bundesregierung, was sie denn nun eigentlich wolle: Ein Gesetz oder kein Gesetz.“ (Berg/Rosenbach 2010)

Diese Antwort übersendete die neue Regierung dem Präsident am 4. Februar 2010. (BMI/BMJ 2010) Darin praktiziert die schwarz-gelbe Bundesregierung einen Spagat, indem sie einerseits die Auffassung der 16. Bundesregierung verteidigt und andererseits auf Distanz zum Inhalt des Gesetzes geht. (ebd.) So wird zunächst dargelegt, dass nach Ansicht der alten Bundesregierung der Bund die Gesetzgebungskompetenz hatte (ebd.: 1-3) und das Verfahren ordnungsgemäß verlief (ebd.: 3-5). Andererseits will die neue Bundesregierung den Inhalt des Gesetzes nicht anwenden: „Die gegenwärtige Bundesregierung beabsichtigt eine Gesetzesinitiative zur Löschung kinderpornographischer Inhalte im Internet. Bis zum Inkrafttreten dieser Regelung wird sich die Bundesregierung auf der Grundlage des Zugangsschwerungsgesetzes ausschließlich und intensiv für die Löschung derartiger Seiten einsetzen, Zugangssperren aber nicht vornehmen. Die damit gemachten Erfahrungen werden in die Gesetzesinitiative einfließen.“ (ebd.: 5)

Für den Bundespräsident zählte aber nicht die Materie des Gesetzes, sondern nur die Korrektheit des Verfahrens und die Abwesenheit einer offensichtlichen Verfassungswidrigkeit. So unterzeichnete Bundespräsident Horst Köhler nach dieser Stellungnahme das Zugangsschwerungsgesetz am 17. Februar 2010. In der dazugehörigen Pressemitteilung heißt es: „Es bestanden keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, die ihn an einer Ausfertigung gehindert hätten.“ (Bundespräsidialamt 2010b)

Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 22. Februar 2010 (Der Bundespräsident Horst Köhler et al. 2010) wurde das Gesetzgebungsverfahren formal abgeschlossen. Auch hier wurde das Gesetz als „Gesetz zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen“ statt „Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen“ bezeichnet. (ebd.) Mit diesem Schritt wurde das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen und das Gesetz trat zum 23. Februar 2010 formal in Kraft.

Die Phase der Programmformulierung und Entscheidung brachte intensive Auseinandersetzungen und Verhandlungsprozesse hervor. Während das politische Programm Access-Blocking mittels Verträgen zwischen BKA und Providern durchgesetzt werden sollte, formierten sich Interessengruppen, die diesen Prozess kritisch begleiteten und sich einbrachten. Zwar wurden schließlich von einem Teil der teilnehmenden Provider der Arbeitsgruppe Access-Blocking die Verträge unterschrieben. Dennoch war zu diesem Zeitpunkt bereits das Verfahren für eine gesetzliche Umsetzung auf den Weg gebracht. Die Auseinandersetzungen nahmen während diesem Prozess noch zu und nahmen viele verschiedene Formen an. Die SPD-Fraktion ging auf einzelne Bedenken der Sperr-Gegner ein und versuchte, diese durch Gesetzesänderungen abzumildern. Schließlich wurde das Gesetz dennoch mit den Stimmen der Großen Koalition im Bundestag verabschiedet. Dennoch wird das darin vorgeschriebene Access-Blocking bis heute nicht angewendet. Die Gründe dafür werden in der nächsten Phase analysiert: der Implementation.

4.4 Implementation

Nachdem ein politisches Programm formuliert und entschieden wurde, muss es in einem nächsten Schritt auch umgesetzt und durchgeführt werden. (Jann/Wegrich 2003: 89) Mit der Verabschiedung eines Gesetzes ist der Prozess noch nicht erledigt, im Gegenteil zeigen klassische Studien, dass die Phase der Implementation häufig die entscheidende Phase einer Policy sein kann. (Pressman/Wildavsky 1984) Während im Gesetzgebungsverfahren mehr oder weniger konkrete Handlungsvorgaben ausgearbeitet

werden, entscheidet sich in dieser Phase, was tatsächlich passiert und unternommen wird. (Jann/Wegrich 2003: 95) Da politisches und administratives Handeln nicht endgültig steuerbar ist, können „in dieser Phase politische Programme und deren Intentionen verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden“ (ebd.: 90) Die Phasen Programmformulierung und Entscheidung sowie Implementation können daher nicht unabhängig voneinander betrachtet werden: „So können Akteure, die ihre Interessen während der Politikformulierung nicht durchsetzen konnten, versuchen, die Umsetzung des Policy-Outputs in ihrem Sinne zu verändern.“ (Schneider/Janning 2006: 63)

Diese theoretischen Möglichkeiten sind im konkreten Fall besonders ausgeprägt zu beobachten. Das im Zugangserschwerungsgesetz und den Verträgen formulierte Instrument Access-Blocking wird bis heute nicht angewendet. Es wurde bisher in diesem Zusammenhang keine einzige Webseite gesperrt und auch keine Sperr-Liste erstellt. Diese außergewöhnliche Situation, dass ein Gesetz verabschiedet und in Kraft ist, aber dessen Inhalt nicht angewendet wird, liegt in dieser Phase der Implementation begründet. In einer politikwissenschaftlich einmaligen und juristisch mindestens fragwürdigen Implementation des Gesetzes wurde quasi eine Nicht-Implementation festgeschrieben.

Die Ursache für diese Nicht-Implementation liegt in der Bundestagswahl 2009 und den daraus folgenden neuen Mehrheitsverhältnissen im Deutschen Bundestag. In der Regierung des 16. Deutschen Bundestages waren CDU und CSU kritiklos für das Access-Blocking und auch die SPD stimmte trotz interner Auseinandersetzungen und nach Änderungen dafür. Die neue Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP war und ist sich jedoch nicht mehr einig. In den Wahlprogrammen der Parteien haben diese entschieden, dass CDU und CSU das Vorhaben weiterhin durchführen wollen (CDU/CSU 2009: 45), die FDP war jedoch strikt gegen Access-Blocking und stattdessen für ein Löschen kinderpornografischer Inhalte (FDP 2009: 41). Nach der Bundestagswahl am 29. September 2009 mussten sich die beiden neuen Koalitionspartner also auf einen Kompromiss zwischen beiden Positionen einigen.

Dies geschah in den Koalitionsverhandlungen, die am 5. Oktober 2009 begannen. Von

einer Mahnwache der Sperr-Gegner begleitet (Meister 2009d), nahmen die dreiwöchigen Verhandlungen ihren Auftakt in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund in Berlin. Die große Delegation richtete an diesem Tag zehn Arbeitsgruppen ein, die eigenständig bestimmte Fachbereiche bearbeiten sollten. Die für diese Arbeit relevante Arbeitsgruppe „Innen, Justiz, Informationsgesellschaft“ wurde geleitet von Wolfgang Schäuble (CDU) und bestand aus 15 Mitgliedern, darunter Wolfgang Bosbach (CDU), Joachim Herrmann (CSU) sowie Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Gisela Piltz und Max Stadler (alle FDP). (Lohre/Schulz 2009)

Zehn Tage später, am 15. Oktober 2009, verkündete die Deutsche Presse-Agentur: „FDP stoppt Internetsperren“ (Teevs 2009): „Bei den Internetsperren verständigten sich die Verhandlungspartner darauf, dass das Bundeskriminalamt (BKA) zunächst versuchen soll, kinderpornografische Seiten zu löschen, statt zu sperren. Die stellvertretende FDP-Fraktionsvorsitzende Sabine Leutheusser-Schnarrenberger sagte, dies sei ein 'echter Durchbruch'. Nach einem Jahr solle der Erfolg dieser Maßnahme überprüft werden.“ (ebd.) Später sickerten genauere Informationen durch. So sollte per Anwendungserlass dem BKA untersagt werden, Sperr-Listen zu erstellen und weiterzugeben. Vielmehr solle die Behörde dafür sorgen, dass die Inhalte gelöscht werden. Diese Situation soll zunächst für ein Jahr gelten und danach der Erfolg evaluiert werden. (Freude 2009d)

Das Instrument Nichtanwendungserlass findet sich vor allem beim Bundesministerium der Finanzen und wird bereits dort heftig kritisiert. (Völker/Ardizzoni 2004) Auch in diesem Fall halten Juristen dieses Instrument für rechtswidrig: „Es handelt sich dabei um eine rechtsstaatlich äußerst fragwürdige Lösung, weil es nicht Sache der Exekutive ist, über die Anwendung eines Gesetzes zu entscheiden. Es gilt hier der Verfassungsgrundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. [...] Nachdem das BKA als Behörde an die Gesetze gebunden ist, ist es auch verpflichtet, mit Inkrafttreten des Zugangerschwerungsgesetzes nach dessen § 1 Sperrlisten zu erstellen. Ein Nichtanwendungserlass der dem BKA aufgibt, genau das nicht zu tun, ist deshalb rechtswidrig.“ (Stadler 2009) Auch der Inhaber der Lehrstuhls Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis urteilt: „Eine

Nichtanwendung des Gesetzes, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht, so Battis, sei 'hochproblematisch'. Wäre das Gesetz erst einmal ausgefertigt, könnte die Bundesregierung es allenfalls für unanwendbar erklären, 'wenn sie es für verfassungswidrig hält'.“ (Lischka 2009)

Am Tag nach der öffentlichen Verkündung dieses Ergebnisses der Koalitionsverhandlungen und damit einen Tag vor dem vereinbarten Inkrafttreten der Verträge zwischen BKA und Providern zum Access-Blocking, wandte sich die Behörde postalisch an seine Vertragspartner. Darin verkündete das BKA, auf Rücksicht auf eine Klage vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden, vorerst keine Sperr-Listen ausliefern zu wollen: „[In] Bezug auf die vorgesehene Zugangserschwerung zu kinderpornographischen Inhalten im Internet auf vertraglicher Grundlage hat das Bundesministerium des Innern im Lichte des derzeit vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden anhängigen Verfahrens und des durch eine drohende Negativentscheidung zu befürchtenden Schadens sowohl für die betroffenen Provider als auch für das BKA entschieden, auf vertraglicher Grundlage nicht in den Wirkbetrieb zu gehen. Das Zugangserschwerungsgesetz liegt dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung vor. Im Hinblick auf dessen Umsetzung bleibt der Ausgang der Koalitionsverhandlungen abzuwarten.“ (BKA 2009d)

Im Koalitionsvertrag konnte sich dann tatsächlich die FDP durchsetzen und eine Nichtanwendung des Zugangserschwerungsgesetzes für ein Jahr durchsetzen. Sowohl im Entwurf des Vertrages vom 24. Oktober 2009 (CDU/CSU/FDP 2009a) als auch in der beschlossenen und unterzeichneten Version am 26. Oktober 2009 (CDU/CSU/FDP 2009b) heißt es zum Thema Internetsperren:

Die Bekämpfung von Kindesmissbrauch und Kinderpornographie ist für uns von herausragender Bedeutung. Kinderpornographische Angebote in Kommunikationsnetzen müssen mit aller Kraft bekämpft werden. Die dauerhafte wirksame Bekämpfung des Missbrauchs von Kindern ist politische Verantwortung und rechtsstaatliches Gebot zugleich.

Wir sind uns darüber einig, dass es notwendig ist, derartige kriminelle Angebote schnellstmöglich zu löschen statt diese zu sperren. Wir werden daher zunächst für ein Jahr kinderpornographische Inhalte auf der Grundlage des Zugangserschwerungsgesetzes nicht sperren. Stattdessen werden die Polizeibehörden in enger Zusammenarbeit mit den Selbstregulierungskräften der Internetwirtschaft wie der deutschen Internetbeschwerdestelle sowie dem Providernetzwerk INHOPE die Löschung kinderpornographischer Seiten betreiben.

Nach einem Jahr werden wir dies im Hinblick auf Erfolg und Wirksamkeit evaluieren und aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse ergebnisoffen eine Neubewertung vornehmen. Vor Abschluss der Neubewertung werden weder nach dem Zugangserschwerungsgesetz noch auf Grundlage der zwischen den Providern und BKA abgeschlossenen Verträgen über Internetsperren Sperrlisten des BKA geführt oder Providern übermittelt. (CDU/CSU/FDP 2009b: 105)

Mit dieser vereinbarten „Implementation durch Nicht-Implementation“ ruhte der politische Prozess für einige Monate.

Erst nach der Unterzeichnung des Zugangserschwerungsgesetzes durch den Bundespräsidenten am 17. Februar 2010 (Bundespräsidialamt 2010a) wurde das Thema wieder akut. Um einem Inkrafttreten des Gesetzes zuvor zu kommen und die Vereinbarung im Koalitionsvertrag einzuhalten, übersendete das Bundesministerium des Innern am 19. Februar den angekündigten Nichtanwendungserlass an das Bundeskriminalamt. Im Brief von Ministerialdirektor Gerhard Schindler, Leiter der Abteilung „Öffentliche Sicherheit“ des BMI (Bundespräsidialamt 2010b) definiert er „Vorgaben“ zur „Umsetzung des ZugErschwG“ (BMI 2010b: 1). So soll das BKA seinen im Gesetz „eingeräumten Beurteilungsspielraum dahingehend zu nutzen, dass keine Aufnahme in Sperrlisten erfolgt und Zugangssperren unterbleiben.“ (ebd.: 2) Stattdessen sollen andere Staaten gebeten werden, die Inhalte zu löschen und das BKA zu benachrichtigen. „Aus diesem Grund sind weder Sperrlisten zu erstellen, noch Sperrlisten an die Internetserviceprovider zu übermitteln.“ (ebd.) Zudem soll das BKA

monatlich eine Statistik erstellen, in der die Zahl der bearbeiteten Seiten, die beteiligten Staaten sowie Erfolge und Misserfolge beim Löschen aufgelistet werden sollen. (ebd.: 2-3) Falls Löschversuche in einem Staat wiederholt fehlschlagen sollten, möchte das BMI informiert werden, um das Justizministerium bzw. das Auswärtige Amt um Unterstützung bitten zu können. (ebd.: 3)

Diese Vorgaben gelten nicht nur für das Gesetz, sondern auch für die abgeschlossenen Verträge zwischen BKA und Internet-Access-Providern. Sollten diese nicht automatisch mit Inkrafttreten des Gesetzes erlöschen, wird das BKA gebeten, diese aufzukündigen. (ebd.) Dies wurde auch getan, die Verträge mit Vodafone (Panczuk 2010), Kabel Deutschland (Gassen 2010), Deutsche Telekom (Blank 2010), HanseNet (Schaub 2010) und Telefónica o2 (Gulden 2010) wurden nach Angaben der Provider und dem BKA (Gauch 2010) gekündigt.

Eine Woche nach diesem Erlass, am 22. Februar 2010, fand im Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung statt, bei der die Petentin gegen das Zugangerschwerungsgesetz Franziska Heine ihr Anliegen vortragen durfte. (Deutscher Bundestag 2010c) Dort wurden die Positionen der relevanten politischen Akteure erneut deutlich. FDP, Linke und Grüne waren noch immer gegen das Gesetz in der existierenden Form. Die SPD-Fraktion war nach ihrer Kehrtwende am 15. Dezember 2009 (Vorwärts 2009) ebenfalls für die Aufhebung des Gesetzes. „Die CDU/CSU ist zwar derzeit in Bezug auf dieses Thema öffentlich ganz klein, ein wirkliches Umdenken scheint jedoch nicht statt gefunden zu haben.“ (Meister 2010) Die FDP war zwar nach wie vor dagegen, konnte aber gegenüber der CDU/CSU keine Aufhebung des Gesetzes durchsetzen. Daher kündigte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Max Stadler (FDP) ein neues Gesetz an, „dass die Löschung von Internetseiten mit kinderpornografischen Inhalten möglich macht.“ (Deutscher Bundestag 2010c) Damit wollte man einerseits das Zugangerschwerungsgesetz vom Tisch bekommen, ohne andererseits den Koalitionspartner zu düpiieren.

Parallel dazu reichten alle drei Oppositions-Fraktionen Gesetzesentwürfe zur Aufhebung des Zugangerschwerungsgesetzes ein. Die Linke tat dies bereits am 27.

Januar 2010 und forderte neben der Aufhebung auch noch ein Verbot des Access-Blockings. (Deutscher Bundestag 2010d) Die Grünen reichten gleich zwei Entwürfe ein, einen am 9. Februar, der später zurückgezogen wurde (Deutscher Bundestag 2010e) und einen überarbeiteten am 23. Februar (Deutscher Bundestag 2010f). Auch die SPD schlug einen Tag nach der Anhörung vor, das von ihr selbst beschlossene Gesetz wieder aufzuheben, da Access-Blocking nicht helfe, sondern nur schade (Deutscher Bundestag 2010g).

Am 25. Februar 2010 wurden diese Aufhebungsgesetze im Plenum des Deutschen Bundestages eine halbe Stunde lang in erster Beratung debattiert. (Deutscher Bundestag 2010h) Für die CDU/CSU-Fraktion verteidigten Ansgar Heveling (ebd.: 2119-2121) und Dorothee Bär (ebd.: 2126-2128) das Zugangerschwerungsgesetz und den Beschluss im Koalitionsvertrag, die Anwendung des Gesetzes für ein Jahr auszusetzen. Christian Ahrendt betonte für die FDP die Überzeugungsarbeit seiner Fraktion beim Koalitionspartner und kündigte erneut eine „Gesetzesinitiative zur Löschung kinderpornografischer Seiten“ (ebd.: 2122-2123) an. Jörn Wunderlich erläuterte für Die Linke (ebd.: 2121-2122) und Konstantin von Notz für Bündnis 90/Die Grünen (ebd.: 2123-2124), dass die jeweilige Fraktion schon während des gesamten Prozesses gegen das Gesetz gewesen sei und warben jeweils dafür, die Gesetzesentwürfe zur Aufhebung anzunehmen. Martin Dörmann erklärte für die SPD: „Es war ein Fehler, dass die Große Koalition dabei im vergangenen Jahr auch auf das Instrument der Internetsperren gesetzt hat“ (ebd.: 2124). Dadurch habe „die Politik insgesamt einen Verlust an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erlitten“ (ebd.: 2125). Deshalb ist die SPD nun nicht mehr für Access-Blocking und das Zugangerschwerungsgesetz, sondern dagegen und brachte den eigenen Gesetzentwurf zur Aufhebung des Zugangerschwerungsgesetzes ein. (ebd.) Im Anschluss wurden diese Gesetzesentwürfe ohne Widerspruch an die Ausschüsse überwiesen. (ebd.: 2128)

Das Verfahren dieser Gesetze wurde von der Bundesregierung heraus gezögert. Erst im Oktober und November 2010 fanden Anhörungen in Ausschüssen statt:

Vorher hatten es die Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP immer wieder

geschafft, mit ihrer Mehrheit den Punkt von der Tagesordnung der Ausschüsse zu nehmen. So haben sie sich auch über die parlamentarische Sommerpause retten können. Danach konnten wir auf die so genannte „10-Wochen Frist“ verweisen. Das ist eine in den Regularien des Bundestages vorgegebene Frist, die besagt, dass parlamentarische Initiativen innerhalb einer Frist von 10 Sitzungswochen nach der ersten Lesung im Bundestag in den Ausschüssen behandelt werden müssen. Hierauf konnten wir nach der parlamentarische Sommerpause verweisen. Um dann keine Voten abgeben zu müssen, was wiederum die Voraussetzung ist, die Initiative erneut in den Bundestag zu abschließenden Lesung einspeisen zu können, wurden dann die Anhörungen in den betreffenden Ausschüssen durchgeführt. (von Notz 2010)

Das Verfahren dieser Gesetzesentwürfe ist daher noch immer in der Phase der Ausschüsse. Diesen Prozess kann man auch als neue Schleife des Policy Cycle betrachten, für diese umfassende Analyse ist er allerdings noch zu wenig fortgeschritten. Eine realistische Chance auf Verabschiedung haben Gesetzesentwürfe der Opposition ohnehin nicht.

Auch einen Gesetzentwurf zur Löschung kinderpornografischer Seiten, wie er von der FPD-Fraktion angekündigt wurde, gibt es noch nicht. Kritiker bezweifeln den Nutzen eines solchen Gesetzes, da es ohnehin kein Problem gibt, kinderpornografische Inhalte in Deutschland zu löschen und bundesdeutsche Gesetze in anderen Staaten nicht durchsetzbar sind.

Das Zugangserschwerungsgesetz ist damit in der einzigartigen Situation, juristisch in Kraft zu sein aber praktisch nicht angewendet und damit implementiert zu werden. Diese Situation ist rechtlich stark umstritten. Zum einen wird wie ausgeführt kritisiert, dass die Exekutive ein von der Legislative verabschiedetes Gesetz einfach außer Kraft setzen kann. Zum anderen ist durch die Nichtanwendung des Access-Blockings niemand davon betroffen, weswegen auch niemand vor ordentlichen Gerichten dagegen Klage einreichen kann. Falls das Gesetz nach der einjährigen Aussetzung immer noch in Kraft sein sollte, ist die Frist der Einreichung einer Klage vor dem

Bundesverfassungsgericht verstrichen. Aller Voraussicht nach wird die weitere Evaluierung des Gesetzes zeigen, wie Gerichte diese Probleme bewerten werden.

4.5 Evaluierung

Mit der Verabschiedung und Umsetzung eines politischen Programms ist der Policy Cycle noch nicht vorbei. Im Zuge der Anwendung findet oft eine Evaluation der Policy statt. Durch einen Prozess der Analyse und Bewertung wird untersucht, „ob intendierte Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht werden“ (Jann/Wegrich 2003: 92). Evaluation findet „als Teil des Prozesses politischer Auseinandersetzungen 'schon immer' statt.“ (ebd.: 93) Dabei kann eine Evaluierung unmittelbar nach Verabschiedung des Programms oder auch erst Jahre oder Jahrzehnte später stattfinden. Prüfende Akteure können unter anderem Administration und Verwaltung, Wissenschaftler, Gerichte und die politische Öffentlichkeit sein. (Klatt 1986) Als Resultat können Mängel beseitigt oder erfolgreiche Programme verstärkt werden, was sich insbesondere bei Modellversuchen findet. (Jann/Wegrich 2003: 93)

Auch eine Terminierung der Policy kann Ergebnis einer politischen Evaluation sein. (ebd.: 94) Neben mangelnder Finanzierbarkeit ist der Auslöser für eine solche Beendigung eines politischen Programms oft auch ein Gelegenheitsfenster, wie beispielsweise bei einem Regierungswechsel: „Damit verbunden sind häufig politisch-ideologische Motive, die die Beendigung veranlassen, etwa die Einlösung von Wahlversprechen“. (ebd.: 94) Kann eine vollständige Terminierung nicht durchgesetzt werden, kommt es oft zu einem Policy-Wandel. (ebd.)

Ob Terminierung, Anpassung oder Ausbau: die Umsetzung der Ergebnisse aus der Evaluierungsphase ist erneut Gegenstand eines politischen Prozesses mit den entsprechenden Eigenschaften. An erster Stelle steht dabei die Problemdefinition und Thematisierung, womit der Policy Cycle erneut von vorn beginnt.

Die Evaluierung des Zugangerschwerungsgesetzes erfolgt auf politischer und juristischer Ebene. Eine erste Evaluierung des Zugangerschwerungsgesetzes wurde

bereits im Gesetzestext selbst in einem eigenen Artikel festgeschrieben: „Die Bundesregierung erstattet dem Deutschen Bundestag innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten Bericht über die Anwendung dieses Gesetzes.“ (Deutscher Bundestag 2009l: 8) Im Besonderen Teil der Begründung des Gesetzes wird ausgeführt: „Im Hinblick auf die derzeit nicht abschätzbaren Auswirkungen und Gesetzesfolgen erscheint es notwendig, dass die Anwendung des Gesetzes durch die Bundesregierung evaluiert wird. Sie soll dazu einen Bericht erstellen.“ (Deutscher Bundestag 2009d: 8) Dabei soll explizit auf die Frage eingegangen werden, ob zukünftig auch Jugendpornografie nach § 184c Strafgesetzbuch gesperrt werden soll. (ebd.) Familienministerin von der Leyen betonte in einem Interview am 26. Mai 2009: „Die Evaluierung des Gesetzes wird nicht von einem Ministerium gemacht, sondern natürlich von einem fachlichen, unabhängigen Institut.“ (Von der Leyen 2009, zitiert nach Patalong/Schmundt 2009) Weitere Details zu dieser geplanten Evaluierung sind nicht bekannt.

Mit der Nichtanwendung des Gesetzes in der Implementationsphase veränderte sich die Ausgangslage ohnehin. Das theoretische Konzept einer beabsichtigten Terminierung einer Policy, hervorgerufen durch einen Regierungswechsel als Gelegenheitsfenster, ist hier praktisch eingetreten. Nach der Bundestagswahl vereinbarten CDU/CSU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag am 26. Oktober 2009, das Gesetz zunächst ein Jahr lang nicht anzuwenden und stattdessen das BKA anzuweisen, sich auf eine Löschung der Inhalte zu konzentrieren. (CDU/CSU/FDP 2009b: 105) „Nach einem Jahr werden wir dies im Hinblick auf Erfolg und Wirksamkeit evaluieren und aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse ergebnisoffen eine Neubewertung vornehmen.“ (ebd.) Die Positionen dieser beiden Regierungs-Akteure sind dabei auch bekannt: die FDP möchte das Gesetz terminieren, die CDU/CSU-Fraktion hat jedoch ein politisches Interesse daran, das Gesetz anzuwenden.

Auch die Details dieser Evaluierung sind noch offen und sind derzeit Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Noch nicht einmal die Institution, welche die Evaluation durchführen soll, ist benannt. Neben den hier zitierten Sätzen gibt es nur einen weiteren schriftlichen Hinweis auf die Evaluierung. So steht im Gesetz, dass in

einer Evaluierung unter anderem die Erfahrungen des Expertengremiums beim BfDI einbezogen werden sollen. (Deutscher Bundestag 2009l: 8) Da es jedoch keine Sperr-Listen gibt, existiert auch dieses Gremium derzeit nicht.

Definiert sind weiterhin weder Theorie oder Methoden noch Empirie der Evaluierung. Im Nichtanwendungserlass vom BMI wird das BKA angewiesen, Erkenntnisse über das „weitere Vorgehen und dessen Wirksamkeit [...] zu sammeln. Hierzu sind Listen über erkannte und gemeldete kinderpornographische Webseiten zu führen.“ (BMI 2010b: 2) Diese Listen sollen enthalten:

- Zahl der im Vormonat getätigten Unterrichtungen anderer Staaten
- Auflistung der betroffenen Staaten (wie viele Fälle pro Staat im Monat)
- Zahl der erfolgten Rückmeldungen
- Inhalt der Rückmeldungen (in wie vielen Fällen erfolgte innerhalb welcher Frist eine Löschung?)
- BKA-seitig ermittelte Erkenntnisse über den weiteren Verbleib des als kinderpornographisch identifizierten und dem betroffenen Staat gemeldeten Inhalts. Hierzu sollte ein geregeltes Verfahren eingesetzt werden, welches vorsieht, dass in festgelegten zeitlichen Abständen ermittelt wird, ob der Inhalt auch nach Benachrichtigung des betroffenen Staates weiter unter der benannten Adresse im Internet abrufbar ist (soweit möglich auch, ob der selbe Inhalt auf eine andere Adresse im Internet umgezogen wurde)
- Zahl der monatlichen Unterrichtungen der Selbstregulierungsstellen
- Zahl der Rückmeldungen hierauf und deren Inhalt (BMI 2010b: 2)

Im Zuge einer öffentlichen Anhörung des Unterausschusses Neue Medien im Deutschen Bundestag am 25. Oktober 2010 (Deutscher Bundestag, Unterausschuss Neue Medien 2010) wurden diese Zahlen erstmals öffentlich bekannt. (BKA 2010b) Ob diese Listen die Datenbasis der Evaluation stellen, ist nicht sicher und Gegenstand von Auseinandersetzungen. Mit der Bereitstellung dieser Zahlen wurde die einflussreiche

Rolle des BKA erneut deutlich. Dass eine Bundesbehörde als politischer Akteur öffentlich für mehr eigene Kompetenzen wirbt, ist nicht ungewöhnlich. In dieser Position mit klaren eigenen Interessen auch noch die Datengrundlage für eine Entscheidung über die geforderten Befugnisse zu liefern, ist jedoch demokratietheoretisch problematisch. Diese Auffassung wird auch von mindestens zwei Fraktionen im Bundestag geteilt und ist wie viele weitere Aspekte der Evaluierung Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

Die genaue Ausgestaltung des politischen Evaluierungsprozesses und dessen Resultat ist also noch offen und wird politisch umkämpft werden.

Eine weitere Form der Evaluierung findet durch Gerichte statt. Die Organe der Judikative können Gesetze und Verordnungen interpretieren und auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüfen. Das Zugangserschwerungsgesetz wird Gegenstand von Gerichtsverfahren sein. Mindestens der Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur hat bereits angekündigt, eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht einzureichen. (Freude 2010h)

„In der (verfassungs-) rechtlichen Fachliteratur sind erhebliche Bedenken gegen die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des ZugErschwG geäußert worden“ (Hoffmann-Holland 2010: 2). Einen Überblick über diese Fachdiskussion lieferte eine öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 10. November 2010 (Deutscher Bundestag 2010i), in der die Mehrheit der anwesenden Sachverständigen das Gesetz sehr kritisch bewertete.

Schon formal bestehen grundsätzliche Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des Gesetzes, allen voran wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestritten. Das Zugangserschwerungsgesetz wurde als „Recht der Wirtschaft“ deklariert und damit federführend vom BMWi erstellt und vom Bund verabschiedet. Der Gegenstand des Gesetzes ist aber die Gefahrenabwehr und damit Teil des Polizei- und Sicherheitsrechts, das in Deutschland der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer unterliegt. (Boecker 2010: 4; Frey 2010: 15; Hoffmann-Holland 2010: 2; Schnabel 2010: 5) „Der

Kompetenztitel des Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), auf den sich das Gesetz stützt, ist nicht einschlägig, weil die geregelte Materie ausschließlich den Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts betrifft und damit in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG erstreckt sich der Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft nicht auf Vorschriften, die allein dazu dienen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen, auch wenn sie Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit haben (BVerfGE 8, 143, 149 f.; 13, 367, 371 f.; 41, 344).“ (Stadler 2010)

Von einigen Juristen wird die Korrektheit des Gesetzgebungsverfahrens kritisiert. Indem in zweiter und dritter Lesung des Deutschen Bundestages ein neues Gesetz vorgelegt wurde, sah Max Stadler (FDP) die Notwendigkeit für ein neues Gesetzgebungsverfahren. (Deutscher Bundestag 2009m: 25155)

Bemerkenswerte Übereinstimmung herrscht bei Juristen über die Bewertung des Nichtanwendungserlasses der Bundesregierung an das BKA, den Inhalt des Gesetzes zunächst nicht anzuwenden. (Boecker 2010: 2; Frey 2010: 17; Heckmann 2010: 21-23; Hoffmann-Holland 2010: 5-7) „Die aktuelle Rechtssituation im Hinblick auf die (Nicht-)Anwendung wesentlicher Teile des 'Gesetzes zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen' (Zugangserschwerungsgesetz) vom 17. Februar 2010 (BGBl. I S. 78) ist aus Rechtsgründen weder vertretbar noch länger hinnehmbar. Das verfassungsrechtlich fragwürdige Vorgehen, durch Erlass des Bundesinnenministers noch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes dem nachgeordneten Bundeskriminalamt eine 'Auslegungshilfe' zu geben, hat erstmalig ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz entgegen der Intention der dieses Gesetz beschließenden Abgeordneten praktisch in seiner wesentlichen Zielsetzung von Anfang an leerlaufen lassen.“ (Graf 2010: 2)

Vor allem aber wird das Gesetz materiell angegriffen. Das betrifft zunächst die allgemeinen rechtsstaatlichen Gebote für den Gesetzgeber. So werden mangelnde Normenklarheit und Normenbestimmtheit kritisiert. (Boecker 2010: 5; Frey 2010: 4; Heckmann 2010: 17) „Sowohl die Tatbestandsvoraussetzungen für die Aufnahme eines

Telemedienangebots durch das BKA in die Sperrliste als auch die Access-Provider treffende Verpflichtung, den Zugang zu inkriminierten Inhalten und Verweisen zu erschweren, bleiben diffus. Den Access-Providern wird es damit als Privaten in einem grundrechtssensiblen Bereich überlassen, über die Eingriffsintensität einer Maßnahme zu entscheiden. Sie hätten darüber zu entscheiden, in welchem Umfang etwa die Sperrung rechtmäßiger Inhalte als unbeabsichtigter Nebeneffekt möglich ist.“ (Frey 2010: 2) „Zudem liegt ein Verstoß gegen den sog. Wesentlichkeitsgrundsatz und damit gegen Art. 20 Abs. 3 GG vor, wonach der Gesetzgeber die für den Grundrechtseingriff wesentlichen Aspekte selbst regeln muss und nicht der Verwaltung oder gar einem Verwaltungshelfer überlassen kann.“ (Stadler 2010) Auch die Eignung wird kritisiert. (Boecker 2010: 6; Heckmann 2010: 9-12; Hoffmann-Holland 2010: 2-4) „Das Gesetz ist schon nicht geeignet, den erhofften Zweck, die Verringerung von Zugriffen auf kinderpornographische Inhalte, zu erreichen.“ (Boecker 2010: 6)

Der größte und politisch umstrittenste Kritikpunkt am Gesetz ist jedoch der Vorwurf des unverhältnismäßigen Eingriffs in mehrere Grundrechte. (Boecker 2010: 5-6; Frey 2010: 6-14; Heckmann 2010: 13-18; Schnabel 2010: 6-7) „Es liegen Eingriffe in das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit, bzw. in die allgemeine Handlungsfreiheit der Inhaltenanbieter vor. Zudem wird in die Informationsfreiheit und das Fernmeldegeheimnis der Internetnutzer eingegriffen und schließlich auch in die Berufsfreiheit der Internetzugangsprovider. Diese Eingriffe sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, insbesondere nicht verhältnismäßig. Auch ein Verstoß gegen das Zensurverbot aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz kann nicht von vorneherein ausgeschlossen werden.“ (Boecker 2010: 5-6) Vor allem die „unvermeidliche“ (Heckmann 2010: 13) versehentliche Sperrung zusätzlicher Inhalte wird als unverhältnismäßig kritisiert. (Boecker 2010: 7; Frey 2010: 4; Heckmann 2010: 13) „Das zentrale Problem der Verhältnismäßigkeit besteht allerdings in dem als 'Overblocking' bezeichneten Effekt.“ (Boecker 2010: 7)

Zum Stand dieser Arbeit fand noch keine Gerichtsverhandlung zum Zugangserschwerungsgesetz statt und wurde noch kein Gerichtsurteil gesprochen. Diese Verfahren werden jedoch aller Voraussicht nach stattfinden, wohl auch vor dem

Bundesverfassungsgericht.

Damit wird das Zugangerschwerungsgesetz sowohl politisch als auch juristisch noch evaluiert werden. Da diese Phase noch nicht abgeschlossen ist, kann sie an dieser Stelle nicht abschließend analysiert werden.

5 Fazit und Ausblick

In dieser Arbeit wurde der politische Prozess des Access-Blockings in Deutschland und dem Zugangerschwerungsgesetz analysiert. Es wurden die klassischen Fragen der Policy Analyse untersucht und beantwortet, also „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“ (Dye 1972: 1). Das politikwissenschaftliche Modell des Policy Cycle diente dafür als theoretisches Fundament, vor dessen Hintergrund der Prozess logisch strukturiert werden konnte.

Für die notwendige qualitative Forschung wurde zunächst eine Analyse öffentlicher Dokumente und Medienberichte durchgeführt. Diese stellte sich jedoch als nicht ausreichend heraus, so dass in der Folge über 60 Gespräche für diese Arbeit geführt wurden, wobei bei Einigen die Kriterien wissenschaftlicher Interviews angewendet werden konnten. Dadurch war es möglich, mit vielen direkt in den Prozess involvierten Akteuren zu sprechen und Informationen aus erster Hand zu bekommen. Die Interview-Partner aus allen relevanten Organisationen ermöglichten einen bisher unbekannten Einblick in den politischen Prozess dieses politischen Programms. Dabei war die Kooperationsbereitschaft unterschiedlich ausgeprägt und reichte von der Weitergabe bisher unveröffentlichter Dokumente und nicht zitierfähigen Hintergrundgesprächen bis zu ausweichenden Antworten und deutlichem Desinteresse an Transparenz.

Ein wesentlicher Akteur der bundesdeutschen Auseinandersetzung um Access-Blocking war und ist das Bundeskriminalamt. Bereits in den Neunziger Jahren war das BKA in erste Sperr-Versuche in Deutschland involviert, die damals jedoch wieder beendet werden mussten. Dennoch möchte diese Bundesbehörde seitdem das Instrument Access-Blocking nutzen. Der norwegischen Kriminalpolizei Kripos gelang es 2004, Access-Blocking in ihrem Land durchzusetzen, seit 2006 setzt sich auch die europäische Polizei-Kooperation COSPOL für dieses Instrument ein. Nachdem BKA-Präsident Jörg Ziercke von seinem norwegischen Kollegen Bjørn-Erik Ludvigsen deren Filter-System präsentiert bekam, forcierte er Access-Blocking auch in Deutschland. Da die Provider eine freiwillige Sperrung für rechtlich problematisch hielten, forderte Ziercke im August 2008 eine gesetzliche Regelung. Für diese Pressekonferenz lud er Julia von Weiler von

der Kinderschutz-Organisation Innocence in Danger ein, um die Dringlichkeit des Themas zu unterstreichen. Dennoch forderte Ziercke Access-Blocking nicht nur für Kinderpornografie, sondern auch für fremdenfeindliche und antisemitische Inhalte. Damit hat das BKA den politischen Prozess des Access-Blockings in Deutschland überhaupt initiiert. Bis heute setzt sich das BKA in Kooperation mit der ebenfalls sehr aktiven norwegischen Kriminalpolizei vehement für Access-Blocking ein. Wenn dieser Einsatz für mehr Kompetenzen der eigenen Behörde noch nicht heikel ist, ist auf alle Fälle die Hoheit des BKA über die Datenbasis zur weiteren Evaluation des gesamten Instruments demokratie-theoretisch fragwürdig.

In der öffentlichen Wahrnehmung war das Thema geprägt vom Schlagwort „Kinderpornografie“, dessen Bekämpfung den denkbar größten politischen Konsens aller Anliegen ausmachen dürfte. Auch wenn das Instrument Access-Blocking von BKA-Präsident Ziercke und in der weiteren Auseinandersetzung auch für weitere Inhalte über Kinderpornografie hinaus gefordert wurde, zentrierte sich der öffentliche Fokus auf dieses Konsens-Thema. Entscheidend dafür war das Engagement einiger Kinderschutz-Organisationen und dem fortan tonangebenden Familienministerium. Das BMFSFJ und die Ministerin Ursula von der Leyen vernachlässigten den Themenkomplex des sexuellen Missbrauchs von Kindern zunächst über weite Teile ihrer Legislaturperiode. Erst durch politischen Druck einiger Kinderschutz-Organisationen und den anstehenden Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen im November 2008 nahm sich das Ministerium dem Thema an. Dabei entwickelte das Ministerium keinesfalls umfassende Handlungskonzepte, sondern konzentrierte sich auf das Thema Kinderpornografie im Internet und die vermeintliche Lösung des Access-Blockings. Mit Rückendeckung der beteiligten NGOs unterstützte die deutsche Regierungsdelegation auf dem Weltkongress die tonangebenden Norweger, um Access-Blocking international im Abschlussdokument des Kongresses festzuschreiben. Fortan wurde dieses internationale Dokument als Legitimation genutzt, das Thema auch national voranzutreiben.

Dazu hievte Ministerin von der Leyen das Thema auf die öffentliche und politische Agenda. Neben Interviews veranstaltete sie im Januar 2009 eine eigene

Pressekonferenz, auf der Journalisten auch Kinderpornografie gezeigt wurde. Zur Umsetzung des Programms initiierte Sie eine Arbeitsgruppe Access-Blocking aus Internet-Access-Providern und den drei Ministerien BMFSFJ, BMI und BMWi, alle drei CDU-geführt. Dass der Koalitionspartner SPD in dieser Phase nicht eingebunden wurde, bekräftigt die Annahme, dass das Thema für die Gelegenheit („window of opportunity“) des anstehenden Bundestagswahlkampfes genutzt werden sollte. Auch Interview-Partner aus befürwortenden Kinderschutz-Organisationen wie Innocence In Danger bestätigten, dass das Gesetz ohne den anstehenden Wahlkampf wohl nicht gekommen wäre. (von Weiler 2010)

Das Access-Blocking sollte nach Vorstellung des BMFSFJ mittels Verträgen zwischen dem BKA und Providern eingeführt werden. In der Arbeitsgruppe Access-Blocking wurde über die Rechtmäßigkeit dieser Vertragslösung heftig gestritten. Das Ministerium rechnete zunächst aufgrund der Unstrittigkeit des Anliegens nicht mit nennenswertem Widerstand der Provider. Diese jedoch befürchteten erhebliche rechtliche Unsicherheiten und forderten statt Verträgen eine gesetzliche Regelung. Diese Kontroverse führte beinahe zur Eskalation. Erst als Justizministerin Brigitte Zypries den Providern zustimmte und die Vertragslösung ebenfalls als unrechtmäßig bezeichnete, änderte sich der Fokus der Arbeitsgruppe. Fortan arbeitete auch das BMFSFJ an einem Gesetz, auch wenn die Ministerin trotzdem Presse-wirksam im April 2009 einige Verträge zur Unterzeichnung brachte. Diese wurden jedoch nie angewendet und sind heute außer Kraft.

Teile der SPD rechneten damit, dass ein ordentliches Gesetzesverfahren nicht rechtzeitig vor der Sommerpause und der anstehenden Bundestagswahl abgeschlossen werden könnte. Die Zuständigkeit wurde dem Wirtschaftsministerium unterstellt, was von Juristen kritisiert wird. Unter dem ursprünglichen Wirtschaftsminister Michael Glos war diese Annahme der SPD nicht unbegründet, da er zunächst nicht viel Interesse zeigte. Der neue Minister Karl-Theodor zu Guttenberg, dessen Frau Stephanie Präsidentin von Innocence in Danger ist, legte jedoch noch am Tag des Kabinettsbeschlusses einen Gesetzentwurf zum Access-Blocking vor. In der einmonatigen Ressort-Abstimmung gab die SPD ihre ursprüngliche Kritik am Vorhaben

auf, da diese beim Thema Kinderpornografie medial nicht vermittelbar sei.

Dennoch entwickelte sich eine kritische Öffentlichkeit zum Prozess, es gründeten sich sogar eigene Interessengruppen eigens zu diesem politischen Programm. Die Kritiker teilten das Anliegen einer effektiven Bekämpfung von Kinderpornografie, sahen jedoch erhebliche Gefahren im vorgeschlagenen Access-Blocking. Vor allem befürchteten sie eine Ausweitung des Instruments auf weitere Inhalte. Statt einer Sperrung mahnten sie eine nachhaltige Entfernung der weltweit strafbaren Inhalte und eine effektive Strafverfolgung an, eine Forderung die sich durch den einflussreichen Slogan „Löschen statt Sperren“ zusammen fassen lässt. Während des Gesetzgebungsverfahrens wendeten die Kritiker eine Vielzahl an Aktionsformen an, um die Auseinandersetzung in die Öffentlichkeit zu tragen. Neben Presse- und Lobby-Arbeit war vor allem eine Petition mit über 135.000 Unterschriften erfolgreich in diesem Anliegen. Auch die Befürworter waren nicht untätig und beauftragten eine repräsentative Umfrage bei Infratest dimap, aus der sich eine große Zustimmung der Bevölkerung zum Gesetzentwurf ablesen lies. Die Kritiker konterten mit einer eigenen Umfrage beim selben Institut, in der mit anderen Fragen eine ebenso große Mehrheit ihrem Ansatz „Löschen statt Sperren“ zustimmte. Obwohl es bei diesem emotionalen Thema vorher niemand erwartete, wurde die öffentliche Auseinandersetzung also intensiv und kontrovers geführt. Und die Kritiker hatten Erfolg, bis heute wird das Access-Blocking in Deutschland nicht angewendet.

Dennoch wurde das Gesetz zunächst verabschiedet. Nunmehr begleitet von einer kritischen Öffentlichkeit, nahm das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag seinen Lauf. Die CDU/CSU war die gesamte Zeit für das Gesetz, die drei kleinen Oppositionsparteien dagegen. In der SPD existierten immer noch unterschiedliche Ansichten, dennoch unterstützte sie das Gesetz und das Verfahren. Nach einem Hintergrundgespräch mit Kritikern kam die SPD diesen mit vier Verbesserungsvorschlägen entgegen, die sie in der Folge in der Regierung durchsetzte. Darunter war die Abschaffung der Speicherung und Strafverfolgung von Aufrufen der Stopp-Seite, die Ministerin Zypries erst rein brachte, sowie das Drängen auf ein Spezialgesetz, um das Risiko einer Ausweitung auf andere Inhalte zu mindern. Die

Gegner lehnten trotzdem weiterhin die Maßnahme an sich ab, darum drehten sich auch die kontroversen Debatten in Ausschüssen sowie im Plenum des Bundestags. Das Gesetz wurde dennoch am 18. Juni 2009 mit den Stimmen der großen Koalition im Deutschen Bundestag verabschiedet. In der letzten Sitzung vor der Sommerpause und der Bundestagswahl stimmte auch der Bundesrat für das Gesetz. Mit der Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten am 17. Februar 2010 trat das Zugangserschwerungsgesetz eigentlich in Kraft.

Trotzdem wird der Inhalt des Gesetzes bis heute nicht angewendet. Nach der Bundestagswahl setzte die FDP in den Koalitionsverhandlungen im Oktober 2009 eine Aussetzung des Gesetzesinhalts durch. Statt dem Access-Blocking von Webseiten sollte das BKA ein Jahr lang „Löschen statt Sperren“. Dazu übersendete das BMI im Februar 2010 einen von der Regierung abgesegneten Nichtanwendungserlass an das BKA. Die Behörde sollte Sperr-Listen weder erstellen noch übermitteln und stattdessen die im April 2009 abgeschlossenen Verträge aufkündigen. Diese Implementation durch Nicht-Implementation ist aus policy-analytischer Perspektive spannend, aus juristischer und demokratie-theoretischer Sicht jedoch absurd. In einem einmaligen Vorgang weist die Exekutive eine nachgeordnete Behörde an, ein von der Legislative verabschiedetes und in Kraft getretenes Gesetz nicht anzuwenden. Die einhellige Meinung unter Juristen ist, dass dieser Vorgang verfassungswidrig ist und keinen Bestand haben wird. Problematisch ist jedoch auch, dass durch diese Nichtanwendung derzeit niemand betroffen ist und somit während der einjährigen Frist keine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht werden kann.

Die neuen Oppositionsparteien brachten daher Gesetzesentwürfe im Bundestag ein, die eine Aufhebung des Zugangserschwerungsgesetzes zum Ziel haben. Ein halbes Jahr nach der Verabschiedung des eigenen Gesetzes beteiligte sich auch die SPD mit einem eigenen Aufhebungsgesetz. Gesetze von der Opposition haben natürlich keine Chance, vom Bundestag verabschiedet zu werden, zudem zögert die Bundesregierung das laufende Verfahren hinaus. Ein von der neuen Bundesregierung angekündigtes eigenes Löschgesetz, welches das Zugangserschwerungsgesetz aufheben soll, existiert offiziell noch nicht. Während die FDP eine Aufhebung des Gesetzes fordert, wollen große Teile

der CDU/CSU daran festhalten. Eine Sorge der Kritiker und Hoffnung der Befürworter ist eine derzeit verhandelte EU-Richtlinie, die das Instrument Access-Blocking ebenfalls beinhaltet. Der Ausgang dieses Verfahrens wird auch die Zukunft des deutschen Prozesses maßgeblich beeinflussen.

Dieser Prozess befindet sich derzeit in der Evaluierungsphase. Entsprechend dem Übereinkommen im Koalitionsvertrag soll nach einem Jahr Nichtanwendung überprüft werden, wie gut der Ansatz „Löschen statt Sperren“ funktioniert. Details, Theorie und Methoden dieser Evaluierung sind jedoch noch nicht definiert und werden Gegenstand politischer Auseinandersetzung sein. Problematisch ist, dass der nicht neutrale Akteur BKA anscheinend die Datenbasis für diese Bewertung liefern soll. Eine weitere Evaluierung des Gesetzes wird durch Gerichte statt finden. Nicht nur gegen den evident verfassungswidrigen Nichtanwendungserlass, auch gegen Form und Inhalt des Zugangserschwerungsgesetzes melden viele Juristen rechtliche Probleme an. So hat der AK Zensur bereits eine Verfassungsbeschwerde angekündigt. Die Evaluation des Gesetzes durch Exekutive und Judikative bleibt offen und wird spannend.

Ein zentrales Ergebnis dieser Arbeit ist die entscheidende Rolle des Bundeskriminalamts im gesamten politischen Prozess des Access-Blockings in Deutschland. Mit tatkräftiger Hilfe und Unterstützung des norwegischen Pendant Kripos und dessen Superintendant Bjørn-Erik Ludvigsen setzten sich das BKA und Präsident Jörg Ziercke vehement für das Instrument Access-Blocking ein. Die Bundesbehörde war der erste Akteur in Deutschland, der das Instrument öffentlich forderte und den Prozess in Gang setzte. Seine Mitarbeiter waren in alle entscheidenden Gremien involviert und halten auch nach der öffentlichen Kontroverse an der Forderung fest. Dabei handelt das BKA als politischer Akteur in seinem eigenen Interesse, da die Erstellung und Übermittlung der Sperr-Listen von ihm selbst erfolgen soll. Dass diese Verantwortung sowohl für Löschen als auch Sperren problematisch ist, zeigt sich daran, dass die Behörden in Dänemark und Norwegen keine internationalen Löschversuche mehr unternehmen, da sie ja national Sperren können. Eine effektive Bekämpfung von Missbrauchsdocumentation im Internet wird damit sogar verhindert. Noch problematischer ist, dass das BKA als politischer Akteur mit klaren eigenen Interessen

gleichzeitig die Datenbasis für die Evaluation der Maßnahme liefern soll. Einige Fraktionen im Bundestag haben dieses Dilemma erkannt und wollen stattdessen eine wirklich unabhängige Evaluation vorschlagen.

Auch wenn das Access-Blocking für eine Vielzahl von Inhalten gefordert wurde, konzentrierte sich die öffentliche Debatte auf das Delikt Kinderpornografie, das Thema mit dem größten denkbaren gesellschaftlichen Konsens. Den wohl größten Anteil an diesem Fokus hatte das Familienministerium, auch wenn es das Thema Kindesmissbrauch ursprünglich vernachlässigte. Aber Ende 2008 machten das BMFSFJ und dessen Ministerin Ursula von der Leyen das Thema Kinderpornografie und das Instrument Access-Blocking zu ihrer Chefsache und trieben den politischen Prozess voran. Geschickt wurde öffentliche Aufmerksamkeit generiert und presse-wirksam mit Stopp-Schildern ein effektives Handeln signalisiert. Die Vermutung liegt nahe, dass das Thema im anstehenden Bundestagswahlkampf zur Gewinnung öffentlicher Unterstützung genutzt werden sollte, auch wenn diese These an dieser Stelle nicht abschließend bewertet werden kann. Sicher ist jedoch, dass der Wahlkampf eine Rolle spielte, wie Minister Schäuble auch zugegeben hat. Ob das Gesetz ohne den anstehenden Wahlkampf in dieser Form auch gekommen wäre, ist zumindest fraglich. Dafür spricht auch, dass sich das BMFSFJ im Rahmen dieser Arbeit wenig kooperativ zeigte und laut eigener Aussage das Thema heute „nicht mehr verfolgt“ (Schäfer 2010).

Trotz des erfolgreichen Framings des politischen Programms auf das emotionale und unstrittige Thema Kinderpornografie gelang es einer kritischen Öffentlichkeit, das Instrument zu kritisieren und eine gesellschaftliche Auseinandersetzung zu führen. Aus der Perspektive des Kinderschutzes ist jedes Mittel recht, diese grauenhaften Straftaten einzudämmen. Daher setzte sich eine offene Kritik am Vorhaben der Gefahr aus, Kinderpornografie zu verteidigen. Die SPD ist vor diesem medialen Druck eingeknickt, gab ihre Bedenken auf und legitimierte zunächst das Gesetzesvorhaben. Die Kritiker konnten dennoch punkten, und zwar durch einen Alternativvorschlag der noch effektiveren und weniger problematischen Bekämpfung des Problems an der Wurzel. Mit dem Slogan „Löschen statt Sperren“ lieferten die Kritiker einen Ansatz, der fortan auch politische Entscheidungsträger überzeugen konnte. Durch diese öffentliche

Mobilisierung konnte erreicht werden, dass das bereits verabschiedete Gesetz bis heute nicht angewendet wird, auch wenn das angewendete Verfahren juristisch und demokratie-theoretisch nicht haltbar ist.

Entscheidend für diesen Kurswechsel war die Bundestagswahl 2009, durch deren Ausgang die FDP eine Aussetzung des Gesetzes durchsetzen konnte. Nachdem auch die SPD ihre Position ins Gegenteil verkehrte, sind heute vier von fünf Fraktionen im Bundestag für die Aufhebung des verabschiedeten Zugangserschwerungsgesetzes. Allein die CDU/CSU hält daran fest und spielt auf Zeit, weil sie die berechtigte Hoffnung hat, dass das Instrument Access-Blocking durch eine derzeit diskutierte EU-Richtlinie wieder kommt. Die FDP spielt derzeit ebenfalls auf Zeit, weil sie als Fünf-Prozent-Partei nicht in der Position ist, gegenüber ihrem Koalitionspartner mehr als die vereinbarte Aussetzung durchsetzen zu können. Die anstehende politische und juristische Evaluierung des Gesetzes wird daher erneut stark umkämpft werden, der Ausgang bleibt ungewiss.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive bleibt zu sagen, dass die Nutzung des Policy Cycle Konzeptes für diese Arbeit die richtige Wahl war. Durch die Anwendung dieses Modells war es möglich, den Verlauf des politischen Prozesses logisch zu strukturieren, um ihn auf dieser Basis systematisch analysieren zu können. Die theoretische Kritik am Modell ist teilweise berechtigt, die Entwicklung von Alternativen zu begrüßen. Dennoch greift die gängige Kritik beim vorliegenden Fall nur teilweise. Der Policy Cycle ist in der Tat kein umfassendes theoretisches Modell zum Testen von Hypothesen. Der Ansatz dieser Arbeit war aber auch nicht deduktiv, sondern induktiv: erst nach einer intensiven Analyse des vorliegenden Prozesses sollten Schlussfolgerungen gezogen werden. Ebenso sind die einzelnen Phasen des Zyklus praktisch nicht immer eindeutig voneinander zu trennen, im vorliegenden Fall war diese Abgrenzung jedoch vorbildlich möglich. Eine besondere Stärke des Policy Cycles wird sich im betrachteten Beispiel auch erst noch zeigen. Mit der Evaluierungsphase des Gesetzes ist der politische Prozess keineswegs abgeschlossen. Ob Aufhebungsgesetz, Löschgesetz oder Umsetzung der EU-Richtlinie: Der politische Prozess des Access-Blocking in Deutschland wird weiter gehen und eine neue Schleife des Politikzyklus beschäftigen.

6 Literatur

- Almond, Gabriel (1958): Interest Groups in the Political Process. In: American Political Science Review. Jahrgang 52, Heft 1.
- Anderson, James E. (1975): Public Policymaking. New York: Praeger.
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2009a): Zahlen, Fakten und Hintergrundinformationen zum Thema Internetsperren. In: <http://blog.odem.org/2009/04/17/pressemappe-ak-zensur-2009-04-16.pdf> (Zugriff: 08.11.2010)
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2009b): Kindesmissbrauch verfolgen statt ausblenden. In: <http://blog.odem.org/2009/04/17/pressemeldung-demo-ak-zensur-2009-04-17.pdf> (Zugriff: 08.11.2010)
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2009c): Löschen statt verstecken: Es funktioniert! In: <http://ak-zensur.de/2009/05/loeschen-funktioniert.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2009d): Online-Petition gegen Internetsperren: über 16000 Unterzeichner nach einem Tag. In: <http://ak-zensur.de/2009/05/online-petition-16000.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2009e): Bürger machen Politik: Petition gegen Internetsperren erreicht 50.000 Mitzeichner in nur vier Tagen. In: <http://ak-zensur.de/2009/05/petition-50000.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2010a): Über uns. In: <http://ak-zensur.de/ueber-uns/> (Zugriff: 07.11.2010)
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2010b): Analysis of a representative example of European blacklists. In: <http://ak-zensur.de/2010/09/29/analysis-blacklists.pdf> (Zugriff: 08.11.2010)
- Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur (2010c): Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur fordert sofortige Aufhebung des Internet-Sperr-Gesetzes und kündigt Verfassungsbeschwerde an. In: <http://ak-zensur.de/2010/02/unterzeichnung.html> (Zugriff: 22.11.2010)
- Arthur, Brian William (1994): Increasing returns and path dependence in the economy.

Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Averesch, Sigrid (2009): FDP fürchtet Zensur im Internet. In:

<http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2009/0409/politik/0052/index.html> (Zugriff: 14.11.2010)

Bäcker, Matthias (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen (BT-Drucksache 16/12850).

In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1554.pdf (Zugriff: 05.06.2009)

Baier, Helmut (2004): Die Bekämpfung der Kinderpornografie auf der Ebene von Europäischer Union und Europarat. In: ZUM - Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Jahrgang 48, Heft 1. S. 39-51.

Bär, Dorothee (2009): Kampf gegen islamistischen Terror - Herausforderung für die innere Sicherheit? In: Mißfelder, Philipp (Hrsg.) (2009): Herausforderung politischer Extremismus: Unsere Demokratie festigen, Engagement stärken. In:

http://www.jungeunion.de/media/info/pages/attachments/165004_Booklet_DLT09_Onlineversion.pdf S. 68-73. (Zugriff: 08.11.2010)

Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D. (2009): Agendas and Instability in American Politics. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press.

Beck, Volker (2009): Antwort von Dr. Hermann Kues. 18.02.2009. In:

http://beckstage.volkerbeck.de/wp/wp-content/uploads/2009/03/sts_kues_180209.pdf (Zugriff: 01.11.2010)

Beckedahl, Markus (2009): Bericht von der Sperrwache in Berlin. In:

<https://www.netzpolitik.org/2009/bericht-von-der-sperrwache-in-berlin/> (Zugriff: 08.11.2010)

Bendrath, Ralf (2009): Der Kampf der Kulturen. In:

<https://www.netzpolitik.org/2009/der-kampf-der-kulturen/> (Zugriff: 07.11.2010)

Berg, Stefan/Rosenbach, Marcel (2010): Koalition plant „Löschgesetz“. Schwarz-Gelb rückt von Internetsperren ab. In:

- <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,676669,00.html> (Zugriff: 20.11.2010)
- Beyme, Klaus von (1999): Die Parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Biermann, Kai (2009a): Missbrauchsoffer gegen Netzsperrern. In: <http://www.zeit.de/online/2009/17/netzsperrern-missbrauch?page=all> (Zugriff: 07.11.2010)
- Biermann, Kai (2009b): Mehr als 90 Prozent gegen Sperrungen im Internet. In: <http://www.zeit.de/online/2009/22/netzsperrern-umfrage?page=all> (Zugriff: 08.11.2010)
- Biermann, Kai (2009c): „Jeder Schritt gegen Kinderpornografie wird begrüßt“. In: <http://www.zeit.de/online/2009/22/netzsperrern-infratest-interview?page=all> (Zugriff: 08.11.2010)
- Biermann, Kai/Wefing, Heinrich (2009): „Ihnen ist egal, was wir denken“. In: <http://www.zeit.de/online/2009/26/leyen-heine-netzsperrern?page=all> (Zugriff: 08.11.2010)
- BITKOM (2009): Stellungnahme Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. In: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1538.pdf (Zugriff: 05.06.2009)
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bleich, Holger (2009): Kinderporno-Sperren: Gesetzentwurf sieht nur Blockade außereuropäischer Webseiten vor. In: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Kinderporno-Sperren-Gesetzentwurf-sieht-nur-Blockade-aussereuropaeischer-Webseiten-vor-210295.html> (Zugriff: 14.11.2010)
- Bleich, Holger/Kossel, Axel (2009): Die Argumente für Kinderporno-Sperren laufen ins Leere. In: <http://www.heise.de/ct/artikel/Verschleierungstaktik-291986.html> (Zugriff: 08.11.2010)

- Bleisteiner, Stephan (1999): Rechtliche Verantwortlichkeit im Internet. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boecker, Dominik (2010): Stellungnahme. 08.11.2010. In:
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/03_Zugangerschwerung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Boecker.pdf (Zugriff: 28.11.2010)
- Böhning, Björn (2009): Löschen statt Sperren: Kinderpornographie wirksam bekämpfen, Internetzensur verhindern! In: <http://www.bjoern-boehning.de/2009/06/11/loschen-statt-sperren-kinderpornographie-wirksam-bekampfen-internetzensur-verhindern/> (Zugriff: 14.11.2010)
- Böllinger, Lorenz (2010): Strafrechtliche Normierung von Sexualität im Kontext der Debatte über „sexuelle Verwahrlosung.“ In: Schetsche, Michael/Schmidt, Renate-Berenike (Hrsg.) (2010): Sexuelle Verwahrlosung. Empirische Befunde - Gesellschaftliche Diskurse - Sozialethische Reflexionen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 51-66.
- Brandl, M. (2003): Zur strafrechtlichen Verantwortung bei der Nutzung des Internets. In: e & i Elektrotechnik und Informationstechnik. Jahrgang 120, Numbers 7-8. S. 230-234.
- Bund Deutscher Kriminalbeamter (2009): Stellungnahme Bund Deutscher Kriminalbeamter zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. BT-Drs. 16/12850. In:
http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1550.pdf (Zugriff: 05.06.2009)
- Bundesärztekammer (2009): Ärztetag: Kinderpornographie im Internet bekämpfen. In:
<http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=3.71.6895.7172.7501> (Zugriff: 07.11.2010)
- Bundeskriminalamt (1998): Kriminalprävention. Agenda für die Informationsveranstaltung „Bekämpfung der Kriminalität im Internet -

Möglichkeiten und Grenzen“. In:

<http://www.bka.de/vorbeugung/agenda98/agenda98.html> (Zugriff: 22.10.2010)

Bundeskriminalamt (2007a): Programm Herbsttagung 2007. „Tatort Internet - eine globale Herausforderung für die Innere Sicherheit.“ In:

http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2007/herbsttagung_2007.html (Zugriff: 23.10.2010)

Bundeskriminalamt (2007b): Kinderpornografie im Internet. Kurzfassung Vortrag.

Bjørn-Erik Ludvigsen. Leitende Funktion bei Kripos - Nationale Kriminalpolizei Norwegens. In:

http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2007/kurzfassung_ludvigsen.pdf (Zugriff: 23.10.2010)

Bundeskriminalamt (2008a): Zentralstelle. Information zur Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen (ZaRD). In:

<http://www.bka.de/profil/zentralstellen/zard.html> (Zugriff: 22.10.2010)

Bundeskriminalamt (2008b): Pressekonferenz am 27. August 2008 in Berlin. Aktuelle Entwicklungen zu Schwerer und Organisierter Kriminalität. In:

<http://www.bka.de/pressemitteilungen/2008/pm080827.html> (Zugriff: 22.10.2010)

Bundeskriminalamt (2009a): Organisationsübersicht. Stand 01. Oktober 2009. In:

http://www.bka.de/profil/bka_organigramm.pdf (Zugriff: 22.10.2010)

Bundeskriminalamt (2009b): Zentralstellen. Aufgaben der Zentralstelle

„Kinderpornografie“. In: <http://www.bka.de/profil/zentralstellen/kipo.html> (Zugriff: 22.10.2010)

Bundeskriminalamt (2009c): Stellungnahme des Bundeskriminalamtes Wiesbaden Zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in

Kommunikationsnetzen. BT-Drs. 16/12850. In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1549.pdf (Zugriff: 05.06.2009)

Bundeskriminalamt (2009d): Zugangerschwerung zu kinderpornographischen Inhalten im Internet. 16.10.2009. In: [http://blog.odem.org/download/BKA-Schreiben-](http://blog.odem.org/download/BKA-Schreiben-Aussetzung-Vertrag-2009-10-16.pdf)

[Aussetzung-Vertrag-2009-10-16.pdf](http://blog.odem.org/download/BKA-Schreiben-Aussetzung-Vertrag-2009-10-16.pdf) (Zugriff: 21.11.2010)

Bundeskriminalamt (2009e): Antrag auf Akteneinsicht nach dem

- Informationsfreiheitsgesetz (IFG). In: <http://ptrace.fefe.de/BKA-IFG-2009-05-07.pdf> (Zugriff: 29.11.2010)
- Bundeskriminalamt (2010a): Fragenkatalog zur 4. Sitzung des Unterausschusses Neue Medien am 25.10.10. In: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/darstellung_kindessmissbrauch/Stellungnahmen/Stellungnahme_BKA.pdf (Zugriff: 08.11.2010)
- Bundeskriminalamt (2010b): Zugangserschwerungsgesetz. Umsetzung der Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag. Hier: Evaluation des Prinzips "Löschen statt Sperren". In: <http://gruen-digital.de/wp-content/uploads/2010/10/monatliche-Evaluierungsberichte-BKA1.pdf> (Zugriff: 22.11.2010)
- Bundesministerium der Justiz (2009a): Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3214) geändert worden ist. In: <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html> (Zugriff: 22.09.2010)
- Bundesministerium der Justiz (2009b): Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. I S. 1226) geändert worden ist. In: http://www.gesetze-im-internet.de/bkag_1997/BJNR165010997.html (Zugriff: 22.10.2010)
- Bundesministerium der Justiz (2010): Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (Zugangserschwerungsgesetz - ZugErschwG). In: <http://www.gesetze-im-internet.de/zugerschwG/BJNR007810010.html> (Zugriff: 29.10.2010)
- Bundesministerium der Justiz (2010b): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) geändert worden ist. In: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (Zugriff: 01.11.2010)
- Bundesministerium des Innern (2010a): Struktur und Abteilungen. Aufgaben der Abteilung ÖS. In:

http://www.bmi.bund.de/cln_165/SharedDocs/StrukturAbteilungen/abteilung_oes.html?nn=109676 (Zugriff: 21.11.2010)

Bundesministerium des Innern (2010b): Zugangserschwerungsgesetz. Umsetzung der Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag. 17.02.2010. In:

<http://blog.odem.org/2010/02/19/Erlass-ZugErschwG.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (2010):

Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. In: <http://blog.odem.org/2010/02/20/Antwort--BMJ-BMI--BPraes--Internetsperren.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009a):

Bundesfamilienministerin von der Leyen will Zugang zu Kinderpornoseiten im Internet sperren lassen. In:

<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=119218.html> (Zugriff: 28.10.2010)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009b):

Organisationsplan. Stand: 19.11.2009. Az.: 103 – 1311/001.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009c): Einladung zur konstituierenden Sitzung der Arbeitsgruppe „Access-Blocking“. 16.01.2009.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009d): Pressekonferenz anlässlich der Vertragsunterzeichnung zur Zugangserschwerung kinderpornografischer Seiten im Internet. In:

<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/veranstaltungen,did=121676.html> (Zugriff: 17.04.2009)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009e): Ursula von der Leyen: „Internet-Community steht für ein Internet mit Freiheit und

Verantwortung“. In: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=126054.html> (Zugriff: 08.11.2010)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009f): Eckpunkte zur Bekämpfung von Kinderpornografie im Internet. In:

<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/kinderpornografie-kabinettt->

[eckpunkte,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](#) (Zugriff: 14.11.2010)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2008): Sachstandsbericht zum Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung. In: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Sachstandsbericht-RIO-deutsch,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 28.11.2010)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009): Grundrechtliche, telekommunikations- und telemedienrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sperrung kinderpornographischer Inhalte im Internet. In: <http://blog.odem.org/2009/02/19/finale-stellungnahme.pdf> (Zugriff: 01.11.2010)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009a): Zu Guttenberg legt Gesetzentwurf zur Bekämpfung von Kinderpornographie im Internet vor. In: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=295602.html> (Zugriff: 14.11.2010)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009b): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet. Arbeitsentwurf. Stand 25.03.2009. In: <http://blog.odem.org/2009/03/30/Arbeitsentwurf-Sperr-Gesetz-BMWI.pdf> (Zugriff: 14.11.2010)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009c): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen. In: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/entwurf-gesetzes-zur-bekaempfung-der-kinderpornographie-in-kommunikationsnetzen,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 22.04.2009)

Bundespräsidialamt (2010a): Amtliche Funktionen. In: <http://www.bundespraesident.de/Amt-und-Funktion/Wirken-im-Inland-,11047/Amtliche-Funktionen.htm> (Zugriff: 20.11.2010)

- Bundespräsidialamt (2010b): Ausfertigung des "Gesetzes zur Bekämpfung von Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen". In: <http://bundespraesident.de/Journalistenservice/Pressemitteilungen-,11107.662222/Ausfertigung-des-Gesetzes-zur-.htm> (Zugriff: 20.11.2010)
- Bundesrat (2009a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Drucksache 394/09 . In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2009/0394-09.pdf> (Zugriff: 14.11.2010)
- Bundesrat (2009b): Empfehlungen der Ausschüsse Wi - FJ - In - K zu Punkt [...] der 859. Sitzung des Bundesrates am 12. Juni 2009. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Drucksache 394/1/09. 02.06.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2009/0394-1-09.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)
- Bundesrat (2009c): Stenografischer Bericht. 859. Sitzung. 12.06.2009. Plenarprotokoll 859. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brp/859.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)
- Bundesrat (2009d): Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Drucksache 394/09 (Beschluss). 12.06.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2009/0394-09B.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)
- Bundesrat (2009e): Stenografischer Bericht. 860. Sitzung. 10.07.2009. Plenarprotokoll 860. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brp/860.pdf> (Zugriff: 20.11.2010)
- Bundesrat (2009f): Beschluss des Bundesrates. Gesetz zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Drucksache 604/09 (Beschluss). 10.07.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2009/0604-09B.pdf> (Zugriff: 20.11.2010)
- Bündnis 90/Die Grünen (2009): Bundestagswahlprogramm 2009. 10.05.2009. In: http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/295/295495.wahlprogramm_komplett_2009.pdf (Zugriff: 13.11.2010)
- Carechild (2009): Rechtsprofessor: Vertragsentwurf zur Internetfilterung ist juristisch sinnlos. In:

http://www.carechild.de/news/politik/rechtsprofessor_vertragsentwurf_zur_internetfilterung_ist_juristisch_sinnlos_563_120.html (Zugriff: 07.11.2010)

CDU/CSU (2009): Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land.

Regierungsprogramm 2009-2013. 28.06.2009. In:

<http://www.cdu.de/doc/pdfc/090628-beschluss-regierungsprogramm-cducsu.pdf>

(Zugriff: 13.11.2010)

CDU/CSU/FDP (2009a): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag

zwischen CDU, CSU und FDP. Entwurf. In: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

CDU/CSU/FDP (2009b): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag

zwischen CDU, CSU und FDP. In: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Chaos Computer Club (2009a): Chaos Computer Club veröffentlicht Vertrag zur

Internetzensur – BKA-Sperrliste soll geheim bleiben. In:

<http://dasalte.ccc.de/updates/2009/filter-pm?language=de> (Zugriff: 01.11.2010)

Chaos Computer Club (2009b): Aufstehn für ein freies Internet: Zu Besuch bei

Zensursula. In: <http://dasalte.ccc.de/updates/2009/besucht-zensursula> (Zugriff: 08.11.2010)

Christiansen, Per (2010): Das Problem der legitimen Verteilung von Ressourcen zur

Sperrung von schädlichen Inhalten im Internet. In: Klumpp, Dieter/Kubicek, Herbert/Roßnagel, Alexander/Schulz, Wolfgang (Hrsg.) (2010): Netzwelt - Wege, Werte, Wandel. Berlin: Springer. S. 179-193.

CIRCAMP (2010a): About CIRCAMP. CIRCAMP fact sheet english. In:

http://circamp.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=15:circamp-fact-sheet-english&catid=1:project&Itemid=2 (Zugriff: 23.10.2010)

CIRCAMP (2010b): About CIRCAMP. CIRCAMP overview. In:

http://circamp.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=11:circamp-overview&catid=1:project&Itemid=2 (Zugriff: 23.10.2010)

CIRCAMP (2010c): Implement the Child Sexual Abuse Anti Distribution Filter. In:

http://circamp.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=3:implement-the-child-sexual-abuse-anti-distribution-filter&catid=1:project&Itemid=2

(Zugriff: 23.10.2010)

Clauß, Ulrich/Jungholt, Thorsten (2009): „Der Dreck muss aus dem Netz“. In:

<http://www.welt.de/die-welt/article4152036/Der-Dreck-muss-aus-dem-Netz.html>

(Zugriff: 14.11.2010)

Dahlmann, Don (2009): Kinderhilfe gegen ePetition – Ein paar Hintergründe. In:

<http://www.dondahlmann.de/?p=258> (Zugriff: 08.11.2010)

Dambeck, Holger (2009): Stoppschilder im Internet - Schäuble räumt Fehler bei
Netzsperrungen ein. In:

<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,654424,00.html> (Zugriff:
28.10.2010)

DeLeon, Peter (1999): The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done?

Where Is It Going? In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (1999): Theories of the Policy
Process. Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder: Westview Press.

Denkler, Thorsten (2009): Zickenkrieg im Kabinett. In:

[http://www.sueddeutsche.de/politik/gesetz-gegen-kinderpornographie-
zickenkrieg-im-kabinett-1.401333](http://www.sueddeutsche.de/politik/gesetz-gegen-kinderpornographie-zickenkrieg-im-kabinett-1.401333) (Zugriff: 15.11.2010)

Der Bundespräsident Horst Köhler et al. (2010): Gesetz zur Bekämpfung der
Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. In: Bundesanzeiger Verlag (2010)

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2010 Teil I Nr. 6, ausgegeben zu Bonn am 22.

Februar 2010. In: <http://www.bgbl.de/Xaver/media.xav?>

[bk=Bundesanzeiger_BGBl&name=bgbl%2FBundesgesetzblatt%20Teil%20I
%2F2010%2FNr.%206%20vom%2022.02.2010%2Fbgbl110s0078.pdf](http://www.bgbl.de/Xaver/media.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBl&name=bgbl%2FBundesgesetzblatt%20Teil%20I%2F2010%2FNr.%206%20vom%2022.02.2010%2Fbgbl110s0078.pdf) (Zugriff:
20.11.2010) S. 78-80.

Der Rat der Europäischen Union (2000): Beschluß des Rates vom 29. Mai 2000 zur

Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet. In: Amtsblatt Nr. L 138.

09.06.2000. S. 1-4. In: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?
uri=CELEX:32000D0375:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0375:DE:HTML) (Zugriff: 24.09.2010)

Der Rat der Europäischen Union (2004): Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom
22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und
der Kinderpornografie. In Amtsblatt Nr. L 013. 20.01.2004. S. 44-48. In:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?>

[uri=CELEX:32004F0068:DE:HTML](#) (Zugriff: 24.09.2010)

Deutsche Kinderhilfe e.V. (2009a): Die Internet-Lobby macht mobil. In:

<http://www.kinderhilfe.de/presse/2009/03/1058.php> (Zugriff: 07.11.2010)

Deutsche Kinderhilfe e.V. (2009b): Erfolgreicher Auftakt der Kampagne „Stop! – Meine Stimme gegen Kinder“pornographie“ im Internet“. In:

<http://www.kinderhilfe.de/presse/2009/05/1394.php> (Zugriff: 08.11.2010)

Deutscher Bundestag (2009a): Kleine Anfrage. Sperrung von Webseiten mit kinderpornographischem Inhalt. Drucksache 16/13245. 27.05.2009. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/132/1613245.pdf> (Zugriff: 24.09.2010)

Deutscher Bundestag (2009b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Sperrung von Webseiten mit kinderpornographischem Inhalt. Drucksache 16/13245. Drucksache 16/13347. 15.06.2009. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/133/1613347.pdf> (Zugriff: 24.09.2010)

Deutscher Bundestag (2009c): Unterausschuss Neue Medien (22). Wortprotokoll. 24. Sitzung. Protokoll Nr. 16/24. In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a22/a22_nm/oeffentliche_Sitzungen/a22_ua_nm_to24/Protokoll.pdf (Zugriff: 14.03.2009)

Deutscher Bundestag (2009d): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Drucksache 16/12850. 05.05.2009. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/128/1612850.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)

Deutscher Bundestag (2009e): Stenografischer Bericht. 219. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 6. Mai 2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16219.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)

Deutscher Bundestag (2009f): Ausschuss für Wirtschaft und Technologie.

Wortprotokoll. 96. Sitzung. Protokoll Nr. 16/96. In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Protokoll/Protokoll.pdf (Zugriff: 26.06.2009)

Deutscher Bundestag (2009g): Kleine Anfrage [...] der Fraktion der FDP. Drucksache 16/13245. 27.05.2009. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/132/1613245.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)

- Deutscher Bundestag (2009h): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christoph Waitz, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Gisela Piltz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 16/13245. Drucksache 16/13347. 15.06.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/133/1613347.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)
- Deutscher Bundestag (2009i): Stenografischer Bericht. 224. Sitzung. Plenarprotokoll 16/224. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16224.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)
- Deutscher Bundestag (2009j): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Drucksache 16/13125. 25.05.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/131/1613125.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)
- Deutscher Bundestag (2009k): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Drucksache 16/13125. Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung. Drucksache 16/13385. 12.06.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/133/1613385.pdf> (Zugriff: 15.11.2010)
- Deutscher Bundestag (2009l): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss). Drucksache 16/13411. 17.06.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/134/1613411.pdf> (Zugriff: 17.11.2010)
- Deutscher Bundestag (2009m): Stenografischer Bericht. 227. Sitzung. 18.06.2009. Plenarprotokoll 16/227. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16227.pdf> (Zugriff: 20.11.2010)
- Deutscher Bundestag (2009n): Entschließungsantrag der Fraktion der FDP zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der Bundesregierung. Drucksache 16/13469. 17.06.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/134/1613469.pdf> (Zugriff: 18.11.2010)
- Deutscher Bundestag (2009o): Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der Bundesregierung. Drucksache 16/13470. 17.06.2009. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/134/1613470.pdf> (Zugriff:

18.11.2010)

Deutscher Bundestag (2009p): Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der Bundesregierung. Drucksache 16/13471. 17.06.2009. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/134/1613471.pdf> (Zugriff: 18.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010a): Petitionen. Hilfe und Hinweise. In:

<https://epetitionen.bundestag.de/?action=faq> (Zugriff: 08.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010b): Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2010. In:

<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/Docs/PetJahresbericht2010.pdf> (Zugriff: 08.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010c): Anhörung Internetsperren. „Löschen vor sperren“. In:

http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/28679177_kw08_petitionen/ (Zugriff: 21.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010d): Gesetzentwurf [...] der Fraktion DIE LINKE.

Drucksache 17/646. 27.01.2010. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700646.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010e): Gesetzentwurf [...] der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 17/661. 09.02.2010. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700661.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010f): Gesetzentwurf [...] der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 17/772. 23.02.2010. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/007/1700772.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010g): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Drucksache

17/776. 23.02.2010. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/007/1700776.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010h): Stenografischer Bericht. 24. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 25. Februar 2010. Plenarprotokoll 17/24. In:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17024.pdf> (Zugriff: 21.11.2010)

Deutscher Bundestag (2010i): Mitteilung. Die 29. Sitzung des Rechtsausschusses findet statt am Mittwoch, dem 10. November 2010, 14.00 Uhr. 03.11.2010. In:

http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/03_Zugangserschwerung/03_Tagesordnung.pdf (Zugriff: 21.11.2010)

Deutscher Bundestag, Unterausschuss Neue Medien (2009): Tagesordnung. 24. Sitzung. 05.02.2009. In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a22/a22_nm/tagesordnung/a22_uanm_to24.pdf (Zugriff: 14.03.2009)

Deutscher Bundestag, Unterausschuss Neue Medien (2010): Tagesordnung. 4. Sitzung. 25.10.2010. In:

http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/tagesordnung/ua_archiv_to/a22_uanm_to4.pdf (Zugriff: 22.11.2010)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2009): Stellungnahme Zum Thema:

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen (BT-Drs. 16/12850, gleichlautend mit Regierungsentwurf BR-Drs. 394/09 E061). In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1541.pdf (Zugriff: 05.06.2009)

Deutscher Kinderschutzbund, Deutsches Kinderhilfswerk, ECPAT Deutschland, Innocence in Danger e.V., Save the Children Deutschland, UNICEF Deutschland (2009): Gemeinsame Stellungnahme der Kinderrechtsorganisationen zur Debatte um die Sperrung von kinderpornografischen Internetseiten. In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1551.pdf (Zugriff: 05.06.2009)

Die Linke (2009): Konsequent sozial. Für Demokratie und Frieden.

Bundestagswahlprogramm 2009. 21.06.2009. In: http://die-linke.de/fileadmin/download/wahlen/pdf/485516_LinkePV_LWP_BTW09.pdf (Zugriff: 13.11.2010)

Dietrich, Heike (2009): Anzeige gegen Ursula von der Leyen eingestellt. In:

<http://www.welt.de/regionales/berlin/article3693569/Anzeige-gegen-Ursula-von-der-Leyen-eingestellt.html> (Zugriff: 28.10.2010)

Donnerhacke, Lutz (2009a): Woher wissen sie, was sie tun?

<http://blog.odem.org/2009/05/quellenanalyse.html> (Zugriff: 08.11.2010)

- Donnerhacke, Lutz (2009b): Von der Leyens unseriöse Argumentation. In:
<http://www.zeit.de/online/2009/20/kinderpornografie-fakten?page=all> (Zugriff:
 08.11.2010)
- Döring, Nicola (2010): Internet Sexualities. In: Hunsinger, Jeremy/Klastrup,
 Lisbeth/Allen, Matthew (2010): International Handbook of Internet Research.
 Berlin: Springer. S.171-186.
- Drewes, Detlef (2003): Pädosexuelle Netzwerke im Internet. In: Braun,
 Gisela/Hasebrink, Marianne/Huxoll, Martina (Hg.) (2003): Pädosexualität ist
 Gewalt. (Wie) Kann Jugendhilfe schützen? Weinheim: Beltz. S. 150-160.
- Dritter Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen (2008):
 Erklärung und Aktionsaufruf (Call for Action) von Rio de Janeiro zur Prävention
 und Unterbindung sexueller Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen. In:
[http://www.ecpat.de/fileadmin/dokumente/090615-
 Kongressabschlussdokument.doc](http://www.ecpat.de/fileadmin/dokumente/090615-Kongressabschlussdokument.doc) (Zugriff: 28.11.2010)
- Dye, Thomas R. (1972): Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- eco (2009): Stellungnahme Entwurf des Gesetzes zur Bekämpfung der
 Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen (BT Drucksache 16/12850). In:
[http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungn
 ahmen/16_9_1542.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1542.pdf) (Zugriff: 05.06.2009)
- Eichhorn, Wolfgang (2005): Agenda-Setting-Prozesse. Eine theoretische Analyse
 individueller und gesellschaftlicher Themenstrukturierung. München: Fischer.
- Elsner, Klaus (2008): Ist der Konsum von Kinderpornografie ein Prädiktor für reale
 sexuelle Missbrauchsdelikte an Kindern? In: Forensische Psychiatrie,
 Psychologie, Kriminologie. Jahrgang 2, Heft 2. S. 65-66.
- Europäische Kommission (2009): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur
 Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von
 Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses
 2004/68/JI des Rates {SEK(2009) 355} {SEK(2009) 356}. KOM/2009/0135
 endg. CNS 2009/0049. In: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?
 uri=COM:2009:0135:FIN:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0135:FIN:DE:HTML) (Zugriff: 29.10.2010)
- Europäische Kommission (2010): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen

- Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates. KOM/2010/0094 endg. COD 2010/0064. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0094:FIN:DE:HTML> (Zugriff: 29.10.2010)
- Europarat (2001): Übereinkommen über Computerkriminalität. In: <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/185.htm> (Zugriff: 24.09.2010)
- European Financial Coalition (2010): 14 months on: A combined report from the European Financial Coalition. An intelligence assessment on the commercial distribution of child sexual abuse images. In: http://www.ceop.police.uk/Documents/EFC%20Strat%20Asses2010_080910b%20FINAL.pdf (Zugriff: 04.10.2010)
- Europol (2008): CIRCAMP - COSPOL Internet Related Child Abusive Material Project. In: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=InternetRelatedChildAbusiveMaterialProject> (Zugriff: 23.10.2010)
- Faulstich, Werner (1994): Die Kultur der Pornographie: Kleine Einführung in Geschichte, Medien, Ästhetik, Markt und Bedeutung. Bardowick: Wissenschaftler-Verlag.
- Federrath, Hannes (2009): Öffentliches Expertengespräch des Unterausschusses Neue Medien des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages zu den rechtlichen und technischen Möglichkeiten und Grenzen von Sperrungsverfügungen kinderpornographischer Inhalte im Internet. In: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a22/a22_nm/oeffentliche_Sitzungen/a22_uam_nm_to24/Stellungnahmen/Federrath.pdf (Zugriff: 12.02.2009)
- Fiehl, Heinz (1998): Bekämpfungssituation aus der Sicht der Polizei. In: http://www.bka.de/vorbeugung/agenda98/vortrag_fiehl.doc (Zugriff: 22.10.2010)
- Focus (1996): Strafbare Inhalte im Internet: Regierung plant keine Zugangsbeschränkungen. In: <http://www.focus.de/E/El/EIW/eiw.htm> (Zugriff: 14.09.1996)
- Förster, Andreas (2007): BKA plant Filter gegen Kinder pornos. In:

- <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2007/1123/politik/0040/index.html> (Zugriff: 23.10.2010)
- Freie Demokratische Partei (2009): Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009. 17.05.2009. In: http://www.deutschlandprogramm.de/files/653/Deutschlandprogramm09_Endfassung.PDF (Zugriff: 13.11.2010)
- Freude, Alvar (2009a): Keine Diskussion über Sinn und Unsinn von Internet-Sperren. In: <http://blog.odem.org/2009/02/keine-diskussion-internet-sperren.html> (Zugriff: 01.11.2010)
- Freude, Alvar (2009b): Familienministerium will Sperren ohne gesetzliche Grundlage. In: <http://blog.odem.org/2009/02/sperren-ohne-gesetz.html> (Zugriff: 01.11.2010)
- Freude, Alvar (2009c): Die Bundesregierung hat keine Kenntnis, will aber sperren. In: <http://blog.odem.org/2009/06/bundesregierung-keine-kenntnis.html> (Zugriff: 15.11.2010)
- Freude, Alvar (2009d): Internet-Sperren ausgesetzt oder nur Mogelpackung? In: <http://blog.odem.org/2009/10/keine-sperren.html> (Zugriff: 21.11.2010)
- Frey, Dieter (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen (BT-Drucksache 16/12850). In: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1546.pdf (Zugriff: 05.06.2009)
- Frey, Dieter (2010): Stellungnahme. Aktenzeichen: (10)K866. In: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/03_Zugangschwerung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Frey.pdf (Zugriff: 28.11.2010)
- Frigelj, Kristian (2008): Geschäfte unter dem Mantel der guten Taten? In: http://www.welt.de/politik/article1874875/Geschaefte_unter_dem_Mantel_der_guten_Taten.html (Zugriff: 08.11.2010)
- Gathmann, Florian (2009): Datenschützer zum Internet-Sperrgesetz. „Da wurde mit sehr heißer Nadel gestrickt“. In: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-631014.html> (Zugriff: 20.11.2010)

- Gaugele, Jochen/Kammholz, Karsten (2009): Schavan will Gewalt-Seiten im Internet blockieren. In:
<http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article163161/Schavan-will-Gewalt-Seiten-im-Internet-blockieren.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Gaugele, Jochen/Röttger, Maïke (2008): „Kinderseelen werden zerfetzt“. In:
<http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article952422/Kinderseelen-werden-zerfetzt.html> (Zugriff: 28.10.2010)
- Gaugele, Jochen/Röttger, Maïke (2009): Kampf gegen Schmutz im Internet wird verschärft. In: <http://www.abendblatt.de/politik/article1120772/Kampf-gegen-Schmutz-im-Internet-wird-verschaerft.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Generalbundesanwalt beim BGH (1998): Eingestelltes Ermittlungsverfahren gegen Internet-Provider. Az.: 2 BJ 104/96-4. In:
<http://www.jurpc.de/rechtspr/19980017.htm> (Zugriff: 22.10.2010)
- Gercke, Marco (2000): Rechtswidrige Inhalte im Internet. Eine Diskussion ausgewählter Problemfelder des Internet-Strafrechts unter Berücksichtigung strafprozessualer Aspekte. Norderstedt: Books on Demand.
- Gercke, Marco (2008): Die Bekämpfung der Internetkriminalität als Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden. In: Multimedia und Recht. Jahrgang 11, Heft 5. S. 291-298.
- Gesellschaft für Informatik e.V. (2009): Statt Internetsperren Kinderpornografie ernsthaft verfolgen. In: <http://www.gi-ev.de/presse/pressemitteilungen-2009/pressemitteilung-vom-18-mai-2009.html> (Zugriff: 07.11.2010)
- Gewerkschaft der Polizei Bundesvorstand (2008): Kinderpornografie ist allein mit Gesetzen nicht zu bekämpfen. In:
<http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/ID/908F23780DA5428AC12574B200426771>
 (Zugriff: 07.11.2010)
- Google (2010): Google Public DNS. In: <https://code.google.com/speed/public-dns/>
 (Zugriff: 29.11.2010)
- Graf, Jürgen-Peter (2009): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages am 27. Mai 2009 in Berlin. In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1555.pdf (Zugriff: 05.06.2009)

Graf, Jürgen-Peter (2010): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 10. November 2010 in Berlin.

In:

http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/03_Zugangerschwerung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Graf.pdf (Zugriff:

28.11.2010)

Graf, Mark/Dittmann, Volker (2009): Konsumenten illegaler Internet-Pornographie - psychische Auffälligkeiten und Risiken der Straffälligkeit. In: Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie. Jahrgang 3, Heft 2. S. 99-106.

Gropp, Walter (2007): Besitzdelikte und periphere Beteiligung. Zur Strafbarkeit der Beteiligung an Musiktaschbörsen und des Besitzes von Kinderpornographie. In: Dannecker, Gerhard (Hrsg.) (2007): Festschrift für Harro Otto. Köln: Carl Heymanns Verlag. S. 249-263.

Günter, Thomas (2008): Mehr Rücksicht auf Kinder und Jugendliche im Internet. In: http://www.kriminalpolizei.de/articles,mehr_ruecksicht_auf_kinder_und_jugendliche_im_internet,1,207.htm (Zugriff: 29.11.2010)

Günther, Manuel (2010): Spontandemo gegen Netzsperrern vor Schloss Bellevue in Berlin. In: <https://zivilschein.wordpress.com/2010/02/18/spontandemo-gegen-netzsperrern-vor-schloss-bellevue-in-berlin/> (Zugriff: 08.11.2010)

Haase, Martin (2010): Persönliches Interview, geführt vom Verfasser. 23.08.2010. Berlin.

Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Harms, Sven (2003): Ist das „bloße“ Anschauen von kinderpornographischen Bildern im Internet nach geltendem Recht strafbar? In: NStZ - Neue Zeitschrift für Strafrecht. Jahrgang 23, Heft 12. S. 646-650.

Hebestreit, Steffen (2009): Im Ermessen der Staatsanwälte. In: <http://www.fr-online.de/politik/im-ermessen-der-staatsanwaelte/-/1472596/3394046/-/index.html> (Zugriff: 14.11.2010)

- Heckmann, Dirk (2010): Gutachterliche Stellungnahme. 08.11.2010. In:
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/03_Zugangerschwerung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Heckmann.pdf (Zugriff: 28.11.2010)
- Heine, Franziska (2009): Petition: Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten vom 22.04.2009. In: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=3860> (Zugriff: 08.11.2010)
- Helmers, Sabine (1997): Gewitterwolken am Netzhorizont. Neue Blockademaßnahmen gegen XS4ALL. In: Der Spiegel. Jahrgang 1997, Heft 17.
- Hertzfeldt, Eva (2009): Philologenverband fordert generelle Indizierung von „Pro-Ana“- und „Pro-Mia“-Seiten als jugendgefährdend! In:
[http://www.dphv.de/index.php?id=20&tx_ttnews\[tt_news\]=230&cHash=64af4810a6](http://www.dphv.de/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=230&cHash=64af4810a6) (Zugriff: 08.11.2010)
- Herzig, Sabine (2008): Ergebniszusammenfassung des Workshops „Bilanzierung des Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“, 27. Juni 2008 in München. In:
<http://www.dji.de/izkk/Ergebniszusammenfassung.pdf> (Zugriff: 28.11.2010)
- Hesselbarth, Marie-Claire/Haag, Torsten (2004): Kinderpornografie. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Hoffmann-Holland, Klaus (2010): Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages. In:
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/03_Zugangerschwerung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Hoffmann-Holland.pdf (Zugriff: 28.11.2010)
- Holznagel, Bernd/Krone, Daniel (2006): Strategien zur Bekämpfung illegaler Inhalte im Internet. In: Klumpp, Dieter/Kubicek, Herbert/Roßnagel, Alexander/Schulz, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Medien, Ordnung und Innovation. Berlin: Springer. S. 383-395.
- Infratest dimap (2009a): Mehrheit befürwortet Sperrung kinderpornografischer Seiten. In: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/mehrheit-befuerwortet-sperrung->

[kinderpornografischer-seiten/](#) (Zugriff: 08.11.2010)

Infratest dimap (2009b): Klare Mehrheit für Sanktionierung von Kinderpornographie im Internet. In: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/klare-mehrheit-fuer-sanktionierung-von-kinderpornographie-im-internet/> (Zugriff: 08.11.2010)

Innocence in Danger (2008): Statement „Innocence in Danger e.V.“ anlässlich der Pressekonferenz des BKA am 27. August 2008. In: http://www.innocenceindanger.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Pressemitteilungen/Statement_Innocence_in_Danger_e.V._an%C3%A4sslich_der_BKA_Pressekonferenz_am_27.08.2008.pdf (Zugriff: 24.09.2010)

Innocence in Danger (2009a): Innocence in Danger. In: <http://www.innocenceindanger.de/innocence-in-danger/> (Zugriff: 24.09.2010)

Innocence in Danger (2009b): Vorstand Innocence in Danger e.V. In: <http://www.innocenceindanger.de/innocence-in-danger/verein/vorstand-und-team/> (Zugriff: 24.09.2010)

Innocence in Danger (2009c): Jahresbericht 2008. In: http://www.innocenceindanger.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Jahresberichte/Jahresbericht_2008.pdf (Zugriff: 24.09.2010)

Institut für Demoskopie Allensbach (2009): Gesetzesvorhaben zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet. Einstellungen der Bevölkerung im Juni 2009. In: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Pressestelle/Pdf-Anlagen/kinderpornografie-umfrage-allensbach.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 08.11.2010)

International Centre for Missing & Exploited Children (2008): Child Pornography: Model Legislation & Global Review. Fifth Edition. In: http://www.missingkids.com/en_US/documents/CP_Legislation_Report.pdf (Zugriff: 23.09.2010)

International Centre for Missing & Exploited Children (2010): Child Pornography: Model Legislation & Global Review. Sixth Edition. In:

http://icmec.org/en_X1/icmec_publications/English_6th_Edition_FINAL_.pdf

(Zugriff: 23.09.2010)

Interpol (2007): Legislation of INTERPOL member states on sexual offences against children. In: <http://www.interpol.int/Public/Children/SexualAbuse/NationalLaws/> (Zugriff: 15.09.2010.)

Interpol (2010): Blocking access to child abuse material. In: <http://www.interpol.int/Public/THBInternetAccessBlocking/> (Zugriff: 29.11.2010)

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Janning, Frank/Toens, Katrin (2008): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jeuck, Sebastian (2009): Petition: Kinder- und Jugendhilfe - Kinderpornografie im Internet vom 17.03.2009. In: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=3293> (Zugriff: 08.11.2010)

Jones, Charles O. (1970): An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont: Duxbury Press.

Jungholt, Thorsten (2009): Wie der Kampf gegen Kinderpornos funktioniert. In: <http://www.welt.de/politik/article3444259/Wie-der-Kampf-gegen-Kinderpornos-funktioniert.html> (Zugriff: 24.09.2010)

Keller, Rainer (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kingdon, John W. (1984): Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown and Company.

Klatt, Hartmut (1986): Verwaltungskontrolle durch das Parlament. In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (1986): Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik. Stuttgart: Kohlhammer. S. 92-114.

Klein, Torsten (2009a): Medienrechtsforum: Streit um Web-Sperren. In: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Medienrechtsforum-Streit-um-Web-Sperren-215263.html> (Zugriff: 08.11.2010)

- Kleinz, Torsten (2009b): Medienrechtsforum: Forderungen nach Ausweitung von Internetsperren. In: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Medienrechtsforum-Forderungen-nach-Ausweitung-von-Internetsperren-215603.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Kleinz, Torsten (2010): Auf der Suche nach den Verbreitungswegen der Kinderpornografie. In: <http://www.zeit.de/digital/internet/2010-11/kinderpornografie-whiteIT-schuenemann> (Zugriff: 29.11.2010)
- König, Sabine (2004): Kinderpornografie im Internet. Eine Untersuchung der deutschen Rechtslage unter besonderer Berücksichtigung des Internationalen Strafrechts. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Krause-Akelbein, Juliane (2009): Weblogs als 5. Gewalt im Staat. Überprüfung der Agenda Setting-Hypothese anhand der Berichterstattung in Printmedien und Weblogs am Beispiel der Bekämpfung von Kinderpornographie im Internet. In: <http://www.netzpolitik.org/wp-upload/Bachelor-Arbeit.pdf> (Zugriff: 05.12.2010)
- Krempl, Stefan (2008): BKA fordert Sperrung kinderpornographischer Webseiten. In: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/BKA-fordert-Sperrung-kinderpornographischer-Webseiten-Update-200322.html> (Zugriff: 24.09.2010)
- Krempl, Stefan (2009a): Ausweitung der Web-Sperren auf Hasspropaganda gefordert. In: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Ausweitung-der-Web-Sperren-auf-Hasspropaganda-gefordert-6147.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Krempl, Stefan (2009b): Filmindustrie fordert Maßnahmen gegen Verlinkung illegaler Streaming-Seiten. In: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Filmindustrie-fordert-Massnahmen-gegen-Verlinkung-illegaler-Streaming-Seiten-849096.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Krempl, Stefan (2009c): Familienministerium hält an Zahlen zur Verbreitung von Kinderpornographie fest. In: <http://www.heise.de/ct/meldung/Familienministerium-haelt-an-Zahlen-zur-Verbreitung-von-Kinderpornographie-fest-6237.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Krempl, Stefan (2009d): Familienministerin kämpft an allen Fronten für Kinderporno-Sperren. In: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Familienministerin-kaempft-an-allen-Fronten-fuer-Kinderporno-Sperren-195180.html> (Zugriff: 08.11.2010)

17.11.2010)

- Kuhnen, Korinna (2007): Kinderpornographie und Internet. Medium als Wegbereiter für das (pädo-)sexuelle Interesse am Kind? Göttingen: Hogrefe-Verlag.
- Kuhnen, Korinna (2009): Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen (BT Drucksache 16/12850). In: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1545.pdf (Zugriff: 05.06.2009)
- Lachmayer, Konrad/Bauer, Lukas (2008): Praxiswörterbuch Europarecht. Wien: SpringerWienNewYork.
- Landau, Dirk (2009): STOPP! Hier gibt es auch keine Kinder pornos - aber korrekte Zahlen. In: <http://www.dlandau.de/pornoillegal.html> (Zugriff: 23.09.2010)
- Lasswell, Harold D. (1956): The Decision Process. Seven Categories of functional Analysis. College Park: MD.
- Leyendecker, Kirsten (2008): Hintergrundpapier zur Konferenz „Kinder sind unverkäuflich!“. 10. Juni 2008, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Lischka, Konrad (2009): Internetsperren. Köhler verweigert Unterschrift fürs Filtergesetz. In: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,663980,00.html> (Zugriff: 10.11.2010)
- Lohre, Matthias/Schulz, Daniel (2009): Bürgerrechte in den Koalitionsverhandlungen. Die Chance der Liberalen. In: <https://www.taz.de/1/politik/schwerpunkt-ueberwachung/artikel/1/die-chance-der-liberalen/> (Zugriff: 21.11.2010)
- Lorenz-Meyer, Lorenz (1996): Deutschland im Herbst. Staatsanwälte drohen Internet-Service-Providern mit der Terrorismus-Keule. In: Der Spiegel. Jahrgang 1996, Heft 37.
- Lückerath, Thomas (2009): Rüttgers Liebeserklärung: Sentimentalität statt Argumente. In: http://www.dwld.de/story/21477/rttgers_liebeserklrung_sentimentalitt_statt_argumente/ (Zugriff: 08.11.2010)
- Lutz, Martin (2010): BKA-Chef fordert Rückkehr zu Internetsperren. In: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article9327820/BKA-Chef-fordert->

- [Rueckkehr-zu-Internetsperren.html](#) (Zugriff: 08.11.2010)
- Maass, Klaus-Eckart (1997): Information des DFN-Vereins zur Sperrung des Zugangs über das Internet zu Texten, die für eine terroristische Vereinigung werben. In: <http://www.dfn.de/dfn/sperrung.html> (Zugriff: 05.07.1997)
- Marberth-Kubicki, Annette (2009): Der Beginn der Internet-Zensur. Zugangssperren durch Access-Provider. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW). Jahrgang 2009, Heft 25. S. 1792-1796.
- Maurer, Jürgen (2009): Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum GEsetz zur Bekämpfung der Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen am 27.05.2009. In: <http://blog.odem.org/2010/01/30/bka-antwort-spd-bulmahn.pdf> (Zugriff: 08.11.2010)
- Mayer, Patrick (1999): Bekämpfung der Kriminalität im Internet - Möglichkeiten und Grenzen. Informationsveranstaltung des Bundeskriminalamtes (BKA), Wiesbaden am 14. und 15.12.1998. In: <http://www.artikel5.de/artikel/bka-konferenz.html> (Zugriff: 22.10.2010)
- Mayntz, Renate (1977): Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Die Verwaltung. Jahrgang 1, Heft 1. S. 55 ff.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1977): Policy-making in the German federal bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.
- McIntyre, Thomas J. (2010): Blocking child pornography on the Internet: European Union developments. In: International Review of Law, Computers and Technology. Jahrgang 24, Heft 3. S. 209-221.
- McNamee, Joe (2004): The Role of International Law in Combating Online Child Pornography. In: <http://www.scribd.com/doc/6108727/International-Legal-Aspects-of-Child-Abuse-Images> (Zugriff: 13.08.2010)
- McNamee, Joe (2006): Should Reporting-based Human Rights Treaties Be Considered „Binding International Law“? In: <http://www.scribd.com/doc/8608655/Dissertation> (Zugriff: 13.08.2010)

- Mehldau, Matthias (2009): Mahnwache am Freitag: Keine AScheuklappen fürs Netz!
In: <https://www.netzpolitik.org/2009/mahnwache-am-freitag-keine-scheuklappen-fuers-netz/> (Zugriff: 08.11.2010)
- Meister, Andre (2008): Vorratsdatenspeicherung und gesellschaftliche Kontroverse. In:
http://amor.cms.hu-berlin.de/~meistera/Bachelor_Meister_Vorratsdatenspeicherung.pdf (Zugriff: 07.11.2010)
- Meister, Andre (2009a): Von der Leyen und Indien: Antwort der Botschaft. In:
<https://www.netzpolitik.org/2009/von-der-leyen-und-indien-antwort-der-botschaft/>
(Zugriff: 08.11.2010)
- Meister, Andre (2009b): Anhörung im Bundestag: Internet-Zensur freiwillig oder per Gesetz? In: <https://www.netzpolitik.org/2009/anhoerung-im-bundestag-internet-zensur-freiwillig-oder-per-gesetz/> (Zugriff: 14.11.2010)
- Meister, Andre (2009c): Anhörung zu Netz-Sperren im Bundestag: Niemand hat die Absicht, eine Zensur-Infrastruktur zu errichten. In:
<https://www.netzpolitik.org/2009/anhoerung-zu-netz-sperren-im-bundestag-niemand-hat-die-absicht-eine-zensur-infrastruktur-zu-errichten/> (Zugriff: 15.11.2010)
- Meister, Andre (2009d): Montag: Mahnwache vor den Koalitionsverhandlungen in Berlin. In: <https://www.netzpolitik.org/2009/montag-mahnwache-vor-den-koalitionsverhandlungen-in-berlin/> (Zugriff: 21.11.2010)
- Meister, Andre (2010): Zensursula-Anhörung: Es bleibt viel zu tun! In:
<https://www.netzpolitik.org/2010/zensursula-anhoerung-es-bleibt-viel-zu-tun/>
(Zugriff: 08.11.2010)
- Missbrauchsoffer gegen Internetsperren (2009a): Hallo Welt! In: <http://mogis-verein.de/2009/04/05/hallo-welt/> (Zugriff: 07.11.2010)
- Missbrauchsoffer gegen Internetsperren (2009b): Handeln statt Wegschauen: Löschen statt Sperren! In: <http://mogis-verein.de/2009/05/13/handeln-statt-wegschauen-loeschen-statt-sperren/> (Zugriff: 07.11.2010)
- Mittendorf, Volker (2008): Kriminalpolitik und neue Kommunikationstechniken - politikfeldanalytische Betrachtungen. In: Lange, Hans-Jürgen (2008): Kriminal-

- politik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 269-287.
- Münkler, Herfried (2009): Netz-Anarchos und trojanische Pferde. In: <http://www.fr-online.de/digital/netz-anarchos-und-trojanische-pferde/-/1472406/3139170/-/index.html> (Zugriff: 07.11.2010)
- Nelson, Barbara J. (1986): Making an Issue of Child Abuse. Political Agenda Setting for Social Problems. Chicago: University of Chicago Press.
- Neubacher, Frank/ Rollo, G. (2004): Kinderpornographie und Internet. Ein rechtsvergleichender Überblick. In: Zentralblatt für Jugendrecht. Jahrgang 91, Heft 4. S. 128-134.
- O.V. (2009a): Vertrag über die Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten im Internet. Entwurf als Diskussionsgrundlage. Stand: 19. Februar 2009.
- Osterheider, Michael (2009): Stellungnahme: Anhörung Deutscher Bundestag Berlin. Kinderpornografie im Internet (öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft. und Technologie am 27. Mai 2009). In: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1544.pdf (Zugriff: 05.06.2009)
- Patalong, Frank/Schmundt, Hilmar (2009): Von der Leyen will Kontrolleure für BKA-Zensoren. In: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,626965,00.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Peters, Katharina (2009): Von der Leyen brüskiert Indien mit falscher Anschuldigung. In: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,636397,00.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Piratenpartei Deutschland (2010): Mitglieder. In: <http://wiki.piratenpartei.de/Mitglieder> (Zugriff: 07.11.2010)
- Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (2010): Sexueller Missbrauch von Kindern. In: http://www.polizei-beratung.de/rat_hilfe/opferinfo/sexueller_missbrauch_von_kindern/ (Zugriff: 29.11.2010)
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2009a): Kinderpornografie im Internet ächten. In: http://www.bundesregierung.de/nn_914476/Content/DE/Artikel/2009/03/2009-03-

[25-kinderpornographie.html](#) (Zugriff: 14.11.2010)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2009b): Gesetz gegen

Kinderpornografie im Internet. In:

http://www.bundesregierung.de/nn_914476/Content/DE/Artikel/2009/04/2009-04-22-kinderpornographie-gesetz.html (Zugriff: 14.11.2010)

Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron (1984): Implementation. How Great

Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. 3. Ausgabe. Berkeley:

University of California Press.

Pursch, Günter/Bär, Verena (2009): Sperrverfügung gegen Internet-Provider. WD 10 - 3000 - 010.2009. In:

http://dasalte.ccc.de/press/releases/2009/20090212/bundestag_filter-gutachten.pdf
(Zugriff: 07.11.2010)

Pütz, Uwe (2009): „Der Wandel ist dramatisch“. In: mobil. Ausgabe 03/2009. S. 76-78.

Quadbeck, Eva (2009): Interview mit Ministerin Zypries: „Das schärfste Gesetz kann das nicht verhindern“. In: [http://www.rp-](http://www.rp-online.de/panorama/deutschland/winnenden/Das-schaerfste-Gesetz-kann-das-nicht-verhindern_aid_684276.html)

[online.de/panorama/deutschland/winnenden/Das-schaerfste-Gesetz-kann-das-nicht-verhindern_aid_684276.html](http://www.rp-online.de/panorama/deutschland/winnenden/Das-schaerfste-Gesetz-kann-das-nicht-verhindern_aid_684276.html) (Zugriff: 01.11.2010)

Quayle, Ethel/Taylor, Max (2002): Child pornography and the Internet: Perpetuating a cycle of abuse. In: Deviant Behavior. Jahrgang 23, Heft 4. 01.07.2002. S. 331-361.

Rath, Christian (2009): Internetsperren auch für Jugendpornos. In:

<https://www.taz.de/1/politik/schwerpunkt-ueberwachung/artikel/1/internetsperren-auch-fuer-jugendpornos/> (Zugriff: 08.11.2010)

Ronzheimer, Paul (2009): CSU will Nazi-Seiten im Internet sperren. In:

<http://www.bild.de/BILD/politik/2009/08/15/csu/will-neo-nazi-seiten-im-internet-sperren.html> (Zugriff: 08.11.2010)

Röttger, Maike (2009): Kinderpornografie: Aufstand im Internet. In:

<http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article1006677/Kinderpornografie-Aufstand-im-Internet.html> (Zugriff: 08.11.2010)

Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (2007): Theories of the Policy Process. 2. Auflage. Boulder: Westview Press.

- Schaar, Peter (2009): Entwurf eines Gesetz zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen, BT-Drs. 16/12850. In:
http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1558.pdf (Zugriff: 05.06.2009)
- Schäfers, Jörg-Olaf (2009a): Kinderhilfe sammelt ohne Unterstützung der Bundesligavereine. In: <https://www.netzpolitik.org/2009/newshaepchen-kinderhilfe-sammelt-ohne-unterstuetzung-der-bundesligavereine/> (Zugriff: 07.11.2010)
- Schäfers, Jörg-Olaf (2009b): Frau Krogmann und das wilde Kasachstan. In: <https://www.netzpolitik.org/2009/frau-krogmann-und-das-wilde-kasachstan/> (Zugriff: 08.11.2010)
- Schäfers, Jörg-Olaf (2009c): Liebe Frau Krogmann, das mit Kasachstan habe ich geklärt! In: <https://www.netzpolitik.org/2009/liebe-frau-krogmann-das-mit-kasachstan-habe-ich-geklaert/> (Zugriff: 08.11.2010)
- Scharpf, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S 9-32.
- Schell, Bernadette H./Martin, Miguel Vargas/Hung, Patrick C.K./Rueda, Luis (2007): Cyber child pornography: A review paper of the social and legal issues and remedies—and a proposed technological solution. In: Aggression and Violent Behavior. Jahrgang 12, Heft 1. S. 45-63.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan (2001): Gesellschaftsbilder als Leitideen politischer Steuerung. In: Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 221-246.
- Schmale, Holger (2009): Wiefelspütz will keine Zensur im Internet. In: <https://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2009/0608/politik/0063/index.html> (Zugriff: 08.11.2010)
- Schnabel, Christoph (2010): Schriftliche Stellungnahme als Sachverständiger zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 10.11.2010 zum „Gesetz zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen

- (Zugangerschwerungsgesetz)“. Hamburg, den 8.11.2010. In:
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoeerungen/archiv/03_Zugangerschwerung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Schnabel.pdf (Zugriff: 28.11.2010)
- Schneider, Michael (1996): Mitteilung der Internet Content Task Force (ICTF) vom 03.09.1996. In: <http://www.anwalt.de/ictf/p960901d.htm> (Zugriff: 02.02.1997)
- Schneider, Volker (1992): Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Das Beispiel des Chemikaliengesetzes. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.) (1992): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 111-133.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scholz, Stefan (2004): Internet-Politik in Deutschland. Vom Mythos der Unregulierbarkeit. Münster: LIT Verlag.
- Schreibauer, Marcus (1999): Das Pornographieverbot des § 184 StGB. Grundlagen, Tatbestandsprobleme, Reformvorschläge. Regensburg: S. Roderer Verlag.
- Schröder, Birgit/Beckebanze, Maren (2009): Zulässigkeit des Versendens von sog. „abuse Emails“ durch das Bundeskriminalamt an außereuropäische Host-Provider. WD 3 - 3000 – 211/09. In: <http://www.netzpolitik.org/wp-upload/090616-211-09-a.pdf> (Zugriff: 07.11.2010)
- Schroeder, Friedrich-Christian (2009): Gesetzestechnische Mängel im Gesetz zur Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie. In: Goltdammer's Archiv für Strafrecht. Jahrgang 156, Heft 4. S. 213-218.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Schuijjer, Jan/Rossen, Benjamin (1992): The Trade in Child Pornography. In: Issues In Child Abuse Accusations. Jahrgang 4, Heft 4. In: http://ipt-forensics.com/journal/volume4/j4_2_1.htm (Zugriff: 15.09.2010)
- Schultz, Daniel (2009): Zensursula. Eine Rückschau. In:

- <http://www.presseschauer.de/wp-content/zensursula.pdf> (Zugriff: 27.09.2010)
- Segers, Rainer (2008): Petition: Mineralölsteuer - Halbierung der Besteuerung von Diesel und Benzin. In: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=630> (Zugriff: 08.11.2010)
- Sickendieck, Christian (2009): Deutsche Kinderhilfe - Jetzt wird's schmutzig. In: <http://www.fixmbr.de/deutsche-kinderhilfe-jetzt-wirds-schmutzig-zensursula/> (Zugriff: 08.11.2010)
- Sieber, Ulrich (1999): Kinderpornographie, Jugendschutz und Providerverantwortlichkeit im Internet. Eine strafrechtsvergleichende Untersuchung. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Sieber, Ulrich (2009): Sperrverpflichtungen und Protokollierungsmaßnahmen gegen Kinderpornographie im Internet. In: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1559.pdf (Zugriff: 05.06.2009)
- Sieber, Ulrich/Nolde, Malaika (2008): Sperrverfügungen im Internet. Nationale Rechtsdurchsetzung im globalen Cyberspace? Berlin: Duncker & Humblot.
- SPD (2009): Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Regierungsprogramm der SPD 2009-2013. 14.06.2009. In: http://www.lange-spd.de/cms/upload/Downloads/regierungsprogramm-SPD_2009-2013.pdf (Zugriff: 13.11.2010)
- SPD-Bundestagsfraktion (2009): SPD geht bei Kinderpornografie-Bekämpfungsgesetz auf Internet-Community zu. In: http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0_47641_00.html (Zugriff: 07.11.2010)
- Sputnik (2009): Ursula von der Leyen bei SPUTNIK. In: <http://www.sputnik.de/aktuell/ursula-von-der-leyen-im-direktinterview> (Zugriff: 08.11.2010)
- Stadler, Thomas (2009): Nichtanwendungserlass für das Zugangserschwerungsgesetz. In: <http://www.internet-law.de/2009/10/nichtanwendungserlass-fur-das-zugangserschwerungsgesetz.html> (Zugriff: 21.11.2010)
- Stadler, Thomas (2010): Netzsperrn: Warum das Zugangserschwerungsgesetz verfassungswidrig ist. 04.11.2010. In: <http://www.internet->

[law.de/2010/11/netzsperrn-warum-das-zugangsschwerungsgesetz-verfassungswidrig-ist.html](http://www.gesetze-im-internet.de/2010/11/netzsperrn-warum-das-zugangsschwerungsgesetz-verfassungswidrig-ist.html) (Zugriff: 28.11.2010)

Steiger, Tina (2008): „Kinder sind unverkäuflich!“ Konferenz gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung. 10.06.2008.

Stewen, Marcus (2008): Die Herausforderung Internet. Dargestellt an den Deliktsbereichen Kinderpornografie und sexueller Missbrauch von Kindern. In: Der Kriminalist. Jahrgang 40, Heft 5. S. 209-216.

Stöcker, Christian (2009): Von der Leyen lässt Kinderpornografie aus dem Netz filtern. In: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/a-601517.html> (Zugriff: 28.10.2010)

Taylor, Max/Quayle, Ethel (2003): Child Pornography. An Internet Crime. New York: Routledge.

Teevs, Christian (2009): Schwarz-gelber Koalitionspoker. FDP stoppt Internetsperren. In: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,655464,00.html> (Zugriff: 21.11.2010)

Telenor Group (2008): A clear commitment. In: <http://www.telenor.com/en/news-and-media/articles/2008/a-clear-commitment> (Zugriff: 23.10.2010)

Telenor Group (2010): Fighting child sexual abuse online. In: <http://www.telenor.com/en/corporate-responsibility/initiatives-worldwide/fighting-child-sexual-abuse-online> (Zugriff: 23.10.2010)

Tinnefeld, Marie-Theres (2010): Stopp-Schilder im Internet. Beunruhigende Fragen im Kampf gegen Kinderpornografie. In: Datenschutz und Datensicherheit. Jahrgang 34, Heft 1. S. 15-19.

Tomik, Stefan (2009): „Kein wirksamer Beitrag gegen Kinderpornographie“. In: <http://www.faz.net/s/Rub5785324EF29440359B02AF69CB1BB8CC/Doc~E4976DD933E3F45C3B88608234014FF83~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Zugriff: 14.11.2010)

Trotz Allem e.V. (2009a): Offener Brief zur Gesetzesvorlage Internetsperren. In: <http://www.trotz allem.de/loeschen-statt-sperren/7-erster-brief.html> (Zugriff: 07.11.2010)

Trotz Allem e.V. (2009b): 2. Offener Brief, da der 1. offene Brief nicht beantwortet wurde. In: <http://www.trotz allem.de/loeschen-statt-sperren/11-zweiter-brief.html>

(Zugriff: 07.11.2010)

UN Generalversammlung (1989): Konvention über die Rechte des Kindes. 44/25. In: Resolutionen. Dritter Ausschuß. S. 195-204. In:

http://www.unric.org/html/german/resolutions/A_RES_44_25.pdf (Zugriff: 24.09.2010)

UNICEF Deutschland (2008): Kinder sind unverkäuflich! Aufruf gegen

Kinderpornografie und Kinderhandel mit Hilde Johnson und Katja Riemann. In:

<http://www.unicef.de/presse/pm/2008/080610-kinder-sind-unverkaeufllich-kopie-1/> (Zugriff: 26.10.2010)

UNICEF/ECPAT/FES (2008): Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung und das Organisationskomitee für den dritten Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung, Rio de Janeiro, 25.-28. November 2008. In:

http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/presse/fotomaterial/FES/Empfehlungen_BerlinConference_final_200808.pdf (Zugriff: 26.10.2010)

VATM (2009): Stellungnahme des VATM zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. In:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/21_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_1557.pdf (Zugriff: 05.06.2009)

Vetter, Udo (2009): Die Legende von der Kinderpornoindustrie. In:

<http://www.lawblog.de/index.php/archives/2009/03/25/die-legende-von-der-kinderpornoindustrie/> (Zugriff: 07.11.2010)

Völker, Dietmar/Ardizzoni, Marco (2004): Rechtsprechungsbrechende

Nichtanwendungsgesetze im Steuerrecht. Neue bedenkliche Gesetzgebungspraxis.

In: Neue Juristische Wochenschrift. Jahrgang 57, Heft 34. S. 2413-2420.

Vorwärts (2009): „Internetsperren wenig effektiv“. SPD Fraktion gegen Netzsperr-

Gesetz. In: <http://www.vorwaerts.de/artikel/spd-fraktion-gegen-netzsperrengesetz> (Zugriff: 14.11.2010)

Waltermann, Jens/Machill, Marcel (Hrsg.) (2000): Protecting Our Children on the Internet. Towards a New Culture of Responsibility. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.

Walther, Florian (2009a): Wo stehen die Server die in Europa blockiert werden? In:

<https://scusiblog.org/?p=330> (Zugriff: 08.11.2010)

Walther, Florian (2009b): Neue Liste – neue Bilder In: <http://scusiblog.org/?p=463> (Zugriff: 08.11.2010)

Weichert, Thilo (2007): Bürgerrechtskonforme Bekämpfung der Computerkriminalität. In: Datenschutz und Datensicherheit. Jahrgang 31, Heft 8. S. 590-594.

Weiss, Carol H. (Hrsg.) (1977): Using social research in public policy making. Lanham: Lexington Books.

Weisskirchen, Gert (2009): Fünf Thesen von... Gert Weisskirchen (SPD). In: <http://blogs.sueddeutsche.de/schaltzentrale/2009/08/05/fuenf-thesen-gert-weisskirchen/> (Zugriff: 08.11.2010)

Wilz, Sylvia Marlene/Reichertz, Jo (2009): polizei.de oder: Verändert das Internet die Praxis polizeilichen Arbeitens? In: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichertz, Jo (Hrsg.) (2009): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 221-230.

Wuttke, Gisela (2000): Vom Sextourismus zur Kinderpornografie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Jahrgang 17, Heft 18. In: http://www.bpb.de/publikationen/1SRPEM,0,0,Vom_Sextourismus_zur_Kinderpornografie.html (Zugriff: 15.09.2010)

Wuttke, Gisela (2003): Pornografie an Kindern. Die Folgen und Wirkungen von Kinderpornografie. Opladen: Leske & Budrich.

Zulla, Hanno (2009): Erklärung von Eltern aus IT-Berufen zu Internetsperren. In: <http://www.hanno.de/blog/2009/erklarung-von-eltern-aus-it-berufen-zu-internetsperren/> (Zugriff: 08.11.2010)

7 Nicht öffentliche Dokumente

- Hoffmann, Robert (2009): Initiative des BMFSFJ betr. Zugangsschwerung. An: BMFSFJ. 04.03.2009.
- Maurer (2009): Vertragsentwurf BKA ISP. 20.02.2009.
- Niederfranke, Annette (2009a): Einladung. An: United Internet AG. 16.01.2009.
- Niederfranke, Annette (2009b): Einladung. An: Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Access-Blocking. 27.01.2009.
- O.V. (2009b): Entwurf als Diskussionsgrundlage. Vertragsentwurf BKA ISP. 19.02.2009.
- O.V. (2009c): Leitlinien für das Spitzengespräch Prof. Scheer/Prof. Rotert. 18.02.2009.
- Richard, Corinna (2009a): Teilnehmerliste für das Spitzengespräch am 13. Januar 2009. 12.01.2009.
- Richard, Corinna (2009b): Vertragsentwurf BKA ISP. 11.02.2009.
- Vodafone (2009): Politischer Newsletter. Für den internen Gebrauch. Nr. 2. Februar 2009.
- Von der Leyen, Ursula (2009): An: 1&1 Internet AG. 27.03.2009.
- Zypries, Brigitte (2009): Antwort. An die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 12.03.2009.

8 Interviews

8.1 Transkripts

8.1.1 Julia von Weiler, Geschäftsführerin Innocence in Danger (05.10.2010)

Meister: Schönen guten Tag. Ich bin Andre Meister von der Humboldt-Universität in Berlin.

Weiler: Hallo Herr Meister, ich grüße Sie.

Meister: Schön, dass sie Zeit für ein Interview gefunden haben. Vielen herzlichen Dank.

Weiler: Gern geschehen.

Meister: Ich schreibe meine Abschlussarbeit über das Zugangserschwerungsgesetz. Ich bin Politikwissenschaftler und mich interessiert nicht in erster Linie der Inhalt, sondern die Struktur. Also: Wie das Gesetz zu Stande kam, wer die Akteure waren, wer wann was gemacht hat und wer sich durchgesetzt hat. Ich arbeite mit dem Konzept des Policy Cycle und möchte das Gesetz in seinem gesamten Umfang ergründen. Zur Zeit recherchiere ich, wie das alles los ging, also wie das überhaupt als politisches Problem erkannt wurde, in politischen Kreisen thematisiert wurde und in einem zweiten Schritt auf die öffentliche Agenda gesetzt wurde. Im Zuge meiner Recherche bin ich auf ihre Organisation und sie persönlich gestoßen. In einem Artikel auf Welt Online heißt es, dass ihre Organisation in diesem Prozess prominent vertreten war. Wann kamen sie zum ersten Mal auf die Idee des Access-Blockings?

Weiler: Im Sommer 2008. Aber in dem Welt-Artikel stehen auch Dinge, die so nicht ganz stimmen. Im Sommer 2008 hatte ich den BKA-Chef Ziercke kennen gelernt. Also, unser originäres Thema ist ja Kinderpornografie, immer schon gewesen. Inzwischen hat es sich erweitert um das Internet als Tummelplatz, um Kinder und Jugendliche

anzusprechen. Aber unser originäres Thema ist Kinderpornografie, wir sind da sehr eingestiegen. Ich habe lange therapeutisch mit Kindern gearbeitet und es gibt viele Fragen, die sich mir da noch nicht ganz erschließen. Auf jeden Fall lernte ich Herrn Ziercke kennen und sprach mit ihm darüber, wie schrecklich es für die Betroffenen ist, wenn sie wissen, dass diese Bilder verbreitet werden und wie schwer es doch offensichtlich ist, diese Löschung voranzutreiben, weil zunächst mal auch nicht harmonische Gesetze bestehen. Oder aber dann Behördenwege so verdammt furchtbar lang sind. Es gibt ja jetzt diese Studie des BKA, wonach glaube ich 40% der Seiten nach einer Woche immer noch zugänglich sind. Dann haben wir hin und her überlegt. Dann sagte er „Wir machen eine Pressekonferenz am 27. August 2008“ und fragte, ob ich von Innocence nicht bereit wäre, auf dieser Pressekonferenz zu sprechen, um deutlich zu machen, was das für die Opfer bedeutet. Es gibt ja die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia und viele Bestrebungen von der Industrie, es irgendwie hinzukriegen, aber ganz viele Leute der Industrie sagen auch, sie brauchen irgendeine Form der Rechtssicherheit, in der sie sich bewegen können. So kam es zu dieser Pressekonferenz, auf der wir dann gesprochen war und auch Dunkelziffer vertreten war. Carmen Kerger und Dunkelziffer ist ja ein Verein in Deutschland, der noch sehr viel länger als wir überhaupt zu diesem Thema arbeitet. Wir haben dann dort tatsächlich zum ersten Mal öffentlich gefordert: da, wo nicht gelöscht werden kann, sollte man tunlichst überlegen, ob man nicht zumindest Zugänge erschwert zu diesem Material. Wir haben überhaupt niemals gesagt „Sperren statt löschen“, wir haben immer gesagt „Sperren da, wo löschen nicht geht“ und alles immer darauf auslegen, dass diese Seiten gelöscht werden. Dann fing das Rauschen im Blätterwald an.

Meister: Ich möchte nochmal einhaken, für mich ist der Prozess wichtig. In dem Welt-Artikel stand, dass sie am 28. Mai auf dem Abendessen des amerikanischen Botschafters Robert Timken mit Herrn Ziercke darüber gesprochen haben. Stimmt das?

Weiler: Ja. Das war ein Arbeitsessen. Der amerikanische Botschafter hat Menschen eingeladen, um mit uns zu sprechen und uns einen schönen Rahmen dazu geboten, genau. Ich habe bei dem Essen drei Bissen runter bekommen, da ich von ganz vielen Leuten ganz viel gefragt wurde. Das war eine Mischung aus unterschiedlichen

Menschen aus Politik, Journalismus, Rechtsanwälte und unter anderem auch Jörg Ziercke. Das war nicht Sommer, sondern Ende Mai, sie haben Recht. Aber es war sehr heiß, das weiß ich noch.

Meister: Ging die Initiative für das Access-Blocking von ihnen oder Herrn Ziercke aus?

Weiler: Das war seine Idee. Das war die Idee des BKA. Tatsächlich.

Meister: Das war die Idee des BKA? Im Welt-Artikel steht, dass das ihre Idee war und sie Herrn Ziercke überzeugt haben.

Weiler: Stimmt, ich habe auch ständig mit Ursula von der Leyen Tee getrunken. Ich habe Frau von der Leyen noch nicht einmal die Hand geschüttelt, nur damit das auch mal klar ist.

Meister: Nicht?

Weiler: Nein, habe ich nicht.

Meister: Haben sie mal mit ihr diskutiert?

Weiler: Nein.

Meister: Über Telefon?

Weiler: Nein.

Meister: Nicht ein mal?

Weiler: Nein, nie. Ich habe dann später mit ihrer Arbeitsebene viel zu tun gehabt aber ich persönlich bin Frau von der Leyen nie begegnet.

Meister: Also die Idee kam im Mai von Herrn Ziercke auf?

Weiler: Genau. Er war dann ganz angetan von uns und der Art und Weise, wie

differenziert wir das Thema betrachten. Dann sagte er: „Lassen sie uns doch mal zusammen setzen und überlegen, wo wir gute Synergien schaffen können. Dann bin ich Ende Juni oder so, ein paar Wochen später, nach Berlin geflogen und habe mich mit ihm zusammengesetzt und der damaligen Leiterin der dafür zuständigen Abteilung SO 12, das war damals Martina Blockus, sowie zwei weiteren Leuten, ich weiß aber nicht mehr, wer das war. Die Pressekonferenz hält das BKA ohnehin jährlich ab. Da kam dann eben die Idee auf, das man gemeinsam auf dieser Pressekonferenz fordert, mehr zum Schutz der Kinder zu tun. Ich wusste natürlich, dass eine Zugangserschwerung, also das Access-Blocking, in anderen Ländern passiert. Ich würde mal sagen, es war eine gemeinsame Idee. Aber ich habe Herrn Ziercke von gar nichts überzeugt. Sondern letztlich war die Idee dahinter, gemeinsam aufzutreten und der Öffentlichkeit zu sagen: „Bitte tut doch alles was möglich ist, um diese Kinder zu schützen.“ Nebenbei ging es viel um organisierte Kriminalität. Es gibt auch einen Video-Mitschnitt von dieser Pressekonferenz beim BKA. Da können sie den Ablauf sehen. Zunächst hat Herr Ziercke etwas dazu gesagt, dann kam Jürgen Maurer, Leiter der Abteilung „Schwere und Organisierte Kriminalität“. Danach kam ich und habe schlicht und ergreifend einen Fall erzählt. Das habe ich damit verbunden, dass das BKA im August 2008 einen Ring hoch nahm und im Zuge der Ermittlungen einen stattfindenden Missbrauch mit zwei oder drei betroffenen Kindern beenden konnte. Die konnten nachweisen, dass diese eine hoch genommene Seite 48.000 Mal im Monat angeklickt wurde.

Meister: Das war die „Operation Himmel“.

Weiler: Richtig, genau. Letztlich habe ich das gemacht, was ich immer tue. Um deutlich zu machen, worüber wir eigentlich reden, zu erzählen: „Ich erzähle ich ihnen jetzt folgende Geschichte“. Das ist ein Fall, den ich über viele Jahre begleitet habe. Die Verbreitung dieses Materials sprengt für die Betroffenen die Raum-Zeit-Dimension. Einmal im Netz, immer im Netz und immer als Opfer im Netz und immer in der Angst leben, dass irgendjemand sich gerade anguckt, wie ich missbraucht wurde, als ich vier Jahre alt war. Das habe ich da nochmal sehr eindringlich vertreten und damals auch gefordert: wir müssen alles tun, dass diese Dinge nicht so leicht zugänglich sind oder dass der Zugang erschwert wird. Wenn das über die freiwillige Selbstkontrolle nicht

funktioniert, dann muss man eben gesetzliche Wege finden. Das wurde auch nochmal unterstützt von Carmen Kerger, die ja auch viel mit Betroffenen arbeitet.

Meister: Sie redete nach ihnen auf der Pressekonferenz?

Weiler: Genau, sie kam nach mir. Auf dieser Pressekonferenz fragte ich Herrn Ziercke nochmal, was ihn denn überhaupt bewogen hätte, zu diesem Arbeitsessen bei der amerikanischen Botschaft zu kommen. Denn es gab keine Möglichkeiten, einen persönlichen Kontakt mit Herrn Ziercke herzustellen. Es gab keine Strippen, die man ziehen konnte. Ich konnte niemanden anrufen und sagen: „Du, wir wollen den da wahnsinnig gerne auf diesem Abendessen haben, kannst du den mal dahin bugsieren?“ Sondern er war einfach offiziell eingeladen worden und war gekommen. Er sagte mir dann, er hätte sich einfach interessiert dafür, wer wir eigentlich sind, wie wir eigentlich auftreten, sei dann sehr beeindruckt gewesen, von unserer sehr differenzierten Art, die Dinge zu betrachten. Das war der erste Schritt. Dann rauschte es wahnsinnig im Blätterwald herum. Dann kam Rio de Janeiro, wo wir nicht mit waren, im Übrigen.

Meister: Nicht?

Weiler: Nein. Im Gegenteil. Wir hatten 2004 bis 2007 unsere „Empirische Untersuchung zur Versorgung kindlicher und jugendlicher Opfer kinderpornografischer Ausbeutung in Deutschland“. Diese sorgte, als sie fertig war, vor allem auf europäischer und internationaler Ebene für viel Aufmerksamkeit, in Deutschland nicht so sehr. Ich war mit den Ergebnissen in den USA, in Asien, in London, in Stockholm und überall, weil alle wahnsinnig interessiert waren. Diese Studie ist auch in das europäische Papier zu Rio de Janeiro eingeflossen. Ich habe vor Rio Kontakt mit dem BMFSFJ aufgenommen, habe den Staatssekretär angeschrieben und gesagt: „Wir wollen gar nicht mit, aber haben hier diese Studie liegen. Wir bieten sie ihnen an: nehmen sie sie mit, lesen sie durch, verinnerlichen sie das. Das ist das, worüber wir reden.“

Meister: Das war Gerd Hoofe?

Weiler: Das war der Herr Hoofe, genau. Ich bekam aber, drücken wir es mal

diplomatisch aus, eine sehr zurückhaltende Antwort. Ich habe Herrn Hoofe erst im neuen Jahr 2009 kennen gelernt. Es scheint so gewesen zu sein, dass Herr Hoofe da in Rio noch einmal viel verstanden hat. Ich persönlich war mehr als irritiert, zu erfahren, dass unsere Ministerin nicht nach Rio reist.

Meister: Die Ministerin war auch nicht in Rio?

Weiler: Nein, die war nicht in Rio. Das hatte es auch in den Jahren vorher gar nicht gegeben. Also diese Weltkonferenzen, die erste war 1996 in Stockholm, da war damals Frau Nolte. Und 2002 Yokohama war Frau Dr. Bergmann und dann kam 2008 Rio de Janeiro und die Ministerin ist nicht gefahren. Das fand ich bedauerlich. Nicht desto trotz war Herr Hoofe dort und hat da glaube ich auch noch einmal eine Menge verstanden, auch von der Komplexität des Themas. Und dann nahm die Arbeitsebene Kontakt mit uns auf. Wann war das denn?

Meister: Der Dritte Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in Rio de Janeiro war 25.-28. November 2008.

Weiler: Die Konferenz, ja. Aber die Arbeitsebene hat erst im Januar 2009 mit uns Kontakt aufgenommen.

Meister: Das war Frau Krogmann?

Weiler: Nein, ich habe dann immer mit Frau Dr. Niederfranke und Herrn Hoofe zu tun gehabt. Dann wurden wir zu einem Gespräch mit Herr Hoofe und Frau Dr. Niederfranke. Da haben wir sehr deutlich gemacht, wofür wir stehen, was unsere Ansätze sind, wie wir die Dinge sehen und so weiter und so fort. Dann fing es an sich zu vermischen, das glaubt auch keiner, aber es war tatsächlich so. Ich glaube das erste Gespräch mit denen hatte ich im Januar oder Februar, das kann ich nicht mehr genau sagen. Dann ging man in die Planung für eine europäische Nachfolgekongferenz für Rio, die dann im Juni 2009 stattgefunden hat. Da waren wir Partner neben Safe the Children Deutschland, UNICEF und ECPAT. Und dann... wann ist der Wirtschaftsminister geworden?

Meister: Am 25. März hat Karl-Theodor zu Guttenberg den ersten Gesetzentwurf vorgelegt.

Weiler: Dann war das vielleicht Ende Februar. Dann passierte folgendes, aber ich weiß nicht inwieweit das für ihre Arbeit relevant ist: Stephanie zu Guttenberg ist schon seit 2006 Mitglied unseres Vorstandes gewesen. Ende 2008 war es bereits besprochen, dass sie die Präsidentschaft übernehmen sollte. Das überschneidet sich mit der ja wirklich sehr überraschenden Ernennung ihres Mannes zum Wirtschaftsminister. Das konnte kein Mensch wissen, dass das passieren würde, was da passierte. Der wurde dann zuständig für dieses Ressort und hat seine Leute darangesetzt. Aber auch da kann ich ihnen sagen, ich habe mit dem Wirtschaftsministerium oder der Sachebene dort nie gesprochen. Also es ist nicht so, dass Innocence in Gefahr denen allen auf dem Schoß gesessen hätte und diktiert hätte, was die da zu schreiben haben. Sondern es ist da seine Wege gegangen. Aus NGO-Sicht würde ich sagen, wie es ihnen wahrscheinlich viele NGOs sagen werden, dass Ursula von der Leyen Ende November, Anfang Dezember kapiert hat, dass das ein Thema ist, das man wahnsinnig gut für die Öffentlichkeit nutzen kann. Ich will ihr gar nicht unterstellen, dass es ihr nicht auch um Schutz ging, aber sie hatte sich als Familienministerin insgesamt zum Thema Missbrauch nicht wahnsinnig hervorgetan in der Legislaturperiode bis dahin. Aber mit all dem hatten wir nichts zu tun. Als ich dann das erste Gespräch mit Herr Hoofe und Frau Niederfranke Anfang März hatte, hatten wir schon viele Interviews gegeben. Wir waren auch wahnsinnig zum Teil irre diffamiert worden.

Meister: Im März ist das schon richtig hoch geschlagen.

Weiler: Ja, ja. Genau. Da waren wir voll in der Schusslinie. Und da vergräme sich das schon alles. Die einzige Möglichkeit, die ich gehabt hätte, Frau von der Leyen die Hand zu schütteln, verstrich im Juni auf der Rio-Nachfolgekonferenz, weil ich gecornered wurde von einem Interessenverband Missbrauchsoffer gegen Internetsperren.

Meister: Herr Bahls.

Weiler: Herr Bahls, genau und zwei weiteren Menschen vom Arbeitskreis gegen

Internetsperren und Zensur. Mit denen habe ich eine geschlagene Stunde diskutiert und zwar wirklich bildlich gesprochen so, dass ich in der Ecke stand. Dann kam so „sie trinken doch immer Tee mit denen und kennen sich total gut. Ihr Adligen kennt euch doch sowieso alle.“ Ich habe dann irgendwann völlig entnervt meine Hände in die Luft geworfen und gesagt: „Wissen sie was, glauben sie doch, was sie wollen. Wenn sie mir nicht zuhören wollen, wie das alles zu Stande kam, dann lassen wir es halt sein.“ Mittlerweile bin ich Herrn Bahls schon oft begegnet und lustigerweise war ich erst letzte Woche in Brüssel, wo über die europäische Richtlinie debattiert wurde. Mir ist dann relativ stark die Hutschnur geplatzt, weil ich diese Debatte so unsäglich fand. Dann habe ich einen Grundsatzvortrag über Missbrauch und die Dynamik gehalten und so weiter. Das war das erste Mal: danach kam er auf mich zu, ich war ganz erschrocken, und sagte „Super Vortrag, vielen Dank.“ Es war gesagt worden, wir haben keine Ahnung, ich hätte noch nie mit Kindern gearbeitet, ich wüsste doch eigentlich überhaupt gar nicht wovon ich rede und so weiter und so fort. Die Wellen hatten hochgeschlagen. Zu diesem Zeitpunkt trafen wir dann mal die Arbeitsebene des Bundesfamilienministeriums, die uns doch bat, dann diese Konferenz mit zu organisieren im Juni gemeinsam mit den anderen. Das haben wir dann auch getan. Letztlich, wenn man sich den ganzen Komplex sexualisierte Gewalt und sexuelle Ausbeutung durch die Verbreitung von Filmen oder Fotos anguckt, ist die Zugangserschwerung ein kleiner Mosaikstein in einem großen ganzen, das es zu betrachten und zu bewältigen gilt. Was ich persönlich, das habe ich auch von Anfang an so gesagt, zu tiefst bedauerlich finde, ist, dass die Debatte so schnell auf so vielen anderen Ebenen geführt wurde, als auf der Ebene, auf die es eigentlich gehört hätte, finde ich.

Meister: Okay, das ist doch mal ein sehr schöner Überblick und hat auch Einiges gerade gerückt. Zwei Nachfragen habe ich noch. Herr Schäuble hat es nach der Wahl sogar zugegeben: das Thema lässt sich auch im Wahlkampf gut nutzen. Sie sagten, dass Frau von der Leyen genau dies Ende November, Anfang Dezember kapiert hat.

Weiler: Glaube ich.

Meister: Ich habe noch eine Frage zu dem zeitlichen Ablauf. Sie sagten, Herr Hoofe hat vor der Konferenz in Rio Ende November gar nicht wirklich auf sie gehört und hatte das noch nicht so auf dem Schirm.

Weiler: Nein, hatte er nicht.

Meister: Die Konferenz in Rio war vom 25. bis 28. November. Bereits am 19. November, also eine Woche vorher, hat Frau von der Leyen aber schon den Vorstoß im Hamburger Abendblatt gemacht, das Thema das erste Mal öffentlich auf die Agenda zu setzen. Das kriege ich noch nicht so ganz zusammen.

Weiler: Da kann ich ihnen weiter dazu auch nichts sagen. Ende August war diese Pressekonferenz gewesen und da hatte es, zwar nicht lang anhaltend, aber für eine Woche oder zehn Tage bis Anfang September herein, hatte es schon ganz schön ordentlich gerauscht im Blätterwald. Wenn sie da sich die Medienberichte angucken, dann taucht Innocence und Dunkelziffer quasi auch nicht, kaum auf. Wenn, dann nur mit so einem Nebensatz. Ich würde mal denken, aber das müssten sie jemanden aus dem Ministerium fragen, dass das das Ministerium natürlich dazu bewogen hat. Wenn sagen wir mal der oberste Kriminaler Deutschlands Politik vorwirft, und das hat er ja, oder Politik vor die Nase hält, dass es da einen Bereich gibt, in dem sie nicht tätig genug ist, würde ich denken, dass die dann ihre Abteilungen dran setzen und sagen: jetzt fangt mal an, das zu überprüfen. Das stimmt, sie hat angefangen das vor Rio zu sagen. Sie hat sich dann, glaube ich auch, sehr eingearbeitet. Was ich sagen kann ist, als ich dann Herr Hoofe und Frau Dr. Niederfranke kennenlernte, irgendwann um den März herum, hatten die sich schon echt richtig tief in die Materie eingearbeitet. Das hat mich auch sehr für sie eingenommen, dass ich das Gefühl hatte, okay, die haben wirklich angefangen zu ackern. Welche Wege das jetzt aber im Ministerium gegangen ist und was Frau von der Leyen nun dazu bewogen hat, das am 19. November schon im Hamburger Abendblatt zu postulieren, weiß ich nicht. Damit hatten wir überhaupt nichts zu tun.

Meister: Okay, da muss ich das Ministerium selbst nochmal anfragen.

Weiler: Genau. Also, wie gesagt. Ich hatte Herrn Hoofe diese Studie geschickt, ihm

geschrieben, ich glaube mal das war so im September, Oktober vielleicht, in Vorbereitung auf Rio und kriegte dann eine, sagen wir mal charmante Abfuhr erteilt.

Meister: Welche Studie war das?

Weiler: Das war die Studie zur Versorgung kindlicher und jugendlicher Opfer kinderpornografischer Ausbeutung in Deutschland, die finden sie auch auf unserer Homepage. Die ist in das europäische Papier zu Rio eingeflossen, ich war bei einer internationalen Vorbereitungskonferenz in Bangkok eingeladen, um die Studie vorzustellen. Alle Welt war wahnsinnig interessiert, weil sie tatsächlich weltweit die erste war, die diese Frage überhaupt je gestellt hat.

Meister: Welche Frage war das konkret?

Weiler: Wie werden kindliche und jugendliche Opfer kinderpornografischer Ausbeutung versorgt in Deutschland. Wo kriegen sie Hilfe? Wo schlagen sie auf, wenn überhaupt? Wo/wie wird ihnen geholfen? Sehen wir sie überhaupt, sehen wir sie nicht? Und die Ergebnisse waren auch ein bisschen erschütternd. Das haben wir eben dann zum Anlass genommen und gesagt: boah, hier muss echt richtig Aufklärung her, weil uns die Leute, mit denen wir gesprochen haben, immer gesagt haben: das ist so komplex, das können wir ja nicht auch noch bewältigen im Alltag. Das ist auch heute so, wenn Frau Dr. Schröder sich hinstellt vor die Kameras und sagt „Opfer sind flächendeckend versorgt“, dann ist das schlicht ein Hohn. Das stimmt nicht, das sind sie einfach nicht. Diese Studie hatten wir ihm angeboten. Und ich hatte ihm angeboten, sie ihm persönlich vorzustellen. Ich hatte noch nicht mal gesagt „Ich will mit nach Rio“, sondern ich hatte schlicht gesagt: „Hier haben sie echt ein gutes Papier, mit dem sie arbeiten können.“

Meister: Ich habe die Studie leider noch nicht gelesen, das werde ich nachholen. Taucht denn darin Access-Blocking auf? Das ist ja mein Thema.

Weiler: Nein, überhaupt nicht.

Meister: Das dachte ich auch, sonst hätte ich das schon vorliegen.

Weiler: Nein, nein, nein. Da taucht Access-Blocking überhaupt nicht auf. Da geht es ja um eine ganz andere Frage, nämlich „Wie versorgen wir die Opfer?“

Meister: Weil sie meinten, er hat das Thema danach erst ernst genommen. Das war das Thema Missbrauch allgemein. Mich interessiert aber spezifisch Access-Blocking. Das stand im Abschlussdokument in Rio. Sie wissen also auch nicht, von welcher Seite das da eingebracht wurde?

Weiler: Keine Ahnung, keine Ahnung. Wer war denn von deutscher Seite mit in Rio von einer NGO?

Meister: Herr Hoofe war da, ECPAT war da, UNICEF Deutschland war nicht da.

Weiler: Ach genau, ECPAT war da. Sie müssten mal die Mechthild Maurer fragen.

Meister: Genau, die werde ich auch fragen.

Weiler: Die müsste ihnen das sagen können. Viele meiner europäischen Kolleginnen und Kollegen, wenn sie so wollen, waren da. Aber wer jetzt das da in Rio eingebracht hat, hab ich keine Ahnung, weiß ich nicht. Ich finde immer irre interessant, welche unendliche Macht uns unterstellt wurde. Wenn man sich die Gründung von Innocence Deutschland anschaut, im September 2003 haben wir eine Fachtagung gemacht, dann gab es die erste Gala um Geld zu sammeln, um überhaupt arbeitsfähig zu sein. Ich glaube, einen Tag später oder zwei Tage später ging Operation Marcy in die Medien. Wissen Sie, das ist einfach Zufall. Das konnte ja keiner vorher wissen. Im August war eigentlich die Idee, zu sagen: „Boah, wir müssen doch wirklich alles dafür tun, um diese Kinder vor weiterer Ausbeutung zu schützen.“ Alles was geht, natürlich immer im rechtlichen Rahmen und so weiter und so fort. Das war unsere Haltung. Und das dann das daraus werden würde, was dann daraus geworden ist, dass konnte kein Mensch ahnen. Ganz im Ernst, wenn Frau von der Leyen sich nicht irgendwann auf dieses Thema gesetzt hätte, wäre es klanglos untergegangen, das schwöre ich ihnen. Was auch

immer sie bewogen hat, das zu tun, kann ich ihnen überhaupt nicht sagen.

Meister: Okay, das frage ich sie am besten selbst. Aber das überrascht mich jetzt ein bisschen. Klar, der öffentliche Eindruck stellt sie ziemlich in den Fokus, sie haben ja immerhin auch exponierte Persönlichkeiten. Und sie beschreiben sich ja auch als Lobby-Organisation. In ihrem Selbstverständnis steht, sie „[nutzen ihre] bestehenden Verbindungen zu Politik und Wirtschaft“, um Themen anzutreiben.

Weiler: Genau.

Meister: Aber jetzt erfahre ich, das sie gar nicht so viel gar nicht so wahnsinnig so viel Lobby-Arbeit gemacht haben, um irgendjemand überzeugen zu müssen, sondern dass im Gegenteil die Politik auf sie zugekommen ist und einfach nur nach Fakten und Unterstützung gebeten hat.

Weiler: Genau. Sorum wird ein Schuh daraus, richtig. Und wenn das in ihrer Arbeit mal richtig gestellt würde, wäre ich auch total froh.

Meister: Ich bin nur an der Wahrheit interessiert.

Weiler: Das ist echt die Geschichte aus unserer Seite erzählt.

Meister: Haben sie sich dann weiter eingebracht in dem weiteren Prozess? Haben sie dann noch Stellungnahmen abgegeben? Oder haben sie dann noch irgendjemanden überzeugen müssen? Oder lief das dann einfach?

Weiler: Nein, das lief so seinen Weg. Was wir dann gemacht haben, das finden sie auch auf unserer Internet-Seite, ich war einmal, aber auch nur als Gast, nicht als Rednerin, auf einer Anhörung des Wirtschaftsausschusses, da habe ich mir einfach schlicht angehört, was die da alle zu sagen haben.

Meister: Da war ich auch.

Weiler: Zum Beispiel hat mir Christian Bahls, der saß irgendwo oben auf dem Balkon

und ich saß unten und da war auch meine Präsidentin dabei, daraus hat er gemacht, wir hätten da extra Plätze gehabt. Fakt war aber, dass oben alles voll war als wir ankamen und man uns runter gebeten hat. Im übrigen rechts von mir saß ein Mensch vom AK Zensur. Da hat es keine Auswahl gegeben, das war schlichter Platzmangel oben auf dem Balkon.

Meister: Ja, mich hat man nicht mal mehr rein gelassen, sondern aus dem Jakob-Kaiser-Haus heraus in das Paul-Löbe-Haus durch die Tunnel geschleust in einen anderen Raum, wo dann eine Video-Übertragung lief.

Weiler: Ach, echt? Sehen sie mal. Wir waren nicht so spät wie sie, aber wir waren zu spät für den Balkon. Also haben wir da unten herum gesessen, auch in der dritten Reihe ganz artig und haben brav zugehört und ich habe mich dann danach noch lange mit diesem Menschen vom AK Zensur unterhalten?

Meister: Wissen sie noch, wer das war? Herr Freude?

Weiler: Nein.

Meister: Florian Walther?

Weiler: Nein, weiß ich leider echt nicht. Er hatte keine Karte. Ich habe ihm meine gegeben. Wir haben dann auf dem Flur uns wirklich lange ausgetauscht. Das war auch mal so ein Gespräch, wo ich das Gefühl hatte, man redet miteinander und es stoßen nicht zwei Mauern aufeinander. Ich hatte ihm dann damals meine Karte gegeben und gesagt, ich wäre wahnsinnig interessiert an einem Austausch und so weiter, habe aber nie wieder etwas gehört. Das selbe gilt für Frau [Kurz] vom Chaos Computer Club, mit der habe ich ja auf dem Podium gesessen jetzt im März irgendwann bei der CDU/CSU-Fraktion. Danach habe ich mich auch ganz lange mit ihr unterhalten und wir waren eigentlich übereingekommen, habe ihr auch meine Karte gelassen, weil sie auch kein hatte. Ich habe sie dann aber gefunden und nochmal angemailt. Ich verschließe mich Argumenten überhaupt nicht. Und wir waren schon auf der Suche nach Austausch. Das einzige, was wir dann noch gemacht haben, ist, wir haben gemeinsam eine

Stellungnahme heraus gegeben mit UNICEF, ECPAT und so weiter, die finden sie auch auf unserer Homepage. Aber das war es dann auch. Und ganz ehrlich, wir sind auch echt überrollt worden. Wir sind hier auf der Arbeitsebene derzeit immer noch drei Menschen. Sie können auch gar nicht auf all das reagieren. Viele der E-Mails, die wir bekommen haben, viele habe ich auch direkt gelöscht, weil sie wirklich einfach nicht beantwortungswürdig waren in Ton und Idee. Aber die zum Beispiel mit einem Christian Bahls von MOGiS, da habe ich schon auch immer darauf reagiert und gesagt: „Dann lassen sie uns doch mal zusammensetzen.“ Aber auch wenn ich einem Christian Bahls begegne, und ihm bin ich jetzt wirklich oft begegnet, dann greift er mich immer als erstes an. Und dann sage ich ihm „Ja, Herr Bahls, damit kriegen wir auch keine Grundlage hin. Wenn ich mich immer nur verteidigen muss und sie nicht anfangen, mir auch mal die Gelegenheit zu geben meine Seite zu schildern, dann können wir das Gespräch auch einfach gleich lassen.“

Meister: Ja, das Thema ist auch für ihn sehr emotional.

Weiler: Irre. Ja, ja. Also das ist schon auch schräg. Also meine europäischen Kollegen, er ist ja da jetzt auch unterwegs, die fragen mich alle immer: „Was ist denn das für ein komischer Deutscher?“

Meister: Er ist eigen, aber ...

Weiler: Ja, sehr eigen, genau. Aber es soll ja jeder auch seine Meinung kundtun. Aber die unglaublich exponierte Stellung, die wir dann bekommen haben in all dem, sie hat mich wirklich streckenweise richtig amüsiert, weil ich so dachte: „Wenn ihr wüsstet, und wenn ihr uns mal zuhören würdet.“ Ab März hatten wir auch echt keine Zeit mehr, auf das alles zu reagieren. Da haben sie Blogs gefunden und so weiter und ich habe dann auch aufgehört, mir die an zugucken, weil ich so das Gefühl hatte, wir sind für viele erklärtes Feindbild, da bieten wir uns sicher auch an mit dieser exponierten Präsidentin und der Tatsache, dass viele des Vorstandes adelig sind und so weiter. Da kann man alles darauf projizieren, was einem lustig einfällt. Sollen die Menschen dann auch machen. Aber meine Hoffnung ist halt, dass wir dann schon im persönlichen

Kontakt So war das auch mit der Frau [Kurz], die dann so sagte: „Ach, so schlimm sind sie ja eigentlich gar nicht.“ Da habe ich so gesagt: „Das kann ich auch zurückgeben, das Kompliment.“ Es ist dann schon gut, wenn man mal miteinander spricht zwischen drin. Was ich wirklich aber in der ganzen Debatte sehr bedauert habe, und uns ist schlicht die Energie ausgegangen irgendwann, ist, dass die Kinderschutzorganisationen per se so wahnsinnig still gehalten haben. Ich will damit gar nicht sagen, die hätten sich alle für das Access-Blocking oder für irgendwas einsetzen sollen, aber sie haben echt den Mund gehalten und das hieß, dass in der öffentlichen Diskussion das Ganze eigentlich ausschließlich vor dem Hintergrund Politik und Internet-Community stattfand. Und dass das Thema, um das es nämlich eigentlich ging, was bedeutet das für diese Kinder und was gibt es da auch für Folgen und so, völlig in den Hintergrund gerückt ist, relativ schnell. Es gab immer diesen Konsens, ja klar. Ich fand es auch albern, dass man dann der Internet-Community vorgeworfen hat, sie wären quasi für Kinderpornografie, das ist ja totaler Quatsch, waren die ja nie. Es gab immer ganz schnell diesen Konsens „Wir sind alle dagegen.“ Und dann wurde sich gestritten anstatt sich mal konstruktiv hinzusetzen und zu sagen: „Okay, was ist denn drin, was können wir da machen?“ Diesen Transfer hat es einfach nie gegeben. Das finde ich wirklich zu tiefst bedauerlich, weil sich dieser Graben immer noch durchzieht. Frau [Kurz] habe ich dann nach dieser Podiumsdiskussion auch gesagt: „Mensch, Frau [Kurz], sie haben so viele Mitglieder und ihre Leute sind im Internet so wahnsinnig gut vernetzt. Jetzt lassen wir doch mal das Access-Blocking außen vor und überlegen uns doch mal, wir könnten wir eine gute Synergie schaffen, um aufzuklären? Auch um für Kinder und Jugendliche Ansprechpartner zu schaffen, an die sie sich wenden können.“ Fand ich einen total tollen Vorschlag, sich das mal zu überlegen anstatt sich gegenseitig zu beharken die ganze Zeit.

Meister: Ja, das stimmt. Aber da fällt mir noch eine Überleitung zu einer anderen Frage ein. Das auch lag auch ein bisschen daran, wie die Debatte nicht nur von den Gegnern, sondern auch von den Befürwortern geführt wurde. Ich habe gerade die Pressemitteilung des BKA von der ursprünglichen Pressekonferenz vor mir. Da steht drin, dass das Access-Blocking nicht nur für Seiten mit sexuellem Missbrauch

stattfinden soll, sondern auch „gleichermaßen [für] menschenverachtende antisemitische Inhalte“. Das sagte Herr Ziercke so auf der ursprünglichen Pressekonferenz. Da wird es dann schwer, die Debatte auf Kinderpornografie fest zunageln. Es folgten ja in der Debatte auch Vorschläge für Gewalt verherrlichende Spiele, Jugendpornografie, Rechtsextremismus. Es wurde ja auch in der Debatte alles genannt. Wie fanden sie das denn? Es war bestimmt unglücklich für sie, dass Herr Ziercke da sofort so vorgestoßen ist.

Weiler: Das müssten sie echt nochmal mit denen besprechen. So wie ich mich daran erinnere, war es so, dass das BKA gesagt hat „Wir können nicht einen Delikt nur raus greifen für so etwas.“ Da ging es eben auch um Rechtsradikalismus, da erinnere ich mich noch. Ich konnte das so gewisslich nachvollziehen. Rechtsradikale Schriften sind ja auch per se verboten, darf man ja nicht in Deutschland. Das Argument, zu sagen „Wir als BKA sind ja nicht nur für Kinderpornografie zuständig oder nur für Phishing, sondern wir sind für ganz viel zuständig.“ Zu sagen, man gibt dem nicht nur so eine exponierte Stellung, sondern man nimmt noch ein weiteres Deliktfeld, in dem es auch zu ganz schrecklichen Geschichten kommt, das konnte ich erst mal auch nachvollziehen. Ich hätte es auch nachvollziehen können, wenn man sich jetzt ausschließlich auf Kinderpornografie... Aber selbst da. Selbst bei den antisemitischen und rechtsradikalen Schriften, auch da sagt ja jeder „Da bin ich dagegen.“ Sofort. Das ist ja das interessante. Sie haben einen öffentlichen breiten Konsens darüber, jetzt gehen wir mal wieder zurück zu Kinderpornografie, aber das gilt auch für Rechtsradikalismus, dass das doof ist. Dass das richtig doof ist. Und Kinderpornografie ist vielleicht noch ein bisschen doofer als Rechtsradikalismus. Diesen breiten Konsens gibt es. Und dann würden wir denken, tut man doch alles dafür, um sich gemeinsam aufzustellen und zu positionieren. Aber genau das Gegenteil ist der Fall. Was ich wirklich glaube ist, dass das Bundesfamilienministerium absolut verpasst hat, rechtzeitig genug mit der Internet-Community ins Gespräch zu gehen. Ich glaube allerdings auch, dass kein Mensch wirklich auch auf deren Ebene damit gerechnet hat, dass das einen solchen Sturm lostreten würde.

Meister: Ich auch nicht.

Weiler: Damit haben die nicht gerechnet.

Meister: Sonst wäre das anders passiert, wenn überhaupt.

Weiler: Genau. Sonst wäre das anders passiert, wenn überhaupt. Manchmal ist es ja auch gut, Stürme los zu treten, weil man eben im Vorhinein weiß, wie sie wehen. Was man auf jeden Fall sagen kann ist, dass es irre viel debattiert worden ist. Aber was man ja zum Beispiel über diese europäische Debatte letzte Woche in Brüssel sagen kann: Ich hatte ein ganz anderes Statement vorbereitet und hatte vor mir irgendwie 18 Rednern zugehört und der komischen Debatte und habe gedacht „Hier wird auf einem unglaublich hohen Abstraktionsniveau über ein Detail gesprochen. Und man hat das Gefühl, gar kein Mensch hat überhaupt irgendeine Ahnung, über was für ein Problem wir tatsächlich sprechen.“ Da fielen dann so Statements wie „Man muss ja mehr Prävention“ und „Die Kinder müssen lernen, 'Nein' zu sagen.“ Ich saß da im Publikum und habe gedacht, ich platze gleich. Es ging um diese europäische Richtlinie die 23 oder 24 Artikel umfasst, und es wurde zu 99% nur über einen Satz in einem Artikel gesprochen. Das ist doch abartig. Das steht doch in überhaupt keinen Verhältnis zueinander. Ich rede jetzt aus der Sicht einer Kinderschützerin. Also dann sage ich doch lieber: „Okay, da gibt es offensichtlich keinen mehrheitsfähigen Konsens oder was auch immer. Dann bitte lasst uns doch gucken, welche anderen Maßnahmen [wir ergreifen können].“ Und da gibt es viele. Eine die ich wahnsinnig begrüße ist, dass man das so genannte Online-Grooming unter Strafe stellen soll. Finde ich großartig, weil derzeit gehen die alle straf-frei aus. Ist ja nichts passiert. Aber dass die sich gezielt im Internet an Kinder ran machen, um sie dann zu missbrauchen..., ja. Da kann man dann sagen, der Versuch ist anscheinend nicht strafbar. Es muss dann tatsächlich immer erst zur Handlung gekommen sein.

Meister: Habe ich das gerade richtig raus gehört? Ich weiß, dass sie dafür sind das Grooming unter Strafe zu stellen. Aber könnten sie auch damit leben, wenn das Access-Blocking so niemals vorgeschlagen worden wäre oder auch nicht durchkommt, wenn man sich dafür umso mehr auf andere Bereiche konzentriert?

Weiler: Ja, klar. Ich meine: wäre ich darüber froh? Nein, nicht unbedingt, weil ich denke, dass es durchaus eine Maßnahme wäre, über die man zumindest einen Teil, und auch da haben wir nie gesagt, dass man damit alle Menschen davon abhalten kann, einen Teil davon abzubringen, überhaupt auf solche Seiten zu gehen. Nun wissen wir auch, wenn man sich mit organisierter Kriminalität auseinandersetzt, und nichts anderes sind ja letztlich auch diese Peer-To-Peer-Networks, über die das geshared, also geteilt wird miteinander. Die sind ja hochgradig organisiert, wie man jetzt zum Beispiel an diesem Darmstadt-Prozess sehen kann. Und die sind ja auch nicht doof. Ich meine, die sehen, wo die Debatte hingeht und es ist ja in der Tat auch inzwischen so, also Ende der Neunziger Jahre, als das ganze Thema aufkam, war es wirklich so, dass sie mit drei Klicks auf solchen Seiten waren. Ohne Witz. Das weiß ich alleine schon, weil ich zum Teil nach Kindern gesucht habe, mit denen ich zu tun hatte, um zu sehen, ob ich die irgendwo finde im Netz. Das habe ich dann auch sehr schnell gelassen und den Strafverfolgern überlassen, weil sie da auf Seiten gestoßen sind, die so verstörend waren, da konnten sie sich richtig verlieren. Ich kann mich noch erinnern als ich Anfang 2000 auf der Suche nach einem Mädchen war, mit dem ich arbeitete, plötzlich poppten lauter so neue Bilder auf und ich konnte das überhaupt nur unterbinden, indem ich den Computer ausgeschaltet habe. Da war irgend ein Automatismus in Gang gesetzt worden, der jetzt meinen Bildschirm überflutete mit lauter solchen Bildern. Ich habe dann auch immer brav diese Seiten sofort ans LKA weiter geleitet und gesagt „kümmert euch mal darum.“ Ob daraus was geworden ist, weiß ich nicht. Fände ich's gut, wenn man es einheitlich regeln würde? Ja. Wenn in der Richtlinie stünde, das es optional für die Länder ist, kann ich damit auch leben. Wenn wir gleichzeitig anfangen, so etwas wie Online-Grooming, und dazu gehört oft auch das verschicken von kinderpornografischem Material, nämlich um ihnen zu sagen „Guck mal, ist gar nicht so schlimm, habe ich mit anderen auch schon gemacht.“, wenn das angefangen wird zu ahnden. Und wenn es wirklich auch umfassende Aufklärung gibt, die nicht endet bei den Kindern, so wie jetzt die BZgA-Studie uns beweist, dass 60 % der Jugendlichen zumindest mit deutschem Hintergrund so gut aufgeklärt sind wie sie noch nie waren, dann würde ich da doch total schön finden, wenn wir in fünf Jahren eine Studie hätten, die belegen würde, dass 60 bis 80 % der deutschen Bevölkerung, und zwar der

gesamtdeutschen Bevölkerung zum Thema Missbrauch, und dazu gehören auch die digitalen Medien, umfassend aufgeklärt ist und weiß, wie er oder sie handeln kann, wenn ein Kind kommt und sagt „Da ist so ein komischer Typ.“

Meister: Wenn sie die Wahl hätten: Hätten sie die ganze Energie in diese aufwendige Debatte gesteckt statt diese anderen Initiativen zu ergreifen?

Weiler: Ich hätte mir da ausgewogener gewünscht. Diese Forderungen, die ich ihnen jetzt gerade gesagt habe, die sind nichts Neues. Die habe ich mir nicht erst in Brüssel ausgedacht. Die finden sie auch in dieser gemeinsamen Stellungnahme. Das sind Forderungen, die wir sowieso immer schon erhoben haben.

Meister: Die wurden aber nicht nur von den Gegnern, sondern auch von den Befürwortern der Initiative von Herrn Ziercke und Frau von der Leyen nicht so aufgegriffen.

Weiler: Nein, die wurden von der Politik überhaupt nicht aufgegriffen. Und das fand ich wahnsinnig bedauerlich, na klar. Also verstehen sie, wir sind in erster Linie eine Kinderschutzorganisation. Wir sind nicht die politischen Lobbyisten, die herum rennen und sagen ... Das politische Lobbying, das wir machen, basiert auf dem Gedanken des Kinderschutzes. Das ist unsere Grundlage. Von da aus agieren wir. Sexueller Missbrauch und die digitalen Medien ist ein irre komplexes Thema. Ich glaube, alles andere ist zu unsexy gewesen. Diese Forderung nach umfassender Aufklärung, die Forderung nach wirklich flächendeckender Opferversorgung, die Forderung danach, dass alle Berufsgruppen, die mit Kindern arbeiten, zu sexuellem Missbrauch fortgebildet sein müssen, die sind fast so alt wie das Thema in Deutschland. Die werden sich auch nicht verändern, weil das ist die Grundlage, auf der wir agieren müssen. Die größte Sorge, das haben mir jetzt ein paar Europaparlamentarier gesagt, deren größte Sorge ist, dass wenn Access-Blocking durchgeht, dass dann die Strafverfolger sich nicht mehr um das Löschen kümmern. Dann bin ich wieder denen viel zu praktisch. Dann habe ich denen gesagt, das verstehe ich sogar, aber wäre es dann nicht klug, da noch einen Zusatz zu machen und zu sagen für eine Zugangserschwerung: „Es müssen

folgende Schritte nachweisbar verfolgt werden, um die Löschung der Seite zu erreichen.“ Könnte man ja machen. Dann hätte man die Strafverfolgungsbehörden quasi mit einer Direktive versehen, die besagt: „Wenn ihr eine Seite gesperrt habt, müsst ihr parallel dazu alles dafür tun, und ihr dürft auch nicht nachlassen, bis diese Seite gelöscht ist.“

Meister: Aber so ist es ja weder im deutschem Umsetzungsgesetz, noch in der EU-Richtlinie.

Weiler: Nein.

Meister: Warum nicht?

Weiler: Weiß ich nicht. Es ist jetzt nicht so, als hätten wir das nicht schon vor Monaten oder Jahren gesagt.

Meister: Ich habe mich während dieser Debatte gewundert. Ich versuche mich, wissenschaftlich mit diesem Thema auseinander zu setzen. Ich habe versucht, einen wissenschaftlich fundierten Überblick, einen internationalen Rechtsvergleich zu finden, in welchen Ländern denn Kinderpornografie tatsächlich nicht unter Strafe steht. Es gibt ein paar Übersichten, aber die sind alle nicht peer-reviewt und nicht wissenschaftlich. Meine Frage war dann, auch mit diesem Überblicks-Report des BKA: Warum wird so viel Energie in dieses Access-Blocking gesteckt, wenn eigentlich die Energie da notwendig ist, in den USA oder wo auch immer internationale Prozesse anzustoßen und dort Druck aufzubauen, damit da endlich diese Sachen schneller weg kommen. Dann könnte man sich auch dieses Access-Blocking sparen.

Weiler: Ja, wobei, das passiert ja schon auch.

Meister: Aber nicht so sehr, wie im Wahlkampf diese Forderung vertreten wurde.

Weiler: Nein. Das ist auch so. Wenn sie sich das Thema Missbrauch anschauen, dann unterliegt das wahnsinnigen Schwankungen. Die Tatsache, dass Missbrauch in

Deutschland seit Anfang des Jahres 2010 so kontinuierlich in der Öffentlichkeit blieb, ist mehr als erstaunlich.

Meister: 2009 meinen Sie.

Weiler: Nein, ich rede von diesem Jahr. Ich rede von Missbrauch in den Institutionen.

Meister: Ah, okay.

Weiler: In 2009 war es die Access-Blocking-Debatte, die aber wahnsinnig schnell ja weg ging vom Thema Missbrauch. Da haben wir ja dann über alles mögliche gesprochen, aber nicht mehr über missbrauchte Kinder, seien wir mal ehrlich. Seit Januar 2010 bleibt das Thema Missbrauch an Kindern kontinuierlich in den Medien, das hat es in der Form noch nicht gegeben. Es gab immer Schwankungen. Und das große Problem ist auch ein strukturelles Problem, das habe ich dem BMFSFJ schon einhundert Millionen Mal gesagt. Da müssen auch die NGOs sich an die eigene Nase fassen und sagen, wenn wir nicht anfangen, wirklich gemeinsam an einem Strang zu ziehen und auch politische Forderungen gemeinsam zu stellen, weil wir nämlich gemeinsam einfach eine viel stärkere Gewichtung haben als alleine, müssen wir uns nicht wundern, wenn wir die Dinge nicht voranbringen. Gleichzeitig sind aber Nichtregierungsorganisationen Konkurrenten um die selben Geldtöpfe. Dann menscht es natürlich auch in diesem Bereich und dann gibt es Egomanen und Narzissten wie es sie überall gibt. Das ist das eine. Strukturell könnte man dem antworten, indem man zum Beispiel sagt, so wie es jetzt ich glaube der runde Tisch Bildung, die wollen ja jetzt irre viele Millionen Euro ausgeben und die sagen, dass das immer nur in Verbünden geht. Also da kann nicht einer alleine beantragen, sondern man muss nachweisen, dass man mit soundso vielen anderen zusammen arbeitet. Das finde ich wahnsinnig clever. Diese ganz grundsätzlichen Forderungen, und das ist die Aufklärung, die ist politisch unattraktiv. Das ist nichts neues. Das ist so banal fast. Eigentlich müsste man hingehen und denen sagen: „So lange ihr nicht anfangt mal auch an diesen Grundfesten zu rütteln, und es ist immer eine Frage der Finanzierung, müssen wir uns über vieles andere gar nicht unterhalten.“ Wir sagen ja auch gar nicht, dass jedes Kind Opfer eines sexuellen

Missbrauchs wird oder Online-Opfer wird oder was auch immer. Es sind immer die labilen Kinder und Jugendlichen, und von denen gibt es nun mal nicht so wenige auf der Welt, die erklärtes Ziel für Täterinnen und Täter sind. Und für die gilt es ein Netz zu bauen. Und auch das wird nie hundertprozentig Sicherheit geben können. Aber wir können zumindest anfangen, zu versuchen ein solches Netz zu stricken. Aber wie gesagt: Nein, diese Forderungen sind von der Politik nicht in dem Maße aufgegriffen worden. Und ich glaube, das hat auch mit Medienöffentlichkeit zu tun, mit einer gewissen Dynamik, die dann entsteht und damit, dass es eben unsexy ist, so eine banale Forderung zu erheben.

Meister: Das erinnert mich. Ich habe ein politikwissenschaftliches Buch gefunden. Es ist von Barbara Nelson aus dem Jahr 1986: „Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems“. Kennen sie das?

Weiler: Nein, kenne ich nicht.

Meister: Sie ist Politikwissenschaftlerin und untersucht, und das ist ja auch gerade meine Fragestellung, wie das Thema Child Abuse auf die öffentliche Agenda gesetzt wird und was dann mit solchen Themen passiert. Ihr Fazit von dem Buch ist, dass dieser Prozess, der diese Themen an die Öffentlichkeit bringt, im Endeffekt nur Programme..., ich muss on-the-fly übersetzen ...

Weiler: Sie können auch auf Englisch vorlesen.

Meister: ... bring about programs that ultimately address only the symptoms and not the roots of such social problems.

Weiler: Richtig.

Meister: Können sie dem zustimmen? Sehen sie das auch so?

Weiler: Total, total.

Meister: Ohne die Medienaufmerksamkeit tut die Politik ...

Weiler: ... nicht so richtig viel. Und das war letztlich [der Grund], auf diese Pressekonferenz mit dem BKA zu gehen. Da war unser Anliegen auch, Aufmerksamkeit für dieses Thema zu generieren. In den Medien wurde Operation „Marcy“ rauf und runter berichtet, dann wurde Operation „Mikado“ rauf und runter berichtet, aber das ist auch noch einmal ein besonderer Blick auf das Thema. Und die, die in der öffentlichen Debatte echt immer vergessen werden, sind die Opfer. Wenn sie über Kinderpornografie oder digitale Medien sprechen, sind sie wahnsinnig schnell bei der Technologie, sie sind bei den Internet-Service-Providern, sie sind bei der Juristerei und sie sind bei den Täterstrategien. Und wenn sie über das Thema sexueller Missbrauch reden, ist es auch ganz schnell so, dass sie bei den Tätern sind und sich jeder fragt „Wieso machen die das eigentlich?“ und das die Opfer wirklich ehrlich aus dem Fokus geraten. Und das finde ich ganz schrecklich. Also letztlich trete ich in diesen Debatten [für die Opfer auf]. Und für hat Herr Bahls mich auch schon sehr doll ausgeschimpft. Er ist auch nicht zufrieden, wenn ich dann quasi den Standpunkt für die Opfer einnehme. Dann sagt er, dass sei anmaßend. Wenn ich es nicht tue, sagt er, ich habe sie vergessen.

Meister: Er möchte ja auch genau diese Position vertreten oder diese Perspektive

Weiler: Ja, hat er ja auch jedes Recht dazu. Natürlich. Ich finde auch, dass jetzt um den runden Tisch, da gibt es ja auch so eine Opferperspektive-Initiative, die sehr beklagt, dass sie an diesem runden Tisch nicht dabei ist, ich finde, die haben auch Recht. Na klar. Das müssen wir uns auch mal klar machen. Politisch ist das Thema entstanden aus der frauenpolitischen Bewegung, die dann Anfang, Mitte der Achtziger nach Deutschland rüber schwappte. Da waren es zunächst einmal die betroffenen Frauen, die sich zusammen getan haben und den Mut gefunden haben, zu sagen, „Das ist mir passiert.“ Das ist immer aus dieser Ecke gekommen. Ich finde es ganz großartig, dass es sich jetzt fachlich so entwickelt hat und das es nicht mehr nur noch die Selbsthilfe ist. Weil dann heißt es ganz schnell in der Öffentlichkeit: „Jaja, die ist ja eh so durchgedreht. Weiß man ja. Die hat ja auch ganz Schlimmes erlebt. Die müssen wir mal nicht so ernst nehmen.“ Das ist schon auch gut. Aber wir dürfen doch bitte nicht vergessen. Wenn ich ihre [Master-]Arbeit schreiben würde, sie sind ja nun Politikwissenschaftler, mein Anpack wäre zu sagen: „Was bedeutet diese öffentliche Debatte wahrscheinlich für

einen Großteil der betroffenen Kinder und Jugendlichen oder der Menschen, die heute erwachsen sind, und die wissen, dass ihr Material im Netz schwirrt? Fühlen die sich vertreten? Fühlen die sich übergangen? Fühlen die sich missbraucht? Sagen die: Jetzt reiten die alle auf unserem Thema herum?“ Das wäre auch einmal eine wahnsinnig interessante Frage zu stellen.

Meister: Was denken sie denn?

Weiler: Ich glaube, dass das sehr unterschiedlich ist. Die Betroffenen, die ich kenne, wo Bilder verbreitet wurden, die sagen tatsächlich: „Es ist überhaupt das aller-aller-schlimmste, zu wissen, dass diese Bilder abrufbar sind irgendwo im Netz.“ Und die sagen natürlich alle: „Die sollen aus dem Netz verschwinden.“ Und ich glaube, dass es da Unterschiede gibt. Es gibt jemanden wie Herr Bahls, der das so sieht. Und dann gibt es auch die, natürlich, kenne auch ich Betroffene, die sagen: „Ja, aber da, wo nicht gelöscht werden kann, es zumindest irgendwie ein bisschen schwerer machen, um denen, die darauf zugreifen wollen, nicht mehr die Ausrede zu geben,“ Nee, weiß ich auch nicht, wie.

Meister: Die Aussage von Herrn Bahls ist ja auch: Es kann immer gelöscht werden.

Weiler: Also die Praxis spricht ja offensichtlich dagegen. Dann muss man sich auch mal klar machen, dass zum Beispiel dieser INHOPE-Verbund, die ja in Deutschland von der eco und der FSF vertreten werden, und eco ist nun einmal Industrie, die deutschen INHOPE sagen etwas anderes als andere INHOPEs. Auf dieser CDU/CSU-Anhörung war INHOPE auch vertreten. Da habe ich die auch irgendwann angesprochen und gesagt: „Das ist wirklich hoch spannend, was sie hier sagen. Ich kenne nämlich Vertreter ihres Verbundes aus anderen Ländern, die das ein bisschen anders argumentieren.“ Woraufhin sie mir sagt: „Deswegen geben wir eigentlich keine politischen Stellungnahmen ab.“ Und ich mir nicht verkneifen konnte, zu fragen, wieso sie dann hier auf diesem Podium sitzt.

Meister: Wer war das?

Weiler: Weiß ich leider echt nicht mehr. Diese Podiumsdiskussion war im März diesen Jahres bei der CDU/CSU-Fraktion. Das müssten sie da irgendwie finden. Ich habe das echt vergessen. Ich weiß nicht mehr, wie die hieß.

Meister: Das finde ich.

Weiler: Also, ich will damit sagen: Es ist ein tatsächlich ein sehr komplexes Thema und wenn man genauer hin guckt, dann sehen sie: die Internet-Industrie hat natürlich nochmal ganz andere Interessen. Da geht es um Kohle auch.

Meister: Natürlich. In der Industrie immer.

Weiler: Ja, eben. Was ich eben bedauerlich finde, ist mein Eindruck, und den mögen andere vielleicht nicht teilen. Aber mein Eindruck ist, dass die Stimme des Kinderschutzes, auch weil wir natürlich nicht die selben Ressourcen haben, wie es ein Internet-Lobbyist hat, dies Kohle können wir gar nicht zur Verfügung stellen für all das, was die da können, und das liegt auch in der Natur der Sache. Kinderschutzorganisation die arbeiten am Kinderschutz. Die sind jetzt erst mal nicht wirtschaftliche Unternehmen, die wahnsinnig viel Kohle generieren, die sie dann in Hochglanzbroschüren produzieren. Also wir zumindest nicht. Und das heißt, dass da auch eine gewisse Unausgewogenheit herrscht.

Meister: Frau von Weiler, vielen Dank. Eine Schlussfrage möchte ich doch noch einmal stellen: Denken sie denn, dass die Initiative aufgekommen wäre von Ziercke, ich glaube das die auch gekommen wäre, aber dass die auch von Frau von der Leyen so aufgegriffen worden wäre, wenn der Wahlkampf nicht angestanden hätte? Sie haben vorhin auch schon einmal durchscheinen lassen: das war ein Thema, mit dem sich in der Öffentlichkeit punkten ließ.

Weiler: Also bei Herrn Ziercke und den BKA wäre es ohnehin gekommen. Auch wenn sie sich mal mit den Strafverfolgern unterhalten, die dieses Material zu sichten haben, ...

Meister: Ich habe einiges gelesen.

Weiler: ... genau. Die sagen: Das ist einfach eine so grandiose Schweinerei, was da passiert und da muss doch echt etwas getan werden. Die müssen sich diese Grusel-Pedusel-Geschichten angucken und sehen, ob sie irgendein Fitzelchen finden, irgendein Etikett auf einer blöden Schreibtischlampe, woran man dann erkennen kann, aus welchem Land dieses Bild vielleicht generiert ist, um dieses Die wollen ja im Prinzip alle die Opfer finden, was überhaupt nicht gelingt anhand der Datenflut. Also da wäre es ohnehin gekommen. Ob es gekommen wäre ohne Wahlkampf. Die Frage wäre ja: Hätte diese Pressekonferenz im August 2008 gereicht, um das alles alleine anzustoßen? Ich glaube nicht. Ich glaube, da kamen eben all diese Dinge zusammen. Und es war auch die Tatsache, dass Ende November Rio an stand. Das fiel dann schon zusammen. Wobei diese jährlichen Konferenzen vom BKA, die sind eigentlich immer so ziemlich ähnlich passiert. Aber: nein. Ich sage es mal so: ich befürchte nein. Auf der anderen Seite kann man dann eben sagen: Immerhin ist es irgendwie passiert. Auch wenn ich finde, dass die Debatte zwischenzeitlich echt entglitten ist immer mal wieder und häufig den eigentlichen Fokus verloren hat.

Meister: Frau von Weiler, ich danke ihnen vielmals.

Weiler: Sehr gern geschehen.

Meister: Das war ein sehr interessantes Gespräch und hat einiges gerade gerückt.

Weiler: Das freut mich. Und ich wäre natürlich wahnsinnig interessiert, das auch zu lesen, wenn sie es fertig haben.

Meister: Natürlich.

Weiler: Super. Ich finde das toll. Ich finde auch super, das sie da drüber eine Arbeit machen. Finde ich großartig.

Meister: Dankeschön.

Weiler: Ja, sehr gerne. Ich wünsche ihnen viel Erfolg und bin gespannt. Wie lange werden sie denn noch daran sitzen?

Meister: Meine Deadline ist kurz vor Weihnachten. Ich werde aber vor einer Entscheidung über eine Veröffentlichung und dem Aussenden der Belegexemplare noch die Benotung und die mündliche Prüfung davon abwarten. Das wird irgendwann nächstes Jahr im Februar, März oder so. Dann werde ich eventuell noch einmal die Kritikpunkte aufgreifen und das korrigieren. Und dann bekommen sie ein Belegexemplar.

Weiler: Super, da freue ich mich sehr.

Meister: Ich danke ihnen.

Weiler: Danke gleichfalls.

Meister: Schönen Tag noch.

Weiler: Tschüss.

Meister: Auf wiederhören.

8.1.2 Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz (01.12.2010)

Zypries: Ja, Brigitte Zypries.

Meister: Guten Tag. Andre Meister ist mein Name, ich bin von der Humboldt-Universität in Berlin

Zypries: Tagchen.

Meister: Ich bin Sozialwissenschaftler und schreibe meine Abschlussarbeit bei Herrn Prof. Dr. Rüb, von dem ich Sie ganz herzlich grüßen soll.

Zypries: Ah! Schöne Grüße zurück.

Meister: Werde ich ausrichten. Ich schreibe über das Access-Blocking kinderpornografischer Webseiten und das Zugangserschwerungsgesetz. Nach der doch sehr kontroversen öffentlichen Debatte, versuche ich den politischen Prozess wissenschaftlich zu analysieren: wer die Akteure waren, wer wann was gemacht hat und wer sich im Endeffekt durchsetzen konnte.

Zypries: Ja.

Meister: Ich bin schon ziemlich weit in den Prozess eingestiegen. Meine Arbeit ist eigentlich fast fertig. Ich freue mich trotzdem sehr, mit Ihnen ein Interview führen zu können, denn Sie hatten ja auch einen ganz schönen Anteil daran.

Zypries: Ja.

Meister: Können Sie sich noch erinnern, wann sie das erste Mal von dieser Maßnahme „Access-Blocking“ mitbekommen haben?

Zypries: Nein, das weiß ich nicht. Also das war aber kurz bevor ich den Brief an die von der Leyen geschrieben habe, glaube ich, ne? Aber ich weiß es ehrlich gesagt nicht. Also, als das aufkam. Als die von der Leyen damit aufkam. Da hab ich das erste Mal

davon gehört.

Meister: Frau von der Leyen hat schon im November 2008 kurz vor der Rio-Konferenz das öffentlich verlautbart im Hamburger Abendblatt. Der Prozess bei ihr im Ministerium hat aber erst Mitte Januar begonnen. Dann rief sie ihre damalige Kabinettskollegin am 6. März an, das war ein Telefongespräch, und hat Sie, soweit ich das heraus finden konnte, nach ihrer Einschätzung gefragt. Das stimmt soweit, oder?

Zypries: Das weiß ich nicht mehr.

Meister: Ihre Antwort war dann dieser Brief am 12. März, in dem Sie „erhebliche verfassungsrechtliche Risiken“ angemahnt haben ...

Zypries: Ja ...

Meister: ... und statt dieser vertraglichen Lösung, auf die die Familienministerin damals ja sehr gedrängt hat, ...

Zypries: Ja ...

Meister: ... dass sie stattdessen „eine klare gesetzliche Grundlage“ für notwendig erachten.

Zypries: Ja ...

Meister: Das stimmt auch soweit, richtig?

Zypries: Ja, das stimmt.

Meister: Das ist auch immer noch Ihre Position?

Zypries: Ja. Na klar.

Meister: Wie haben Sie überhaupt diesen ganzen Prozess empfunden, dass das Familienministerium mit zwei weiteren, zufällig CDU-geführten Ministerien die

Vertragslösung so durchführen wollte, ohne das Kabinett, ohne die Regierung? Ist da ein Beigeschmack dabei?

Zypries: Ja. Na klar. Ich fand das auch ziemlich unterirdisch, muss ich Ihnen sagen.

Meister: „Unterirdisch.“ Das Wort ist damals auch ein paar Mal gefallen.

Zypries: (Lacht). Ja. Ich fand das ging gar nicht. Das Problem für meine Begriffe war ja... Wie wollen Sie das jetzt verwenden? Wollen Sie mich damit zitieren oder wollen Sie das hintergründig haben? Wollen Sie das veröffentlichen?

Meister: Ich würde Sie gerne zitieren. Ich bin aber auch sehr damit einverstanden, wenn Sie mir das als Hintergrundgespräch anbieten und dafür Sachen sagen, die ich nicht zitieren darf. Das liegt bei Ihnen.

Zypries: Na gut, dann machen wir es erst mal zitatfrei, also zitatmäßig. Ich habe das problematisch gefunden, diesen Vorschlag. Muss ich sagen. Nachdem dieser Vorschlag aufkam, hab ich mich erst mal mit Wissenschaftlern zusammen gesetzt den ganzen Tag bei uns im Ministerium und habe mir erklären lassen, wie das überhaupt technisch funktionieren kann. Und danach war mir klar, dass man da schon eine relativ aufwändige Software-Infrastruktur aufbauen muss und im Grunde jeden einzelnen Nutzer verfolgen muss, wo er hingeht. Auch der, der nicht zu kinderpornografischen Seiten geht.

Meister: Welche Wissenschaftler waren das? Techniker bestimmt.

Zypries: Techniker von der Uni Bochum. Der Wegener. Das ist einer, mit dem wir da häufiger zusammen gearbeitet haben und der auch jetzt hier als Sachverständiger tätig war. Ein jüngerer Typ, der das auch gut erklären kann. Und da muss ich mich ja auch schlau fragen. Und der hat mir das erklärt. Und danach war mir klar, dass das nichts ist, was man wollen kann. Und ich muss gestehen: Erstens war mein Eindruck immer, dass Frau von der Leyen gar nicht gewusst hat, was sie da angerührt hat.

Meister: Das ist auch mein Eindruck.

Zypries: Sie hatte von der Technik halt keine Ahnung und hat sich da auch nicht schlau gemacht, was das bedeutet. Und weshalb das dann zu so einem Aufstand gekommen ist. Ich glaube, das ist ihr erst sehr viel später gedämmert, wenn es ihr überhaupt jemals gedämmert ist. Ansonsten wusste sie ... Sie hatte gedacht, das ist eine super Idee mit der man gut raus kommt, weil Bekämpfung von Kinderpornografie ist immer klasse. Und so, ne? In dem Stil.

Meister: Ich habe das in einem älteren Policy Klassiker gefunden: Nichtmal [Richard Nixon] ist für Kinderpornografie, damit kann man nichts verkehrt machen. Man ist immer auf der sicheren Seite.

Zypries: Ja, genau. Das war das eine. Mich hat es dann auch empört, dass es dann auch noch versucht werden sollte, das auf so einer vertraglichen Ebene zu machen, obwohl es ja evident ein Grundrecht-Eingriff ist. Der ihr aber wahrscheinlich gar nicht klar war, weil sie ja gar nicht wusste, wie es technisch funktioniert. Insofern kann man sie quasi entschuldigen, wenn man so will. Weil ich vermute wenigstens, dass sie am Anfang nicht gewusst hat, wie es technisch funktioniert, war ihr auch nicht klar, dass damit notwendigerweise ein Grundrechts-Eingriff verbunden ist. Ansonsten, die Frau ist ja nicht blöd, hätte Sie sich das ja auch denken können, obwohl sie Medizinerin ist und nicht Juristin.

Meister: Das BKA hat ja noch während dieser Arbeitsgruppe, die sie gegründet hat, weiterhin argumentiert, da fände kein oder nur ein marginaler Grundrechts-Eingriff statt, mit irgendwelchen Gutachten.

Zypries: Ja, der Ziercke hat sich ja total auf die Seite der von der Leyen geschlagen, aus welchen Gründen auch immer.

Meister: Andersherum. Er hat sogar damit angefangen, eh die Frau von der Leyen das Thema überhaupt für sich entdeckt hat. Er will das schon seit 2007. Das habe ich in meiner Arbeit herausgearbeitet. Und er bekommt Druck von der norwegischen Polizei,

die das noch viel intensiver und schon seit 2004 machen.

Zypries: Aber dann ist ja um so verblüffender, muss ich Ihnen ehrlich sagen, und dann würde mich ihre Arbeit in der Tat auch sehr interessieren, dass der Ziercke nicht das Löschen ordentlich betreibt. Denn das ist ja nun inzwischen auch erwiesen, dass nachdem wir dieses Gesetz gemacht haben „Erst löschen, dann Sperren“, das war ja da im Zuge der Verhandlungen im Bundestag kam das ja, ist ja das BKA verpflichtet zu löschen. Und das funktioniert ja nicht. Ich bin dann auch noch als Ministerin zum BKA gefahren und habe mir das da angeguckt, habe versucht, mit dem Ziercke zu reden, ihm zu sagen: „Herr Ziercke, Sie müssen sich da wirklich mal darum kümmern, sonst funktioniert das nicht.“ Das macht er offenbar nicht. Und das deutet ja dann darauf hin, dass es ihm nicht um die Bekämpfung von Kinderpornografie geht, sondern dass es ihm um die Installierung dieser, wie die Netzgemeinde immer sagt, Überwachungssoftware geht.

Meister: Da kann ich Ihnen auch etwas dazu sagen. Offiziell versuchen sie ja, so viel wie möglich zu löschen. Das ist deren Aufgabe, und das strengt das BKA angeblich auch an.

Zypries: Das machen die aber nicht.

Meister: Dem Referatsleiter spreche ich das gar nicht ab. In wieweit die das tatsächlich mit dem nötigen Nachdruck machen, ist nicht zu beweisen. Aber Fakt ist auch, dass das BKA schon immer, schon seit mindestens 2007 diese Variante fordert. Und zwar nicht nur für Kinderpornografie. Auf der allerersten Pressekonferenz im August 2008 hat der Ziercke gesagt: Das muss unbedingt für Kinderpornografie gemacht werden, aber unbedingt auch für Antisemitismus und Rechtsextremismus. Er will auch immer noch dieses Instrument und hat ein erhebliches Interesse daran.

Zypries: Das wollen die im Zweifel ja auch für andere Dinge.

Meister: Genau, das war ja auch die große Kritik...

Zypries: Ja, ja, ... der Netzgemeinde. Richtig.

Meister: Aber, diese...

Zypries: Also wenigstens war es in der Tat so, dass ich damals gedacht habe, wenn ich ihr jetzt sage „Wir brauchen dafür eine gesetzliche Grundlage“, dann kriegen wir das ... ähm ... hin. Also dann wird das nichts.

Meister: Also doch. Das habe ich schon aus verschiedenen Interviews herausgehört, dass das Ihre Position war.

Zypries: Ja, das war meine Hoffnung. Das stimmt.

Meister: Tatsächlich.

Zypries: Ja.

Meister: Kann ich noch einmal kurz einen Schritt zurück gehen. Wann haben Sie sich denn mit den Technikern zusammen gesetzt? Das war noch lange, eh sie diesen Brief geschrieben haben, oder?

Zypries: Ja, ja. Ich meine, das wird mit Sicherheit vorher gewesen sein, weil ich ja vorher erst mal wissen musste, wie es überhaupt eigentlich funktioniert. Denn nur dann kann man ja den Grundrechts-Eingriff auch bewerten. Und nur dann kann man zu dem Schluss kommen, dass man eine gesetzliche Grundlage dafür braucht.

Meister: Das Familienministerium hat am 13. Januar auf einer Pressekonferenz announced, dass sie das wollen und dann gleich die Arbeitsgruppe gegründet. Und ihr Brief war dann am 12. März. Also wird das...

Zypries: 2009. Wenn es Ihnen darauf an kommt, müsste ich mal meine Sekretärin bitten, im alten Kalender nach zugucken.

Meister: Also so wichtig ist es auch nicht. Aber das muss ja vorher gewesen sein.

Zypries: Jaja, genau.

Meister: Und dann war tatsächlich Ihre Hoffnung, dass man das durch eine gesetzliche Grundlage nicht nur Grundrechte schonend und Grundgesetz-kompatibel machen kann, sondern tatsächlich den politischen Prozess damit verhindern kann?

Zypries: Naja, erst mal habe ich gedacht, wir kriegen dadurch eine öffentlichere Debatte.

Meister: Das hat funktioniert.

Zypries: Das hat funktioniert, genau. (Lacht.) Und zweitens habe ich eben auch gehofft, dass es dann irgendwie nicht so weit kommt, dass dann tatsächlich irgend etwas passiert. Ich habe gedacht, okay, dann war Ende März, dann muss erst einmal ein Gesetzestext geschrieben werden, der muss dann abgestimmt werden, dann steht die Sommerpause vor der Tür und dann ist die Wahl. Also so habe ich irgendwie gedacht. Kommt dann irgendwie nichts zustande.

Meister: So war es dann aber nicht.

Zypries: Ja. Wissen Sie, woran das lag?

Meister: Na klar.

Zypries: Nämlich?

Meister: Am Wirtschaftsministerium.

Zypries: Ja, dass nämlich der Wirtschaftsminister gewechselt hat. Ja. Dass der Glos ging und der zu Guttenberg kam.

Meister: Genau. Und der Herr Glos, habe ich herausgefunden, war in der Arbeitsgruppe Access-Blocking gar nicht so wirklich interessiert. Der hat sich halt mit rein gesetzt, aber das nicht zu Ernst genommen.

Zypries: So ist es.

Meister: Der Herr zu Guttenberg mit seiner Frau hat sich ja sofort drauf gesetzt.

Zypries: Genau.

Meister: Das ging ja auch recht schnell. Sie haben, wie gesagt, am 12. März Frau von der Leyen ihre Antwort geschickt. Bis dahin war sie noch fest der Überzeugung, sie könnte das mit diesem Vertrag durchdrücken. Einen Tag nach Ihrem Brief hat sie auf der nächsten Sitzung dieser Arbeitsgruppe nicht mehr auf die Verträge gepocht, sondern das erste Mal über eine gesetzliche Regelung nachgedacht. Insofern war Ihr Brief da schon ein ganz schöner Erfolg. Aber sofort, 12 Tage später hat das Kabinett die Eckpunkte beschlossen und das Wirtschaftsministerium am selben Tag den ersten Entwurf nachgelegt.

Zypries: Und, dazu muss man sagen, dass sage ich Ihnen jetzt aber nur unter drei, also nicht zur Veröffentlichung bestimmt, nur für Sie, was meine Position anbelangt:

[unter drei, nicht zitatfrei]

Weil, und das ist wiederum, ich weiß nicht in wie weit Sie das berücksichtigen in Ihrer Arbeit. Im politischen ist es dann teilweise wirklich so, dass man die Dinge nicht mehr vermitteln kann. Der [...] hatte ja recht mit seiner Einschätzung. Wir haben wirklich Briefe gekriegt, wo die Leute gesagt haben: „Ihr seid gegen die Bekämpfung von Kinderpornografie.“

Meister: Beim Parteitag war das die Begründung: „Die Diskussion ist medial unerwünscht.“

Zypries: Und ich hab ohne Ende versucht klar zu machen, dass es nicht darum geht, dass wir nicht Kinderpornografie bekämpfen wollten. Sondern dass es uns darum ginge, diese Technik, die eben dafür installiert werden müsste sei eben zu vielen anderen Dingen auch noch nutzbar und das wollten wir nicht. Und deswegen müssten wir

Kinderpornografie anders bekämpfen. Aber das kriegen Sie in dieser Medienwelt nicht so wirklich rüber, weil die Presse sich da auch keine Mühe gibt, um ehrlich zu sein. Sondern die sehen nur den Konflikt und sagen: „Super Sache das. Wer ist Gewinner? Wer ist Verlierer?“ Das geht irgendwie nach dem kleinen Einmaleins. Das ist ganz furchtbar.

Meister: Das habe ich selbst hautnah erleben dürfen. Ich war nämlich aktiv in diesem Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur. Und genau diese Probleme hatten wir natürlich auch. Da gab es ja auch diverse Gleichsetzungen von Kritikern mit ... sie wissen was.

Zypries: Ja.

Meister: Also hat das Wirtschaftsministerium dann einen Gesetzentwurf vorgelegt, der dann zwischen den Ministerien in der Regierung abgestimmt wurde. Und das war der Monat zwischen dem 25. März und dem 22. April, dem Gesetzentwurf des Kabinetts, in dem Sie mit diesem Entwurf zu tun hatten.

Zypries: Genau.

Meister: Aber unter dem Eindruck zumindest der Netzgemeinde wurde der Entwurf dann, ich sage es mal so, verschlimmbessert. Da ist dann auch die Speicherung der Aufrufe der Stopp-Seite rein gekommen.

Zypries: Wo? Wann sind die rein gekommen?

Meister: In diesem Prozess zwischen...

Zypries: In der Ressort-Abstimmung?

Meister: Genau. (Pause) Das war ja auch schon Ihre Position in dem Brief an Frau von der Leyen. Wenn das BKA in diesem Deliktbereich nicht für Prävention verantwortlich ist, sondern für die Strafverfolgung, müsste so eine Seite auch zur Strafverfolgung der Nutzer genutzt werden.

Zypries: Achso, ja.

Meister: Und das ist dann in der Ressort-Abstimmung auch in diesen Gesetzentwurf gewandert. Und ich glaube, erfahren zu haben, dass das aus Ihrem Ministerium kam.

Zypries: Ja, das wird so sein. Das ist so, ja.

Meister: Aber das ist ja aus Sicht der Kritiker eine Verschlimmbesserung des Entwurfs.

Zypries: Naja, ich sage es mal so. Entweder man entscheidet sich dazu, das zu machen. Dann muss man es auch vollständig anwenden. Oder man lässt es. Aber das mit diesem Zugangerschwerungsgesetz das ist ja so komplex. Ich meine, das ist ja jetzt im Moment auch ein komplett verfassungswidriger Zustand.

Meister: Genau.

Zypries: Jetzt gibt es ein Gesetz und es gibt einen Erlass, der sagt: „Das Gesetz wird nicht angewandt.“ Das ist ja doch grotesk.

Meister: Und noch schlimmer: Das wird ein Jahr nicht angewendet. Und in diesem Jahr ist niemand davon betroffen, kann praktisch nicht vor dem Bundesverfassungsgericht dagegen klagen.

Zypries: Ja, ja.

Meister: Und dann ist die Frist vorbei.

Zypries: Naja, wir sind aber gerade dabei, daran zu arbeiten.

Meister: Ach? Können Sie noch einen Satz dazu sagen?

Zypries: Ja, die SPD... Also, wir kennen diesen Erlass ja nicht offiziell.

Meister: Ja, den gibt es nicht offiziell.

Zypries: Den gibt es nicht offiziell. Und wir müssen jetzt eine Anfrage an die Bundesregierung stellen und hoffen, dass wir dann damit mit der Frist noch dahin kommen.

Meister: Ich bin kein Jurist. Aber gibt es vielleicht die Möglichkeit für ein Organstreitverfahren oder so?

Zypries: Nein, das geht nicht in dem Fall.

Meister: Ok. Aber der AK Zensur sitzt auch an einer Verfassungsbeschwerde.

Zypries: Ja?

Meister: Aber das soll niemanden abhalten, selbst Initiative zu ergreifen.

Zypries: Das tut es auch nicht.

Meister: Noch zwei Sachen sind in rein gekommen, die den Entwurf drastischer gemacht haben, als er ursprünglich war. Ich kann mich gerade nicht genau erinnern...

Zypries: Ich weiß es jetzt auch nicht, aber es kann schon gut sein. Weil das war schon die Diskussion damals, dass wir gesagt haben: Nach der strafrechtlichen Lage ist der Versuch der Beschaffung der Kinderpornografie strafbar. Und deswegen haben wir gesagt: dann muss das auch verfolgt werden. Das geht irgendwie nicht, dass man dann beliebig die Leute weg... Also, ne? Nur einfach ein Warnschild aufzeigt und sonst nichts macht.

Meister: Aber das ist ja nicht nur eine juristische, sondern auch eine politische Frage. Und politisch wollte das ja nicht mal die CDU. Auch das BKA nicht.

Zypries: Nein, aber dann irgendwann ist es dann auch schon eine juristische Frage. Tut mir Leid. Also, dann müsste ich sonst das Strafgesetzbuch ändern. Aber ich kann nicht sagen: Ich mache die und die Strafnorm, aber die wende ich dann einfach nicht an. Das ist doch das selbe in grün wie das, was die CDU jetzt macht mit dem

Zugangerschwerungsgesetz. Das geht nicht. Da muss man sich schon mal rechtsstaatlich entscheiden. Weil das ist ein wesentlicher Teil des Rechtsstaats, dass Gesetze die verabschiedet wurden auch vollzogen werden müssen. Und wenn ich das nicht will, dann muss ich die Gesetze ändern. Aber sonst muss ich sie vollziehen, auch wenn es mir nicht passt. Das ist eben so. Und da bin ich ja, muss ich Ihnen sagen, ganz strikt. Weil ich finde, den Rechtsstaat lasse ich wegen solchen Kinkerminzchen nicht ins Gerede kommen.

Meister: Eine zweite Einschränkung zwischen dem ersten Entwurf des Wirtschaftsministeriums und der Ressort-Abstimmung war noch, dass nicht mehr alle Diensteanbieter, sondern nur noch privatrechtliche Anbieter mit mehr als 10.000 Kunden zum Sperren verpflichtet werden. Haben Sie da auch was mit zu tun? Die Begründung war ja, dass die Sperr-Liste sicher bleibt und keine große Gefahr besteht, dass die geleakt wird.

Zypries: Nein, das wüsste ich jetzt nicht.

Meister: Dann zur Vorstellung des Entwurfs vom Kabinett. Da können Sie sich bestimmt daran erinnern.

Zypries: (Lacht)

Meister: Dazu hat die Süddeutsche getitelt „Zickenkrieg im Kabinett“.

Zypries: Ja.

Meister: War tatsächlich die Stimmung zwischen Ihnen beiden Ministerinnen so vergiftet, wie es damals schien? War das politisch? Inhaltlich? Juristisch? Persönlich?

Zypries: Nein. Also der Auslöser für die Gerichte mit dem Zickenkrieg war ein ziemlich banaler. Wir waren unten im Haus der Pressekonferenz. Ich war an der Theke und habe noch einen Kaffee getrunken. Und da kam die von der Leyen und sagte „Äh, Hallo“ und so. Und ich sagte: „Ja, ich warte hier gerade noch einen Moment.“ Sie sagte:

„Ich bin da drüben an dem Tisch.“ Und ich sagte: „Wenn sie hoch gehen, können Sie ja Bescheid sagen.“ Und dann ist sie weg gegangen und ist hoch gegangen ohne mir Bescheid zu sagen. Dann kam meine Pressesprecherin und sagte mir: „Sie müssen jetzt aber kommen. Die stehen beide schon da oben!“ Dann sind die, von der Leyen und zu Guttenberg, schon mal hoch gegangen, haben sich da oben vor die Presse gestellt und sich fotografieren lassen, ohne mir vorher Bescheid zu sagen. Und da habe ich sie einfach angeschissen, habe gesagt was das soll.

Meister: Ok.

Zypries: Weil ich das einfach... Das ist doch komplett kleinkariert.

Meister: Also das waren eher protokollarische Gründe...

Zypries: Ja.

Meister: ... als politisch-inhaltlich.

Zypries: Aber politisch-inhaltlich war ich natürlich schon sauer auf die. Dass die dieses Thema, nichts ahnend, was sie tut, das muss man sich ja immer noch vor Augen halten, da so hoch zieht. Aber das wäre jetzt kein Zickenkrieg geworden. Sondern diese Situation, die es da gab, dass ich sie da so angeschissen habe, das dann auch im Internet so kursierte, das hatte jetzt nur was mit der protokollarischen Seite zu tun.

Meister: Ok. Damit gab es einen Gesetzentwurf, der dann im auch Verfahren recht heiß diskutiert wurde.

Zypries: Ja, der ist ja doch aber wirklich gut geändert worden, muss ich sagen, durch Martin Dörmann mit diesem „Löschen statt Sperren“. Das wird nicht von ihm kommen, sondern das wird von irgendjemand anders kommen. Keine Ahnung, wer das dann damals rein verhandelt hat. Aber da gab es ja dann mehrere Verhandlungsrunden und das hat der Dörmann für die SPD gemacht. Und das finde ich, ist ja doch gut geworden.

Meister: Da war ich auch bei einem Hintergrundgespräch mit Martin Dörmann dabei.

Er hat danach vier Sachen in der SPD-Fraktion und dann auch in den Verhandlungen durchgesetzt. Das war einmal, dass die Speicherung von der Stopp-Seite raus kommt, Datenschutz. Dann das Subsidiaritätsprinzip, „Löschen vor Sperren“. Ein weiteres, was mir gerade entfallen ist. Und das Drängen auf ein Spezialgesetz. Und dabei war wieder, habe ich aus anderen Hintergrundgesprächen erfahren können, die Hoffnung, vielleicht nicht von Herrn Dörmann, aber vielleicht von anderen in der SPD, dass dadurch wieder der gesamte Gesetzgebungsprozess nicht mehr bis zur Sommerpause möglich ist. War das damals auch noch Ihre Hoffnung?

Zypries: Nein, das habe ich dann, ehrlich gesagt, nicht mehr geglaubt.

Meister: Nicht mehr geglaubt, aber: Am Anfang gab es die Verträge, die heftig kritisiert wurden. Und Sie waren gegen diese politische Maßnahme, ob Verträge oder Gesetz. Aber dann, und das war ja auch der Vorwurf an die gesamte SPD, haben Sie ja an dem Gesetzentwurf mitgearbeitet und abgesegnet und damit legitimiert...

Zypries: Muss man ja.

Meister: ... und das damit ausgeweitet, als das nur mit den Verträgen gewesen wäre, wozu andere argumentiert haben: Die kriegt man schon noch weg.

Zypries: Ja gut, aber das ist ja doch irgendwie... Das kommt jetzt zurück auf das, was ich eben schon mal gesagt habe mit dem Rechtsstaat. Ich meine, ich kann nicht irgendwelche Sachen machen, nur weil mir das Ergebnis politisch lieber ist, die rechtsstaatlich nicht in Ordnung sind. Tut mir Leid. Und so ist das auch mit den Verträgen gewesen. Das ist ein Grundrechts-Eingriff. Ein Grundrechts-Eingriff darf nicht durch Vertrag gemacht werden durch den Staat. Weil das ist ganz klar bestimmt, dass das ein Gesetz sein muss. Und da kann ich nicht sagen, nur weil ich glaube, dass ich die dann vielleicht später leichter weg kriege oder sonst irgendwas, lasse ich das jetzt einfach laufen. Da bin ich strikt dagegen. Tut mir Leid. Da bin ich puristisch.

Meister: Wie gesagt: Ich bin kein Jurist. Aber wäre dann nicht der Weg, nicht den Eingriff gesetzlich zu legitimieren, sondern gegen die Verträge zu klagen und sie

dadurch dass sie rechtswidrig sind aufzuheben?

Zypries: Naja, das hätte ich gemacht, wenn ich Sie wäre. Oder wenn ich Abgeordneter einer anderen Oppositionspartei gewesen bin. Aber als Mitglied der Bundesregierung kann ich das natürlich nicht zulassen.

Meister: Das hatten ja auch andere vor und angekündigt. Aber die wurden dann wiederum von dem Gesetz überrumpelt, das das nachträglich legitimiert hat. Das war auf der politischen Ebene dann wieder sehr vielfältig.

Zypries: Also das kann ich halt nicht. Das halte ich nicht für richtig. Das kann ich nicht machen.

Meister: Dann gab es den Gesetzentwurf, der dann von der SPD verändert wurde, der dann auch von der SPD-Fraktion, nach dieser Debatte auf dem Parteitag („Diese Diskussion ist medial unerwünscht.“), durch gewunken wurde. Am 18. Juni wurde das Gesetz verabschiedet.

Zypries: Ja.

Meister: Dazu gab es ja auch nochmal eine Anmerkung von dem Juristen Herrn Stadler von der FDP, dass in dem Prozess, durch die Änderungen der SPD, durch das Spezialgesetz, in zweiter und dritter Lesung nicht mehr der ursprüngliche Gesetzentwurf verhandelt wurde, sondern eigentlich ein neuer Gesetzgebungsprozess, der wieder mit der ersten Lesung und dem ordentlichen Verfahren hätte durchgeführt werden müssen.

Zypries: Weil das Gesetz so stark verändert wurde oder was?

Meister: Genau.

Zypries: Nein. Das stimmt ja auch nicht. Das ist ja auch nicht richtig, diese juristische Einschätzung. Weil man natürlich das Recht hat, in den Ausschüssen alles Mögliche zu verändern. Das passiert ja ständig. Das ist die so genannte Struck'sche Formel: Kein

Gesetz geht so aus dem Bundestag heraus, wie es hinein gekommen ist.

Meister: Das sowieso nicht.

Zypries: Von daher ist das natürlich zuallererst Aufgabe der Ausschüsse, da etwas zu verändern. Also das ist ok gewesen.

Meister: Na klar wurde das inhaltlich verändert. Aber es wurde dann ja auch angekündigt als neues, eigenes Spezialgesetz und nicht mehr als ursprüngliche Änderung des Telemediengesetzes, als was es ja eigentlich mal angedacht war. Ok, dann ist das Herr Stadlers Fachmeinung.

Zypries: Ja.

Meister: Nachdem das Gesetz durch war, war immer noch nicht Ruhe im Karton. Die SPD-Fraktion hat sich dann im Dezember nach der Wahl und nach den Koalitionsverhandlungen für die Aufhebung des selbst beschlossenen Gesetzes entschlossen und am 23. Februar diesen Jahres ein Aufhebungsgesetz eingereicht.

Zypries: Ja.

Meister: Wie kam es denn dazu? Wie war denn da der interne Prozess in der SPD?

Zypries: Naja. Es war ja schon so, dass alle in der SPD halt sehr unglücklich waren mit dieser Situation dieses Gesetzes. Also wir wollten das ja alle nicht so richtig. (Lacht)

Meister: Auch nicht Herr [...]?

Zypries: Ja, Herr [...] war dann ja sowieso nicht mehr im Bundestag. Und diejenigen die noch im Bundestag waren, die haben gesagt: „Naja, wir haben es eigentlich nie so richtig gewollt.“ Und dann war es ja auch so, dass die FDP in der Minderregierung war und das dann sowieso von Seiten der Regierung in Frage gestellt wurde. Und dann haben wir eben gesagt. „Das kann ja irgendwie gar nicht sein, dass diejenigen, die uns das aufgehängt haben und wir das mit machen mussten, damals in der Koalition. Dass

diejenigen jetzt die sind, die sagen 'Wir setzen uns an die Spitze der Bewegung.'“ Da haben wir gesagt, da machen wir das jetzt eben auch. Und Olaf Scholz als zuständiger Fraktions-Vize für den Bereich hat das dann eben durch gehauen und hat da ein Interview dazu gemacht und hat gesagt „Wir machen einen Aufhebungsantrag.“

Meister: Also ich bin ja nun Politikwissenschaftler. Vor allen bei Herrn Rüb. Und über diesen Prozess kann er lange rasonieren und sich auch aufregen, wie Sie ihn bestimmt kennen werden.

Zypries: Ja.

Meister: Im Juni ein Gesetz zu verabschieden, zu legitimieren. Und im Dezember das als falsch anzusehen und die Aufhebung zu fordern. Es sind politische Zwänge natürlich mit dabei, realpolitische Sachzwänge, mediale Zwänge, aber auf politikwissenschaftler Ebene ist das doch ein sehr fragwürdiger Prozess, oder?

Zypries: Völlig richtig.

Meister: Völlig richtig, ok.

Zypries: Aber das ist eben der Unterschied zwischen Theorie und Praxis. (Lacht)

Meister: Den Nichtanwendungserlass haben Sie schon angesprochen. Den haben Sie als äußerst problematisch bezeichnet.

Zypries: Ja.

Meister: Das ist auch die einhellige Fachmeinung in Juristen-Kreisen, so wie ich das herauslese.

Zypries: Ja. Es gab ja jetzt eine Anhörung im Deutschen Bundestag vorletzte Woche zum Zugangerschwerungsgesetz. Haben Sie davon was mitgekriegt?

Meister: Na klar, vor zwei Wochen im Rechtsausschuss und vor vier Wochen im

Unterausschuss Neue Medien.

Zypries: Genau. Und da war das doch so, dass eigentlich alle Gutachter, oder soweit sie sich überhaupt dazu geäußert haben, gesagt haben, das ist ein verfassungswidriger Zustand, ne?

Meister: Das stimmt. Wobei als Gutachter auch der Herr Maurer vom BKA und ein dänischer Polizist geladen waren. Wobei ich nicht weiss, was die im Rechtsausschuss zu suchen haben.

Zypries: Kann ich Ihnen auch nicht sagen.

Meister: Aber das ist wieder ein anderes Thema. Ok, dann vielleicht nochmal zum Abschluss den gesamten Prozess betrachtet. Der Eindruck entsteht bei vielen und viele Leute in meinen anderen Interviews haben mir das auch so gesagt, dass sich die Frau Ministerin von der Leyen ohne den anstehenden Wahlkampf nicht so auf dieses Thema gesetzt hätte. Sehen Sie das auch so?

Zypries: Das kann ich nicht beurteilen.

Meister: Das können sie nicht beurteilen.

Zypries: Das muss man sie mal selber fragen. Ich glaube ja, dass der Hype der ausgelöst wurde, von der von der Leyen überhaupt nicht bedacht war. Das hat die nicht im Traum geglaubt, dass das so eine Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Meister: Natürlich nicht, bei diesem Thema.

Zypries: Und deshalb weiß ich eben auch nicht, ob man das deshalb so sagen kann. Die hat halt gedacht, sie besetzt da nochmal ein Thema mit und das Internet ist in und dazu sagt sie jetzt auch mal was. Ansonsten hat die sich da jetzt glaube ich, ehrlich gesagt, keine großen Gedanken gemacht.

Meister: Ok. Frau Zypries, vielen Dank, das war doch sehr interessant. Vielleicht eine

Anmerkung, die ich noch machen darf. Mir ist nochmal eingefallen, zu dem Prozess mit dem BKA. Schweden und Dänemark, die auch Sperrsysteme haben, sind mittlerweile so weit, dass die nicht mal mehr Server-Betreibern oder amerikanischen Behörden Bescheid sagen, falls da solche Inhalte bei denen sind. Denn sie haben ja die Sperren. Und das ist ja wohl absolut konträr zur eigentlichen Intention.

Zypries: Das ist wahr.

Meister: Frau Zypries, vielen Dank, das war sehr interessant.

Zypries: Gerne.

Meister: Diese eine Passage war unter drei, ansonsten ist das zitierfähig, oder?

Zypries: Ja, wenn sie dann eine schärfere Formulierung vielleicht mal raus nehmen.

Meister: Werde ich tun.

Zypries: Glätten Sie es ein bisschen.

Meister: Schönen Tag wünsche ich Ihnen.

Zypries: Ja, ebenfalls.

Meister: Tschüss.

8.2 Verzeichnis

8.2.1 Telefon und E-Mail

Bahls, Christian: MOGiS e.V.

Dammermann, Christa: Save the Children Deutschland, Programmes & Advocacy,
Director

Dimroth, Johannes: BMI, Arbeitsgruppe ÖS I 3, Referent

Eckau, Wiebke: UNICEF Deutschland, Bereich Kommunikation und Kinderrechte

Engeln, Stefan: 1&1 Internet AG, Justitiar

Ertelt, Jürgen: IJAB, Projekt Jugend online, Projektkoordinator

Freude, Alvar: AK Zensur

Gauch, Alexander: Bundeskriminalamt, KI 35, Kriminalhauptkommissar

Heidrich, Joerg: Kanzlei für Internet- und Medienrecht, Fachanwalt für
Informationstechnologierecht

Kerger-Ladleif, Carmen: Dunkelziffer e.V., Fachreferentin

Kollbeck, Johannes: SPD-Bundestagsfraktion, Referent

Maurer, Mechthild: ECPAT Deutschland, Geschäftsführerin

Schäfer, Hanno: BMFSFJ, Referat L 2: Presse, Pressereferent

Seifert, Hannah: eco, Leiterin des Berliner Verbindungsbüros

Siller, Friederike: FSM, Projektmanagerin; fragFINN e.V., Geschäftsführerin

Spiestersbach, Anke: Bundeskriminalamt, Pressestelle

von Weiler, Julia Dipl. Psych.: Innocence in Danger, Geschäftsführerin/CEO

8.2.2 E-Mail

Beckedahl, Markus: netzpolitik.org

Bendrath, Ralf: Jan Philipp Albrecht MEP, Greens/European Free Alliance

Blank, Philipp: Deutsche Telekom, Corporate Communications, Pressesprecher

Borchers, Detlef: Journalist

David, Ingrid: Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Falck, Vera: Dunkelziffer e.V., Geschäftsführung

Frenzel, Michael: 1&1 Internet AG, Leiter der Unternehmens-Kommunikation

Freund, Cornelia: Kommission für Jugendmedienschutz, Pressereferentin

Gassen, Marco: Kabel Deutschland, Externe Kommunikation, Leiter

Göbel, Markus Oliver: Telefónica o2 Germany, External Communications,
Pressesprecher

Gulden, Kerstin: Telefónica o2 Germany, External Communications, Pressesprecherin

Haase, Martin Prof. Dr.: Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Lehrstuhl für Romanische
Sprachwissenschaft

Handt, Friederike: Bundesminister des Innern, Büro Dr. Wolfgang Schäuble MdB, CDU

Heine, Franziska: Petition: Internet - Keine Indizierung und Sperrung von
Internetseiten, Initiatorin

Hofmann, Julia M.: Deutsche Kinderhilfe, Vorstandssprecherin

Hornschild-Rentsch, Almut: BMFSFJ, Referat 514: Aufwachsen ohne Gewalt, Aktiver
Kinderschutz, Leiterin

Javad, Susan: Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitsbereiche Gender und Soziale
Gerechtigkeit, Koordinatorin

Kinert, Marc: BMFSFJ, Stellvertretender Pressesprecher

Krause-Akelbein, Juliane: Mediadesign Hochschule für Design und Informatik,
Medienmanagement, Bachelor of Science

Lach, Annett: BMFSFJ, Referat 112: Organisation, Bibliothek, Innerer Dienst Berlin

Larsen, Niels Elgaard

Lemke, Stefanie: Brigitte Zypries MdB, SPD, Mitarbeiterin

Ludvigsen, Bjørn-Erik: Kripos Norwegen, Superintendent

McIntyre, Thomas J.: University College Dublin, School of Law, Lecturer in Law

McNamee, Joe: European Digital Rights, Advocacy coordinator

Niendorf, Ulla: BMAS, Staatssekretär Gerd Hoofe, Mitarbeiterin

Panczuk, Alexander: Vodafone, Politischer Referent

Petsch, Agneta: Kommission für Jugendmedienschutz, KJM-Stabsstelle

Pohl, Jörn: Dr. Konstantin von Notz MdB, Bündnis 90/Die Grünen, wissenschaftlicher
Mitarbeiter

Pospischil, Kathrin: Kommission für Jugendmedienschutz

Rohleder, Lukas: Bundesminister des Innern, Büro Dr. Wolfgang Schäuble MdB, CDU
Schäfer, Hanno: BMFSFJ, Referat L 2: Presse, Pressereferent
Schaub, Sonja: HanseNet, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Scrip, Elisabeth: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Referat 206:
Zentrales Dokumentationssystem
Spahr, Christian: BITKOM, Pressesprecher Medienpolitik & Recht
Stehr, Sabine: ECPAT Deutschland
Tauss, Jörg: MdB, SPD, Obmann der Fraktion im Unterausschuss Neue Medien
van Doek, Jaap: Vrije Universiteit in Amsterdam, Emeritus Professor of Law (Family
and Juvenile Law); Dritter Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von
Kindern und Jugendlichen, Rapporteur
von Notz, Konstantin Dr.: MdB, Bündnis 90/Die Grünen, innen- und netzpolitischer
Sprecher der Fraktion
Wehrl, Ivonne Jessica: Ursula von der Leyen MdB, CDU, Wissenschaftliche
Mitarbeiterin
Wenning, Rigo: W3C; FITUG; AK Zensur
Wenzel, Steffen: BMFSFJ, Referat 112: Organisation, Bibliothek, Innerer Dienst Berlin

8.2.3 Telefon

Cloes, Roger: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich D
10: Kultur, Medien und Sport, Leiter
Zypries, Brigitte: Ministerin der Justiz, MdB, SPD

8.2.4 Persönliches Gespräch

Hoppe, Christian: Bundeskriminalamt, Referat SO 12: Auswertung Sexualdelikte zum
Nachteil von Kindern und Jugendlichen, Leiter
Steiger, Tina: UNICEF Deutschland, Berliner Hochschulgruppe, Leiterin
Süme, Oliver: eco, Vorstand

9 Abkürzungen

AK Zensur: Arbeitskreis gegen Internetsperren und Zensur

Ana: Anorexie. Magersucht

BDK: Bund Deutscher Kriminalbeamter

BfDI: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

BITKOM: Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e.V.

BKA-Gesetz: Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten

BKA: Bundeskriminalamt

BMAS: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

BMFSFJ: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

BMI: Bundesministerium des Innern

BMJ: Bundesministerium der Justiz

BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

BPjM: Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien

BVerfG: Bundesverfassungsgericht

BVerfGE: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

CCC: Chaos Computer Club e.V.

CIRCAMP: COSPOL Internet Related Child Abusive Material Project

COSPOL: Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police

CRIN: Group for the Convention on the Rights of the Child

CSAADF: Child Sexual Abuse Anti Distribution Filter

DFN: Verein zur Förderung eines Deutschen Forschungsnetzes e.V.

DJI: Deutsches Jugendinstitut e.V.

DKSB: Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e.V.

DNS: Domain Name System

eco: eco - Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V.

ECPAT: End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes

EPCTF: European Police Chiefs Task Force
Europol: Europäisches Polizeiamt
FES: Friedrich-Ebert-Stiftung
FIFF: Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e.V.
FITUG: Förderverein Informationstechnik und Gesellschaft e.V.
FoeBuD: Verein zur Förderung des öffentlichen bewegten und unbewegten
Datenverkehrs e.V.
FSM: Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V.
GdP: Gewerkschaft der Polizei
GI: Gesellschaft für Informatik e.V.
HTTP: Hypertext Transfer Protocol
ICMEC: International Centre for Missing & Exploited Children
IiD: Innocence in Danger e.V.
IJAB: Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V.
IMK: Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
INHOPE: International Association of Internet Hotlines. Internationale Vereinigung der
Internet Hotlines
Interpol: Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
IP: Internet Protocol
ISP: Internet Service Provider. Internetdiensteanbieter
IzKK: Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung
KJM: Kommission für Jugendmedienschutz
Kripos: Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig
kriminalitet
Mia: Bulimie. Ess-Brechsucht
MOGiS: Missbrauchsoffer gegen Internetsperren e.V.
NCIS: National Criminal Investigation Service. Nationale Kriminalpolizeibehörde
Norwegens
NGO: Non-governmental organization. Nichtregierungsorganisation
NRW: Nordrhein-Westfalen
O.V.: ohne Verfasser

ODEM: Online-Demonstrations-Plattform für Menschen- und Bürgerrechte im digitalen Zeitalter

SO: Schwere und organisierte Kriminalität

TKG: Telekommunikationsgesetz

TMG: Telemediengesetz

UANM: Unterausschuss Neue Medien

UNICEF: United Nations Children's Fund. Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen

W3C: World Wide Web Consortium

ZaRD: Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen

ZugErschwG: Zugangerschwerungsgesetz. Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen

10 Begriffe

Access-Blocking: Zugangserschwerung im Internet.

Access-Provider: Anbieter von Zugang zum Internet.

Content-Provider: Anbieter von Inhalten im Internet.

DNS-Sperre: Zugangserschwerung auf DNS-Ebene.

DNS: Internet-Dienst zur Auflösung von Domains (example.com) in IP-Adressen (192.0.32.10).

Hosting-Provider: Anbieter technischer Unterbringung von Internet-Diensten.

HTTP: Internet-Dienst der Anwendungs-Schicht. Bekannt durch die Nutzung beim Aufruf von Webseiten im Browser.

Hybridsperre: Zugangserschwerung auf mehreren Ebenen, meist DNS und IP.

Internet-Service-Provider: Diensteanbieter im Internet.

IP-Sperre: Zugangserschwerung auf IP-Ebene.

IP: Netzwerk-Protokoll. Grundlage des Internets.

Kinderpornografie: Sexuelle Ausbeutung von Kindern für pornografische Zwecke.

Netz-Sperre: Zugangserschwerung auf IP-Ebene.

Netzbetreiber: Betreiber eines Telekommunikationsnetzes.

Notice and Takedown: Entfernen bei Benachrichtigung. Amerikanischer Rechtsbegriff verwandt mit Providerhaftung.

Providerhaftung: Verantwortlichkeit von Internet-Dienste-Anbietern. Geregelt im Telemediengesetz § 7.

Stopp-Schild: Verkehrszeichen: Erst Anhalten, dann weiter fahren. Soll beim Access-Blocking statt der gesperrten Webseite angezeigt werden.

Web-Sperre: Zugangserschwerung auf HTTP-Ebene.

Zugangserschwerung: Technische Erschwerung der Kommunikation zweier Rechner im Internet.

11 Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere an Eides statt, dass die vorliegende Arbeit von mir selbstständig angefertigt wurde, sämtliche verwendeten Hilfsmittel und Quellen angegeben wurden und die Arbeit an keiner weiteren Stelle zur Prüfung vorgelegt wurde.

Berlin, 18. August 2011