



Tätigkeit und Rolle der Aufsichtsstelle nach dem Mediendienste-Staatsvertrag in NRW am Beispiel des Vorgehens gegen Rechtsextremismus im Internet

Jürgen Schütte

Bezirksregierung Düsseldorf

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

das Thema gibt mir vor

- die Aufgaben der Medienaufsichtsstelle für Nordrhein-Westfalen näher vorzustellen und zu erläutern,
- über das bisher Erreichte zu berichten,
- die Rolle der Medienaufsichtsstelle, insbesondere im Kampf gegen den Rechtsextremismus, im Internet näher zu beschreiben,
- und aktuelle Entwicklungen aufzuzeigen.

1 Die Aufgaben der Aufsichtsstelle nach dem Mediendienstestaatsvertrag

Die Bezirksregierung Düsseldorf ist für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen als Aufsichtsbehörde zuständig, für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Mediendienstestaatsvertrages

- insbesondere für die Untersagung und die Anordnung von Sperrungen von unzulässigen Angeboten
- und die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Mediendienstestaatsvertrag.

Zuständige Aufsichtsbehörde für Nordrhein-Westfalen ist die Bezirksregierung Düsseldorf ebenfalls nach dem Teledienstgesetz.

Die Abgrenzung zwischen Tele- und Mediendiensten ist im Einzelnen umstritten. Hier kann jedoch als Anhaltspunkt gelten, dass es sich bei den Mediendiensten um solche Angebote handelt, die sich mit einem Beitrag zur Meinungsbildung an die Allgemeinheit richten, wie z.B. in Homepages oder Newsgroups.

Teledienste dagegen sind zum individuellen Abruf von Informations- und Kommunikationsangeboten bestimmt, z.B. e-mail-Dienste oder Pay-Per-View-Angebote.

Im Vordergrund sollen hier die Mediendienste stehen, weil insbesondere bei rechtsextremistischen Internetangeboten eine besondere Gefahr für die Gesellschaft, den Staat und die freiheitlich demokratische Grundordnung vor allem durch solche Angebote besteht, die sich öffentlichkeitswirksam an die Allgemeinheit richten.



Materielle Voraussetzung für ein Tätigwerden der nach §18 I 3 MedSt zuständigen Aufsichtsbehörde ist entweder ein Verstoß gegen die in §8 aufgeführten *spezifischen* Verbote oder aber gegen die in §7 I des Staatsvertrags in Bezug genommenen allgemeinen Gesetze, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre oder schließlich gegen die verfassungsmäßige Ordnung.

Aufgrund der Spezialregelung des §8 I sind Angebote unzulässig, wenn sie

- gegen Bestimmungen des Strafgesetzbuches verstoßen,
- den Krieg verherrlichen,
- offensichtlich geeignet sind, Kinder oder Jugendliche sittlich schwer zu gefährden,
- Menschen, die sterben oder schweren körperlichen oder seelischen Leiden ausgesetzt sind oder waren, in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellen und ein tatsächliches Geschehen wiedergeben, ohne dass ein überwiegendes berechtigtes Interesse gerade an dieser Form der Berichterstattung vorliegt; eine Einwilligung ist unbeachtlich,
- in sonstiger Weise die Menschenwürde verletzen.

Die strafrechtliche Bezugnahme des Mediendienstestaatsvertrages wird bei Rechtsextremismus insbesondere relevant

- bei §130 StGB (Volksverhetzung)
- §130 a StGB (Anleitung zu Straftaten) und
- §86 a StGB Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen.

In einem jüngst erlassenen Urteil hat der BGH nunmehr klargestellt, dass wegen Volksverhetzung nicht nur Urheber in Deutschland, sondern auch diejenigen Anbieter bestraft werden können, die ihre Inhalte auf Servern im Ausland bereithalten.

Entscheidend für die Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts sei lediglich, dass diese Seiten auch in Deutschland abgerufen werden könnten (vgl. §9 StGB), also der Verletzungserfolg dieser Tat in Deutschland zu lokalisieren sei.

Der Mediendienstestaatsvertrag hält aber – wie eben erwähnt – nicht nur strafrechtlich relevante Angebote für unzulässig. Bei rechtsextremistischen Angeboten ergibt sich die Unzulässigkeit von Internetangeboten oft schon bzw. auch daraus, dass sie

- gem. §8 I Ziff. 2 den Krieg verherrlichen
- gem. Ziff. 3 geeignet sind Kinder und Jugendliche sittlich schwer zu gefährden
- gem. Ziff. 5 die Menschenwürde verletzen.

Unter weiterer Bezugnahmen auf die Auffangregelung des §7 Abs. 2 – verfassungsmäßige Ordnung, allgemeine Gesetze – wird damit deutlich, dass die *Eingriffsschwelle des Ordnungsrechts wesentlich niedriger* gelegen ist, als die des Strafrechts, das zumeist Gegenstand des Diskurses bei rechtsextremistischen Angeboten im Internet ist.

Zentrale Eingriffsnorm des Mediendienstestaatsvertrages ist §18.

Nach Abs. 2 trifft die Aufsichtsbehörde die zur Beseitigung eines Verstoßes erforderlichen Maßnahmen gegenüber dem Anbieter. Sie kann insbesondere Angebote untersagen und deren Sperrung anordnen.

Grundsätzlich kommt in Betracht, dass sich Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, sei es aufgrund von §18 MedStV im Bereich der Mediendienste, sei es aufgrund der allgemeinen polizeilichen Ermächtigung im Bereich der Teledienste entweder gegen diejenigen richten, die eigene Inhalte zur Nutzung im Netz bereithält (Inhalteanbieter); oder aber gegen diejenigen, die fremde Inhalte zur Nutzung im Netz bereithält (Serviceanbieter), oder aber schließlich noch gegen diejenigen, die lediglich den Zugang zur Nutzung fremder Inhalte vermittelt (Zugangsanbieter/Access-Provider).

Im Bereich der Mediendienste ergibt sich die Möglichkeit, Maßnahmen gerade gegen Inhalteanbieter zu richten aus §5 I MedStV. Diese Norm bestätigt, dass Anbieter für eigene Inhalte, die sie zur Nutzung bereithalten, verantwortlich sind.

Daneben ist aber auch an eine Inpflichtnahme von diejenigen zu denken, die als Serviceanbieter fremde Inhalte auf ihren Servern für die Öffentlichkeit bereithalten.

Bereits §5 II MedStV sieht vor, dass auch Serviceanbieter zumindest dann durch die Aufsichtsbehörde in Anspruch genommen werden können, wenn sie von den fraglichen Inhalten Kenntnis haben. Zwar wird ein Serviceanbieter kaum in der Lage sein, seinerseits ständig einen kompletten Überblick über die von ihm verwalteten Inhalte zu bewahren.

Bereits an diesem Erfordernis könnte daher auf den ersten Blick eine Inanspruchnahme durch die Aufsichtsbehörde scheitern. Andererseits kann die Aufsichtsbehörde selbst dem jeweiligen Serviceanbieter Kenntnis von verbotenen Inhalten verschaffen und ihm zugleich aufgeben, diese wegen ihres inkriminierten Inhalt zu sperren.

Für den Bereich der Mediendienste enthält §18 III MedStV eine Sonderregelung für Zugangsanbieter. Diese Norm stellt außer Streit, dass unter den dort genannten Voraussetzungen

- Maßnahmen gegenüber Inhalte- und Serviceanbieter erweisen sich als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend
- Kenntniserlangung des Anbieter vom unzulässigen Inhalt
- Sperrung ist möglich und zumutbar

grundsätzlich auch bloße Zugangsanbieter als mögliche Adressaten aufsichtsbehördlicher Untersagungs- oder Sperrungsverfügungen in Betracht kommen können.

Die allgemeinen Haftungsprivilegien des Mediendienstestaatsvertrag und des §5 II und III TDG, die unter dem Stichwort Providerverantwortlichkeit intensiv und häufig diskutiert werden, sind für ordnungsbehördliche Maßnahmen unbeachtlich.

Diese Haftungsprivilegien dürften sich ausschließlich auf die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit beziehen. (so auch die aml. Begründung zu §5 Mediendienstestaatsvertrag)

2 Bisherige Arbeit der Mediendiensteaufsichtsbehörde Bezirksregierung Düsseldorf

Die Aufsichtsstelle ist mit einem Dezernenten und 2 Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes besetzt.



Trotz der geringen Größe, ist sie ein Schwerpunktdezernat der Bezirksregierung. Sie wird von zahlreichen anderen Dezernaten der Bündelungsbehörde unterstützt.

Schwerpunkt der Arbeit ist seit geraumer Zeit das Vorgehen gegen Rechtsextremismus im Internet.

Bei der Verfolgung von pornographischen/jugendgefährdenden Inhalten im Internet wurden 627 Ermittlungsverfahren im Zeitraum vom 01.01.2000 bis 10.04.2001 eingeleitet.

Im Rahmen des Vorgehens gegen rechtsextremistische Inhalte wurden 134 nordrhein-westfälische Provider aufgefordert, ihre Server auf rechtsextremistische Angebote zu überprüfen und diese gegebenenfalls sofort zu beseitigen. Auch vier amerikanische Service-Provider wurden gebeten, ihre Server auf rechtsextremistisches Material zu untersuchen.

Vom Landeskriminalamt hatte die Bezirksregierung Düsseldorf im September 2000 eine Linkliste rechtsextremistischer Internetseiten erhalten und ausgewertet.

Im Ergebnis konnten vier Content-Provider in NRW und 20 Content-Provider in anderen Bundesländern ermittelt werden. Den nordrhein-westfälischen Content-Providern wurden daraufhin ein Ordnungsrechtliches Verfahren mit dem Ziel der Sperrung/Untersagung der rechtsextremen Angeboten angedroht. Drei Content-Provider in NRW haben ihr Angebot daraufhin so verändert, dass es nicht mehr zu beanstanden war.

Hinsichtlich der 20 Content-Provider wurden die Verfahren an die betreffenden Bundesländer abgegeben.



Zu dem laufenden Verfahren gegen die nordrhein-westfälischen Access-Provider werde ich weiter unten etwas ausführen.



3 Die Rolle der Medienaufsichtsstelle bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus

Im Gegensatz zum Strafrecht, das die Bestrafung eines Täters unter general- und spezialpräventiven Gesichtspunkten zum Ziel hat, geht es im Ordnungsrecht um die Beseitigung von Gefahren bzw. Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Konkret bedeutet das bezogen auf rechtsextremistische Inhalte im Internet.

- das Strafrecht will die Täter zur Rechenschaft ziehen, die strafbare rechtsextremistische Inhalte ins Internet einstellen.
- das Ordnungsrecht will diese Inhalte durch Sperrung und Untersagung aus dem Internet verbannen.
- das Strafrecht setzt eine Tatbegehung voraus, während das Ordnungsrecht grundsätzlich schon vor Schadenseintritt Maßnahmen zur Gefahrenbeseitigung vorsieht. (Hier sei auf den von Holznagel in den Raum gestellten Vorschlag erinnert, der als mögliche Maßnahme nach §18 III auch eine mögliche Verpflichtung der Provider zum Einsatz vorkonfigurierter Filter ableitet, Multi-Media-Recht 2001, Seite 351).
- die Anwendung des Strafrechts setzt voraus, dass der Täter
 - bekannt ist
 - dem nationalstaatlichen Strafrecht unterliegt und greifbar ist.





Gerade bei der derzeitigen Präsentation des Rechtsextremismus im Internet ist dies aber problematisch:

- 90 % der rechtsextremistischen Inhalte werden über ausländische Service-Provider in das Internet eingestellt.
- die Content-Provider, also die eigentlich Handelnden im strafrechtlichen Sinne, bleiben anonym, obwohl sie oft aus Deutschland stammen. Mit legalen Mitteln sind sie meist nicht zu ermitteln.
- die Service-Provider – meist aus den USA – unterliegen nicht der deutschen Strafgewalt, sie werden ausdrücklich durch amerikanisches Recht geschützt.
- die Access-Provider sind im Allgemeinen nicht strafrechtlich verantwortlich.

Bei dieser Sachlage läuft das Strafrecht – dies ist keine Neuigkeit – zumeist leer.

- Das Ordnungsrecht knüpft dagegen nicht an einen Täter sondern an den Begriff des Störers an. Danach muss im Rahmen ermessensgerechter Störerauswahl immer derjenige in Anspruch genommen werden, der die Gefahr am effektivsten beseitigen kann. Dies kann nach §18 III MDSStV ausdrücklich auch der Zugangsvermittler (Access-Provider) sein, sofern
 - er Kenntnis von dem unzulässigen Inhalt hat,
 - eine Sperrung technisch möglich und zumutbar ist.



Das Ordnungsrecht – und nicht das Strafrecht – dies ist ein ganz wichtiger Befund, ermöglicht – zumindest theoretisch – als einziges ein Vorgehen im nationalstaatlichen Rahmen gegen die Abrufbarkeit rechtsextremistischer bzw. jugendgefährdender Inhalte aus dem Internet, wenn diese – wie zumeist – über ausländische Host-Provider in das Internet eingestellt werden.

Da dies 90 % der rechtsextremistischen Inhalte betrifft, ist hier nach derzeitiger Rechtslage der einzige Hebel gegeben, um rechtsextremistische Inhalte für deutsche Nutzer unzugänglich zu machen.

Man wird mit Sperrungen bei den Access-Providern eine Verfügbarkeit rechtsextremistischer Inhalte für deutsche Nutzer nicht ausschließen oder ganz verhindern können – für das breite Publikum jedoch wesentlich erschweren.

Die Inhalte bleiben im Netz. Gewiefte IT-Spezialisten bzw. überzeugte Rechtsextremisten werden Wege finden, um an die Inhalte zu gelangen.

Für das breite Publikum bzw. den durchschnittlichen Nutzer ergibt sich jedoch eine nicht unwesentliche Erschwerung im Zugang zu diesen Inhalten.

Gerade darauf kommt es jedoch an, wenn es darum geht, der Massenwirksamkeit rechtsextremer Propaganda etwas entgegen zu setzen.

Damit dürfte solchen Maßnahmen auch nicht die Geeignetheit abgesprochen werden.



4 Die aktuellen Entwicklungen

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat deshalb im September 2001 förmliche Verwaltungsverfahren gegen alle ihr bekannten nordrhein-westfälischen Access-Provider, das sind 58 private, sowie die Hochschulen und Fachhochschulen – eingeleitet, um vier unzulässige, zumeist rechtsextremistische Websites zu sperren.

Mit einer Sperrung dieser Service-Provider werden nicht zugleich zulässige Inhalte getroffen.

Die Service-Provider sind nicht nur rechtlich – da in den USA gelegen – für deutsche Behörden unerreichbar. Sie reagieren auch nicht – im Unterschied zu manchen seriösen Service-Providern in den USA – auf informelle Sperrungsaufforderungen durch uns oder durch Jugendschutz-net.

Im Februar 2002 hat die Bezirksregierung Düsseldorf die Zugangs- (Access-) Provider in Nordrhein-Westfalen zur Sperrung von zwei rechtsextremistischen Internet-Angeboten aufgefordert.

In diesen Angeboten, die über amerikanische Host-Provider verbreitet werden, wird zu Hass und Gewalt gegen Juden, Ausländer und Menschen anderer Herkunft und Rasse aufgerufen. Das friedliche Zusammenleben aller Menschen in der Bundesrepublik Deutschland wird in Frage gestellt und bekämpft, indem Vorurteile, Zwietracht, Misstrauen sowie kämpferische Feindschaft gegen Teile der Bevölkerung propagiert werden.

Die nationalsozialistische Rassenideologie wird in diesen Angeboten zu Propagandazwecken verbreitet, der Holocaust wird geleugnet oder glorifiziert. Die Geschichte des nationalsozialistischen Terrorregimes wird umgeschrieben und gefälscht.

In menschenverachtender Weise werden Nachbildungen von Zyklon-B-Dosen, oder SSeife Marke Auschwitzbum Kauf angeboten.

Wenn solche Angebote jederzeit im Internet abgerufen werden können, wird der Eindruck vermittelt, neonazistische Inhalte seien gesellschaftsfähig.

Es gibt aber keinen allgemeinen Informationsanspruch auf menschenverachtende Inhalte.

Der in allen Bundesländern geltende, im Jahre 1997 beschlossene Mediendienste-Staatsvertrag erklärt Angebote, die gegen Strafgesetze verstoßen, den Krieg verherrlichen, die Menschenrechte verletzen, geeignet sind Kinder und Jugendliche sittlich schwer zu gefährden, für unzulässig.

Die zwei zu sperrenden Angebote sind unzulässig, weil sie nicht nur die Menschenwürde verletzen, den Krieg verherrlichen, jugendgefährdend sind, sondern insbesondere den Tatbestand Volksverhetzung nach §130 Strafgesetzbuch erfüllen.

In jedem anderen Medium, ob Zeitungen, Zeitschriften, Film, Fernsehen, Tonträger etc. sind diese Angebote nach den geltenden Gesetzen der Bundesrepublik Deutschland unzulässig und verboten.

Der Mediendienste-Staatsvertrag verpflichtet die Aufsichtsbehörden der Länder zur Sperrung oder Untersagung von unzulässigen Angeboten. Den Behörden wird dabei kein Ermessensspielraum eingeräumt. Da mehr als 90 % der von deutschen anonym bleibenden

Content-Providern verantworteten rechtsextremistischen Inhalte über ausländische (insbesondere amerikanische) Host-Service-Provider im Internet verbreitet werden, sieht der Mediendienste-Staatsvertrag als einzig verbleibende Lösung die Verpflichtung der Access-Provider zur Sperrung vor.

Auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Zugangsprovider zu verzichten, bedeutet nicht nur ihre gesetzlich vorausgesetzte Mitverantwortung für die Verbreitung dieser Inhalte zu ignorieren.

Die staatlichen Aufsichtsbehörden würden darüber hinaus ihren Verpflichtungen nicht gerecht und müssten sich zu Recht vorwerfen lassen, das ihnen Mögliche gegen den zunehmenden Rechtsextremismus im Internet nicht unternommen zu haben.

Dass Sperrungen bei den Zugangs-Providern die rechtsextremistischen Inhalte nicht – wie es wünschenswert wäre – aus dem Internet verbannen, wußten auch die Gesetzgeber. Trotzdem ist es sinnvoll solche Sperrungen vorzusehen, weil dadurch die Verbreitungslogistik der vernetzten rechtsextremistischen Szene gestört wird.

Die gegenwärtigen Sperrungen beweisen, dass die rechtsextremistische Szene gezwungen ist, zu reagieren. So sehen sich die gesperrten rechtsextremistischen Provider z. T. gehalten, ihre verbotenen Inhalte auf weitere Seiten – mit einem anderen Domain-Namen – zu spiegeln.

Technische Anleitungen werden verbreitet, um für die Nutzer durch Manipulation ihres Rechners die Sperrungen zu umgehen.

Nicht zuletzt massive Drohungen gegen Beschäftigte der Aufsichtsbehörde sprechen dafür, dass die rechtsextremistische Internetszene getroffen wurde.

Wer bei dieser Sachlage Sperrungen deswegen ablehnt, weil sie keine 100%ige Zugangsbehinderung bewirken können, folgt einer technokratischen Funktionslogik, die die Wirkungen staatlicher Ge- und Verbote verkennt.

Straßenverkehrszeichen z. B. werden auch nicht deswegen abgeschafft, weil ihnen oft genug zuwider gehandelt wird.

Würden alle Provider in der Bundesrepublik Deutschland die unzulässigen rechtsextremistischen Angebote sperren, wären diese faktisch für 70 - 80 % der Nutzer nicht mehr erreichbar.

Mit der Vorgabe, rechtsextremistische Inhalte im Internet nicht zuzulassen, vollzieht der Mediendienste-Staatsvertrag europäisches Recht. Die in allen EG-Staaten verbindliche E-Commerce-Richtlinie gibt den Gesetzgebungskörperschaften der Mitgliedsstaaten vor, Hass und Gewalt im Internet zu verbieten (Artikel 3 Absatz 4 a, 1.E-Commerce-Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rates vom 08.06.2000).

Konkrete Verbote sind auch in Frankreich verhängt worden. So wurde die Fa. Yahoo verurteilt, Auktionen von Nazi-Memorabilien für französische Nutzer aus ihrem Angebot herauszunehmen (Tribunal de Grande Instance de Paris, 20.Nov.2000, No. RG 00/05308). Ende Oktober 2001 hat ein französisches Gericht festgestellt, dass die dortigen Zugangs-Provider materiell zur Sperrung eines rechtsextremistischen Content- und Service-Providers aus den USA verpflichtet sind (<http://www.heise.de/newsticker/data/fr--01.11.01-000/>)

Sperrungen von unzulässigen Internet-Angeboten haben nichts mit diktatorischen Zensurmaßnahmen zu tun. Sperrungen in einem Rechtsstaat, wie der Bundesrepublik Deutschland, sind transparent, nicht diskriminierend und vor allen Dingen anfechtbar und korrigierbar vor den unabhängigen Verwaltungsgerichten und evtl. sogar vor dem Bundesverfassungsgericht. Es dürfte Ausdruck einer Unschärfe im Differenzierungsvermögen mancher Diskussionsteilnehmer sein, hier Parallelen zu den Diktaturen im Iran oder in China zu konstruieren.

Es ist daran zu erinnern, dass mit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland, die Gesetzgebung immer wieder deutlich gemacht hat, dass strafbare rechtsextremistische Propaganda nicht zur tolerierbaren Alltagskultur gehört.

Insofern gibt es aus historischen Gründen Unterschiede zum amerikanischen Freiheits- und Verfassungsverständnis. Die Bundesrepublik Deutschland ist nach dem II. Weltkrieg bewußt in antifaschistischer Tradition aufgebaut worden. Das Bekenntnis zur Menschenwürde, das Widerstandsrecht und das Fortgelten der Vorschriften über die Entnazifizierung sind verfassungsrechtlicher, zahlreiche spezifische Strafvorschriften repressiver Ausdruck dieser Tradition.

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als wehrhafte Demokratie, die den Feinden der Freiheit, der Demokratie und des Rechtsstaats nicht noch einmal die Möglichkeit einräumen will, durch den Missbrauch von Freiheitsrechten, die freiheitlich demokratische Grundordnung abzuschaffen.

Eine Demokratie ist dem Minderheitenschutz verpflichtet. Bezogen auf den Rechtsextremismus entsteht dadurch die staatliche Pflicht, die Aggression zu bekämpfen und mögliche Opfer zu schützen. Wer rechtsextremistische Inhalte im Internet zulassen will, duldet rechtswidrige Taten und liefert ethnische und religiöse Minderheiten der aggressiven neonazistischen Haßpropaganda aus. Der Rechtsextremismus verschafft sich durch das Internet seinen gesellschaftlichen Resonanzboden, obwohl es kein on-line-Recht gibt, das nicht bereits off-line Gültigkeit hat.

Ziel staatlicher Regulierung im Internet ist die für alle sonstigen Medien geltende und bewährte Selbstregulierung.

Die an die Allgemeinheit gerichtete Nazipropaganda im Internet in Form von Schrift, Ton und Bild unterscheidet sich nicht von der Propaganda in Form von Büchern, Schallplatten und Filmen. Wenn staatliche Maßnahmen dazu beitragen, dass die Regeln, die im Zeitschriften-, Buch-, Tonträgerhandel im Rundfunk und Fernsehen gelten und zumeist eingehalten werden, sich auch im Internet durchsetzen, dann hat staatliche Ordnungspolitik ihr Ziel erreicht.