

Eckpunkte zur Bekämpfung der Verbreitung von Darstellungen sexueller Gewalt und Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen

Fraktionsbeschluss 15. März 2011

Sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen sind widerwärtige Straftaten. Derzeit fehlt es an einer mehrdimensional angelegten Strategie zur Bekämpfung von sexuellem Missbrauch von Kindern und Jugendlichen – der „Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ ist ausgelaufen und noch nicht wieder neu aufgelegt. Wir haben die Bundesregierung seit Anfang der Legislaturperiode wiederholt aufgefordert, eine schlüssige Gesamtstrategie vorzulegen. Dazu gehört auch, die Verbreitung der Darstellung von Kindesmissbrauch im Internet durch die konsequente Löschung der entsprechenden Inhalte effektiv zu bekämpfen und diese strafbaren Inhalte schnellstmöglich und unwiderruflich aus dem Netz zu entfernen. Die Maßnahmen dürfen sich demnach nicht bloß auf die Löschung von Inhalten im Internet, die strafbare Handlungen dokumentieren, beschränken. Ziel einer mehrdimensional angelegten Strategie zur Bekämpfung von sexuellem Missbrauch an Kindern und Jugendlichen muss eine Verhinderung dieser – später im Netz dokumentierten – Straftaten sein.

Das vorliegende Eckpunktepapier und die darin enthaltenen Forderungen beziehen sich ausdrücklich auf die Bekämpfung der Verbreitung von Darstellungen des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen im Internet und decken damit einen wichtigen Teilbereich der Gesamtstrategie des Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung ab, die in der Neuauflage des Aktionsplans ihren Ausdruck finden muss. Dabei ist zu beachten, dass das World Wide Web nicht der hauptsächliche Verbreitungsweg von Darstellungen sexuellen Missbrauchs ist. Andere maßgebliche Verbreitungswege sind Peer-to-Peer-Netzwerke, geschlossene Foren, Email, Mobiltelefone und die Versendung von Datenträgern mit der klassischen Post. Auch hier gilt es, rechtsstaatliche Strategien zur effektiveren Strafverfolgung zu entwickeln.

Im Februar dieses Jahres lief das einjährige Moratorium aus, mit dem die schwarz-gelbe Bundesregierung das In-Kraft-Treten der so genannten „Netzsperrern“ durch das Zugangerschwerungsgesetz ausgesetzt hat. Statt zu Sperren wurde das Bundeskriminalamt beauftragt, die Bemühungen in Bezug auf die Löschung der betreffenden Inhalte zu verstärken und eine monatliche Statistik anzufertigen, mit der die Ergebnisse nach Ablauf der einjährigen Frist evaluiert werden können. Wann die Auswertung der Statistiken über die Löscherfolge erfolgen wird, ist bisher noch unklar. Ebenso ungeklärt ist die Frage, wer diese Evaluierung durchführen und wie diese konkret ausgestaltet werden soll.

Die Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Kinder kann grundsätzlich nicht auf den nationalen Bereich beschränkt werden, sondern muss in europäischer und internationaler Abstimmung erfolgen. Mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention hat sich Deutschland 1992 international verpflichtet, Kinder vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen (siehe Art. 34).

Seit Jahren gibt es eine weltweite Diskussion zum Kinderschutz mit dem mehrheitlichen Bemühen, umfassende, (kinder-) rechtlich basierte Kinderschutzstrategien und –maßnahmen zu entwickeln.

1996 fand in Stockholm der erste Weltkongress gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern statt. Dem folgte 2001 der zweite Weltkongress in Yokohama. 2006 hat Deutschland das Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie ratifiziert. 2008 engagierte sich Deutschland auf dem dritten Weltkongress in Rio de Janeiro und wirkte maßgeblich an der Erstellung eines Zusatzdokumentes der europäischen Staaten mit. Die Bekämpfung der Verbreitung der Darstellungen sexueller Gewalt und Ausbeutung von Kindern muss hier konsequent ansetzen.

1. Eckpunkte zur Verbesserung der Prävention, Strafverfolgung und Opferhilfe

Die Herstellung und Verbreitung von Darstellungen sexuellen Missbrauchs an Kindern und Jugendlichen gehören zu den besonders verabscheuungswürdigen Straftaten. Die Opfer erleiden physische und psychische Schäden, mit denen sie ihr ganzes Leben lang zu kämpfen haben. Die Öffentlichkeit ist mittlerweile völlig zu Recht in höchstem Maße sensibilisiert für Verletzungen der Rechte von Kindern durch sexuelle Gewalt. Einen Höhepunkt fand das Thema Kinderschutz in Deutschland mit den Kinderschutzgipfeln, zu denen die Bundeskanzlerin Ende 2007 und Mitte 2008 die Länderchefs geladen hatte. Allerdings zeichnete sich schon damals ab, dass der Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung auslief, die schwarz-rote Bundesregierung das Programm jedoch sehenden Auges nicht weitergeführt hat. Anstatt den Aktionsplan neu aufzulegen, diente die Initiative zur Einführung von „Netzsperrern“ der damaligen Familienministerin von der Leyen vorrangig als Ablenkungsmanöver. Seitdem debattiert der Bundestag lediglich über die Sinnhaftigkeit von „Netzsperrern“ als Mittel eines effektiven Kampfes gegen die Verbreitung von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen im World Wide Web. Eine ernsthafte Auseinandersetzung, insbesondere über die Verhinderung der Produktion neuen Materials, unterblieb.

Diese Debatte hat erst seit Anfang letzten Jahres mit dem Bekanntwerden zahlreicher Fälle sexuellen Missbrauchs an Kindern und Jugendlichen in schulischen Einrichtungen und der Einrichtung des Runden Tisches „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ wieder eine andere – auch auf Prävention ausgerichtete – Richtung bekommen.

Die Darstellung und Verbreitung der menschenverachtenden Bilder im World Wide Web und auf anderen Trägermedien sind Teil des Missbrauchsgeschehens. Es muss Ziel staatlichen Handelns sein und bleiben, gegen diese Verbrechen national wie international effektiv vorzugehen. Im Vordergrund muss dabei die Verhinderung des eigentlichen Missbrauchs stehen, der als reales Geschehen die Grundlage seiner Darstellung in Bild oder Film ist. Jeder Missbrauch ist einer zu viel. Das Wissen um den Missbrauch zum Zweck der Darstellung und Verbreitung ist jedoch dünn. Es gibt kaum internationale Forschung, die sich den für Prävention und Strafverfolgung zentralen Fragestellungen widmet. In welchen Konstellationen sind Kinder gefährdet, derartig missbraucht zu werden? Welche Rolle spielen die Eltern dieser jungen Opfer? Von welcher Bedeutung sind Armut und Bildungshintergrund? Welche Präventionsansätze haben sich bisher bewährt?

Es gibt kein Lagebild, welches wesentliche Informationen für ein erweitertes Präventionskonzept zur Verfügung stellt. Ermittler berichten von unzähligen beschlagnahmtem Material, welches mangels Personal, Technik und Software bisher nicht annähernd ausreichend analysiert werden kann. Um übliche Settings zu identifizieren, auf deren Grundlage eine zielgerichtete Präventionsarbeit stattfinden kann, ist dieses jedoch dringend nötig. Es mangelt ferner an grundlegendsten Informationen sowohl über Opfer als auch über verurteilte Täter (Anzahl, Alter, Geschlecht, Herkunft, Staatsangehörigkeit) im In- und Ausland. Voraussetzung dieser Bemühungen ist jedoch auch, dass die anonymisierte und streng forschungsgebundene Datenerhebung auf europäischer Ebene harmonisiert wird. Daten über Täter, Verurteilungen und Opfer sollten systematisch zu Forschungszwecken erhoben werden. Kriterien für eine solche Datenerhebung hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bereits 2009 aufgestellt. Sie sollten zur Grundlage eines einheitlichen europäischen, idealerweise internationalen, Konzepts herangezogen werden.¹

¹ Handbook on the Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, UNICEF 2009, p. 34f.

Die Daten müssen in anonymisierter Form an zentraler, unabhängiger Stelle gesammelt und analysiert werden.² Neben einer weitaus stärkeren internationalen Zusammenarbeit bei der Erfassung des Hellfeldes ist auch die internationale Kooperation bei der Dunkelfeldforschung notwendig.

Wichtig bei alledem ist die Perspektive der betroffenen Kinder und Jugendlichen, im Bereich der Strafverfolgung, der Forschung wie auch bei der Weiterentwicklung von Präventionskonzepten. Um sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen, der fotografiert oder gefilmt wird, zukünftig besser zu verhindern, muss der Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung Folgendes beinhalten:

Maßnahmen im Bereich der Prävention und des Opferschutzes

α. auf nationaler Ebene:

- Die Förderung weiterer Forschung und Analyse über die Bedingungen zur Entstehung sexueller Gewalt an Kinder und Jugendlichen,
- die Förderung von Best Practice-Modellen zur Weiterentwicklung der Interventions- und Therapiekonzepte für betroffene Kinder und Jugendliche und ihr soziales Umfeld,
- die Entwicklung spezifischer Therapiekonzepte zur Begleitung und Behandlung minderjähriger Opfer und ihres sozialen Umfelds im Zusammenhang mit Darstellungen sexuellen Missbrauchs an Kindern und Jugendlichen,
- der Auf- und Ausbau von Hilfs- und (Fach-)Beratungsangebote für von sexueller Gewalt und Ausbeutung betroffene Kinder in den Bundesländern sowie die Gewährleistung einer gesicherten Finanzierung bestehender Einrichtungen,
- die Förderung und Entwicklung bedarfsgerechter Therapieangebote für Täter und potentielle Täter³ und deren stärkere Bekanntmachung sowie

die Bereitstellung dieser Ergebnisse und Angebote zur Verbesserung bundesweiter Präventionsarbeit mit Kindern und Jugendlichen,

- eine Stärkung der Kinder- und Jugendhilfestruckturen mit Blick auf die neuen Medien sowie eine Förderung der Personalentwicklung in Einrichtungen im Hinblick auf sexuellen Missbrauch und Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen auch im Internet, die Unterstützung und Förderung bundeszentraler Maßnahmen und Projekte zur Thematik des sexuellen Missbrauchs von Kindern,
- die weitere Förderung sowie den Ausbau und die Bekanntmachung des Kinder- und Jugendtelefons sowie den Aufbau der Elterntelefone als wichtige niedrigschwellige Angebote, die kostenfrei angeboten werden, die flächendeckende strukturelle Verankerung von langfristig angelegten Maßnahmen der Medienkompetenzförderung für Kinder und Jugendliche und pädagogisches Fachpersonal.

b. auf internationaler Ebene:

- dauerhafte Integration der Thematik der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in die Lageberichte des Auswärtigen Amts,
- Unterstützung der Entwicklung von Forschungsansätzen in dem Themenfeld Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung, besonders der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen und deren Umsetzung in die Praxis,
- Verbesserung der Prävention sexueller Ausbeutung z.B. über Entwicklungszusammenarbeit,

² European Union Agency for Fundamental Rights, Child Trafficking in the European Union – Challenges, Perspectives and good practices, July 2009, p. 25

³ Z.B. das Projekt „Kein Täter werden“ an der Berliner Charité, www.kein-taeter-werden.de

- eine proaktive Entfernung aller Darstellungen von sexueller Gewalt und Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen durch konsequentes Löschen,
- die aktive Gestaltung internationaler Kooperationen unter anderem in den Gremien der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, des Europarats sowie im Rahmen der Ostseeratskooperation zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und sexueller Ausbeutung,
- die zügige Umsetzung des Fakultativprotokolls zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie in innerstaatliches Recht.

2. Eckpunkte für erfolgreiches Löschen von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen im Internet

2.1 „Netzsperrn“ sind der falsche Weg

Die insbesondere von der früheren Familienministerin Ursula von Leyen vehement propagierten „Netzsperrn“ sind kein erfolgversprechendes Mittel im Kampf gegen die Darstellung von sexuellem Missbrauch von Kindern im Internet. Zu dieser Einsicht ist mittlerweile auch die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten gekommen. Mehrere Expertenanhörungen haben deutlich gezeigt, dass „Netzsperrn“

1. sich auf den Verbreitungsweg World Wide Web beschränken, auf andere maßgebliche Verbreitungswege wie Peer-to-Peer-Netzwerke, geschlossene Foren, Email und Post keinerlei Einfluss haben,
2. teils legale Internetangebote mit blockieren,
3. als Frühwarnsystem eher noch Kriminelle anlocken, Einsicht in Sperrlisten zu bekommen,
4. die Strafverfolgungsbehörden zum gefährlichen Nichtstun verleiten,
5. keine konsequente Verfolgung der Straftäter online und offline ermöglichen,
6. verfassungsrechtlich höchst problematisch sind,
7. technisch viel zu leicht zu umgehen sind.

Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat die Probleme des Zugangerschwerungsgesetzes erkannt und das Gesetz - wenn auch auf verfassungsrechtlich höchst fragwürdigem Weg - am Anfang der Legislatur teilausgesetzt. Derzeit ist die Debatte aber, ausgelöst durch den Entwurf einer europäischen Richtlinie⁴, wieder in vollem Gange. Auch im Europaparlament setzt sich die Auffassung durch, das verpflichtende „Netzsperrn“ einen falschen Weg darstellen.

2.2. Wege zu effektiver Löschung und Strafverfolgung

Der richtige Weg, die Verbreitung wirksam zu bekämpfen, ist schnelles und unwiderrufliches Löschen. Löschen ist weltweit möglich. Alle Analysen zeigen: Die übergroße Mehrheit der Webseiten mit der Darstellung sexuellen Missbrauchs wird keineswegs in „failed states“ ohne ausreichende Fähigkeit zur Strafverfolgung und Löschung gehostet, sondern in den USA und Westeuropa inklusive Deutschland. Löschen ist schnell möglich. Beispielsweise schaffen es Banken laut einer Studie der Universität Cambridge im Durchschnitt innerhalb von vier bis acht Stunden, Betrugs-Webseiten (sogenannte Phishing-Websites) zu löschen und zwar weltweit. Mit entsprechendem Willen und angemessenem Ressourceneinsatz ist dies auch beim Kampf gegen die Darstellung sexuellen Missbrauchs erreichbar.

⁴ Vgl. Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie (KOM(2010) 94 endg.).

Allerdings sind beim Bundeskriminalamt lediglich 6,3 Stellen für das Löschen von Darstellungen sexuellen Missbrauchs vorgesehen. Zudem gestaltet sich die internationale Zusammenarbeit häufig umständlich und unnötig bürokratisch.

Nationale Beschwerdestellen haben, zumindest bis vor kurzem, häufig nur die nationalen Polizeibehörden bzw. das Bundeskriminalamt informiert. Die Polizeibehörden haben sich dann regelmäßig ebenfalls nicht an den Host-Provider gewandt, sondern an die zuständigen ausländischen Behörden, ohne den Fortgang des Verfahrens weiter zu beobachten. Derartige Verfahrensabläufe sind ineffizient und führen dazu, dass Websites, die innerhalb kürzester Zeit gelöscht werden könnten, lange Zeit online bleiben.

Anstelle solch langer Dienstwege sollen nicht nur Meldestellen, sondern auch das BKA und/oder die Polizeidienststellen der Länder direkt mit dem ausländischen Host-Provider in Kontakt treten können. Ein entscheidendes Kriterium, das vor allem beim eco zum Erfolg geführt hat, ist dabei das werktägliche Überprüfen, ob gemeldete Inhalte bereits gelöscht worden sind. Wenn dabei festgestellt wird, dass einer bereits gemeldeten Löschaufforderung noch nicht nachgekommen worden ist, kontaktiert eco die Provider und fordert nochmals zum Löschen auf.⁵ Dieses Verfahren der kurzen Nachfrageintervalle hat sich als deutlich wirksamer erwiesen als die bisherigen Maßnahmen des BKA.

Im August 2010 haben das BKA, der Verband der deutschen Internetwirtschaft eco, die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedienanbieter (FSM) und jugendschutz.net innerhalb eines **Harmonisierungspapieres** vereinbart, ihre Vorgehensweisen und Auswertungsmethoden aneinander anzupassen. Hierzu gehört auch die Optimierung der Kommunikation über die Organisation der internationalen Internetbeschwerdestellen INHOPE, bei der die maßgebliche Datenbank von Fundstellen seit Ende 2009 verwaltet wird. Dieses Papier muss endlich unterschrieben und umgesetzt werden.

Notwendige Maßnahmen zur Effektivierung von Löschung und Strafverfolgung auf nationaler Ebene

Die Bundesregierung muss das Zugangserschwerungsgesetz zurücknehmen und stattdessen die unverzügliche und unwiderrufliche Löschung von strafbaren Inhalten konsequent weiter verbessern:

- Die Zusammenarbeit zwischen den deutschen Beschwerdestellen (eco e.V., FSM e.V., jugendschutz.net), der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) und dem Bundeskriminalamt müssen verbessert werden. Das zu diesem Zweck erstellte Harmonisierungspapier zwischen Beschwerdestellen und Strafverfolgungsbehörden muss endlich unterzeichnet und umgesetzt werden.
- Die Strafverfolgung muss intensiviert und optimiert werden.
- Die personellen Ressourcen für diesen Bereich beim BKA müssen über die bestehenden 6,3 Stellen hinaus deutlich aufgestockt werden. Wir appellieren an die Länder hier ebenso zu verfahren und die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften anzustreben. Auch Verbreitungswege wie Peer-to-Peer-Netzwerke, geschlossene Foren, Email, Mobiltelefone und Post müssen stärker in den Blick genommen werden.
- Die bei den Strafverfolgungsbehörden eingesetzte technische Ausstattung wie zum Beispiel die Bilderkennungssoftware muss ständig verbessert werden. Auch Suchverfahren müssen technisch und organisatorisch weiter optimiert werden, um das Löschen weiter zu beschleunigen.
- Die technischen Möglichkeiten zur Opferidentifizierung müssen konsequent genutzt und weiterentwickelt werden.

⁵ eco-Stellungnahme zum Sachverständigengespräch des Unterausschusses Neue Medien des Deutschen Bundestages am 25.10.2010, S. 4f.

- Entstandener Sachverstand bei den Strafverfolgungsbehörden muss gesichert und durch Weiterqualifizierung ausgebaut werden. Die Versetzungspraxis und die Beförderungswege sollten dahingehend überprüft werden. Angesichts der emotional belastenden Arbeit auf diesem Gebiet ist an der Verbesserung der Aus- und Weiterbildung zu arbeiten, ebenso an der psychologischen Betreuung innerhalb der Behörden.
- Es bedarf gezielter und sachorientierter Aufklärung der Öffentlichkeit, um die schnelle Meldung entsprechender Darstellungen im Internet zu befördern. Die Internet-Beschwerdestelle (www.internet-beschwerdestelle.de) muss deutlich bekannter gemacht werden.
- Über die freiwillige Mitwirkung der Provider hinaus, muss für das Löschen im Rahmen strafrechtlicher Strafverfolgung ein rechtsstaatliches Verfahren entwickelt werden, beispielsweise durch einen Richtervorbehalt und Beschwerdemöglichkeiten für die Betroffenen.

Notwendige Maßnahmen zur Effektivierung von Löschung und Strafverfolgung auf internationaler Ebene

Wir fordern eine völkerrechtliche Vereinbarung zum Löschen von Missbrauchsbildern und -filmen. Eine solche rechtsstaatlich ausgestaltete Konvention muss in einem ersten Schritt auf europäischer Ebene geschlossen und danach auch international (z.B. durch bilaterale Verträge) ausgeweitet werden und folgende Kernpunkte enthalten:

- Jeder Staat benennt eine zentrale Stelle zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten, die die Herstellung entsprechender Inhalte, deren Zugänglichmachung, Verbreitung und Konsum zum Inhalt haben, und stattet diese Stelle mit den notwendigen Arbeitsmitteln für eine effektive Verfolgung der Täter aus. Soweit eine solche zentrale Verfolgungsbehörde aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist, sollte zumindest eine zentrale Koordinationsstelle geschaffen werden.
- Jeder Staat gestattet den ausländischen Polizeibehörden der anderen Unterzeichnerstaaten ausdrücklich, formlose Meldungen bzw. Löschungsaufforderungen an deren inländische Hosting-Provider zu verschicken. Zeitgleich werden auch die inländischen Polizeibehörden verpflichtet, derartige Inhalte unverzüglich an die Hosting-Provider zu melden.
- Die Hosting-Provider sollen zudem verpflichtet werden, den Meldungen der Polizeibehörden unverzüglich nachzugehen, gegebenenfalls vorhandene Beweise zu sichern, die entsprechenden Darstellungen zu löschen und die nationale Zentralstelle über die Löschung und Beweissicherung zu informieren.