

Christoph Schnabel

Hohe Straße 16

30449 Hannover

Sperrungsverfügungen gegen Access-Provider

-

**Technische Möglichkeiten und rechtliche Zulässigkeit
anhand eines praktischen Beispiels**

Abschlussarbeit zur Erlangung eines Masters of Law (LL.M.)
in Rechtsinformatik an der Universität Hannover

Dank gebührt

- Herrn Focke Höhne für Unterstützung aus der Ferne,
- Herrn Christopher Bungert. für eine Wiener WG, die ich so schnell nicht vergessen werde

und ganz besonders

- Herrn Daniel Schlachta für unermüdliche und jederzeit verfügbare Unterstützung in Form von technischer Nachhilfe, weiterführenden Hinweisen, kritischer Durchsicht des Manuskripts und hitzigen, aber fruchtbaren rechtspolitischen Diskussionen.

Diese Arbeit wurde Ende Dezember 2002 fertiggestellt. Die Entwicklung der Sachlage, einschließlich der ersten Gerichtsentscheidungen, ist bis dahin in die Arbeit aufgenommen.

Christoph Schnabel.

Hannover, Dezember 2002.

Literaturverzeichnis

- Badura, Peter Staatsrecht, 2. Auflage, München 1996.
- Benda, Ernst Handbuch des Verfassungsrechts der
 Maihofer, Werner Bundesrepublik Deutschland.
 Vogel, Hans-Jochen 2. Auflage, Berlin, u. a. 1994.
- von Bonin, Andreas Die Kontrolle digitaler Kommunikationsinhalte –
 Grenzen staatlicher Regelung und Möglichkeiten
 kooperativer Kontrolle, Baden-Baden 2000.
 Zugleich juristische Dissertation an der
 Universität Freiburg i. Br. 2000.
 In Auszügen im Internet abrufbar unter:
<http://www.a-von-bonin.de/Diss/Dissmaster.html>.
- Bornemann, Roland Der Sechste Rundfunkänderungsstaatsvertrag – ein
 Überblick In: K&R 2002, S. 301 – 306.
- Büchner, Wolfgang Beck'scher TKG-Kommentar,
 u. a. 2. Auflage, München 2000.
- Bullinger, Martin Multimediadienste – Struktur und staatliche Aufga-
 Mestmäcker, Ernst-Joachim ben nach deutschem und europäischem Recht,
 Baden-Baden 1997.
- Dambeck, Holger Die Macht des Gesetzes – Website-Blockade bleibt
 umstritten. In: c't 20/2002, S. 56.
- Dolzer, Rudolf Bonner Kommentar zum Grundgesetz,
 Vogel, Klaus Loseblattsammlung, Band 1,
 Graßhof, Karin Stand September 2002, Heidelberg.
- Dreier, Horst Grundgesetz, Band I, Tübingen 1996.
- Drews, Bill Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht
 Wacke, Gerhard (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder,
 Vogel, Klaus 9. Auflage, Köln u. a. 1986.
 Martens, Wolfgang
- Engel-Flehsig, Stefan Das neue Informations- und Kommunikations-
 Maennel, Frithjof A. dienste-Gesetz.
 Tettenborn, Alexander In: NJW 1997, S. 2981 – 2992.
- dies. Beck'scher IuKDG-Kommentar,
 München 2001.
- dies. Neue gesetzliche Rahmenbedingungen für Multime-
 dia, Heidelberg 1998.

- Federrath, Hannes Zur Kontrollierbarkeit des Internet.
In: ZUM 1999, S. 177 – 180.
- Fox, Dirk Technische Systeme zur Gewährleistung von
Jugendschutz im Internet.
In: DuD 2001, S. 717 – 722.
- Freitag, Stefan Haftung im Netz, München 1999.
Zugleich juristische Dissertation an der Universität
München 1998.
- ders. Providerhaftung im Binnenmarkt.
In: CR 2000, S. 600 – 609.
- Germann, Michael Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet,
Berlin 2000. Zugleich juristische Dissertation an der
Universität Erlangen-Nürnberg 1999.
- Götz, Volkmar Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht,
13. Auflage, Göttingen 2001.
- Gounalakis, Georgios Der Mediendienst-Staatsvertrag der Länder.
In: NJW 1997, S. 2993 – 3000.
- ders. Elektronische Kommunikationsangebote zwischen
Rhode, Lars
Telediensten, Mediendiensten und Rundfunk.
In: CR 1998, S. 487 – 492.
- Greiner, Arved Sperrungsverfügungen als Mittel der
Gefahrenabwehr im Internet.
In: CR 2002, S. 620 – 623.
- Gusy, Christoph Polizeirecht, 4. Auflage, Tübingen 2000.
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundes-
republik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995.
- von Heyl, Cornelius Teledienste und Mediendienste nach Teledienste-
gesetz und Mediendienste-Staatsvertrag.
In: ZUM 1998, S. 115 – 120.
- Hobert, Guido Datenschutz und Datensicherheit im Internet,
2. Auflage, Frankfurt a. M. u. a. 2000.
Zugleich juristische Dissertation an der
Universität Marburg 1998.
- Hoeren, Thomas Grundzüge des Internetrechts 2. Auflage,
München 2002.

- ders. Handbuch Multimedia-Recht, Loseblattsammlung,
Sieber, Ulrich Stand Dezember 2001, München.
- ders. Internet und Recht – Neue Paradigmen des Informa-
tionsrechts. In: NJW 1998, S. 2849 – 2854.
- ders. Stellungnahme zur geplanten Sperrungsverfü-
gung der Bezirksregierung Düsseldorf (Anhö-
rung am 13. 11. 2001).
Abrufbar unter: <http://www.online-demonstration.org/zensur/stellungnahme-prof-hoeren.pdf>
- Hoffmann-Riem, Wolfgang Kommunikationsfreiheiten,
Baden-Baden/Hamburg 2002.
- Holznagel, Bernd Möglichkeiten und Risiken bei der Bekämpfung
Stephanie Kussel rechtsradikaler Inhalte im Internet.
In: MMR 2001, S. 347 – 352.
- ders. Verantwortlichkeit im Internet und Free Speech am
Beispiel für illegale und jugendgefährdende Inhalte.
In: ZUM 2000, S. 1007 – 1028.
- Hornig, Michael Möglichkeiten des Ordnungsrechts bei der Bekämpf-
ung rechtsextremistischer Inhalte im Internet.
In: ZUM 2001, S. 846 – 857.
- Ipsen, Jörn Staatsrecht II, 4. Auflage, Neuwied 2001.
- Isensee, Josef Handbuch des Staatsrechts, Band 6, Freiheitsrechte,
Krichhof, Paul Heidelberg 1989.
- Jarass, Hans Dieter Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch-
Pieroth, Bodo land, 6. Auflage, München 2002.
- Jessen, Tanja Vertragsgestaltung und –praxis der Onlinedienste.
In: ZUM 1998, S. 282 – 292.
- Kleinz, Torsten Europäisches Parlament gegen Webseitensperrun-
gen. Abrufbar unter:
<http://www.telepolis.de/deutsch/inhalt/te/12300/1.html>.
- ders. Gesellschaftlicher Dialog oder Pistole auf der Brust?
Abrufbar unter: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/konf/12373/1.html>.
- Koch, Frank A. Zivilrechtliche Anbieterhaftung für Inhalte in
Kommunikationsnetzen. In: CR 1997, S. 193 – 203.

- Köhntopp, Kristian Sperrungen im Internet – Eine systematische Auf-
 Köhntopp, Marit arbeitung der Zensurdiskussion. Studie im Auftrag
 Seeger, Martin des Bundesministeriums für Forschung und
 Technologie. Mai 1997.
 Abrufbar unter: [http://www.koehntopp.de/kris/
 artikel/blocking/index.html](http://www.koehntopp.de/kris/artikel/blocking/index.html).
- Köhntopp, Marit Datenspuren im Internet.
 Köhntopp, Kristian In: CR 2000, S. 248 – 257.
- Koenig, Christian Sperrungsanordnungen gegenüber Network-
 Loetz, Sascha und Access-Providern. In: CR 1999, S. 438 – 445.
- Kopp, Ferdinand Otto Verwaltungsgerichtsordnung,
 Schenke, Wolf-Rüdiger 13. Auflage, München 2003.
- ders. Verwaltungsverfahrensgesetz,
 Ramsauer, Ulrich 7. Auflage, München 2000.
- Krempf, Stefan Netzsperrung für Fritzchen Doof. Abrufbar unter:
[http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/11175/1.
 html](http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/11175/1.html).
- ders. Scharfe Kritik an den rheinischen Sittenwäch-
 tern. Abrufbar unter: [http://www.heise.de/tp/
 deutsch/inhalt/te/11225/1.html](http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/11225/1.html).
- Kröger, Detlef Handbuch zum Internetrecht,
 Gimmy, Marc André 2. Auflage, Berlin u. a. 2002.
- Kuch, Hansjörg Der Staatsvertrag über Mediendienste.
 In: ZUM 1997, S. 225 – 230.
- Ladeur, Karl-Heinz Zur Kooperation von staatlicher Regulierung und
 Selbstregulierung des Internet.
 In: ZUM 1997, S. 372 – 384.
- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft,
 Canaris, Claus-Wilhelm 3. Auflage, Berlin 1995.
- Lessig, Lawrence Information im Gemeingebrauch.
 In: Juridikum 1/2002, S. 43 – 48.
- Libertus, Michael Access-Providing durch öffentlich-rechtliche
 Rundfunkanstalten. In: ZUM 1999, S. 889 – 897.
- Lisken, Hans Handbuch des Polizeirechts,
 Denninger, Erhard 3. Auflage, München 2001.
- Löffler, Martin Presserecht, 4. Auflage, München 1997.

- von Mangoldt, Hermann Das Bonner Grundgesetz,
Klein, Friedrich
Starck, Christian Band 1, 5. Auflage, München 1999.
- Mankowski, Peter Die Düsseldorfer Sperrungsverfügung - alles
andere als rheinischer Karneval.
in: MMR 2002, S. 277 – 278.
- Maunz, Theodor GG-Kommentar, Band I, Loseblattsammlung,
Dürig, Günter München, Stand August 2000.
- ders. BVerfGG, Loseblattsammlung, München,
Schmidt-Bleibtreu, Bruno Stand Juni 2001.
Klein, Franz
Ulsamer, Gerhard
- Maurer, Hartmut Allgemeines Verwaltungsrecht,
14. Auflage, München 2002.
- Mayer, Patrick G. Das Internet im Öffentlichen Recht – unter Berücksichtigung
europarechtlicher und völkerrechtlicher
Vorgaben, Berlin 1999. Zugleich juristische Dis-
sertation an der Universität Tübingen 1998.
- Möller-Bierth, Ulrike Polizeiliche Inanspruchnahme im Grenzbereich
zwischen Störerhaftung und polizeilichem Notstand.
Köln 1997. Zugleich juristische Dissertation an der
Universität Köln 1997.
- von Münch, Ingo Grundgesetz-Kommentar, Band 1,
Kunig, Philip 5. Auflage, München 2000.
- Neumann, Andreas Ordnungsrechtliche Sperrungsverfügungen und die
Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1
2. Alt. GG. Abrufbar unter: [http://www.artikel5.de/
artikel/sperrunginffreiheit.html](http://www.artikel5.de/artikel/sperrunginffreiheit.html)
- Oppermann, Thomas Europarecht, 2. Auflage, München 1999.
- Ossenbühl, Fritz Staatshaftungsrecht,
5. Auflage, München 1998.
- Pieroth, Bodo Staatsrecht II,
Schlink, Bernhard 18. Auflage, Heidelberg 2002.
- Roßnagel, Alexander Recht der Multimedia-Dienste, Loseblattsammlung
Stand November 2000, München.
- Sachs, Michael Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003.

VIII

- Satzger, Helmut Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Zugangsvermittlern. In: CR 2001, S. 109 – 117.
- Schenke, Wolf-Rüdiger Formeller oder materieller Verwaltungsaktsbegriff? In: NVwZ 1990, S. 1009 – 1018.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage, Berlin u. a. 1999.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno Kommentar zum GG, 9. Auflage, Klein, Franz Neuwied u. a. 1999.
- Schmoll, Andrea Die deliktische Haftung der Internet-Service-Provider, Frankfurt a. M. 2001. Zugleich juristische Dissertation an der Universität Jena 2000.
- Schneider, Gerhard Die Wirksamkeit der Sperrung von Internet-Zugriffen. In: MMR 1999, S. 571 – 577.
- Schoch, Friedrich Verwaltungsgerichtsordnung, Schmidt-Aßmann, Eberhard Loseblattsammlung, Band I, Pietzner, Rainer München, Stand Januar 2002.
- Schönke, Adolf..... Strafgesetzbuch, Schröder, Karl 26. Auflage, München 2001.
- Schröder, Burkhard Google filtert. Abrufbar unter: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/12948/1.html>.
- Schweitzer, Michael Staatsrecht III, 7. Auflage, Heidelberg 2000.
- Sieber, Ulrich..... Die Bekämpfung von Hass im Internet. In: ZRP 2001, S. 97 – 103.
- ders. Kontrollmöglichkeiten zur Verhinderung rechtswidriger Inhalte in Computernetzen. In: CR 1997, S. 581 – 598 und S. 653 – 669.
- ders. Verantwortlichkeit im Internet – Technische Kontrollmöglichkeiten und multimedienrechtliche Regelungen, München 1999.
- Spindler, Gerald Die öffentlich-rechtliche Störerhaftung der Access-Provider. In: KuR 2002, S. 398 – 409. Volkman, Christian
- Stadler, Thomas Der Widerspruchsbescheid zur Düsseldorfer Sperrungsverfügung. Abrufbar unter: <http://www.artikel5.de/artikel/widerspruchTS.html>.

- ders. Haftung für Informationen im Internet, Berlin 2002.
- ders. Sperrungsanordnungen gegenüber Access-Providern.
Abrufbar unter: [http://www.afs-rechtsanwaelte.de/
Pages/sperrungsverfuegung.html](http://www.afs-rechtsanwaelte.de/Pages/sperrungsverfuegung.html).
- ders. Sperrungsverfügung gegen Access-Provider.
In: MMR 2002, S. 343 – 347.
- Steiner, Udo Besonderes Verwaltungsrecht,
6. Auflage, Heidelberg 1999.
- Stelkens, Paul Verwaltungsverfahrensgesetz,
Bonk, Heinz Joachim 6. Auflage, München 2001.
Sachs, Michael
- Stork, Karlgeorg Allgemeine Geschäftsbedingungen von Zugangs-
diensten im Internet (Access-Provider), München
2002. Zugleich juristische Dissertation an der
Universität München 2002.
- Tauss, Jörg Heute 6.000 Seiten filtern, morgen 6.000.0000?
Abrufbar unter: [http://www.tauss.de/service/
presse/buessowheute6000morgen600000/](http://www.tauss.de/service/presse/buessowheute6000morgen600000/).
- ders. Jugendmedienschutz-Staatsvertrag: Verfassungs-
rechtlich bedenklich. Abrufbar unter:
[http://www.tauss.de/service/presse/jmsstvver
fassungswidrig/](http://www.tauss.de/service/presse/jmsstvverfassungswidrig/).
- ders. Stellungnahme zum Vorgehen der Bezirksregierung
Düsseldorf – Sperrungsverfügung gegen Access-
Provider. Abrufbar unter: [http://www.tauss.de/
service/presse/stellungnahmesperrungsverfuegung/](http://www.tauss.de/service/presse/stellungnahmesperrungsverfuegung/)
- Waldenberger, Arthur Darf’s noch ein bisschen mehr sein? - Deutscher
Jugendschutz in globalen Kommunikationsnetzen.
In: MMR 2002, S. 413 – 414.
- Wellkamp, Ludger Inhaltsbeschränkung im Internet – Beschränkungs-
bedarf und Beschränkungsmöglichkeiten.
In: RDV 2000, S. 255 – 263.
- Wimmer, Norbert Die Verantwortlichkeit des Online-Providers nach
dem neuen Multimediarecht – zugleich ein Über-
blick über die Entwicklung der Rechtsprechung
seit dem 1. 8. 1997. In: ZUM 1999, S. 436 – 443.
- Wuermeling, Ulrich Fernmeldegeheimnis und Datenschutz im Telekom-
munikationsgesetz. In: CR 1997, 230 – 238.
Felixberger, Stefan

Zimmermann, Andreas Polizeiliche Gefahrenabwehr und das Internet.
In: NJW 1999, S. 3145 – 3152.

Heise-News-Ticker

- "Hintergrund: Microsoft, das Internet und die Namen", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/jk-27.01.01-003/>.
- "Online-Anbieter sollen Nazi-Sites sperren", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/em-28.05.01-000/>.
- "Sperrung paradox: Suchmaschine bannt nrw.de", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/ecp-09.02.02-000/>.
- "Provider kritisieren Sperrungsverfügung", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/anw-22.02.02-004/>.
- "Ermittlungsverfahren wegen Website-Sperrung eingestellt", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/wst-07.03.02-002/>.
- "Kirche unterstützt Sperrung von Web-Sites", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/jk-10.04.02-012/>.
- "IT-Branchenverband kritisiert Festhalten an Website-Sperrungen", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/hod-25.07.02-000/>.
- "Bezirksregierung Düsseldorf droht Heise-Verlag mit Klage", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/jk-05.09.02-007/>.
- "QSC sperrt bundesweit Nazi-Seiten", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/wst-13.09.02-000/>.
- "Kongress zu Hass-Sites im Web endet mit Eklat", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/hod-18.09.02-000/>.
- "China: Der Westen hat die besseren Internet-Regulierer", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/jk-22.10.02-000/>.
- "Rechner wegen Satire im Web beschlagnahmt", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/jk-14.11.02-011/>.
- "Schweizer Richterin verlangt Website-Sperrung von Providern", abrufbar unter:
<http://www.heise.de/newsticker/data/hob-12.12.02-000/>.

- "NRW-Gericht ordnet sofortige Sperrung rechtsextremer Website an", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-13.12.02-000/>.
- "Thailand will Porno-Sites blockieren", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/anw-20.12.02-001/>.
- "Gericht bestätigt Sperrklausel für rechte Webseiten (Update)", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/se-28.12.02-005/>.

Pressemitteilungen & Stellungnahmen

- SPD-Europaabgeordnete Karin Junker: Vorgehen gegen Access-Provider zur Sperrung rechtsextremistischer Internet-Angebote aus dem Ausland rechtens!, abrufbar unter: http://www.nps-brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/news/newsarchiv/2002/06Juni/SPD_Europaabgeordnete_Karin_Junker_Vorg2432002.php
- Das eco Forum e.V. hält eine erfolgreiche Sperrung des Zugriffs auf Inhalte ausländischer Rechner nicht für möglich, abrufbar unter: <http://www.eco.de/servlet/PB/menu/1015587/index.html>.
- Düsseldorfer Sperrverfügungen - mit "guten Absichten" ins zensierte Netz? - Eine Stellungnahme des FITUG e.V. zum Sperrungsversuch nichtdeutscher Webseiten, abrufbar unter: <http://www.fitug.de/news/pes/fitug-020414.de.html>.
- Internet-Zensur in NRW – Stellungnahme des CCC, abrufbar unter: <http://www.ccc.de/censorship/>.
- Bezirksregierung Düsseldorf: Grundsatzerklärung zur Sperrung von rechtsextremistischen Internet-Seiten, abrufbar unter: http://www.nps-brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/aufgaben/Abteilung_2/Dezernat_21/Medienmissbrauch/Sperrung_von_Internet_Seiten7457.php.
- Stellungnahme der Internet-Initiative ODEM.org zur Sperrungsverfügung der Bezirksregierung Düsseldorf, als .pdf abrufbar unter: <http://odem.org/informationsfreiheit/Hintergrund-Internet-Zensur.pdf>.
- Initiative D21 unterstützt freie Internetnutzung – Keine "Internet-Zensur", abrufbar unter: <http://www.initiatived21.de/home.php3?nav=ssi&teaser=ssi&text=ssi/show.php3&id=313&currPage=¶ms=recent%3D1%26type%3D7>.

Links: Sämtliche Hyperlinks sind auf dem Stand von Ende Dezember 2002.

Gliederung:Seitenzahlen:

A. Einleitung	1
B. Sachverhalt	2
C. Rechtmäßigkeit der Sperrungsverfügung	4
I. Ermächtigungsgrundlage	4
1. Sperrungsverfügung als Akt der Eingriffsverwaltung.....	5
2. Der Mediendienstestaatsvertrag als Ermächtigungsgrundlage	6
3. Zwischenergebnis	7
II. Formelle Rechtmäßigkeit.....	7
1. Sperrungsverfügung als Verwaltungsakt	7
2. Zuständigkeit.....	8
a) Örtliche Zuständigkeit	8
b) Sachliche Zuständigkeit	8
c) Zwischenergebnis	8
3. Verfahren	9
4. Form	10
5. Zwischenergebnis	11
III. Materielle Rechtmäßigkeit	11
1. Verstoß gegen höherrangiges Recht	11
a) Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundsätze	11
b) Verstoß gegen EU-Recht.....	14
c) Zwischenergebnis	14
2. Voraussetzungen des § 22 III	14
a) Anwendbarkeit des MDStV auf Access-Provider	14
b) Zwischenergebnis	19
c) Webseiten als Mediendienste oder Teledienste	20
d) Verstoß der Webseiten gegen den MDStV	22
aa) Verstoß gegen §§ 12.....	22
bb) Verstoß gegen § 11 I	23
e) Vorliegen einer Gefahr.....	24

f) Technische Möglichkeit und Zumutbarkeit	26
aa) Technische Möglichkeit	26
bb) Zumutbarkeit	27
g) Polizeipflichtigkeit des Adressaten	28
3. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.....	29
a) Möglichkeit	30
b) Bestimmtheit	32
c) Verstoß gegen höherrangiges Recht	33
d) Zwischenergebnis	34
4. Rechtsfolge – Ermessensfehler.....	34
a) Entschließungsermessen.....	34
b) Störerauswahl.....	37
c) Auswahlermessen	37
aa) Die einzelnen Sperrmaßnahmen.....	38
(1) Technische Grundlagen	39
(2) Der Ausschluss der Domains im DNS-Server	40
(3) Verwendung eines Proxy-Servers	42
(4) IP-Ausschluss mittels Sperrung im Router	46
(5) Zusammenfassung	48
bb) Verhältnismäßigkeit	49
(1) Legitimität von Zweck und Mittel	50
(2) Geeignetheit.....	50
(a) Verhinderung eines zufälligen Zugangs.....	52
(b) Verhinderung eines gezielten Zugangs.....	52
(c) Zusammenfassung	54
(3) Erforderlichkeit	54
(4) Angemessenheit	56
(a) Die tangierten Grundrechte und anderen Rechtsgüter	56
(aa) Berufsfreiheit gem. Art. 12 I 1 GG.....	56
(bb) Informationsfreiheit gem. Art. 5 I 1 Alt. 2 GG	57
(cc) Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 III 1 GG.....	58
(dd) Pressefreiheit gem. Art. 5 I 2 GG	59
(ee) Andere Grundrechte und Rechtsgüter	60

(ff) Zwischenergebnis	63
(b) Die bedrohten Rechtsgüter	63
(c) Abwägung.....	64
bb) Zwischenergebnis	67
d) Ermessensfehler.....	67
IV. Ergebnis	68
D. Anhang – Ausgleichsansprüche der Access-Provider	69
E. Stellungnahme.....	71

"The Internet treats censorship as though it were a malfunction and routes around it."

- John Gilmore, Electronic Frontier Foundation

A. Einleitung

Mit der wachsenden Bedeutung des Internets für das tägliche Leben und die wirtschaftliche Situation häufen sich die gesetzlichen Regelungen (auf nationaler sowie auf europäischer Ebene) und damit auch die zu diesen Themen erscheinenden Abhandlungen, Aufsätze und Kommentare. Ein Großteil dieser Veröffentlichungen bezieht sich jedoch auf die zivilrechtlichen Teile der auftretenden Problematiken, wie z.B. das Urheberrecht, Wettbewerbsrecht, Domain-Namen, e-commerce, usw. Für die nichtjuristische Öffentlichkeit scheinen die strafrechtlichen Fragen (Verbreitung von Kinderpornographie, Betrug mit "Dialern", strafrechtliche Verantwortlichkeit für das Setzen von Links) von besonderem Interesse zu sein. Bis auf wenige Ausnahmen¹ sind die durch das Internet aufgeworfenen Probleme des öffentlichen Rechts, insbesondere der Gefahrenabwehr, eher vernachlässigt worden². Dies lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass die Verwaltung bisher noch nicht in großem Umfang versucht hat, das Internet oder Teile davon zu regulieren. Wissensdefizite³, Rechtsunsicherheit und die dezentrale Struktur des Web mögen Gründe für die bisherige Zurückhaltung gewesen sein. Die vorliegende Arbeit wird die Sperrungsverfügung der Bezirksgierung Düsseldorf unter allen rechtlichen Aspekten untersuchen und dabei versuchen, anhand dieses praktischen Beispiels Zulässigkeit, Erfolgsaussichten und Probleme der Regelung einzelner Fragen des Internet per Verwaltungsakt aufzuzeigen. Dabei wird gemeinsam mit dem zu untersuchenden Verwaltungsakt öffentlich-rechtliches Neuland betreten.

¹ Z.B. Germann, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, 2000, zugl. jur. Diss. Universität Erlangen-Nürnberg.

² Ebenso Hornig, Möglichkeiten des Ordnungsrechts bei der Bekämpfung rechtsextremistischer Inhalte im Internet, ZUM 2001, S. 846, 851.

³ Hornig spricht bei dynamischen Rechtsgebieten sogar von einem "eklatanten Wissensdefizit" der Verwaltung, vgl. (o. Fußn. 2), S. 853.

B. Sachverhalt

Ende Mai 2001 kündigt der Regierungspräsident Jürgen Büssow im Namen der Bezirksregierung Düsseldorf an, im Kampf gegen den Rechtsextremismus im Internet in Zukunft auch die Zugangsprovider in die Pflicht nehmen zu wollen⁴. Mit Datum vom 4. Oktober 2001 lädt die Bezirksregierung Access-Provider zu einer mündlichen Anhörung am 13. November 2001 in den Plenarsaal der Bezirksregierung in Düsseldorf⁵. In diesem Schreiben werden zum ersten Mal die vier Internet-Seiten genannt, zu denen der Zugang nach dem Willen der Bezirksregierung gesperrt werden soll. Es handelt sich dabei um drei rechtsradikale Angebote (nämlich: www.front14.org, www.stormfront.org und www.nazi-lauck-nsdapao.com) und eine Seite, die weitgehend unkommentiert Bilder von Verkehrsunfallopfern, Pornographie der extremsten Art und ähnliche Geschmacklosigkeiten zeigt (www.rotten.com).

In der Folge entbrennt eine öffentliche Diskussion um Zensur im Internet, an der sich Hochschullehrer⁶, Mitglieder des Bundestages⁷ und des Europaparlaments⁸, Wirtschaftsverbände⁹ ¹⁰, die Kirchen¹¹ und andere Interessengruppen¹² ¹³ öffentlich beteiligen.

Mit Datum vom 6. Februar 2002 erlässt die Bezirks-Regierung Düsseldorf mitten in die inzwischen immer heftiger geführte Diskussion hinein gegen 76 in NRW ansässige Internet-Access-Provider die erwartete Sperrungsver-

⁴ "Online-Anbieter sollen Nazi-Sites sperren", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/em-28.05.01-000/>.

⁵ Abrufbar unter: <http://www.ccc.de/CRD/CRD20011004-NRWLAD.html>.

⁶ Stellungnahme von Prof. Hoeren, abrufbar unter:

<http://www.online-demonstration.org/zensur/stellungnahme-prof-hoeren.pdf>.

⁷ Stellungnahme von MdB Tauss (SPD), abrufbar unter:

<http://www.tauss.de/service/presse/stellungnahmesperrungsverfuegung/>.

⁸ Pressemitteilung: "Die SPD-Europaabgeordnete Karin Junker verteidigt das Vorgehen der Bez.-Reg", abrufbar unter: http://www.nps-brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/news/newsarchiv/2002/06Juni/SPD_Europaabgeordnete_Karin_Junker_Vorg2432002.php.

⁹ Pressemitteilung des Verbandes der deutschen Internet-Wirtschaft eco e. V., abrufbar unter: <http://www.eco.de/servlet/PB/menu/1015587/index.html>.

¹⁰ IT-Branchenverband Bitkom, "IT-Branchenverband kritisiert Festhalten an Website-Sperrungen", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/hod-25.07.02-000/>.

¹¹ "Kirche unterstützt Sperrung von Web-Sites", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-10.04.02-012/>.

¹² Stellungnahme des Fördervereins Informationstechnik und Gesellschaft e. V., Düsseldorfer Sperrverfügungen – mit "guten Absichten" ins zensierte Netz?, abrufbar unter: <http://www.fitug.de/news/pes/fitug-020414.de.html>.

¹³ Stellungnahme des Chaos Computer Club, abrufbar unter: <http://www.ccc.de/censorship/>.

fügung¹⁴. Diese bezieht sich aber nur noch auf zwei der anfänglich vier Seiten (nämlich: www.stormfront.org und www.nazi-lauck-nsdapao.com). Dabei werden den Providern drei technische Möglichkeiten der Sperrung zur Auswahl gestellt: Der Ausschluss der Domains durch Manipulation des DNS-Servers, die Verwendung eines Proxy-Servers oder durch den Ausschluss der IPs mittels einer Sperrung im Router.

Daraufhin legen die Gegner der Sperrungsverfügung eine Online-Unterschriftenliste¹⁵ an und organisieren die erste Demonstration in der zwanzigjährigen Geschichte des Chaos Computer Club¹⁶.

Am 12. März 2002 legen 38 Provider fristgerecht Widerspruch gegen die Sperrungsverfügung ein. Mit Bescheid vom 22. Juli 2002 weist die Bezirksregierung sämtliche eingelegten Widersprüche zurück¹⁷. Gegen diesen ablehnenden Bescheid erheben 10 Access-Provider Anfechtungsklage gem. § 42 I 1. Alt. VwGO vor dem Verwaltungsgericht. Mit Datum vom 6. September 2002 ordnet die Bezirksregierung Düsseldorf gem. § 80 II Nr. 4 VwGO den sofortigen Vollzug der Sperrungsverfügung in Gestalt des Widerspruchsbescheids gegenüber den klagenden Access-Providern an¹⁸. Sie begründet dies damit, dass einheitliche Zustände in ganz NRW hergestellt werden sollen. Insbesondere sollen die Access-Provider, die auf Widerspruch oder Klage verzichtet haben, keinen Wettbewerbsnachteil erleiden¹⁹.

Am 17./18. September 2002 veranstaltet die Bezirksregierung Düsseldorf einen "Kongress zu Hass und Gewalt im Internet", bei dem es zu einer klärenden Aussprache mit den Kritikern der Sperrungsverfügung und letztlich zu deren Bekehrung kommen soll. Die Veranstaltung endet jedoch mit gegenseitigen Vorwürfen und verhärteten Fronten²⁰.

¹⁴ Von Rechtschreibfehlern bereinigte Version abrufbar unter: <http://www.odem.org/material/verfuegung/>.

¹⁵ Erklärung und Unterschriftenliste sind abrufbar unter: <http://odem.org/informationsfreiheit/>.

¹⁶ Eine Dokumentation der Demonstration am 6. April 2002 in Düsseldorf findet sich unter: <http://www.netzzensur.de/demo/index.html>.

¹⁷ Widerspruchsbescheid abrufbar unter: http://www.brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/aufgaben/Abteilung_2/Dezernat_21/Medienmissbrauch/Widerspruchsbescheid_zur_Sperrverfuegun8229.php.

¹⁸ Anordnung abrufbar unter: <http://www.oberon.net/de/doc/sofortiger-vollzug.ps>.

¹⁹ Anordnung, (o. Fußn. 18), S. 6.

²⁰ "Kongress zu Hass-Sites im Web endet mit Eklat", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/hod-18.09.02-000/>; eine Darstellung der Ergebnisse des Kongresses findet sich auch bei Dambeck, in: c't 20/2002, S. 56.

Am 31. Oktober 2002 hebt das Verwaltungsgericht Minden in einem Verfahren gem. § 80 V VwGO die Anordnung der sofortigen Vollziehung auf und stellt die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wieder her²¹. Dies lässt aber keine Rückschlüsse auf die Hauptsache zu, da das Verwaltungsgericht erklärt, man habe lediglich die wirtschaftlichen Interessen der Provider höher bewertet als das Interesse der Allgemeinheit an einer sofortigen Vollziehung. Eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Sperrungsverfügung sei nicht gefallen, da die Klärung schwieriger Rechtsfragen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht angezeigt sei. Hingegen bestätigt das Verwaltungsgericht Arnsberg die Anordnung der sofortigen Vollziehung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutz²². Ebenso entscheidet das Verwaltungsgericht Düsseldorf²³.

Als nächste Instanz in beiden Verfahren wird das OVG Münster entscheiden.

Eine ausführlichere Darstellung der Ereignisse rund um die inzwischen berühmt/berüchtigte "Düsseldorfer Sperrungsverfügung" findet sich auch im Internet²⁴.

C. Rechtmäßigkeit der Sperrungsverfügung

Im Folgenden wird die Rechtmäßigkeit der Sperrungsverfügung der Bezirksregierung untersucht. Aus Platzgründen und da die genaueren Umstände nicht vollständig vorliegen wird auf Ausführungen zur Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage verzichtet. Stattdessen soll anhand des praktischen Beispiels die materiellrechtliche Zulässigkeit einer solchen Vorgehensweise unter allen rechtlichen und technischen Gesichtspunkten erörtert werden.

I. Ermächtigungsgrundlage

Für das Verwaltungshandeln gilt der Grundsatz vom Vorbehalt des Geset-

²¹ Beschluss abrufbar unter: http://www.artikel5.de/entscheidungen/vg-minden_20021031.html.

²² "NRW-Gericht ordnet sofortige Sperrung rechtsextremer Website an", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-13.12.02-000/>.

²³ "Gericht bestätigt Sperrklausel für rechte Webseiten (Update)", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/se-28.12.02-005/>.

²⁴ Abrufbar unter: <http://www.jurawelt.com/anwaelte/4181?stylelite=1>. Stand Juli 2002.

zes. Dieser besagt, dass die Verwaltung nur dann tätig werden darf, wenn sie ausdrücklich durch ein Gesetz dazu ermächtigt wird. Woher dieses Prinzip rührt, ist im einzelnen umstritten: Nach einer Ansicht wird es aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 III GG hergeleitet²⁵. Nach anderer Ansicht hat es seine Wurzeln gleichermaßen im Demokratie-, im Rechtsstaatsprinzip und in den Grundrechten²⁶. Dieser Streit ist jedoch ohne praktische Bedeutung.

Wenn auch bei der Leistungsverwaltung zum Teil umstritten ist, wie weit der Vorbehalt des Gesetzes hier gilt, so steht jedoch eindeutig fest, dass Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers ohne Ausnahme einer gesetzlichen Grundlage bedürfen²⁷. Dabei werden hohe Anforderungen an den Inhalt einer solchen Ermächtigungsgrundlage gestellt²⁸, damit die Beschränkungen, die dem Bürger auferlegt werden können, voraussehbar und berechenbar sind. Eine bloße Aufgabenzuweisung genügt nicht, wobei jedoch Aufgabenzuweisung und Eingriffsermächtigung zusammen fallen können²⁹.

1. Sperrungsverfügung als Akt der Eingriffsverwaltung

Bei den Adressaten der Sperrungsverfügung handelt es sich um Firmen, die beruflich als Access-Provider (Netzzugangs-Provider) tätig sind. Der Access-Provider stellt einen Point of Presence zur Verbindung des Kunden mit dem eigenen Rechnernetz zur Verfügung. Durch dieses gelangt der Kunde dann zum Rest des Internet. Dafür muss der Access-Provider zur effektiven Nutzung auch die nötigen Protokollfunktionen zur Verfügung stellen. Die Kunden werden dann über das Netzwerk des Access-Providers, das als Relaisstation dient, mit dem Internet verbunden³⁰.

In der Sperrungsverfügung wird den Access-Providern aufgegeben, wie sie den Zugang ihrer Kunden in Zukunft kontrollieren sollen. Ihnen wird also vorgeschrieben, wie sie Ihren Beruf ausüben haben. Dies stellt einen Ein-

²⁵ So das BVerfG, z.B. in: BVerfGE 40, 237, 248; E 49, 89, 126; E 77, 170, 230.

²⁶ So Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, 2002, § 6, Rn. 4ff.

²⁷ Maurer, (o. Fußn. 26), § 6, Rn. 12.

²⁸ Vgl. z.B. BVerfGE 49, 89, 133ff.; E 52, 1, 41; BVerwGE 56, 254, 256ff.

²⁹ Schenke, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Auflage, 1999, Kapitel II: Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 20.

³⁰ Vgl. zur Definition der Access-Provider: Stork, Allgemeine Geschäftsbedingungen von Zugangsdiensten im Internet (Access-Provider), 2002, zugl. jur. Diss. Universität München, S. 9f.

griff in die gem. Art. 12 I GG grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit dar³¹. Außerdem ist die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG betroffen, die aber nur als Auffanggrundrecht dient. In seinen Kommunikationsrechten ist der Access-Provider nicht betroffen, da er an dem beeinträchtigten Verkehr nicht teilnimmt³². Vielmehr leitet er nur die Kommunikation des Kunden zum Internet durch sein eigenes Netzwerk, welches einen Teil des Internet darstellt³³.

Die Sperrungsverfügung stellt somit einen Akt der Eingriffsverwaltung dar. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass dem Adressaten drei verschiedene Vorgehensweisen zur Auswahl gestellt werden. Entscheidend ist, dass ihm vorgeschrieben wird, auf welche Weise er seinen Beruf auszuüben hat. Somit ist eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich.

2. Der Mediendienstestaatsvertrag als Ermächtigungsgrundlage

Die Bezirksregierung Düsseldorf stützt ihr Handeln laut Begründung der Sperrungsverfügung³⁴ auf die §§ 18 II und III des Mediendienstestaatsvertrages a. F.³⁵. Im Folgenden wird zu untersuchen sein, ob dieser den Anforderungen an eine Ermächtigungsgrundlage genügt.

Beim Mediendienstestaatsvertrag³⁶ handelt es sich um eine Übereinkunft der Ministerpräsidenten sämtlicher Länder. Seine aktuelle Form erhielt er durch den sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, welcher am 20. 12. 2001 unterzeichnet wurde. Er tritt erst durch die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden der einzelnen Länder in Kraft³⁷. Durch die Ratifizierung³⁸ hat er den Status eines formellen Gesetzes. Dadurch genügt er grundsätzlich den Anforderungen an eine Ermächtigungsgrundlage. Auf die Frage, ob auch ein materielles Gesetz, wie z.B. eine Rechtsverordnung, genügt hätte

³¹ Vgl. Germann, (o. Fußn. 1), S. 444.

³² Vgl. Germann, (o. Fußn. 1), S. 444.

³³ Stork, (o. Fußn. 30), S. 9.

³⁴ Vgl. (o. Fußn. 14), S. 7.

³⁵ Am 1. 7. 2002 ist ein neuer MDStV in Kraft getreten. Er ist insoweit jedoch inhaltsgleich. Lediglich die Paragraphen haben sich geändert. So wurde aus § 18 a. F. der § 22 n. F. Im Folgenden sind §§ ohne nähere Angabe solche des MDStV neue Fassung.

³⁶ Allgemein zum alten MDStV: Gounalakis, Der Mediendienstestaatsvertrag der Länder, NJW 1997, S. 2993ff. Zu den wenigen Änderungen siehe: Bornemann, Der Sechste Rundfunkänderungsstaatsvertrag – ein Überblick, K&R, 2002, S. 301, 304ff.

³⁷ Gem. § 27 I 2 MDStV.

³⁸ In Nordrhein-Westfalen: NRW GVBl. I 1997, S. 158ff./SGV NW 2254.

oder ob wegen der Wesentlichkeitstheorie³⁹ hier in jedem Fall ein formelles Gesetz zu verlangen gewesen wäre, kommt es daher nicht an.

Im § 22 II 1 wird ausdrücklich zum Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen gegenüber dem Anbieter unzulässiger Mediendienste ermächtigt.

2. Zwischenergebnis

Die §§ 22 II und III kommen somit als Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen der Gefahrenabwehr in Betracht⁴⁰. Ein Rückgriff auf andere Rechtsgrundlagen, wie den zu erwartenden Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, auf den sich die Bezirksregierung Düsseldorf zur Rechtfertigung beruft⁴¹, ist daher nicht erforderlich⁴².

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Die Sperrungsverfügung müsste formell rechtmäßig gewesen sein. Dies ist dann der Fall, wenn die zuständige Behörde gehandelt und dabei das entsprechende Verfahren und die Form eingehalten hat. Da für einen Verwaltungsakt spezielle Vorschriften gelten (z.B. § 28 I VwVfG), ist zunächst zu klären, ob ein solcher vorliegt.

1. Sperrungsverfügung als Verwaltungsakt

Eine Legaldefinition des Verwaltungsaktes findet sich in § 35 S. 1 VwVfG. Danach versteht man unter einem Verwaltungsakt jede hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

Somit ist in der Sperrungsanordnung ein Verwaltungsakt zu sehen⁴³.

Wegen der von der Erlassbehörde angefügten Rechtsbehelfsbelehrung läge aber auch ansonsten ein sog. formeller Verwaltungsakt vor. Ein solcher

³⁹ Vgl. dazu nur BVerfGE 47, 46, 79f.

⁴⁰ Maennel, in: Beck'scher IuKDG-Kommentar, 2001, § 5 TDG, Rn. 20.

⁴¹ "QSC sperrt bundesweit Nazi-Seiten", abrufbar unter:

<http://www.heise.de/newsticker/data/wst-13.09.02-000/>.

⁴² Zur Kritik am JMSSStV vgl. Tauss, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag: Verfassungsrechtlich bedenklich, abrufbar unter:

<http://www.tauss.de/service/presse/jmssstverfassungswidrig/>.

⁴³ Zur generellen Qualifikation von Aufsichtsmaßnahmen nach § 22 als Verwaltungsakte: Vesting, in: Roßnagel, Recht der Multimedia-Dienste, Stand November 2000, 4. Teil, § 18 MDStV, Rn. 37.

formeller Verwaltungsakt ist, obwohl er nicht die materiellen Voraussetzungen des § 35 S. 1 VwVfG erfüllt, wegen des gesetzten Rechtsscheins nach den §§ 42 I, 68ff., 113 VwGO aufhebbar⁴⁴.

2. Zuständigkeit

Um rechtmäßig zu sein, müsste die Sperrungsverfügung von der zuständigen Behörde erlassen worden sein. Wie bereits dargestellt, hat die Bezirksregierung Düsseldorf sowohl die Sperrungsverfügung als auch den entsprechenden Widerspruchsbescheid erlassen. Sie müsste sowohl sachlich als auch örtlich zuständig gewesen sein.

a) Örtliche Zuständigkeit

Gem. § 22 V 1 gilt das sog. Sitzlandprinzip⁴⁵. Danach ist die Landesbehörde zuständig, in deren Bundesland der betroffene Anbieter seinen Sitz, Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort hat. Sämtliche Adressaten der Sperrungsverfügung kommen aus Nordrhein-Westfalen. Daher ist die für das Bundesland Nordrhein-Westfalen zuständige Landesbehörde in diesem Fall die richtige Behörde.

b) Sachliche Zuständigkeit

Gem. § 22 I 1 ist die Behörde zuständig, die in dem entsprechenden Land auch für die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen zuständig ist. In Nordrhein-Westfalen ist dies die Bezirksregierung Düsseldorf. Dies ergibt sich aus Art. 1, § 3 des Gesetzes zum Staatsvertrag über Mediendienste⁴⁶ in Verbindung mit § 1 der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Mediendienstestaatsvertrag⁴⁷.

c) Zwischenergebnis

Die Bezirksregierung Düsseldorf ist somit die sowohl sachlich als auch ört-

⁴⁴ Vgl. zum formellen Verwaltungsakt: Maurer, (o. Fußn. 26), § 10, Rn. 8; P. Stelkens/U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Auflage, 2001, § 35, Rn. 14; ausführlich zum formellen Verwaltungsakt: Schenke, Formeller oder materieller Verwaltungsaktsbegriff?, NVwZ 1990, S. 1009ff.

⁴⁵ So die Begründung zu § 18 MDStV a. F., abrufbar unter:

<http://www.artikel5.de/gesetze/mstv-bg.html>.

⁴⁶ NRW GVBl. I 1997, S. 134.

⁴⁷ NRW GVBl. I 1997, S. 359.

lich zuständige Behörde.

3. Verfahren

Vor dem Erlass eines Verwaltungsakts, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem gem. § 28 I VwVfG die Gelegenheit zu geben sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Diese Regelung stellt das wichtigste Recht des Beteiligten im Verwaltungsverfahren dar und soll ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Behörde schaffen⁴⁸.

Die Bezirksregierung hat die Betroffenen Access-Provider bereits mit Datum vom 4. Oktober 2001 zu einer mündlichen Anhörung am 13. November 2001 in den Plenarsaal der Bezirksregierung in Düsseldorf geladen⁴⁹. Diese Anhörung fand auch statt und gab den Beteiligten ausreichend Gelegenheit Ihre Belange vorzutragen.

Es ist Kritik daran geäußert worden, dass die erlassene Sperrungsverfügung von der in der Anhörung besprochenen Version abweicht⁵⁰. Danach habe sich die Bezirksregierung in der Anhörung mit einer Sperrung am DNS-Server einverstanden erklärt. In dem tatsächlich erlassenen Verwaltungsakt habe man jedoch drei verschiedene Möglichkeiten der Sperrung zur Auswahl gestellt. Diese umfassen die Verwendung eines Proxy-Servers, den Ausschluss der IPs mittels einer Sperrung im Router oder eben den Ausschluss der Domains durch Manipulation des DNS-Servers⁵¹. Die Kritik geht fehl, da den Betroffenen in dem erlassenen Verwaltungsakt mehr Möglichkeiten zur Verfügung stehen als in der besprochenen Version. Die Rechte werden also eher erweitert.

Außerdem wurde kritisiert, dass die Sperrungsverfügung entgegen den Absprachen mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen gewesen sei⁵². Diese führt dazu, dass die Widerspruchsfrist gem. § 70 I 1 VwGO "nur" einen Monat beträgt. Gem. § 70 II i. V. m. § 58 I VwGO ist bei einer fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrung oder ohne eine solche die Jahresfrist des § 58 II VwGO einschlägig.

⁴⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Auflage, 2000, § 28, Rn. 2.

⁴⁹ S. o. Fußn. 5.

⁵⁰ "Provider kritisieren Sperrungsverfügung", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/anw-22.02.02-004/>.

⁵¹ Vgl. Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 7f.

⁵² S. o. Fußn. 50.

Eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung stellt aber den vom Gesetz vorgesehenen Regelfall dar. Die Vorschriften der §§ 58, 70 VwGO sollen verhindern, dass ein Bürger ein Rechtsmittel oder einen Rechtsbehelf nur deshalb nicht ergreift, weil er von der Möglichkeit oder deren Befristung keine Kenntnis hat⁵³. Die Adressaten der Sperrungsverfügung haben keinen Anspruch auf das Unterlassen einer Belehrung über die eigenen Rechte. Außerdem vergingen zwischen der Anhörung am 13. November 2001 und dem Erlass der Sperrungsverfügung am 6. Februar 2002 fast drei Monate. Diese Zeit sollte für die Adressaten ausgereicht haben, um sich über ihre Vorgehen klar zu werden.

Sollte in der Tat von Seiten der Bezirksregierung im Rahmen der Anhörung anderslautende Zusagen abgegeben worden sein, so mag das einen schlechten Eindruck hinterlassen, aber es ändert nichts an der Wirksamkeit der Anhörung.

Im Ergebnis hat somit eine ordnungsgemäße Anhörung stattgefunden, die den Anforderungen des § 28 I VwVfG entspricht.

4. Form

Es gilt gem. § 37 I VwVfG der Grundsatz der Formfreiheit. Die Sperrungsverfügung ist aber sogar schriftlich erlassen worden. Sie würde also auch einem solchen Formerfordernis genügen.

Gem. § 39 I VwVfG ist jeder schriftliche oder schriftlich bestätigte Verwaltungsakt auch schriftlich zu begründen. Diese Vorschrift begründet als Verwaltungsvorschrift aber nur eine formelle Begründungspflicht. Dies bedeutet, dass eine sachlich unzutreffende Begründung nicht zwangsläufig zu einem Verstoß gegen § 39 I VwVfG führt. Es genügt, wenn die Begründung die tatsächlichen Gründe, die der Entscheidung zugrunde liegen, wiedergibt⁵⁴. Die Sperrungsverfügung ist ausführlich und ordnungsgemäß begründet.

Da Adressatenkreis, Regelungsgehalt und Verbindlichkeit hinreichend zu erkennen sind, ist die Sperrungsverfügung auch gem. § 37 I VwVfG bestimmt genug.

⁵³ Meissner, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, Band I, Stand Januar 2002, § 58, Rn. 6.

⁵⁴ Kopp/Ramsauer, (o. Fußn. 48), § 39, Rn. 2.

Somit ist allen Formerfordernissen Genüge getan.

5. Zwischenergebnis

Die Sperrungsverfügung ist formell rechtmäßig. Auf die Frage einer Heilung gem. § 45 VwVfG kommt es daher nicht an.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Die Sperrungsverfügung müsste auch materiell rechtmäßig sein. Dies wäre der Fall, wenn sie auf einer wirksamen Rechtsgrundlage beruht, deren Voraussetzungen sie erfüllt und auch ansonsten rechtmäßig, insbesondere verhältnismäßig, ist.

1. Verstoß gegen höherrangiges Recht

Der MDSStV und besonders der hier als Rechtsgrundlage bedeutsame § 22 entsprechen von der Struktur her traditionellen Polizei- und Ordnungsgesetzen⁵⁵. Bei Verstoß gegen die Vorschriften des MDSStV (auf den Gebieten Jugend- und Datenschutz und der Überwachung traditioneller Pressegrundsätze, wie z. B. dem Trennungsgebot) steht der Aufsichtsbehörde (hier der Bezirksregierung Düsseldorf) eine Generalklausel in Gestalt des § 22 II MDSStV zur Verfügung. Dies bedeutet, dass die Aufsicht über Teile des Internets der unmittelbaren Staatsverwaltung übertragen werden. Wegen der Nähe zur Presse von Teilen des Internets, ist dies aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest bedenklich⁵⁶. Eine Norm, die gegen höherrangiges Recht verstößt, ist eo ipso nichtig⁵⁷. Daher wäre § 22 bei einem Verstoß gegen die Verfassung nicht nur rechtswidrig, sondern nichtig. Dadurch würde der Sperrungsverfügung die Rechtsgrundlage fehlen und sie wäre dann rechtswidrig. Es ist daher zu prüfen, ob § 22 II gegen höherrangiges Recht verstößt.

a) Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundsätze

Nach einer Ansicht fallen Mediendienste im allgemeinen und insbesondere

⁵⁵ Ebenso Hornig, (o. Fußn. 2), S. 853.

⁵⁶ Ebenso Hornig, (o. Fußn. 2), Fußn. 73.

⁵⁷ Ulsamer, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., BVerfGG, Loseblattsammlung, Stand Juni 2001, § 78, Rn. 3.

die von der Bezirksregierung Düsseldorf gesperrten Seiten unter den Pressebegriff des Grundgesetzes. Dies wird damit begründet, dass bei Mediendiensten als Definitionsmerkmal der Beitrag zur Meinungsbildung im Vordergrund steht⁵⁸. Im Hinblick auf die gesperrten rechtsradikalen Internet-Seiten wird zu Recht darauf hingewiesen, dass der verfassungsrechtliche Pressebegriff nicht von einer wie auch immer gearteten Qualitätskontrolle abhängig gemacht werden darf⁵⁹. Wenn aber jeder im Internet veröffentlichte Inhalt, der auch nur eine gewisse publizistische Relevanz aufweist, als Presse i. S. d. Grundgesetzes gilt⁶⁰, dann sollen auch Mediendienste in den Genuss des Privilegs der Polizeifestigkeit der Pressefreiheit kommen⁶¹. Dies soll präventive polizeiliche Maßnahmen im Bereich der Presse wegen des Verbots der Vorzensur generell unstatthaft machen⁶². § 22 II ermächtigt aber zu solchen Maßnahmen, auch gegen Dienste, die dann unter das Presseprivileg fallen. Deshalb soll er verfassungswidrig sein⁶³. Dies würde zu einem Wegfall der Ermächtigungsgrundlage der Sperrungsverfügung und damit zu deren Rechtswidrigkeit führen.

Unabhängig davon, ob die grundgesetzlich geschützte Pressefreiheit hier einschlägig ist oder nicht⁶⁴, kann dieser Meinung nicht gefolgt werden.

Diese Meinung übersieht, dass sich der Grundsatz der Polizeifestigkeit der Presse aus den presserechtlichen Regelungen (im wesentlichen den Landespressegesetzen) ergibt, die den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen als *legi speciali* vorgehen⁶⁵. Sie ist nicht auch noch direkt aus der Pressefreiheit des Art. 5 I 2 GG herzuleiten⁶⁶. Die einzelnen Landespressegesetze

⁵⁸ Stadler, Sperrungsanordnungen gegenüber Access-Providern, abrufbar unter: <http://www.afs-rechtsanwaelte.de/Pages/sperrungsverfuegung.html>.

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 66, 116, 134.

⁶⁰ So Stadler, Sperrungsverfügung gegen Access-Provider, MMR 2002, S. 343f.

⁶¹ Vgl. zum Begriff der Polizeifestigkeit der Pressefreiheit: BayVGH NJW 1983, S. 1339, 1340; Martens, in: Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage Köln u.a. 1986, S. 274ff.

⁶² Stadler, (o. Fußn. 60), S. 343.

⁶³ Von Bonin, Die Kontrolle digitaler Kommunikationsinhalte, 2000, zugl. jur. Diss. Universität Freiburg, S. 99.; Stadler, (o. Fußn. 60), S. 343.

⁶⁴ Zur Anwendbarkeit der Pressefreiheit auf Multimediadienste siehe Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, 1997, S. 61ff.

⁶⁵ Bullinger, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage, München 1997, § 1, Rn. 138; Germann, (o. Fußn. 1), S. 122f.; zur geschichtlichen Entwicklung der Polizeifestigkeit der Pressefreiheit vgl. Bullinger, a.a.O., Rn. 193ff.

⁶⁶ Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage, 2001, Rn. 331; a.A. Bullinger, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 1989, § 142, Rn. 29.

erfassen aber ausdrücklich nur körperhafte Massenvervielfältigungen⁶⁷. Angebote aus dem Internet können daher nicht von der Polizeifestigkeit der Presse profitieren⁶⁸. Es kommt daher kein Verstoß gegen diese Grundregel und erst recht keine damit begründete Verfassungswidrigkeit des MDStV in Betracht.

Des Weiteren muss zwischen präventiven Maßnahmen und einer Zensur unterschieden werden. Das Zensurverbot des Art. 5 I 3 GG betrifft nur die Vorzensur, das heißt das kontrollierende Eingreifen bei der Erstellung eines Geisteswerks⁶⁹. Dies ist nicht unbedingt mit präventiv-polizeilichen Maßnahmen identisch⁷⁰. Insbesondere bei Mediendiensten ist schwer vorstellbar, wie bereits im Vorfeld, also vor Fertigstellung und Verbreitung, auf der Grundlage des MDStV eingegriffen werden soll. Daher ist auch keine Verfassungswidrigkeit durch einen Verstoß gegen Art. 5 I 3 GG gegeben.

Außerdem bestehen bereits Ausnahmeregelungen für den Pressebereich. So findet § 22 II bei Verstößen gegen die § 10 III (Impressum), § 11 II und III (Sorgfaltspflichten) und § 14 (Gegendarstellung) keine Anwendung. Dies betrifft insbesondere die Anbieter von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten. Damit sollen diese Anbieter wegen ihrer Presseähnlichkeit und der überragenden Bedeutung einer freien Presse für eine moderne Demokratie⁷¹ privilegiert werden⁷².

Auch wenn der obigen Meinung zugestanden werden mag, dass der Begriff der Presse im MDStV aus rechtspolitischer Sicht zu eng ausfällt⁷³, so sind die Argumente für eine darauf begründete Verfassungswidrigkeit des MDStV nicht überzeugend.

⁶⁷ Bullinger, in: Löffler, (o. Fußn. 65), Einl. zu Bd. I, Rn. 1; Für den verfassungsrechtlichen Pressebegriff soll sogar ein Drucken auf Papier erforderlich sein, vgl. BVerfGE 95, 28, 35; Degenhart, in Bonner Kommentar zum GG, Loseblattsammlung, Band I, Stand September 2001, Art. 5, Rn. 397; a.A. von Bonin, (o. Fußn. 63), S. 94ff.

⁶⁸ Germann, (o. Fußn. 1), S. 406.

⁶⁹ Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 9. Auflage, 1999, Art. 5, Rn. 14; BVerfGE 83, 130, 155; E 87, 209, 230.

⁷⁰ Germann, (o. Fußn. 1), S. 407.

⁷¹ Zur Bedeutung der Presse allgemein: BVerfGE 20, 162, 174; E 87, 209, 230.

⁷² Holznagel, in: Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, Stand Dezember 2001, München, Kap. 3.2, D, Rn. 114.

⁷³ Ebenso Holznagel, (o. Fußn. 72), Kap. 3.2, D, S. 51, Fußn. 4; Vesting, (o. Fußn. 43), § 18, Rn. 7ff.

b) Verstoß gegen EU-Recht

Von den Gegnern der Sperrungsverfügung wurde ferner angeführt, eine Sperrung einzelner Mediendienste verstoße gegen die von der E-Commerce-Richtlinie⁷⁴ angestrebte Weiterentwicklung der Dienste der Informationsgesellschaft. Diese sollte der Weiterentwicklung entgegenstehende rechtliche Hemmnisse beseitigen⁷⁵.

Aber auch dieses Argument überzeugt nicht. In Art. 3 IV a) der RL 2000/31/EG wird den Mitgliedsstaaten ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, Maßnahmen gegen Dienste der Informationsgesellschaft zu ergreifen, die volksverhetzend sind. Allerdings wird den Mitgliedsstaaten nur die Möglichkeit eingeräumt eine solche Maßnahme zu erlassen. Sie sind keineswegs dazu verpflichtet, "Hass und Gewalt im Internet zu verbieten", wie die Bezirksregierung Düsseldorf behauptet⁷⁶.

Trotzdem liegt kein Verstoß gegen EU-Recht vor.

c) Zwischenergebnis

Der Mediendienstestaatsvertrag verstößt weder gegen Verfassungs- noch gegen EU-Recht. Er stellt somit eine wirksame Rechtsgrundlage für den Erlass der zu untersuchenden Sperrungsverfügung dar⁷⁷.

2. Voraussetzungen des § 22 III

Hier wird zu untersuchen sein, ob die Voraussetzungen für eine Anwendung des § 22 III als Rechtsgrundlage vorliegen und ob dieser fehlerfrei angewendet wurde.

a) Anwendbarkeit des MDSStV auf Access-Provider

Es stellt sich die Frage, ob der MDSStV auf reine Access-Provider⁷⁸ überhaupt Anwendung findet.

⁷⁴ Richtlinie 2000/31/EG des europäischen Parlaments und Rates vom 8. Juni 2000.

⁷⁵ Vgl. Erwägungsgrund 5 der RL 2000/31/EG.

⁷⁶ Grundsatzzerklärung zur Sperrung von rechtsextremistischen Internet-Seiten, abrufbar unter: http://www.nps-brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/aufgaben/Abteilung_2/Dezernat_21/Medienmissbrauch/Sperrung_von_Internet_Seiten7457.php.

⁷⁷ Zur Frage der Gesetzgebungskompetenz siehe Kuch, Der Staatsvertrag über Mediendienste, ZUM 1997, S. 225, 227f.; Vesting, (o. Fußn. 43), § 18 MDSStV, Rn. 11.

⁷⁸ Die Tatsache, dass die meisten Access-Provider heute zusätzliche Leistungen, wie Foren oder Newsgroups anbieten (so Stork, o. Fußn. 30, S. 9) kann hier außer Betracht bleiben, da der Zugang zu den fraglichen Mediendiensten nicht über diese Extra-Leistungen erfolgt.

Unter einem Access-Provider versteht man (im hier entscheidenden Kontext) einen Dienstleister, der über einen Einwahlknoten eine Verbindung des anrufenden Kunden mit dem Internet herstellt⁷⁹. Es wird daher die Ansicht vertreten, dass es sich beim Access-Providing um eine rein technische Dienstleistung handelt und der MDStV daher keine Anwendung findet. Die reine Zugangsvermittlung soll als Telekommunikationsdienst ausschließlich dem TKG unterfallen⁸⁰. Wenn aber der Access-Provider nicht unter die Regelungen des MDStV fällt, dann kann gegen ihn auch keine Sperrungsanordnung auf Grundlage des § 22 III ergehen.

Dies sieht die h. M. jedoch anders. Hier wird meist ohne weitere Begründung von einer Anwendbarkeit sowohl des hier irrelevanten TDG, als auch des MDStV auf Access-Provider ausgegangen⁸¹. Auch die Bezirksregierung Düsseldorf unterstellt die Anwendbarkeit des MDStV in der Sperrungsverfügung, ohne näher auf dieses Problem einzugehen⁸². Diese Problematik bedarf jedoch näherer Untersuchung.

Beim reinen Access-Providing wird dem Nutzer nur der Zugang zu Inhalten unterschiedlichster Art im Internet gewährt. Der Access-Provider selbst hat mit diesen Inhalten direkt jedoch nichts zu tun. Da er die Daten nur durchleitet, handelt es sich bei seiner Tätigkeit um eine klassische Telekommunikationsdienstleistung gem. § 13 Nr. 6 TKG⁸³. Für Teledienste hält § 2 IV Nr. 1 TDG ausdrücklich fest, dass das TDG von der Anwendung ausgeschlossen ist, soweit das TKG gilt. Gleiches muss auch für den MDStV gelten, in dem § 2 I 3 die Bestimmungen des TKG für unberührt erklärt⁸⁴.

Als Telekommunikationsdienstleistungen sind solche zu verstehen, bei de-

⁷⁹ Vgl. dazu Stork, (o. Fußn. 30), S. 9f.; ausführlicher zu den einzelnen Möglichkeiten des Access-Providing (insbesondere Unterscheidung zwischen Aufwähl- und Einwählzugang): Germann, (o. Fußn. 1), S. 109ff.

⁸⁰ Moos, in: Kröger/Gimmy, Handbuch zum Internetrecht, 2. Auflage, 2002, S. 284.

⁸¹ So z.B. Hornig, (o. Fußn. 2), S. 856; Koch, Zivilrechtliche Anbieterhaftung für Inhalte in Kommunikationsnetzen, CR 1997, 193, 200; Schmoll, Die deliktische Haftung der Internet-Service-Provider, 2001, zugl. jur. Diss. Universität Jena, S. 85ff.; Vesting, (o. Fußn. 43), § 18 MDStV, Rn. 38; Wimmer, Die Verantwortlichkeit des Online-Providers nach dem neuen Multimediarecht, ZUM 1999, S. 436, 439.

⁸² Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 6. Im Widerspruchsbescheid geht sie allerdings auf diese von den Widerspruchsführern aufgeworfene Frage ein.

⁸³ Ebenso Greiner, Sperrungsverfügungen als Mittel der Gefahrenabwehr im Internet, CR 2002, S. 620, 621; Spindler/Volkman, Öffentlich-rechtliche Störerhaftung der Access-Provider, K&R 2002, S. 398, 399.

⁸⁴ Ebenso Germann, (o. Fußn. 1), S. 127.

nen die Transportdienstleistung im Vordergrund steht⁸⁵. Die Abgrenzung soll funktionsbezogen vorgenommen werden⁸⁶, indem man die Transportleistung von der Inhaltsleistung trennt. Dies führt zu einer Trennung des Inhalts vom technischen Vorgang seines Transports⁸⁷. Für die Anwendung der inhaltsbezogenen Gesetze, wie TDG und MDStV ist daher eine inhaltliche Komponente unverzichtbar⁸⁸. Sie fehlt jedoch beim Access-Providing, da dies inhaltsneutral ist, weshalb der MDStV auf die reine Verschaffung des Zugangs zum Internet nicht anwendbar sein kann⁸⁹.

Dem wird die Definition des "Anbieters" in § 3 Nr. 1 MDStV entgegengehalten. Danach kann ein Anbieter auch derjenige sein, der lediglich den Zugang zu einer Nutzung vermittelt. Es soll also kein eigener Mediendienst erforderlich sein⁹⁰.

Dieses Argument ist jedoch aus systematischer Sicht fehlerhaft: Bei § 3 handelt es sich schon der Überschrift nach nur um Begriffsbestimmungen. Der Geltungsbereich des MDStV wird ausschließlich durch § 2 definiert⁹¹. Dem Argument des § 3 lässt sich außerdem entgegen, dass die Formulierung "den Zugang zur Nutzung vermitteln" nicht notwendigerweise auf Access-Provider schließen lässt. Es wird vertreten, dass darunter inhaltsbezogene Vermittlungen, wie Hyperlinks, Navigatoren und Suchmaschinen zu verstehen sind⁹². Diese haben die für die Anwendbarkeit des MDStVs erforderliche inhaltliche Komponente.

Befürworter der Anwendbarkeit des MDStV verweisen außerdem auf die Haftungsprivilegierungen des MDStV. Auch diese sollen sich eindeutig auf Access-Provider beziehen⁹³. Dies war für die Regelung des § 5 I-III a. F. noch fraglich, da dieser in Abs. III nur die bereits bekannte Formulierung

⁸⁵ Schuster, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Auflage, 2000, § 3, Rn. 21a.

⁸⁶ Vgl. BT-Drucks. 13/7385, S. 17, 19.

⁸⁷ Schuster, (o. Fußn. 85), § 3, Rn. 21b.

⁸⁸ Scheinbar ebenso Wuermeling/Felixberger, Fernmeldegeheimnis und Datenschutz im Telekommunikationsgesetz, CR 1997, S. 230, 233.

⁸⁹ Germann, (o. Fußn. 1), S. 128f.

⁹⁰ So Sieber, Verantwortlichkeit im Internet, 1999, Rn. 262ff.

⁹¹ So zu Recht Stadler, (o. Fußn. 60), S. 344.

⁹² Engel-Flehsig/Maennel/Tettenborn, Neue gesetzliche Rahmenbedingungen für Multimedia, 1998, S. 11; Koenig/Loetz, Sperrungsanordnungen gegenüber Network- und Access-Providern, CR 1999, S. 438, 443.

⁹³ Z.B. Freytag, Providerhaftung im Binnenmarkt, CR 2000, S. 600, 606, der zur Begründung unter Anderem die e-commerce-Richtlinie heranzieht; Satzger, Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Zugangsvermittlern, CR 2001, S. 109, 116f.; Wimmer, (o. Fußn. 81), S. 439.

des "Zugangs zur Nutzung vermitteln" verwendete und man darunter die gleiche inhaltsbezogene Zugangsvermittlung (also Suchmaschinen u.ä.) verstehen konnte, wie bei § 3 Nr. 1⁹⁴. Die neuen Regelungen zur Haftungsprivilegierung lassen jedoch keinen Raum für Missverständnisse. In § 7 werden als Dienstanbieter auch diejenigen verstanden, die nur den Zugang zur Nutzung eines Kommunikationsnetzes vermitteln. Darunter fallen eindeutig auch Access-Provider⁹⁵. Die gesetzgeberische Intention ist eindeutig. Das Problem ist aber auch hier, dass die Regelungen über die Haftungsprivilegierung nicht den Anwendungsbereich des Gesetzes bestimmen⁹⁶. Dies geschieht ausschließlich in § 2, dessen Abs. I 3 das TKG für unberührt erklärt. Der Access-Provider erfüllt aber die Voraussetzungen des § 3 Nr. 16 TKG und ist daher ein Telekommunikationsdienstleister⁹⁷. Die Tatsache, dass sich die beiden Gesetze vom Anwendungsbereich ausschließen, stellt aber nicht das einzige Hindernis dar.

Würde man den Access-Provider für den Zugang zur Nutzung eines Mediendienstes dem MDStV unterwerfen, so würde es dem ständig wechselnden und vom Provider nicht zu überschauenden Nutzungsverhalten seiner Kunden abhängen, ob er gerade dem TDG, dem MDStV oder nur dem TKG unterliegt. Dies würde unter anderem zu dem Ergebnis führen, dass für Access-Provider neben der Telekommunikations-Datenschutzverordnung (TDSV i.V.m. § 89 TKG) bei der Nutzung von Mediendiensten immer auch die datenschutzrechtlichen Bestimmungen der §§ 16 – 21 anwendbar wären⁹⁸. Eine solche Überregulierung kann vom Gesetzgeber nicht gewollt sein.

Hinzu kommt, dass § 2 II Nr. 4 die Anwendung des MDStV bei Abrufdiensten, bei denen die reine Übermittlung von Daten im Vordergrund steht, ausschließt. Damit sind Fahr- und Flugpläne, Devisenkurse u.ä. gemeint⁹⁹. Der Access-Provider fällt zwar nicht direkt unter diese Regelung, da es sich bei ihm nicht nur um einen Abrufdienst handelt¹⁰⁰. Wenn jedoch bereits auf Applikationsebene eine Anwendung des MDStV mangels Inhaltsbezug aus-

⁹⁴ Siehe dazu oben und Fn. 92.

⁹⁵ Bornemann, (o. Fußn. 36), S. 305; Spindler/Volkmann, (o. Fußn. 83), S. 399.

⁹⁶ Stadler, Haftung für Informationen im Internet, 2002, Rn. 38.

⁹⁷ Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 34.

⁹⁸ Greiner, (o. Fußn. 83), S. 621.

⁹⁹ Holznagel, (o. Fußn. 72), Kap. 3.2, B., Rn. 35.

¹⁰⁰ Koenig/Loetz, (o. Fußn. 92).

geschlossen ist, so muss dies als argumentum a majore ad minus erst recht auf der "darunter" liegenden Ebene des reinen Datentransports für den Access-Provider gelten¹⁰¹.

Außerdem bestehen kompetenzrechtliche Bedenken: Da es sich beim Access-Providing um eine wirtschaftliche Betätigung ohne Bezug zum Inhalt handelt, sind Art. 74 I Nr. 11 und Art. 73 Nr. 9 GG einschlägig. Der Bund hat von dieser Kompetenz durch den Erlass des TKG Gebrauch gemacht. Eine Länderkompetenz ist in diesem Bereich nicht ersichtlich¹⁰².

Dem wird entgegnet, dass für die rechtliche Einordnung nicht die Technik der Sperrung entscheidend sei, sondern der jugendgefährdende Inhalt¹⁰³. Eine Regelung, die dem reinen Transporteur von Daten, der den Inhalt nicht kennt, vorgibt, auf technische Art und Weise ohne Inhaltskontrolle eine Sperrung vorzunehmen, kann ihre Berechtigung nicht aus dem zu sperrenden Inhalt ziehen. Diese Form der Argumentation vermag nicht zu überzeugen, da der Access-Provider keinen wie auch immer gearteten Bezug zum Inhalt hat.

Die Bezirksregierung beruft sich in dem Widerspruchsbescheid darauf, dass der Access-Provider neben den technischen Voraussetzungen auch die erforderlichen Protokollfunktionen (IP-Adresse, Name-Service, Routing) zur Verfügung stellt. Daher handele es sich bei seiner Tätigkeit um einen elektronischen Informations- und Kommunikationsdienst¹⁰⁴. Diese Protokollfunktionen haben jedoch keinerlei Inhaltsbezug. Für die Anwendbarkeit des MDSStV (und auch des TDG) ist eine inhaltliche Komponente oder ein sog. "Kommunikations-Mehrwert"¹⁰⁵ aber unverzichtbar. Die reine Übermittlung von Daten im Sinne eines klassischen Access-Providers bleibt eine telekommunikationsspezifische¹⁰⁶. Wenn die inhaltliche Komponente des Access-Providings in der Tatsache liegen soll, dass über die Daten Inhalte vermittelt werden, so handelt es sich dabei um nicht weniger als das Wesen der Telekommunikation und per gesetzlicher Definition um eine Telekom-

¹⁰¹ Koenig/Loetz, (o. Fußn. 92); Tauss, (o. Fußn. 7).

¹⁰² Koenig/Loetz, (o. Fußn. 92).

¹⁰³ Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 393.

¹⁰⁴ Vgl. Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

¹⁰⁵ So Germann, (o. Fußn. 1), S. 128f.

¹⁰⁶ Germann, (o. Fußn.1), S. 129; Stadler, (o. Fußn. 60), S. 344.

munikationsdienstleistung gem. § 3 Nr. 16 TKG¹⁰⁷. Die Übermittlung von Daten geschieht nie zum reinen Selbstzweck, sondern dient immer in irgendeiner Form der Übermittlung von Inhalten.

Der MDStV ist daher auf Access-Provider nicht anwendbar¹⁰⁸.

Dieses Ergebnis entspricht offensichtlich nicht dem Willen des Gesetzgebers. Da er aber aufgrund der Formulierung des Anwendungsbereichs in den fraglichen Gesetzen (TKG/MDStV) ein anderes Ergebnis unmöglich gemacht hat, kann man hier nur von einer eklatanten gesetzgeberischen Fehlleistung sprechen¹⁰⁹.

b) Zwischenergebnis

Wie oben gezeigt, lässt sich die von der Bezirksregierung Düsseldorf erlassene Sperrungsverfügung nicht auf den MDStV stützen. Die Tätigkeit der Access-Provider unterliegt ausschließlich dem TKG. Dieses geht gem. Art. 31 GG als Bundesgesetz den landesrechtlichen allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen vor¹¹⁰. Das TKG enthält aber keine eigene Ermächtigungsgrundlage. Daher ist hier doch auf die polizeirechtliche Generalklausel zurückzugreifen¹¹¹.

Die Bezirksregierung beruft sich somit auf die falsche Rechtsgrundlage. Dies allein macht den erlassenen Verwaltungsakt jedoch nicht automatisch rechtswidrig. Entscheidend ist, dass das tatsächlich einschlägige Recht in der Lage ist, die Maßnahme zu rechtfertigen¹¹². In diesem Fall wäre die Frage der Zuständigkeit erneut zu diskutieren¹¹³.

Im folgenden soll jedoch mit der Bezirksregierung Düsseldorf und der h. M. die Anwendbarkeit des § 22 II, III unterstellt werden, um auf alle weiteren aufgeworfenen rechtlichen Fragen eingehen zu können. Wenn man von ei-

¹⁰⁷ So zu Recht Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 37.

¹⁰⁸ Germann, (o. Fußn. 1), S. 445f.; Greiner, (o. Fußn. 83), S. 621; Hoeren, (o. Fußn. 6), S. 2; Koenig/Loetz, (o. Fußn. 92); Stadler, (o. Fußn. 60), S. 347; Tauss, (o. Fußn. 7).

¹⁰⁹ So Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 39; dies erklärt auch den Hinweis der Bezirksregierung im Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17), dass bei einer Nichtanwendbarkeit des MDStV auf Access-Provider § 22 III unerklärbar bzw. obsolet wäre.

¹¹⁰ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 399.

¹¹¹ Germann, (o. Fußn. 1), S. 446; Greiner, (o. Fußn. 83), S. 621.

¹¹² Vgl. BVerwG, NVwZ 1994, 297 und NVwZ 1994, 903 für Gebührenbescheide; der Rückgriff auf eine andere Rechtsgrundlage ist jedoch unzulässig, wenn dadurch der VA in seinem Wesen verändert wird, vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1995, 397, 398f.

¹¹³ Im Widerspruchsbescheid führt die Bezirksregierung ausführlich aus, warum sie auch nach dem TDG zuständig sei und nach ihm ebenfalls rechtmäßig gehandelt habe, vgl. Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

ner Anwendbarkeit des MDStVs auf Access-Provider ausgeht, so stellt er eine Spezialermächtigung dar, die die ordnungsrechtliche Aufsicht abschließend regelt. Auf die polizeiliche Generalklausel kann dann nicht mehr zurückgegriffen werden¹¹⁴.

c) Webseiten als Medien- oder Teledienste

Bei den inkriminierten Webseiten müsste es sich um Mediendienste gem. § 2 handeln, damit eine Aufsicht auf der Grundlage des Mediendienstestaatsvertrages möglich ist. Die Einordnung von Homepages ist jedoch problematisch. Es könnte sich um Medien- oder Teledienste handeln. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Informations- und Kommunikationsdiensten ist im Einzelnen stark umstritten¹¹⁵. § 2 I 1 sieht als Definitionsmerkmal für Mediendienste die Frage vor, ob der Dienst an die Allgemeinheit gerichtet ist. Nur dann soll es sich um einen Mediendienst handeln. Für Teledienste schreibt § 2 I TDG eine individuelle Nutzung vor. Angebote im Internet sind jedoch in aller Regel an die Öffentlichkeit und damit an die Allgemeinheit gerichtet. Außerdem stellt sich bei der Aufspaltung der Öffentlichkeit in Zielgruppen und Benutzergruppen immer stärker die Frage, inwieweit ein solches Merkmal noch abgrenzungstauglich ist¹¹⁶. So werden Homepages wahlweise als eine Art "Internet-Visitenkarte" den Telediensten zugeordnet oder eher als an die Allgemeinheit gerichteter Mediendienst angesehen. Dieses Abgrenzungsmuster erscheint daher unpraktikabel und wird auch als wirklichkeitsfremd verworfen¹¹⁷. Als entscheidendes Merkmal für die Abgrenzung hat sich daher das negative Merkmal in § 2 IV Nr. 2 TDG herausgebildet. Danach sind Angebote, bei denen die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung im Vordergrund steht, keine Teledienste. Diese Vorschrift ist auf Wunsch der Länder in das TDG aufgenommen worden, als sich zeigte, dass die Formulierung "an die Allgemeinheit gerichtet" als Unterscheidungskriterium nicht ausreichend sein würde¹¹⁸. Da gem. Art. 31 GG das Bundesrecht das Landesrecht bricht, musste diese Abgrenzung vom TDG

¹¹⁴ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 400.

¹¹⁵ Holznagel/Kussel, Rechtsradikale Inhalte im Internet, MMR 2001, S. 347, 348.

¹¹⁶ Holznagel, (o. Fußn. 72), Kap. 3.2, B., Rn. 45.

¹¹⁷ Gounalakis, (o. Fußn. 36), S. 2995.

¹¹⁸ Engel-Flehsig/Maennel/Tettenborn, Das neue Informations- und Kommunikationsdienstegesetz, NJW 1997, S. 2981, 2983.

als Bundesgesetz vorgenommen werden. Unter Mediendiensten versteht man daher solche Angebote, bei denen der Schwerpunkt auf einem redaktionell gestalteten Angebot liegt, das sich zur Meinungsbildung an die Allgemeinheit richtet¹¹⁹. Insbesondere bei Homepages ist daher danach zu fragen, ob diese eine Meinungsrelevanz haben oder nicht¹²⁰. Eine redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung liegt vor, wenn planvoll, nicht notwendigerweise gewerbsmäßig, ein Angebot inhaltlich, sprachlich, graphisch oder akustisch so bearbeitet wird, dass es dazu bestimmt ist, einer Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung und Information zu dienen¹²¹.

Für die vorliegend zu untersuchenden Webseiten wird vertreten, dass es sich dabei mangels redaktionellen Gehalts um Teledienste handle. Für die Überwachung von Telediensten fehle es der Bezirksregierung Düsseldorf jedoch an der Zuständigkeit¹²².

Diese Meinung bezieht sich jedoch noch auf die in der Anhörung angedachte Sperrung der Webseite www.rotten.com, die unkommentiert aneinandergereihte Fotos präsentiert. Für die jetzt zur Diskussion stehenden Seiten www.stormfront.org und www.nazi-lauck-nsdapao.com genügt eine summarische Betrachtung, um zu einem anderen Ergebnis zu kommen. Die Seiten sind wie eine Zeitung aufgebaut und versuchen den Betrachter nach Themen gegliedert in die verschiedenen Tiefen rassistischen, völkischen und antisemitischen Denkens einzuführen. Dabei gibt es eigene Sparten für Kinder und Frauen ("Aryan Women"), Presseschauen, usw. Ein Versuch auf die Meinungsbildung der Allgemeinheit einzuwirken und Informationen zu verbreiten, ist evident. Daher handelt es sich bei diesen, wie bei allen anderen Seiten und Homepages, auf denen Meinungen, Informationen und Weltanschauungen verbreitet werden¹²³, um Mediendienste.

Die umstrittenen Seiten sind daher Mediendienste i. S. d. MDStV¹²⁴.

¹¹⁹ Siehe nur Spindler, in: Hoeren/Sieber, (o. Fußn. 72), Teil 29, Rn. 49.

¹²⁰ Moos, (o. Fußn. 80), S. 284.

¹²¹ Gounalakis/Rhode, Elektronische Kommunikationsangebote zwischen Telediensten, Mediendiensten und Rundfunk, CR 1998, S. 487, 490.

¹²² So Hoeren, (o. Fußn. 6), S. 2.

¹²³ Allgemein dazu v. Heyl, Teledienste und Mediendienste nach Teledienstegesetz und Mediendienste-Staatsvertrag, ZUM 1998, S. 115, 119.

¹²⁴ A. A. Stadler, Der Widerspruchsbescheid zur Düsseldorfer Sperrungsverfügung, abrufbar unter: <http://www.artikel5.de/artikel/widerspruchTS.html>, der jedoch nur auf die redaktionelle Gestaltung abstellt und den Beitrag zur Meinungsbildung vernachlässigt.

d) Verstoß der Webseiten gegen den MDStV

Um die Voraussetzungen des § 22 I, III zu erfüllen, müssten die beanstandeten Webseiten gegen die Vorschriften des § 12 oder § 13 I oder § 11 I verstoßen. Die Bezirksregierung Düsseldorf beruft sich zwar nur auf einen Verstoß gegen § 12, im folgenden sollen aber alle Alternativen untersucht werden.

aa) Verstoß gegen §§ 12

Die Bezirksregierung Düsseldorf bezieht sich in der Sperrungsverfügung auf einen Verstoß gegen § 12 I Nr. 1, 2, 3, 5¹²⁵. Sie weist ausführlich nach, dass gegen Bestimmungen des Strafgesetzbuches verstoßen wird (Nr. 1)¹²⁶. Dabei handelt es sich um die Bestimmungen der §§ 130 I, II, III, 11 III StGB (Besonders schwerer Fall der Volksverhetzung), §§ 86 und 86a StGB (Verwenden von Kennzeichen und Verbreitung von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen) und § 130a StGB (Anleitung zu Straftaten). Ferner wird der Krieg verherrlicht (§ 12 I Nr. 2). Außerdem beruft sich die Bezirksregierung hilfsweise darauf, dass die Webseiten dazu geeignet sind Kinder und Jugendliche sittlich schwer zu gefährden (§ 12 I Nr. 3).

Auch hier reicht ein kurzer Blick auf die fraglichen Webseiten, um zu erkennen, dass die Ausführungen der Bezirksregierung stimmen. Zwar wirkt besonders die Seite von Gary Lauck wie die eines verschrobene Händlers mit Nazi-Tand. Ohne Zweifel wird auf diesen Seiten aber eine rassistische und antisemitische Weltsicht verbreitet. Es soll eine nationalsozialistische Herrschaft nach dem Führerprinzip aufgebaut werden (NSDAPAO steht für NSDAP Aufbau-Organisation). Neben dieser ideologischen Schulung werden auch auf äußerst zynische Weise politische Gegner und Opfer der nationalsozialistischen Herrschaft, insbesondere des Holocausts, verunglimpft. So kann man Nachbildungen von Zyklon-B Kanistern ("in Museumsqualität") kaufen und rassistische und antisemitische Spiele (z.B. "KZ-Rattenjagd" oder "Die Säuberung") herunterladen. Außerdem steht Hitlers

¹²⁵ Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 2ff.

¹²⁶ Allgemein zur strafrechtlichen Beurteilung von derartigen Internetinhalten vgl. Holznagel/Kussel, (o. Fußn. 115), S. 347f.; Sieber, Die Bekämpfung von Hass im Internet, ZRP 2001, S. 97, 98ff.

"Mein Kampf"¹²⁷ zum Download bereit. Man kann auch DVDs mit Filmen wie "Jud Süß" und Audio-CDs der "Zillertaler Türkenjäger" und Ähnliches erwerben.

Besonders auf der Seite von Gary Lauck sind Hakenkreuze, Doppelsigrunen (Zeichen der Waffen-SS) und andere nationalsozialistische Symbole allgegenwärtig. Die Seite www.stormfront.org begnügt sich mit dem Keltenkreuz, welches als Symbol der "White Power"-Bewegung gilt¹²⁸.

Den Ausführungen der Bezirksregierung Düsseldorf ist daher nichts hinzuzufügen. Die Verstöße der Webseiten gegen § 12 I sind auch von keinem Gegner der Sperrungsverfügung bezweifelt worden.

bb) Verstoß gegen § 11 I

§ 22 III kann auch bei einem Verstoß gegen § 11 I Anwendung finden. Dieser bezieht sich auf die verfassungsmäßige Ordnung und ordnet die Einhaltung der allgemeinen Gesetze und der Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre an. Der Begriff des allgemeinen Gesetzes ist aus Art. 5 II GG bekannt und auch im MDStV im Sinne des GG zu verstehen¹²⁹. Danach sind allgemeine Gesetze solche, die sich nicht gegen eine Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines Rechtsgutes dienen, das gegenüber der Meinungsfreiheit Vorrang hat¹³⁰. Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung bezieht sich auf Art. 2 I GG¹³¹. Er beschreibt die Gesamtheit aller Rechtsnormen, die sowohl in formeller als auch materieller Weise im Einklang mit der Verfassung stehen¹³².

Dies bedeutet, dass die zuständige Aufsichtsbehörde Verstöße gegen jede Rechtsnorm zu überwachen hat. Aufgrund der Befürchtung, dass dies zu einer nicht mehr zu bewältigenden Prüfungsarbeit führe, wurde vertreten,

¹²⁷ Das Buch selber ist, entgegen einem weit verbreiteten Irrglauben, nicht verboten. Die Verhinderung einer Verbreitung des Werkes geschieht über das Urheberrecht, das beim Freistaat Bayern liegt, siehe Dokumentation einer Anfrage an die bayrische Staatskanzlei, abrufbar unter: <http://www.damaschke.de/marginal/1998/anfrage.html>.

¹²⁸ Eine Übersicht der straf- und ordnungsrechtlich relevanten Symbole findet sich auf der Seite des hessischen LKA, abrufbar unter:

<http://www.polizei.hessen.de/hlka/abteilung5/infoblattR.html>.

¹²⁹ Vgl. die Begründung zu § 7 MDStV a. F., abrufbar unter:

<http://www.artikel5.de/gesetze/mstv-bg.html>.

¹³⁰ Grundlegend: BVerfGE 7, 198, 209f.; BK-Degenhart, (o. Fußn. 67), Art. 5, Rn. 106; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Auflage, 2002, Art. 5, Rn. 56.

¹³¹ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 401.

¹³² Grundlegend: BVerfGE 6, 32, 57f.; Badura, Staatsrecht, 2. Auflage, 1996, C., Rn. 109; Schmidt-Bleibtreu/Klein, (o. Fußn. 69), Art. 2, Rn. 6.

die durch § 22 II eingeräumte Kompetenz zur Anordnung von Sperrungen beziehe sich nur auf Verstöße gegen § 12 I¹³³. Dafür wurde unter anderem der Wortlaut des § 22 II ("Verstoß gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages") ins Feld geführt.

Dagegen spricht jedoch der Wortlaut des MDSStV: § 11 I ist ein Teil der Bestimmungen des MDSStV und Verstöße gegen ihn wären daher auch bei einer sehr engen Auslegung des § 22 II zu überwachen. Außerdem findet sich § 11 I eben nicht bei den Ausnahmen des § 22 II 1. Damit ist ein Einschreiten auf der Grundlage des § 22 II bei jedem Verstoß gegen die gesamte Rechtsordnung möglich¹³⁴. Gegen die Befürchtungen, dass dies zu einer ausufernden Prüfungskompetenz führt, die nicht mehr zu bewältigen ist, lässt sich anführen, dass es sich bei Mediendiensten um redaktionell gestaltete Angebote zur Meinungsbildung handeln muss¹³⁵. Daher wird es sich bei von Mediendiensten ausgehenden Verstößen in der Regel auch um Mediendelikte handeln, deren Überwachung unstreitig zu den Aufgaben, der für den Jugendschutz zuständigen Behörden gehört. Bei illegalen Internet-Glücksspielen, unkorrekten Online-Auktionen oder Ähnlichem handelt es sich nicht um Mediendienste, weshalb der MDSStV ohnehin nicht einschlägig ist¹³⁶.

§ 11 I ist daher bei jedem Verstoß eines Mediendienstes gegen eine rechtmäßige Norm einschlägig. Wie bereits gezeigt, verstoßen die beiden Webseiten gegen verschiedene Bestimmungen des StGB (§§ 86, 86 a, 130, 130a)¹³⁷. Daher ist im vorliegenden Fall ein Einschreiten auf Grundlage des § 22 II auch wegen eines Verstoßes gegen § 11 I möglich.

e) Vorliegen einer Gefahr

Voraussetzung eines jeden polizeilichen oder ordnungsbehördlichen Handelns ist das Vorliegen einer Gefahr¹³⁸. Unter einer Gefahr ist eine Sachlage zu verstehen, die bei verständiger Würdigung der Sachlage die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts für die öffentliche Sicherheit

¹³³ So Mayer, Das Internet im öffentlichen Recht, 1999, zugl. jur. Diss. Universität Tübingen, S. 228.

¹³⁴ Zimmermann, Polizeiliche Gefahrenabwehr und das Internet, NJW 1999, S. 3145, 3147.

¹³⁵ Siehe oben C. III. 2. c).

¹³⁶ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), Fn. 36.

¹³⁷ Siehe oben C. III. 2 d).

¹³⁸ Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 46.

oder Ordnung¹³⁹ in sich birgt¹⁴⁰. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass ein Verstoß gegen die Rechtsordnung, also die Gesamtheit der gültigen Normen, stets eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit darstellt¹⁴¹.

Wie oben gezeigt, verstoßen die beanstandeten Webseiten gegen die §§ 86, 86a, 130, 130a StGB und damit auch gegen § 12 I¹⁴². Daher liegt nicht nur eine Gefahr, sondern sogar eine Störung vor. Unter einer Störung versteht man die Realisierung eines Schadens für die öffentliche Sicherheit¹⁴³. Die Beseitigung einer Störung fällt ebenfalls in den Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr¹⁴⁴. Damit ist eine Gefahr gegeben und die Voraussetzung für ein Eingreifen der Ordnungsbehörde liegt vor.

Probleme bereitet jedoch das Territorialitätsprinzip. Danach kann ein Staat Hoheitsakte wirksam nur auf dem eigenen Hoheitsgebiet setzen¹⁴⁵. Die fraglichen Webseiten werden aber im Ausland ins Internet gestellt. Dort kann das deutsche Recht an sich keine Geltung beanspruchen. Die Host-Provider¹⁴⁶ haben ihren Sitz im Ausland¹⁴⁷. Für die Content-Provider¹⁴⁸ gilt das Gleiche¹⁴⁹.

Das Polizei- und Ordnungsrecht ist auf den Schutz inländischer Rechtsgüter ausgerichtet. Durch die weltweite Verfügbarkeit des Internets können aber auch im Ausland eingespeiste Inhalte in Deutschland wahrgenommen werden. Dies kann z. B. auch zu einer Strafbarkeit in Deutschland führen¹⁵⁰. Daher muss auch das Polizei- und Ordnungsrecht auf inländische Gefahrensituationen angewandt werden, die ausschließlich vom Ausland her verur-

¹³⁹ Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung genügt in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und dem Saarland nicht mehr als Tatbestandsvoraussetzung der polizeilichen Generalklausel, vgl. Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 39.

¹⁴⁰ Drews/Wacke/Vogel/Martens, (o. Fußn. 61), S. 220ff.; Gusy, Polizeirecht, 4. Auflage, 2000, Rn. 108ff.

¹⁴¹ Kniesel, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, 2001, H, Rn. 6f. Zum Subsidiaritätsprinzip beim Schutz zivilrechtlicher Ansprüche vgl. Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 31ff.

¹⁴² Siehe oben unter C. III. 2. d).

¹⁴³ Gusy, (o. Fußn. 140), Rn. 104.

¹⁴⁴ Götz, (o. Fußn. 66), Rn. 149.

¹⁴⁵ Schweitzer, Staatsrecht III, 7. Auflage, 2000, Rn. 576.

¹⁴⁶ Darunter sind die Anbieter *fremder* Inhalte zu verstehen, die nur die technische Infrastruktur für die Content-Provider zur Verfügung stellen, vgl. Stork, (o. Fußn. 30), S. 10f.

¹⁴⁷ Vgl. Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

¹⁴⁸ Unter einem Content-Provider versteht man denjenigen, der *eigene* Inhalte im Internet anbietet, vgl. Stork, (o. Fußn. 30), S. 11.

¹⁴⁹ Nazi-Lauck-NSDAPAO.com: Gerhard Lauck, PO Box 6426, 68506 Lincoln, NE; Stormfront.org: Don Black, PO Box 6637, 33405 West Palm Beach, FL.

¹⁵⁰ Für den Fall der Verbreitung der "Auschwitzlüge" im Internet: BGH MMR 2001, 228ff.

sacht werden¹⁵¹. Anders ist ein effektiver Schutz der inländischen Rechtsgüter nicht möglich.

Man könnte für die Annahme einer Gefahrenlage nach deutschem Recht zusätzlich einen besonderen Bezug dieser Taten im Ausland zur BRD fordern¹⁵². Für das öffentliche Recht wird vertreten, dass durch die Abrufbarkeit der fraglichen Inhalte auch in Deutschland eine Störung der öffentlichen Sicherheit auch dann zu bejahen sei, wenn der für den Strafanspruch erforderliche Inlandsbezug fehlt¹⁵³.

Im vorliegenden Fall ist dies ohnehin kein Problem, da die beiden Webseiten auch in deutscher Sprache abzurufen sind. Beide haben in einzelnen Abschnitten einen Bezug zur politischen und gesellschaftlichen Situation in der BRD und gezielt zu deutschen Politikern. Daher ist ein solcher spezifischer Inlandsbezug, falls erforderlich, gegeben.

Damit liegt eine Gefahr bzw. Störung für die öffentliche Sicherheit vor.

f) Technische Möglichkeit und Zumutbarkeit

Gem. § 22 III muss eine Sperrung technisch möglich und zumutbar sein. Das Vorliegen dieser beiden Tatbestandsvoraussetzungen wird getrennt zu untersuchen sein.

aa) Technische Möglichkeit

Eine Sperrungsanordnung kann gem. § 22 III nur dann gegen die Anbieter fremder Inhalte gerichtet werden, wenn sie technisch möglich ist. Dabei handelt es sich um eine Tatsachenfrage, die einen anerkannten Rechtsgrundsatz noch einmal ausdrücklich im Gesetz festschreibt¹⁵⁴: Zu Unmöglichem kann man nicht verpflichtet werden¹⁵⁵. Dabei ist ein objektiver Maßstab anzulegen. Eine Sperrung ist dann technisch möglich, wenn sie dem durch-

¹⁵¹ Für das Gefahrenabwehrrecht: Spindler/Volkmann, (o. Fußn. 83), S. 400; auch ansonsten für das aus dem Wettbewerbsrecht stammende Marktortprinzip: Hoeren, Internet und Recht, NJW 1998, S. 2849, 2851.

¹⁵² So für das Strafrecht: BGH MMR 2001, S. 228, 231f.; ausführlich zur Problematik der Exterritorialität im Strafrecht bei im Internet begangenen Taten: Sieber, (o. Fußn. 126), S. 100ff.

¹⁵³ So Germann, (o. Fußn. 1), S. 237f.

¹⁵⁴ Maennel, in: IuKDG, (o. Fußn. 40), § 5 TDG, Rn. 23.

¹⁵⁵ Maurer, (o. Fußn. 26), § 10, Rn. 19.

schnittlichen Diensteanbieter, der dem Stand der Technik entspricht, möglich ist¹⁵⁶.

Im vorliegenden Fall hat die Bezirksregierung den Access-Providern aber nicht nur abstrakt aufgegeben, den Zugang zu bestimmten Seiten zu sperren. Vielmehr hat sie ganz konkret drei verschiedenen Möglichkeiten eines technischen Vorgehens zur Auswahl gestellt, nämlich den Ausschluss der Domains im DNS-Server, die Verwendung eines manipulierten Proxy-Servers oder den Ausschluss der IPs mittels einer Sperrung im Router. Auch wenn starke Zweifel an der technischen Wirksamkeit dieser Maßnahmen bestehen, so steht doch außer Frage, dass es einem durchschnittlichen Access-Provider auf dem Stand der Technik möglich ist, diese umzusetzen. Zumindest bei der Sperrung der DNS-Adressen handelt es sich nach unwidersprochener Darstellung der Bezirksregierung Düsseldorf um eine Methode, die durch einmaligen und geringen Personal- und ohne jeden Sachaufwand durchführbar ist¹⁵⁷. Diese Maßnahme genügt bereits, um den Vorgaben der Sperrungsanordnung zu genügen.

Somit werden die Adressaten der Sperrungsverfügung nicht zu etwas technisch Unmöglichem verpflichtet.

bb) Zumutbarkeit

Die Sperrungsanordnung muss auch zumutbar sein. Bei der Zumutbarkeit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff¹⁵⁸. Durch die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen wird die Festlegung auf bestimmte technische Maßstäbe vermieden und dadurch verhindert, dass das Gesetz angesichts der rasanten technischen Entwicklung innerhalb kürzester Zeit veraltet ist. Außerdem lässt ein solches Vorgehen Raum für eine ausgewogene Differenzierung und eine Angleichung an aktuelle Entwicklungen¹⁵⁹. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind vom Gericht in vollem Umfang überprüfbar¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Maennel, in: IuKDG, (o. Fußn. 40), § 5 TDG, Rn. 23.

¹⁵⁷ Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

¹⁵⁸ Maennel, in: IuKDG, (o. Fußn. 40), § 5 TDG, Rn. 25.

¹⁵⁹ Zur generellen Zulässigkeit der Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Gesetzen: BVerfGE 8, 274, 326.

¹⁶⁰ BVerfGE 11, 168, 191f.; E 61, 82, 111; BVerwGE 15, 207, 208; E 81, 12, 17; Maurer, (o. Fußn. 26), § 7, Rn. 55ff.; zu unbestimmten Rechtsbegriffen und Beurteilungsspielraum im Polizeirecht: Rachor, in: Lisken/Denninger, (o. Fußn. 141), F, Rn. 145ff.

Bei der Zumutbarkeit ist eine Abwägung vorzunehmen zwischen der Belastung, die die Sperrung für den Adressaten (hier also dem Access-Provider) und die Allgemeinheit bedeuten, und den Folgen die durch eine Verbreitung der betroffenen Inhalte drohen. Dabei ist die Wirksamkeit der Sperrungen ebenso zu berücksichtigen wie ihre Umgehungsmöglichkeiten und der Wert des bedrohten Rechtsgutes¹⁶¹.

Letztlich handelt es sich also um Erwägungen, die in erster Linie die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme betreffen¹⁶². Daher werden diese Probleme auch dort zu erörtern sein.

g) Polizeipflichtigkeit der Adressaten

Bei Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Ordnungsrechts hat sich die Behörde in erster Linie an die polizeirechtlich Verantwortlichen, die sogenannten Störer, zu halten. Dabei unterscheidet man zwischen Handlungs- und Zustandsstörern. Erst nachrangig und unter strengen Ausnahmeveraussetzungen dürfen Verfügungen auch an Nichtstörer gerichtet werden¹⁶³.

Im Bezug auf Internetsachverhalte ist der Versuch einer Analogie zum allgemeinen Ordnungsrecht gemacht worden. So wurden Content-Provider als Handlungsstörer bezeichnet, Host-Provider als Zustandsstörer und Access-Provider als Nichtstörer¹⁶⁴. Bei einer Mehrheit von erreichbaren (also Inlands-)Störern hat die Aufsichtsbehörde ein Auswahlmessen, wen sie in Anspruch nimmt. Dabei muss sie sich vom Grundsatz der Effektivität leiten lassen¹⁶⁵.

In § 22 II, III sind die potenziellen Adressaten und die Reihenfolge ihrer Inanspruchnahme aber genau angegeben. Daher bedarf es keines Rückgriffes auf die Grundsätze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts¹⁶⁶. Ein

¹⁶¹ Maennel, (o. Fußn. 40), § 5 TDG, Rn. 25f.; Vesting, (o. Fußn. 43), § 18 MDStV, Rn. 41.

¹⁶² Ebenso Stadler, (o. Fußn. 96), Fn. 268; ausführlich zum Begriff der Zumutbarkeit auch im Zusammenhang mit § 5 TDG/MDStV a. F. Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 399ff., 403ff.

¹⁶³ Ausführlich zum Ganzen: Friauf, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1999, 2. Abschnitt, Rn. 106ff.; Gusy, (o. Fußn. 140), Rn. 301ff..

¹⁶⁴ Hornig, (o. Fußn. 2), S. 856; Wimmer, (o. Fußn. 81), S.441; Zimmermann, (o. Fußn. 134), S. 3148f.; a. A. Spindler/Volkmann, (o. Fußn. 83), S. 402f., für die der Content-Provider sowohl Handlungs- als auch Zustandsstörer ist.

¹⁶⁵ Allgemein: Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 182ff.; Für das Internet: Vesting, (o. Fußn. 43), § 18 MDStV, Rn. 39.

¹⁶⁶ Dies gilt natürlich nur, wenn man mit der h. M. den MDStV auf Access-Provider anwendet, s. C. III. 2. a). Ansonsten muss auf die allgemeinen Grundsätze zurückgegriffen werden. Ausführlich zur Übertragung dieser Grundsätze auf das Internet: Spindler/Volkmann, (o. Fußn. 83), S. 402ff.

Vorgehen gegen Access-Provider kommt gem. § 22 III nur in Betracht, wenn sich ein Vorgehen gegen die Anbieter eigener Inhalte gem. § 6 I als nicht durchführbar erweist. Dann hat die Behörde aber keine Auswahl mehr, gegen wen sie vorgehen will. Daher handelt es sich auch nicht um eine Ermessensentscheidung.

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat sowohl in der Sperrungsverfügung¹⁶⁷ als auch im Widerspruchsbescheid¹⁶⁸ ausführlich ihre Bemühungen geschildert, der Content- oder der Host-Provider habhaft zu werden. Die Tatsache, dass solche Versuche praktisch immer von vorneherein zum Scheitern verurteilt sind, ist hier nicht erheblich. Um den gesetzlichen Anforderungen des § 22 III MDStV gerecht zu werden, genügt es, dass Maßnahmen gegen den Verantwortlichen nicht durchführbar sind. Da sowohl die Content-Provider als auch die Host-Provider in den USA ansässig sind, kann aufgrund des Territorialitätsprinzips nicht direkt gegen sie vorgegangen werden. Versuche des zuständigen Sachbearbeiters der Bezirksregierung Düsseldorf, den amerikanischen Generalkonsul oder die Federal Communications Commission (die amerikanische Medienaufsichtsbehörde) einzuschalten, scheiterten ebenso. Aufgrund der überragenden Bedeutung, die der Schutz der Meinungsfreiheit in den USA genießt, haben solche Versuche auch eher Alibi-Charakter.

Ein Vorgehen gegen die vorrangig Verantwortlichen war daher nicht möglich. Somit kommt ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegen Access-Provider in Betracht.

Ein Vorgehen gegen Access-Provider scheitert auch nicht an den Haftungsprivilegierungen der §§ 7 – 9. Diese gelten gem. §§ 6 II 2, 22 III weder für öffentlich-rechtliche Sperrungsanordnungen auf Grundlage des MDStV, noch für Sperrungsanordnungen nach der polizeilichen Generalklausel¹⁶⁹.

3. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Hier sind die Punkte zu prüfen, deren Vorliegen Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit eines jeden Verwaltungsakts ist.

¹⁶⁷ Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 6ff.

¹⁶⁸ Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

¹⁶⁹ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 401f.; zum gleichen Ergebnis kommt Zimmermann, (o. Fußn. 134), S. 3147f. für die §§ 5 TDG/MDStV a. F.; a.A. wohl Engel-Flehsig/Maennel/Tettenborn, (o. Fußn. 118), S. 2984.

a) Möglichkeit

Die Erfüllung der Sperrungsverfügung müsste den Adressaten rechtlich und tatsächlich möglich sein. Die tatsächliche (also technische) Möglichkeit ist in diesem Fall eine Tatbestandsvoraussetzung¹⁷⁰. Es stellt sich aber auch die Frage der rechtlichen Möglichkeit. So kann ein Verwaltungsakt rechtswidrig sein, wenn er den Adressaten zu einer Handlung zwingt, die rechtlich unmöglich ist, z.B. weil er vertraglich zum Gegenteil verpflichtet ist¹⁷¹.

Im vorliegenden Fall könnte die Sperrungsanordnung gegen die vertraglichen Verpflichtungen der Access-Provider gegenüber ihren Kunden verstoßen. Die Kunden gehen davon aus, einen uneingeschränkten Zugang vermittelt zu bekommen. Dies wäre aber nicht der Fall, wenn die Access-Provider den DNS-Server, den Proxy-Server oder den Router so verändern, dass nicht mehr alle verfügbaren Inhalte wahrnehmbar sind. Die Provider wären dann zum Vertragsbruch gezwungen.

Allerdings ist fraglich, ob eine solche Verpflichtung, den Zugang auch zu unzulässigen Mediendiensten mit zum Teil strafbaren Inhalten herzustellen, wirksam wäre. Für den Host-Provider wäre eine Verpflichtung, unzulässige Inhalte zu hosten, wegen eines Verstoßes gegen § 11 I, 12 in Verbindung mit § 134 BGB unwirksam¹⁷². Dieses Ergebnis lässt sich aber nicht einfach auf die Situation der Access-Provider übertragen. Während das Anbieten von Mediendiensten, die nach § 12 I Nr. 1 – 5 unzulässig sind, gem. §§ 24, 24 a eine Ordnungswidrigkeit bzw. Straftat darstellt, gilt dies nicht für das Nutzen eines solchen Mediendienstes im Sinne eines bloßen Betrachtens. Das Anschauen einer solchen Seite stellt weder eine Ordnungswidrigkeit noch eine Straftat dar. Daher kann auch nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die "Nutzung" einer solchen Seite unzulässig ist.

Die Bezirksregierung geht auf diese Problematik nicht ein, sondern begnügt sich im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit der Nutzer gem. Art. 5 II GG mit dem lapidaren Hinweis, es gebe keinen Anspruch der Nutzer auf Empfang unzulässiger Angebote¹⁷³.

¹⁷⁰ Siehe dazu oben C. III. 2. f) aa).

¹⁷¹ Maurer, (o. Fußn. 26), § 10 Rn. 19.

¹⁷² Germann, (o. Fußn. 1), S. 412f.

¹⁷³ Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 11. Eine Begründung für diese Aussage sucht man vergeblich.

Dabei ist davon auszugehen, dass eine solche Frage in den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Access-Provider nicht ausdrücklich geregelt ist¹⁷⁴. Nach Auskunft von Harald A. Summa, dem Geschäftsführer des Verbands der deutschen Internet-Wirtschaft (eco forum), sind solche Klauseln absolut unüblich, da die Gesetzeslage keinen Anlass dafür gebe. Auch empfehle man seinen Mitglieder derartige Klauseln nicht¹⁷⁵.

Wenn diese Frage nicht ausdrücklich geregelt ist, muss auf allgemeine Grundsätze der Vertragsauslegung zurückgegriffen werden. Bei der Entscheidung dieser Frage ist zu berücksichtigen, dass die auf den Seiten dargestellten Inhalte mit der Volksverhetzung gem. § 130 StGB und dem Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen gem. § 86 StGB schwerwiegende Straftaten verwirklichen, die mit Freiheitsstrafen bis zu 3 bzw. 5 Jahren bedroht sind. Diese Taten richten sich gegen das friedliche Miteinander der in der Bundesrepublik lebenden Menschen und gegen das demokratische Gemeinwesen insgesamt. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Kunden damit rechnen, auf jeden strafbaren Inhalt im Internet zugreifen zu können. Außerdem ist bei der Vertragsauslegung im Rahmen von § 242 BGB auch an die Grundrechte zu denken. Die Grundrechte und damit auch die Würde der verunglimpften Bevölkerungsteile sind zwar nicht unmittelbar im Privatrecht anwendbar¹⁷⁶, sie entfalten aber eine mittelbare Drittwirkung¹⁷⁷. Dabei wirken sie nicht nur als subjektive Abwehrrechte, sondern stellen auch eine objektive Werteordnung auf¹⁷⁸. Sie bewirken, dass keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift in einem klaren Widerspruch zu ihnen stehen darf und jede in ihrem Geist ausgelegt werden muss¹⁷⁹. Die von ihnen aufgestellte Werteordnung wirkt besonders durch Generalklauseln als Einbruchstellen, wie z. B. § 242 BGB, in das Privatrecht hinein¹⁸⁰. Nach Treu und Glauben ist davon auszugehen, dass die Access-Provider nicht verpflichtet sind, ihren Kunden den ungehinderten

¹⁷⁴ Auf eine solche Klausel findet sich auch in Musterverträgen keine Hinweis, vgl. Jessen, Vertragsgestaltung und –praxis der Onlinedienste, ZUM 1998, S. 282, 286ff.; Hoeren, Grundzüge des Internetrecht, 2. Auflage, 2002, S. 320ff.

¹⁷⁵ Vgl. e-mail an den Verfasser vom 14. 11. 2002.

¹⁷⁶ St. Rpsr. seit BVerfGE 7, 198, 205; anders noch BAGE 1, 185, 193ff.; jetzt aber ebenso E 48, 122, 138f.

¹⁷⁷ Ipsen, Staatsrecht II, 4. Auflage, 2001, Rn. 57ff.; Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, 18. Auflage, 2002, Rn. 181f.

¹⁷⁸ Ipsen, (o. Fußn. 177), Rn. 85.

¹⁷⁹ BVerfGE 7, 198, 205f.; 73, 261, 269.

¹⁸⁰ Pieroth/Schlink, (o. Fußn. 177), Rn. 181.

Zugang zu Webseiten mit rechtswidrigen und strafbaren Inhalten zu ermöglichen. Ein anderes Ergebnis würde in einem klaren Widerspruch zum staatlichen Schutzauftrag der menschlichen Würde gem. Art. 1 I GG stehen¹⁸¹.

Die Access-Provider sind daher nicht durch die vertraglichen Beziehungen zu ihren Kunden daran gehindert, der Sperrungsanordnung nachzukommen. Die Sperrungsanordnung bezweckt somit keinen rechtlich unmöglichen Erfolg.

b) Bestimmtheit

Gem. § 37 I VwVfG muss ein Verwaltungsakt hinreichend inhaltlich bestimmt sein. Dies bedeutet, dass die Regelung für die Beteiligten vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können¹⁸². Dies setzt voraus, dass die Behörde selbst eine zweifelsfreie Entscheidung getroffen hat¹⁸³. Damit soll vor allem der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit genüge getan werden¹⁸⁴.

In diesem Zusammenhang ist kritisiert worden, dass die Bezirksregierung in der Sperrungsverfügung den Adressaten drei verschiedene Möglichkeiten der Sperrung zur Auswahl gestellt hat. Dadurch soll die angeordnete Maßnahme nicht bestimmt sein und Teile der Ermessensentscheidung, die eigentlich der Behörde obliegen, unzulässigerweise auf die Adressaten der Sperrungsanordnung abgewälzt worden sein¹⁸⁵.

Diese Kritik verkennt, dass der Wortlaut des § 22 III es nicht erforderlich macht, überhaupt ausdrücklich vorzuschreiben, wie die Sperrung vorgenommen werden soll. Die Bezirksregierung hat die Sperrungsanordnung daher konkreter gefasst, als es die Vorschrift erfordert. Die drei zur Auswahl gestellten Möglichkeiten sind ausführlich und konkret beschrieben. Es besteht keine Möglichkeit, sie oder die dahinter liegende Intention falsch zu verstehen. Außerdem ist die Auswahlmöglichkeit zwischen den drei Sperrungsmaßnahmen auch im Interesse der Betroffenen. Dadurch wird ihnen

¹⁸¹ Im Ergebnis wie hier: Freytag, Haftung im Netz, 1999, zugl. jur. Diss. Universität München, S. 200ff., "Leistungsverweigerungsrecht aus Treu und Glauben", allerdings wieder im Bezug auf Host-Provider.

¹⁸² Kopp/Ramsauer, (o. Fußn. 48), § 37, Rn. 5.

¹⁸³ Maurer, (o. Fußn. 26), § 10, Rn. 18.

¹⁸⁴ Kopp/Ramsauer, (o. Fußn. 48), § 37, Rn. 2.

¹⁸⁵ Stadler, (o. Fußn. 60), S. 345.

die Gelegenheit gegeben, sich die für sie am wenigsten belastende auszusuchen.

All dies führt dazu, dass die Sperrungsanordnung nicht als zu unbestimmt anzusehen ist. Sie erfüllt die Anforderungen des § 37 I VwVfG.

c) Verstoß gegen höherrangiges Recht

Die Sperrungsverfügungen könnten gegen europäisches Gemeinschaftsrecht verstoßen. Ein Verstoß gegen die e-commerce-Richtlinie kommt dabei nicht in Betracht¹⁸⁶. Sie räumt den Mitgliedsstaaten in Art. 3 IV a) ausdrücklich die Möglichkeit ein, gegen volksverhetzende Dienste der Informationsgesellschaft vorzugehen.

Am 12. April 2002 hat das EU-Parlament einen Entschließungsantrag verabschiedet¹⁸⁷. In diesem zeigt man sich in Punkt 16 besorgt über Entscheidungen und Strategien im Kampf gegen Webseiten. Sperrungen könnten zu einer Verhinderung des Zugangs zu legalen Angeboten führen und stellen daher keine wirksame europäische Lösung dar. Die Gegner der Sperrungen sehen hierin eine klare Absage an die Taktik der Bezirksregierung Düsseldorf¹⁸⁸. Diese wiederum veröffentlicht eine Erklärung einer Europa-Abgeordneten, die mitteilt, der Entschließungsantrag habe sich nicht auf die Vorgänge in Nordrhein-Westfalen bezogen¹⁸⁹. Bei einem Verstoß gegen europäisches Gemeinschaftsrecht wäre die Sperrungsverfügung rechtswidrig.

Die Frage, ob sich der Entschließungsantrag auf die Düsseldorfer Sperrungsverfügung bezieht oder nicht, könnte jedoch unerheblich sein, wenn ein solcher Entschließungsantrag nicht verbindlich ist. Entschließungsanträge sind im EG-Vertrag nicht als Handlungsform vorgesehen. Die Verträge lassen aber Rechtsakte sui generis generell zu¹⁹⁰. Die Terminologie ist dabei jedoch uneinheitlich. Als Entschließungsanträge werden in der Regel Rechtsakte bezeichnet, die nicht voll verbindlich sind, sondern eher eine Art

¹⁸⁶ Siehe dazu oben unter C. III. 1. b).

¹⁸⁷ Als .pdf abrufbar unter:

http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Euoparl?L=DE&PROG=REPORT&PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0037+0+DOC+PDF+V0//DE&LEVEL=4&SAME_LEVEL=1&NAV=S.

¹⁸⁸ Kleinz, Europäisches Parlament gegen Webseitensperrungen, abrufbar unter:

<http://www.telepolis.de/deutsch/inhalt/te/12300/1.html>.

¹⁸⁹ S. o. Fußn. 8.

¹⁹⁰ Oppermann, Europarecht, 2. Auflage, 1999, Rn. 577.

selbstaufgelegter politischer Verpflichtung darstellen¹⁹¹. Entscheidend ist dabei aber nicht die Bezeichnung des Rechtsakts, sondern die Intention, die sich aus dem Inhalt ergibt. Der Entschließungsantrag ist politisch eindeutig. Er sagt ganz klar, dass Sperrungen, wie sie die Bezirksregierung angeordnet hat, aus den Gründen, die auch hier schon erörtert wurden, unerwünscht sind. Er erklärt sie jedoch nicht für unzulässig. Er ist in dieser Hinsicht auch zu wenig eindeutig, um aus ihm eine Rechtswidrigkeit der Sperrungsverfügung herzuleiten, da er weder genaue Voraussetzungen nennt, bei deren Vorliegen eine Unzulässigkeit anzunehmen ist, noch unter welchen Umständen eine Sperrungsverfügung zulässig sein kann. Die Sperrungsverfügung verstößt daher nicht gegen den Entschließungsantrag des EU-Parlaments vom 12. April 2002.

Es liegt somit kein Verstoß gegen europäisches Gemeinschaftsrecht vor.

d) Zwischenergebnis

Die Sperrungsanordnung erfüllt alle allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.

4. Rechtsfolge – Ermessensfehler

Wenn der Behörde in der zugrundeliegenden Rechtsgrundlage ein Ermessen eingeräumt worden ist, so kann der Verwaltungsakt gem. § 114 VwGO nur darauf überprüft werden, ob die Grenzen des Ermessens eingehalten wurden. Insbesondere im Polizei- und Ordnungsrecht ist dabei zwischen dem Entschließungsermessen und dem Auswahlermessen zu unterscheiden¹⁹².

a) Entschließungsermessen

Die Bezirksregierung Düsseldorf geht davon aus, bei der Frage, ob sie einschreiten muss, kein Ermessen gehabt zu haben. In der Sperrungsverfügung taucht der Begriff "Ermessen" überhaupt nicht auf. Im Zusammenhang mit Spiegelungen der zu sperrenden Seiten wird aber ausgeführt, dass die Einstellung eines unzulässigen Inhalts durch Content- oder Service¹⁹³-Provider

¹⁹¹ Oppermann, (o. Fußn. 190), Rn. 586.

¹⁹² Rachor, in: Lisken/Denninger, (o. Fußn. 141), F, Rn. 113; Ausführlich dazu Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 67ff.

¹⁹³ Damit sind nach der hier benutzten Terminologie "Host-Provider" gemeint; s. dazu Fußn. 146.

eine Sperrungsanforderung durch die zuständige Aufsichtsbehörde "auslöse"¹⁹⁴. Diese Formulierung lässt auf einen automatischen Reflex schließen, der keine Möglichkeit einer anderen Entscheidung lässt. Diese Annahme wird im Widerspruchsbescheid bestätigt. Dort erklärt die Bezirksregierung zwar zuerst, bei der Entschließung zum Handeln eine fehlerfreie Ermessensentscheidung getroffen zu haben, sie begründet dies aber im nächsten Satz damit, dass sie zum Handeln verpflichtet gewesen sei und daher mangels Entschließungsermessens kein Ermessensfehler vorliegen könne¹⁹⁵. Danach kommt erst gar kein Ermessensfehler in Betracht.

Nach anderer Ansicht besteht bei der Aufsicht auf Grundlage des MDStV ein Entschließungsermessens, das von Schwere oder Evidenz der drohenden Gefahr abhängig gemacht werden kann¹⁹⁶. Begründet wird dies mit allgemeinen Überlegungen zur Kontrolleffektivität und zum Effektivitätsgrundsatz. Nach dieser Meinung stünde der Bezirksregierung ein Entschließungsermessens zu. Da die Behörde sich aber für gebunden hielt, hat sie von einem solchen Ermessen keinen Gebrauch gemacht. Damit läge ein Fall des Ermessensnichtsgebrauchs vor¹⁹⁷. Die Sperrungsverfügung wäre damit rechtswidrig.

Diese Ansicht findet aber keine Stütze im Gesetz. Wenn der Gesetzgeber der zuständigen Behörde ein Ermessen einräumen will, so drückt er dies im Gesetzestext durch Formulierung wie "kann", "darf" oder "ist befugt" aus¹⁹⁸. Eine solche Formulierung findet sich in § 22 II, III MDStV nicht. Dort heißt es "trifft sie die....erforderlichen Maßnahmen". In der Begründung zu § 18 MDStV a. F. weist der Gesetzgeber zwar darauf hin, dass die zuständigen Behörden nicht zu einer lückenlosen Überwachung der Mediendienste auf etwaige Verstöße gegen die Bestimmungen des MDStV verpflichtet sind. Sie sollen jedoch bei Beschwerden oder Anhaltspunkten für Verstöße tätig werden¹⁹⁹. Die oben genannte Ansicht ist daher abzulehnen²⁰⁰.

Ebenso geht es zu weit, die Behörde zwar als zum Einschreiten verpflichtet anzusehen, ihr als Reaktionsmöglichkeit aber die völlige Untätigkeit zur

¹⁹⁴ Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 10.

¹⁹⁵ Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

¹⁹⁶ Hornig, (o. Fußn. 2), S. 852 und 854.

¹⁹⁷ Oder Ermessensunterschreitung, siehe dazu Maurer, (o. Fußn. 26), § 7, Rn. 21.

¹⁹⁸ Maurer, (o. Fußn. 26), § 7, Rn. 9.

¹⁹⁹ Begründung abrufbar unter: <http://www.artikel5.de/gesetze/mstv-bg.html>.

²⁰⁰ Ebenso Bysikiewicz, in: Kröger/Gimmy, (o. Fußn. 80), S. 313.

Verfügung zu stellen²⁰¹. Nach dieser Ansicht ist schon das bloße Registrieren des Verstoßes eine erste Reaktion, die unter Umständen ausreichen kann. Dies würde zum gleichen Ergebnis führen, da die Bezirksregierung faktisch nicht zum Handeln gezwungen gewesen wäre. Aber auch diese Ansicht findet keine Stütze im Gesetz. Es mag wünschenswert sein, dass die Behörden bei einem so komplexen Thema wie der Multimedia-Aufsicht auch angesichts der ständigen Entwicklung zurückhaltend und nicht nur mit Ge- und Verboten agieren, weil eine solche Omnipräsenz viele schädliche Nebeneffekte hat²⁰². Auch stimmt der Hinweis, dass die Aufsicht über Mediendienste in vielen Bundesländern faktisch gar nicht stattfindet, da dort nur mit Bruchteilen von Planstellen gearbeitet wird²⁰³. Dies alles widerspricht aber dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes. Danach ist genau geregelt, wann ein Mediendienst unzulässig ist, und dass die Aufsichtsbehörde gegen unzulässige Mediendienste vorzugehen hat. Darüber hinaus kann die bloße Untätigkeit schon vom Wortlaut her nicht als Reaktion auf einen unzulässigen Mediendienst gesehen werden²⁰⁴.

Daher war der Bezirksregierung kein Entschließungsermessen eingeräumt. Folglich kann auch kein Ermessensfehler vorliegen.

Anmerkung: Dies gilt jedoch nur, wenn man mit der h. M. den MDSStV und dessen § 22 III auf Access-Provider anwendet²⁰⁵. Nach richtiger Ansicht ist jedoch nur das TKG einschlägig. Da dies keine eigene Ermächtigungsgrundlage enthält, ist auf die polizeirechtliche Generalklausel zurückzugreifen. Diese räumt ein Entschließungsermessen ein. Daher hat die Bezirksregierung Düsseldorf fälschlicherweise angenommen, dass ihr kein Ermessen zusteht. Folglich liegt ein Ermessensausfall vor, und die Sperrungsanordnung ist rechtswidrig. Die Bezirksregierung scheint das Problem der möglicherweise falschen Rechtsgrundlage auch erkannt zu haben. Sie erklärt daher im Widerspruchbescheid, gegebenenfalls sei ihre Anordnung auch aufgrund der Generalklausel § 14 Ordnungsbehördengesetz NW i.V.m. dem

²⁰¹ So ohne Begründung Vesting, (o. Fußn. 43), § 18, Rn. 32 a.E.

²⁰² Hornig, (o. Fußn. 2), S. 852; Ladeur, Zur Kooperation von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung im Internet, ZUM 1997, S. 372, 376; Vesting, (o. Fußn. 43), § 18, Rn. 53.

²⁰³ Hornig, (o. Fußn. 2), Fn. 54.

²⁰⁴ Ebenso Bysikiewicz, in: Kröger/Gimmy, (o. Fußn. 80), Fn. 87.

²⁰⁵ Zur Kritik daran vgl. C. III. 2. a).

TDG rechtmäßig²⁰⁶. Dies kann schon deshalb nicht der Fall sein, weil sie in der Sperrungsverfügung erkennbar davon ausging, kein Entschließungsermessen zu haben²⁰⁷. Daran kann auch der nachträgliche Hinweis, ein Einschreiten sei unverzichtbar gewesen, nichts ändern. Die Sperrungsverfügung ist nach dieser Ansicht wegen Ermessensausfall rechtswidrig.

b) Störerauswahl

Bei einer polizeirechtlichen Verfügung ist im Rahmen des Ermessens stets auch zu prüfen, ob sich die Behörde an den richtigen Adressaten gerichtet hat²⁰⁸. Dabei gilt der Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr²⁰⁹.

Im vorliegenden Fall hat die Behörde die Access-Provider erst in Anspruch genommen, als die Versuche, Host- und Content-Provider zu erreichen, fehlgeschlagen waren. Die ausdrücklichen Tatbestandsvoraussetzungen einer Inanspruchnahme gem. § 22 III liegen daher vor²¹⁰. Da diese Regelung als *lex specialis* den allgemeinen Polizeigesetzen vorgeht, sind hier keine weiteren Voraussetzungen, insbesondere nicht die ansonsten sehr viel strengerer einer Inanspruchnahme von Nichtstörern, zu prüfen.

Die Sperrungsverfügung durfte an die Access-Provider gerichtet werden.

c) Auswahlermessen

Im Rahmen des Auswahlermessens ist zu prüfen, ob die Behörde von verschiedenen Mitteln, die ihr zur Verfügung stehen, nach pflichtgemäßem Ermessen das Richtige ausgewählt hat. Dabei ist zuerst zu klären, ob der Behörde überhaupt ein Ermessen im Bezug auf ihre Handlungsmöglichkeiten zusteht. In § 22 II 1 wird die Aufsichtsbehörde zum Einsatz der erforderlichen Mittel ermächtigt. Dabei handelt es sich um die typische Formulierung, die in den polizeirechtlichen Generalklauseln der Landespolizeigesetze verwendet wird²¹¹. In Satz 2 werden dann mit der Untersagung und der Sperrung zwei Maßnahmen beschrieben, die die *ultima ratio* darstellen sol-

²⁰⁶ Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

²⁰⁷ Siehe oben C. III. 4. a.

²⁰⁸ Denninger, in: Lisken/ders., (o. Fußn. 141), E, Rn. 117ff.

²⁰⁹ Schenke, in: Steiner, (o. Fußn. 29), Rn. 183.

²¹⁰ Siehe dazu oben C. III. 2. g).

²¹¹ Vgl. nur § 11 NGefAG und § 14 OBG NW. Zur Generalklausel: Gusy, (o. Fußn. 140), Rn. 255.

len²¹². Bei Absatz III ist dies nicht der Fall. Dort ist nur von Maßnahmen zur Sperrung von Angeboten die Rede. Man könnte daher der Meinung sein, dass die Aufsichtsbehörde beim Vorgehen gegen Access-Provider gem. Abs. III nur die Möglichkeit der Sperrung hat. Abs. III verweist aber auch auf Maßnahmen nach Abs. II. Daher ist im Wege einer teleologischen Auslegung davon auszugehen, dass nach Abs. III auch weniger einschneidende Maßnahmen zulässig sind²¹³. In Abs. III wird ausdrücklich klargestellt, dass die Inanspruchnahme der Access-Provider nachrangig nach Host- und Content-Providern zu erfolgen hat. Daher wäre es unsinnig, gerade bei den Access-Providern nicht das abgestufte Instrumentarium des Abs. II zuzulassen, sondern als Aufsichtsmittel ausschließlich das härteste Mittel der Sperrung vorzusehen. Folglich müssen nach Abs. III ebenso wie bei Abs. II auch weniger einschneidende Maßnahmen als eine Sperrung zulässig sein. Nur dieses Ergebnis erscheint interessengerecht und genügt auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Der Bezirksregierung steht daher ein Auswahlermessen bei der Wahl ihrer Mittel zu²¹⁴.

Somit wird zu prüfen sein, ob die Behörde bei der Wahl der ihr zur Verfügung stehenden Mittel gem. § 40 VwVfG ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Im Rahmen des Auswahlermessens kann es insbesondere zur Ermessensüberschreitung oder zum Ermessensfehlgebrauch kommen, wenn das ausgewählte Mittel gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstößt oder die Bedeutung der einschlägigen Grundrechte nicht angemessen berücksichtigt worden ist²¹⁵.

aa) Die einzelnen Sperrmaßnahmen

Im Folgenden werden die einzelnen von der Bezirksregierung zur Auswahl gestellten Sperrungsalternativen und ihre Umgehungsmöglichkeiten dargestellt. Erst danach wird es möglich sein, ihre Auswirkungen auf die einschlägigen Grundrechte und ihre Verhältnismäßigkeit überprüfen zu können.

²¹² Hornig, (o. Fußn. 2), S. 855.

²¹³ Ebenso zum gleichlautenden § 18 III a. F. Vesting, (o. Fußn. 43), § 18 MDStV, Rn. 40.

²¹⁴ Stadler, (o. Fußn. 124), kommt, allerdings ohne Begründung, zum gleichen Ergebnis.

²¹⁵ Vgl. Maurer, (o. Fußn. 26), § 7. Rn. 20, 22f.

(1) Technische Grundlagen

Beim Internet handelt es sich um ein Transportsystem, in dem Bitströme von einem Rechner zum anderen transportiert werden²¹⁶. Dabei ist man physikalisch nicht an ein bestimmtes Leitungsnetz gebunden. Da das Internet ursprünglich für das Militär und die Wissenschaft entwickelt wurde, hatte die jederzeitige Verfügbarkeit aller Informationen immer höchste Priorität²¹⁷. Dies wurde erreicht, indem man alle miteinander verbundenen Computer durch standardisierte Datenaustauschprotokolle zu einem azentrischen, d.h. nicht hierarchischen Netzwerk zusammen schaltet²¹⁸. Dies hatte den Vorteil, nicht von einem einzelnen Zentralrechner abhängig zu sein, dessen Ausfall in einem Unglücks- oder Kriegsfall ansonsten vernichtende Folgen gehabt hätte.

Da das Internet keinen Betreiber hat, der für das gesamte Netz verantwortlich ist, kann auch niemand verbindliche Standards vorschreiben, zu deren Einhaltung die Nutzer gezwungen wären. Es gibt lediglich Stellen, die die Entwicklung des Internet dokumentieren und dadurch versuchen, eine Koordinierung zu erwirken²¹⁹. Dies geschieht, indem die Protokolle für den Datenaustausch und auch alle sonstigen technischen Konventionen als "Requests for Comment" (RFC) erst erprobt und dann (soweit erfolgreich) zum Standard erklärt werden²²⁰. Im folgenden beziehen sich alle technischen Darstellungen soweit möglich auf RFC-Standards.

Über das Internet sind verschiedenste Dienste, wie z.B. die elektronische Post (e-mail), der Filetransfer (FTP) und die direkte Kommunikation in Benutzergruppen (Internet Relay Chat) oder durch automatische Verteiler (News) möglich. Im hier vorliegenden Fall ist ausschließlich das sog. World Wide Web (WWW) von Interesse. Darunter versteht man Angebote nach dem Hypertext Transfer Protocol (HTTP)²²¹. Dieses Anwendungsprotokoll ermöglicht eine Fernabfrage, also eine Dateien-Fernkopie, von Informationen, die im Rahmen der einheitlichen Beschreibungssprache Hypertext

²¹⁶ Schneider, Die Wirksamkeit der Sperrung von Internet-Zugriffen, S. 571.

²¹⁷ Hornig, (o. Fußn. 2), S. 848.

²¹⁸ Ladeur, (o. Fußn. 202), S. 377.

²¹⁹ Germann, (o. Fußn. 1), S. 61; dabei funktioniert die "Internet Society" als eine Art Dachverband über verschiedene Arbeitsgruppen, siehe: <http://www.isoc.org/>.

²²⁰ Dieser Prozess ist ebenfalls ein RFC-Standard, siehe RFC 2500 (Internet Official Protocol Standards). Zur Geschichte der RFCs siehe RFC 2555 (30 Years of RFCs).

²²¹ RFC 2616 (Hypertext Transfer Protocol – HTTP/1.1).

Markup Language (HTML) formuliert werden²²². Dies geschieht über ein spezielles Anwendungsprogramm namens Browser²²³, das auf dem Client-Rechner läuft²²⁴.

Genau dieser Austausch von Informationen in Form von Dateien soll durch die von der Bezirksregierung angeordnete Sperrung unterbunden werden.

(2) Der Ausschluss der Domains im DNS-Server

Die Bezirksregierung favorisiert den Ausschluss der Domain-Namen der unzulässigen Seiten durch den Access-Provider an dessen DNS-Server.

Der Transport der Daten vom Server zum Client geschieht mittels des Internet Protocol (IP)²²⁵. Damit die Daten auch beim richtigen Rechner ankommen, werden alle an das Internet angeschlossenen Rechner mittels einer IP-Adresse identifiziert²²⁶. Eine solche IP-Adresse besteht aus einer Zahl mit 32 Binärstellen (Bit). Rein rechnerisch stehen so 4,2 Milliarden Alternativen zur Verfügung. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird diese Zahl durch vier durch Punkte getrennte Dezimalzahlen zwischen 0 und 255 dargestellt, also z.B. 195.247.68.5²²⁷. Da diese Zahlen aber immer noch sehr schlecht zu merken sind, werden sie vom Nutzer als Klartextadresse, sog. URL²²⁸, in den Browser eingegeben (z.B. www.bezreg-duesseldorf.nrw.de). Dann muss ein Rechner die zu der URL gehörende IP-Adresse herausbekommen. Diese Aufgabe übernehmen sog. DNS-Server (Domain Name System)²²⁹. Die Root-DNS-Server, von denen es 13 Exemplare (a bis m) gibt, sind praktisch

²²² Germann, (o. Fußn. 1), S. 78f.

²²³ Bei dem bekanntesten Browser handelt es sich um den Internet Explorer von Microsoft, der im deutschsprachigen Raum einen Marktanteil von 78,06% hat. Netscapes Navigator hingegen kommt als Zweitplatzierter nur auf 19,58%, laut einer (allerdings nicht repräsentativen) Umfrage, abrufbar unter:

http://www.metafor.ch/webdev/mf_browser_research_jan01.php.

²²⁴ Unter einem Client versteht man den Rechner, der Informationen abrufen, die von einem anderen Rechner (sog. Server) zur Verfügung gestellt werden, vgl. Schneider, (o. Fußn. 216), S. 571f.

²²⁵ RFC 791 (Internet Protocol).

²²⁶ RFC 2050 (Internet Registry IP Allocation Guidelines).

²²⁷ Dies bezieht sich auf das noch verwendete IPv4. Das zukünftige Protokoll IPv6 (RFC 2460) wird IP-Adressen mit 128 Bit verwenden. Dadurch stehen 2^{96} mal so viele Adressen wie bisher zur Verfügung. Dies genügt, um jedem Quadratmillimeter Erdoberfläche 660 Milliarden IP-Adressen zuzuweisen. Allgemein zu IP-Adressen: Köhntopp/Köhntopp, Datenspuren im Internet, CR 2000, S. 248.

²²⁸ Uniform Resource Locator, RFC 1630 und RFC 1738.

²²⁹ RFC 1034 und RFC 1035 (domain names).

über die ganze Welt verteilt, auch wenn die Mehrheit in den USA steht²³⁰. Dies ist notwendig, damit sie jederzeit von überall her erreichbar sind²³¹. Darüber hinaus betreiben auch die meisten Access-Provider noch einen eigenen DNS-Server²³².

Die Bezirksregierung Düsseldorf verlangt von den Access-Providern, die sie angeschrieben hat, dass diese an denen von ihnen betriebenen DNS-Servern²³³ die Einträge der beiden zu sperrenden Seiten (www.stormfront.org und www.nazi-lauck-nsdapao.com) ändert. Dies soll dazu führen, dass die Übersetzung der URL in die IP-Adresse entweder komplett unterbunden oder verfälscht wird. Nutzer, die eine dieser URLs eingeben, gelangen dann nicht über die korrekten IP-Adressen zu den inkriminierten Inhalten, sondern werden zum Beispiel durch einen internen Webserver auf eine andere Seite umgeleitet.

Diese Maßnahme ist von allen dreien die für die Access-Provider mit Abstand am leichtesten umzusetzende. Sie erfordert nur einen einmaligen Personalaufwand und keine Sachmittel. Allerdings ist sie auch ausgesprochen leicht zu umgehen²³⁴. Zwar genügt es nicht, wie vereinzelt angenommen²³⁵, wenn der Nutzer die Seite einfach über eine Suchmaschine ansteuert. Das Nutzen eines von der Suchmaschine angegebenen Links entspricht in dieser Hinsicht der Eingabe der URL in den Browser, so dass der Effekt der Sperrung auch dann eintreten würde.

Es genügt hingegen, wenn man direkt die IP-Adresse des Servers eingibt, den man erreichen will. Bereits dann ist die Sperrung wirkungslos²³⁶. Nutzer, denen dies auf Dauer zu umständlich ist oder denen die Beschaffung der IP-Adressen Probleme bereitet, können einfach in ihrem Betriebssystem

²³⁰ Ausführlich zum DNS-System: "Hintergrund: Microsoft, das Internet und die Namen", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-27.01.01-003/>.

²³¹ Germann, (o. Fußn. 1), S. 63.

²³² Stadler, (o. Fußn. 60), S. 345.

²³³ Die Bez.-Reg. kann selbstverständlich keine Änderung der Root-DNS-Server verlangen, da diese nicht in ihrem Hoheitsgebiet stehen. Auch würde ein solcher Eingriff in die Integrität des Internet zu internationalen Protesten führen. Außerdem würde dies einer kompletten Löschung der Domains gleichkommen und nicht nur einer Sperrung für die deutschen Nutzer.

²³⁴ Sie ist daher nicht ganz zu Unrecht als "Netzsperrung für Fritzchen Doof" bezeichnet worden, vgl. Krempf, Netzsperrung für Fritzchen Doof, abrufbar unter: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/11175/1.html>.

²³⁵ Falsch deshalb die Annahme von Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 406.

²³⁶ Stadler, (o. Fußn. 60), S. 345; dies funktioniert allerdings nicht beim virtuellen Hosting, bei dem sich hinter einer IP-Adresse mehrere Server verbergen..

einen anderen DNS-Servers als den des Access-Providers angeben. Anleitungen zu einer solchen Umgehung finden sich nicht nur auf Seiten, die mit den Rechtsradikalen sympathisieren, sondern auch auf völlig neutralen Seiten²³⁷. Diese Reaktion, auch Nutzergruppen, denen man keine Sympathie entgegenbringt, Ausweichmöglichkeiten zu bieten mag an der "anarchistischen Tendenz" der Internet-Nutzer liegen oder an der Tatsache, dass man versucht, einen eigenen Weg zu finden, mit derartigen Problemen umzugehen und deshalb jede Form staatlichen Eingreifens als "Zensur" betrachtet²³⁸.

Die Umgehungsmöglichkeiten sind im Internet frei verfügbar und so einfach, dass ihre Umsetzung auch ungeübten Usern keine großen Probleme bereiten dürfte.

Fazit: Die DNS-Sperrung lässt sich zwar für die Access-Provider sehr leicht umsetzen, sie ist aber fast noch leichter zu umgehen.

(3) Verwendung eines Proxy-Servers

Die zweite von der Bezirksregierung vorgeschlagene Sperrmaßnahme besteht darin, die unzulässigen URLs durch Verwendung eines Proxy-Servers²³⁹ zu sperren. Ein Proxy-Server²⁴⁰ ist ein Rechner, bei dem die Daten von häufig auftretenden Anfragen zwischengespeichert werden (im Fall des sog. "Caching"²⁴¹). Wenn viele Nutzer immer wieder dieselben Informationen von entfernten Rechner abrufen, führt dies zu einer großen Belastung der Datenleitungen. Führen diese Anfragen über einen Proxy-Server, so kann dieser die bei ihm wegen voriger Anfragen zwischengespeicherten Daten direkt an den Client zurückschicken. Dies bewirkt eine erhebliche Entlastung der Datenleitungen²⁴². Wenn die Anfrage eines Users über einen Proxy-Server läuft, so könnte man bei diesem durch eine einfache Änderung der Konfigurationsdatei eine Sperrung des Zugriffs auf die inkriminierten

²³⁷ Z.B. auf den Seiten des Chaos Computer Clubs, siehe <http://www.ccc.de/censorship/dns-howto/index.html>.

²³⁸ So Ladeur, (o. Fußn. 202), S. 376.

²³⁹ Vom engl. "proxy" = Stellvertreter.

²⁴⁰ Darunter sind hier ausschließlich HTTP-Proxies zu verstehen. Proxy-Server gibt es aber auch für die anderen Internet-Protokolle.

²⁴¹ Beim Caching handelt es sich um die häufigste Funktion von Proxy-Servern, aber nicht die einzige.

²⁴² Schneider, (o. Fußn. 216), S. 574.

Seiten bewirken²⁴³. Die Anfrage des Users führt dann zu einer Fehlermeldung des Proxy-Servers.

Auch wenn dies alles einfach klingt, so ergeben sich doch bei der Umsetzung erhebliche Probleme.

So betreiben gar nicht alle Access-Provider einen Proxy-Server²⁴⁴. Die Bezirksregierung scheint dies zu wissen, da sie in der Sperrungsverfügung nicht von der Konfiguration eines vorhandenen Proxy-Servers spricht, sondern als Sperrmaßnahme Nr. 2 "Verwendung eines Proxy-Servers" anordnet. Die Anschaffung und der Betrieb eines solchen würde nach Auskunft eines Technikers eines der betroffenen Provider Kosten in Millionenhöhe verursachen²⁴⁵.

Außerdem muss normalerweise der User die Benutzung eines Proxy-Servers in seinem Browser angeben. Diese sind bei der Auslieferung aber auf "no-proxy" eingestellt, da der Softwarehersteller nicht wissen kann, welche lokale Konfiguration die richtige ist²⁴⁶. Von einem freiwilligen Einstellen der Proxy-Funktion der User auf einen bestimmten Proxy-Server, damit diese nur noch ein gefiltertes Internet zu sehen bekommen, kann aber auch die Bezirksregierung Düsseldorf nicht ausgehen. Außerdem würde dies die technischen Fähigkeiten des durchschnittlichen Internet-Nutzers, wie ihn die Bezirksregierung sich vorstellt, völlig überfordern.

Man könnte aber die Benutzung eines Proxy-Servers erzwingen. Der Access-Provider könnte einfach den gesamten Datenverkehr seiner Kunden ohne deren Wissen und ggf. auch gegen deren Willen über seinen Proxy-Server laufen lassen²⁴⁷. Auf einem solchen HTTP-Proxy-Server wären aber viele andere Internet-Funktionen, wie z.B. Mail, News oder streaming au-

²⁴³ Bei der häufig verwendeten Software "squid" genügen zwei Einträge in der Konfigurationsdatei: `acl censored dstdomain .nazi-lauck-nsdapao.com`
`acl censored dstdomain .stormfront.org`
`http_access deny censored`

²⁴⁴ Strenggenommen handelt es sich bei Proxy-Servern nur um eine Funktion, die durchaus auch von bereits vorhandenen Servern des Access-Providers übernommen werden kann.

Die zusätzliche Belastung macht aber in der Regel einen zusätzlichen Server erforderlich.
²⁴⁵ Zitiert nach Krempf, (o. Fußn. 234); nach der hier vertretenen Auffassung fallen reine Access-Provider nicht unter den MDStV (vgl. C. III. 2. a). Dies könnte sich jedoch durch die Anschaffung eines Proxy-Servers ändern (vgl. Germann, o. Fußn. 1, S. 446). Die Access-Provider würden daher Anordnungen auf der Grundlage des MDStV erst dann unterfallen, wenn sie diesen Anordnungen folgen. Die Bezirksregierung würde damit zur Erfinderin der "selbstvollziehenden Anordnung".

²⁴⁶ Schneider, (o. Fußn. 216), S. 574.

²⁴⁷ Sog. transparentes Proxying, vgl. auch Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 131.

dio/video nicht mehr möglich. Eine derartig eingeschränkter Internet-Zugangs wäre kein vollwertiger Internet-Zugang mehr und würde einen klaren Vertragsbruch des Access-Providers darstellen.

Dieses Problem kann man umgehen, indem man nicht alle Daten über den Proxy-Server schickt. Wenn mit mehreren Anwendungen desselben Zielrechners kommuniziert wird, so werden diese meistens anhand einer sog. TCP-Portnummer voneinander unterschieden, damit eine Zuordnung der Anfragen und der Antworten zu den entsprechenden Anwendungen vorgenommen werden kann²⁴⁸. Im vorliegenden Fall könnte man so einfach nur den Internet-Verkehr mit der entsprechenden Portnummer über den Proxy-Server laufen lassen. HTTP-Anwendungen haben in der Regel die Portnummer 80²⁴⁹. Die Access-Provider könnten nur die Datenpakete mit der Portnummer 80 nach einer der beiden zu sperrenden URLs durchsuchen. Liegt eine Anfrage an eine der beiden URLs vor, so wird sie gesperrt. Mail²⁵⁰ und andere Anwendungen wären weiter möglich.

Die Bezirksregierung wird mit ihrer relativ kurz gehaltenen Anweisung "Die URL ... kann durch den Einsatz eines Proxys gesperrt werden" gemeint haben, dass der gesamte Internet-Verkehr des Access-Providers überprüft wird und bei der Portnummer 80 die Daten über einen Proxy-Server geschickt werden, der die Daten-Pakete untersucht und bei Vorliegen einer Anfrage an eine der beiden inkriminierten Seiten den Verkehr unterbindet.

Aber auch diese Sperrungs-Maßnahme lässt sich leicht umgehen. So unterliegt die Vergabe der Port-Nummern der Willkür der beiden Rechner bzw. der User, die an der Kommunikation beteiligt sind. Die dazwischen liegenden Rechner, die die Datenpakete nur weiter transportieren, haben darauf keinen Einfluss²⁵¹. So lässt sich eine Kontrolle durch den Proxy-Server des Access-Provider umgehen, indem man eine andere Portnummer angibt. Die Anbieter der verbotenen Inhalte können ihre Angebote auf einem weiteren Server z.B. unter der Portnummer 1234 ins Netz stellen. Der Nutzer, der auf diese Angebote zugreifen will, muss dann in seinen Browser nur noch

²⁴⁸ Köhntopp/Köhntopp/Seeger, Sperrungen im Internet – Eine systematische Aufarbeitung der Zensurdiskussion. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie. Mai 1997. Abrufbar unter:

<http://www.koehntopp.de/kris/artikel/blocking/index.html>.

²⁴⁹ Schneider, (o. Fußn. 216), S. 572.

²⁵⁰ I. d. R. Portnummer 25 für SMTP, Portnummer 110 für POP3.

²⁵¹ Schneider, (o. Fußn. 216), S. 572.

www.stromfront.org:1234 eingeben²⁵². Der Access-Provider erkennt den Datenfluss nicht mehr als eine WWW-Anwendung, weshalb auch keine Kontrolle mittels des Proxy-Servers stattfindet. Eine solche Änderung ist jedem Nutzer zuzutrauen und für ihn mit keinerlei Aufwand verbunden.

Im Vergleich dazu ist der Aufwand des Access-Providers beträchtlich und die Kosten sind unter Umständen erheblich. Die einfache Umgehungsmöglichkeit der Angabe einer anderen Portnummer ließe sich nur verhindern, wenn man sämtlichen Verkehr über Proxy-Server laufen und nach verwerflichen Inhalten durchforsten ließe. Dies würde zu einer spürbaren Verlangsamung der Datenübertragung führen, da der Server den Verkehr sämtlicher vom Client in Anspruch genommener Dienste auf unzulässige Inhalte hin untersuchen muss²⁵³. Diese Probleme würden sich noch verstärken, wenn sich die Ansicht der Bezirksregierung durchsetzt und der gesamte Internet-Verkehr aus Deutschland auf seinen Inhalt hin überprüft werden müsste²⁵⁴.

Fazit: Wenn auf ein freiwilliges Benutzen des Proxy-Servers des Access-Providers durch die User gesetzt wird, so sind die Erfolgswahrscheinlichkeiten gleich null. Dies kann von der Bezirksregierung nicht gewollt sein.

Leitet man den gesamten Verkehr zwangsweise über den Proxy-Server des Access-Providers, so besteht durch die oben beschriebene Umgehungsmöglichkeit durch Wahl einer anderen Portnummer eine gleich niedrige Erfolgswahrscheinlichkeit, wie bei der DNS-Sperrung. Für Access-Provider, die noch keinen Proxy-Server betreiben, ist der finanzielle Aufwand jedoch enorm. Außerdem wäre eine deutliche Verlangsamung des Datenverkehrs die unvermeidliche Folge²⁵⁵. Wenn die Bezirksregierung Erfolg hat, wäre ein Internet-Zugriff aus ganz Deutschland nur noch über Proxy-Server möglich, da die Aufsichtsbehörden der anderen Bundesländer ihrem Beispiel bald folgen würden. Zu den bisher zu sperrenden Seiten kämen noch zahlreiche andere, nach dem MDStV ebenfalls unzulässige, Angebote hinzu. Dies würde eine umfangreiche Überprüfung eines jeden Zugriffs auf

²⁵² Vgl. Schneider, (o. Fußn. 216), S. 574.

²⁵³ Köhntopp/Köhntopp/Seeger, (o. Fußn. 248); Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 131.

²⁵⁴ Trotz der erheblichen Rechenprobleme setzen einige totalitäre Staaten, wie China, Singapur und einige Golfstaaten auf diese Möglichkeit der Zugangskontrolle, indem sie Proxy-Server an zentralen Knotenpunkten einsetzen vgl. Köhntopp/Köhntopp/Seeger, (o. Fußn. 248).

²⁵⁵ Ebenso der Generalbundesanwalt, der die Einführung eines flächendeckenden Proxy-Server-Netzes trotzdem für zumutbar hält, vgl. Einstellungsbescheid, MMR 1998, 93, 96f.; Schneider bezeichnet dies als kostenintensiven Aktionismus, (o. Fußn. 216), S. 574.

WWW-Angebote erfordern. Der Internet-Verkehr aus ganz Deutschland wäre dann durch staatlich kontrollierte Proxy-Server vom Rest der (Internet-)Welt abgeschottet. Da diese Technik, wie bereits erwähnt²⁵⁶, von einigen totalitären Staaten schon genutzt wird, finden sich im Internet zahlreiche Hilfsmittel zur Umgehung einer solchen Sperrung, inkl. Programmen und Anleitungen zu deren Nutzung²⁵⁷.

(4) IP-Ausschluss mittels Sperrung im Router

Als dritte Möglichkeit einer Sperrung schlägt die Bezirksregierung vor, den Router so zu konfigurieren, dass eine IP-Adresse komplett gesperrt wird. Der gesamte Verkehr zu einer IP-Adresse soll so unterbunden werden. Auch diese Technik wird zuerst näher erläutert.

Beim Internet handelt es sich um die Zusammenschaltung verschiedener Netze. Deshalb wurde es auch als "network of networks" bezeichnet²⁵⁸. Das TCP/IP erfordert, dass die Daten vor ihrem Transport vom Server zum Client in kleine Datenpakete gestückelt und anschließend wieder zusammengesetzt werden. Auch kontinuierliche Datenströme, wie z.B. MP3-Audiofiles oder MPEG-codierte Videofiles werden in Datenpakete zerstückelt²⁵⁹. Ein Router ist ein Rechner, der die Aufgabe hat, die aus einem Netz stammenden Datenpakete in andere Netze weiterzuleiten. Dabei lesen sie die Zieladresse des Datenpaketes, welche im Header steht, und entscheiden danach über den weiteren Weg eines Datenpaketes²⁶⁰. Bei einer Sperrung würden die Anfragen durch den Router gar nicht erst weitergeleitet²⁶¹.

Diese Methode ließe sich nicht ohne weiteres vom Client umgehen. Sie hat ganz andere Probleme, nämlich die mangelnde Zielgenauigkeit. Durch eine Sperrung der IP-Adresse ist der komplette Rechner eines Host-Providers betroffen. Mit diesem Server ist überhaupt kein Datenverkehr mehr möglich. Auf diesem Server können die verschiedensten Angebote offeriert

²⁵⁶ Vgl. Fußn. 254.

²⁵⁷ Siehe z.B. <http://www.htthost.com/>.

²⁵⁸ Z.B. bei Hornig, (o. Fußn. 2), S. 847.

²⁵⁹ Schneider, (o. Fußn. 216), S. 571.

²⁶⁰ Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 147.

²⁶¹ Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 128.

werden. Sie alle sind von einer solchen Sperrung betroffen²⁶². Ferner kann es sogar vorkommen, dass für mehrere Endrechner eine einzelne IP-Adresse vergeben wird, die intern in mehrere Einzeladressen aufgespalten wird²⁶³. In jedem Fall betrifft eine solche Sperrung hunderte oder sogar tausende verschiedenster Angebote²⁶⁴. Der Großteil davon dürften im Regelfall völlig legale Angebote sein. Ein Access-Provider, der seinen Kunden den Zugriff auf tausende legaler Internet-Angebote verwehrt, verletzt wesentliche Vertragspflichten.

Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, dass Router, im Gegensatz zu Proxy-Servern, nicht für solche Aufgaben vorgesehen sind. Sie werden durch die komplexen Berechnungen, die sie für ihre normale Aufgabe, nämlich die Weiterleitung einer ungeheuren Menge von Datenpaketen, im Bruchteil einer Sekunde vornehmen müssen, ohnehin genug belastet. Wenn sie dazu noch zur Sperrung von IP-Adressen eingesetzt werden, wird der zusätzliche Berechnungsaufwand zu einer erheblichen Belastung des Datendurchsatzes führen²⁶⁵.

Auch wenn diese Sperrmaßnahme nicht ohne weiteres vom Client umgangen werden kann, so bietet sich doch für den Anbieter der verbotenen Inhalte eine einfache Möglichkeit seine Angebote verfügbar zu machen. Er kann einfach seine IP-Adresse ändern. Dies geschieht häufig aus netzwerktechnischen Motiven (z.B. zum Zweck der Regulierung der Zugriffslast), kann aber ohne Probleme auch dazu genutzt werden, um eigene Angebote, die von Sperrmaßnahmen betroffen sind, wieder verfügbar zu machen²⁶⁶. Diese Änderung kann beliebig oft wiederholt werden. Dadurch würde eine Anpassung der Sperrmaßnahme in ein Katz-und-Maus-Spiel ausarten und vom Access-Provider einen ständigen Personalaufwand erfordern²⁶⁷.

Fazit: Auch wenn der Client keine Möglichkeit hat, eine Vollsperrung anhand der IP-Adresse im Router zu umgehen, so ist es doch für den Anbieter

²⁶² Beim sog. virtuellen Hosting, das den Regelfall darstellt, vgl. Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 128; ebenso Fox, Technische Systeme zur Gewährleistung von Jugendschutz im Internet, DuD 2001, S. 717, 720.

²⁶³ Germann, (o. Fußn. 1), S. 62.

²⁶⁴ Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 171; Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 128; im Falle der Sperrung des Angebotes www.xs4all.nl auf Anweisung des Generalbundesanwalts wegen des Hostens einer Ausgabe der in Deutschland verbotenen Zeitschrift "radikal" wurden dadurch rund 6000 andere Anbieter mitgesperrt, vgl. Köhntopp/Köhntopp/Seeger, (o. Fußn. 248).

²⁶⁵ Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 147.

²⁶⁶ Schneider, (o. Fußn. 216), S. 573; Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 173.

²⁶⁷ Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 129.

der illegalen Inhalte umso leichter. Er kann durch das Ausweichen auf eine andere IP-Adresse seine Inhalte ohne Einschränkung wieder verfügbar machen.

(5) Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Effektivität einer Maßnahme mit ihrer technischen Aufwändigkeit steigt²⁶⁸. So ist die DNS-Sperrung für den Access-Provider zwar die einfachste, aber auch ausgesprochen einfach zu umgehen. Der Einsatz von Proxy-Servern erfordert bei der Umgehung die Mithilfe des Anbieters der verbotenen Inhalte. Dies dürfte im Regelfall aber kein Hindernis darstellen, da dieser ein Interesse an der Verbreitung seiner Seiten hat. Dann ist die Umgehung der Sperrung auch völlig unbedarften Nutzern möglich. Demgegenüber ist für die Access-Provider die Anschaffung eines Proxy-Servers mit erheblichen finanziellen Anstrengungen verbunden²⁶⁹. Hinzu kommen die Probleme bei der Zwangsabwicklung des gesamten Datenverkehrs über Proxy-Server. Die Sperrung über IP-Adressen im Router macht nur dann Sinn, wenn die IP-Adressen regelmäßig angeglichen werden. Dann ist für den Access-Provider aber ein ständiger Personalaufwand erforderlich. Unabhängig davon kann eine solche Maßnahme wegen der Nebenwirkungen in Folge von Sperrung zahlloser legaler Angebote nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden.

Alle diese Überlegungen zeigen, dass eine Sperrung von Inhalten im Internet wenn überhaupt, dann nur auf Zeit geschehen kann²⁷⁰. Dies betrifft nicht nur die hier diskutierten Sperrmaßnahmen, sondern auch alle anderen denkbaren, solange sie gegen den Willen der Nutzer geschehen²⁷¹. Auch bei erheblichem technischem, organisatorischem und finanziellem Aufwand und bei einer gravierenden Beschränkung des freien Datenverkehrs ist eine ef-

²⁶⁸ Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 134.

²⁶⁹ S. o. So hat z.B. das Hochschulrechenzentrum Münster als einer von der Sperrungsverfügung betroffenen Access-Provider noch keinen Proxy-Server und müsste ihn aus öffentlichen Mitteln anschaffen, vgl. Hoeren (o. Fußn. 6), S. 3.

²⁷⁰ Fedderath, Zur Kontrollierbarkeit des Internet, ZUM 1999, S. 177, 180.

²⁷¹ Vgl. allgemein zu Sperrmaßnahmen: Fox, (o. Fußn. 262), S. 717ff.; Köhntopp/Köhntopp/Seeger, (o. Fußn. 248); Schneider, (o. Fußn. 216), S. 571ff; verhältnismäßig optimistisch hingegen Wellkamp, Inhaltsbeschränkung im Internet. RDV 2000, S. 255, 263, der sich allerdings mit den technischen Fragen nicht auseinandersetzt.

fektive Zugangsverhinderung auf Dauer nicht möglich²⁷².

Der Vollständigkeit halber sei hier darauf hingewiesen, dass Gary Lauck auf diese Sperrmaßnahmen bereits reagiert hat und seine Seite auch unter der Adresse www.nordrhein-westfalen.biz anbietet²⁷³. Sämtliche Sperrmaßnahmen gegen seine Seite, die bei der URL ansetzen, verfehlen daher von vornherein ihre Wirksamkeit. Außerdem hat er sich bereits zahlreiche andere Adressen reservieren lassen, um eventuell dort hin ausweichen zu können²⁷⁴. Die Bezirksregierung weist in der Sperrungsverfügung darauf hin, dass Spiegelungen einer verbotenen Seite die Geeignetheit der Sperrmaßnahme nicht berühren, weil die Spiegelungen rechtswidrig und daher ebenfalls zu sperren seien²⁷⁵. Bei den tatsächlichen Erfolgsaussichten einer Sperrmaßnahme kann es aber nicht unerwähnt bleiben, dass die Seite bereits vor in Kraft treten auch nur einer einzigen Sperrung schon anderweitig verfügbar ist.

bb) Verhältnismäßigkeit

Die Sperrungsverfügungen müssen verhältnismäßig sein. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit folgt direkt aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 III GG und aus dem Wesen der Grundrechte, die jeweils nur soweit eingeschränkt werden dürfen, wie es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist²⁷⁶. Die öffentliche Gewalt ist in all ihren Erscheinungsformen an dieses Prinzip gebunden²⁷⁷. § 22 II, III ordnet die Geltung dieses Prinzips noch einmal ausdrücklich an²⁷⁸. Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgt, dass der angestrebte Zweck und das eingesetzte Mittel grundsätzlich legitim sein müssen. Außerdem muss das Mittel geeignet, erforderlich und angemessen sein²⁷⁹.

²⁷² Sieber, Kontrollmöglichkeiten zur Verhinderung rechtswidriger Inhalte in Computernetzen, CR 1997, S. 581, 668.

²⁷³ Stadler, (o. Fußn. 66).

²⁷⁴ Z.B. www.bundesinnenministerium.us, www.verfassungsschutz.us und www.kanzleramt.us.

²⁷⁵ Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 10.

²⁷⁶ BVerfGE 61, 126, 134.

²⁷⁷ BVerfGE 23, 127, 133; E 30, 292, 315ff.; zu Verwaltungsakten: Maurer, (o. Fußn. 26), § 10, Rn. 17; zu polizeilichen Maßnahmen: BVerwGE 45, 51, 59ff.; Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 200ff.

²⁷⁸ Gounalakis, (o. Fußn. 36), S. 2999; Vesting, (o. Fußn. 43), § 18, Rn. 33.

²⁷⁹ Pieroth/Schlink, (o. Fußn. 132), Rn. 279.

(1) Legitimität von Zweck und Mittel

Sowohl der von der Regelung verfolgte Zweck als auch das dafür eingesetzte Mittel müssen legitim sein.

Die Bezirksregierung will mit der Sperrungsanordnung verhindern, dass die beiden Webseiten mit strafbaren Inhalten weiterhin abgerufen werden können. Damit verfolgt sie Zwecke des Jugendschutzes. Außerdem will sie die Würde der verunglimpften Bevölkerungsgruppen und die öffentliche Sicherheit schützen²⁸⁰. Bei diesen Werten handelt es sich um solche von Verfassungsrang. Sie zu schützen ist ein legitimer Zweck.

Das eingesetzte Mittel ist eine Sperrungsanordnung gegenüber Access-Providern. Diese sind für den Inhalt der zu sperrenden Webseiten in keiner Weise verantwortlich. In gesetzlich geregelten Ausnahmefällen kann jedoch auch der Nichtverantwortliche zur Beseitigung einer Gefahr herangezogen werden. § 22 III sieht dies ausdrücklich vor. Es ist zwar bedenklich, auf diese Weise den Ausnahmefall der Inanspruchnahme des Access-Providers zum Regelfall zu machen, da Content- und Host-Provider sich regelmäßig außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes befinden dürften²⁸¹. Bisher sind es jedoch nur zwei Seiten, die gesperrt werden sollen. Deswegen kann noch nicht von einer generellen Umkehrung ausgegangen werden, die eine Unzulässigkeit zur Folge hätte. Für die Zukunft ist jedoch darauf zu achten, dass die Inanspruchnahme der Access-Provider eine Ausnahme darstellen muss. Trotzdem sind sowohl der angestrebte Zweck als auch das eingesetzte Mittel grundsätzlich legitim.

(2) Geeignetheit

Das eingesetzte Mittel muss geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen. Diese Voraussetzung ist normalerweise von geringer praktischer Relevanz²⁸². Um geeignet zu sein, reicht es, dass eine Maßnahme den Zweck nur fördert. Insbesondere ist keine Beseitigung der Gefahrenlage nötig, son-

²⁸⁰ Vgl. Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

²⁸¹ Koenig/Loetz, (o. Fußn. 92), S. 441; Spindler/Volkmann, (o. Fußn. 83), S. 404f.; allgemein zur Ausweitung der Inanspruchnahme des Nichtstörers: Möller-Bierth, Polizeiliche Inanspruchnahme im Grenzbereich zwischen Störerhaftung und polizeilichem Notstand, 1997, zugl. jur. Diss. Universität Köln, S. 62ff.

²⁸² Rachor, (o. Fußn. 141), F, Rn. 222.

dern es reicht eine Minderung²⁸³. In technisch komplexen Bereichen, wie dem Internet, spielt die Frage jedoch eine wichtigere Rolle und muss umso sorgfältiger geprüft werden²⁸⁴.

Im vorliegenden Fall muss die Sperrungsanordnung in der konkreten Form geeignet sein, eine Sperrung der Webseiten zu erreichen. Dabei ist zu fragen, was unter einer Sperrung im Sinne des § 22 II, III zu verstehen ist. Die Kommentierung zu § 22 setzt sich mit dieser Frage nicht auseinander.

Nach dem Wortlaut ist unter einer Sperrung eine Verhinderung des Zugangs generell und für jedermann zu verstehen²⁸⁵. Eine solche ist nur dann wirklich möglich, wenn die Inhalte vom Host- oder Content-Provider aus dem Netz genommen werden. Jeder Sperrungsversuch, der beim Access-Provider ansetzt, beseitigt die Inhalte nicht, sondern sie werden lediglich vor den eigenen Nutzern versteckt²⁸⁶. Dabei handelt es sich strenggenommen nicht um eine Sperrung. Es ist vielmehr eine Verdrängungstaktik²⁸⁷. Der Bezirksregierung muss jedoch zugestanden werden, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit einer beim Access-Provider ansetzenden Sperrung ausdrücklich vorgesehen hat. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine völlige Sperrung gemeint war²⁸⁸. Um die Frage der Geeignetheit der Sperrung in diesem Zusammenhang zu klären, ist eine differenzierende Betrachtung notwendig. Es muss danach unterschieden werden, was genau erreicht werden soll. Die Bezirksregierung will zum einen verhindern, dass politisch unvoreingenommene Jugendliche aus Versehen auf diese Seiten stoßen und sie so mit der rechtsradikalen Szene und nationalsozialistischem Gedankengut in Berührung kommen. Zum anderen soll aber auch verhindert werden, dass die Webseiten wie bisher als Verteilerdrehscheibe für die rechtsradikale Szene in Deutschland genutzt werden²⁸⁹. Die Geeignetheit zur Erreichung dieser beiden Zwecke muss getrennt untersucht werden.

²⁸³ Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 203.

²⁸⁴ Zimmermann, (o. Fußn. 134), S. 3150.

²⁸⁵ Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 136.

²⁸⁶ "Was der Nutzer nicht abrufen kann, existiert nicht.", Krempl, Scharfe Kritik an den rheinischen Sittenwächtern, abrufbar unter:

<http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/11225/1.html>.

²⁸⁷ Koenig/Loetz, (o. Fußn. 92), S. 442.

²⁸⁸ Ebenso Stadler, (o. Fußn. 124).

²⁸⁹ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 406.

(a) Verhinderung des zufälligen Zugangs

Aus Zwecken des Jugendschutzes ist es wünschenswert, dass verhindert wird, dass der unvorbelastete User zufällig auf diese Seiten trifft. Sie können auf politisch labile Jugendliche gerade wegen der Atmosphäre des Verbotenen eine starke Anziehungskraft entwickeln. Die von der Bezirksregierung vorgeschlagenen Sperrmaßnahmen sind in der Lage eine solche zufällige Begegnung mit derartigen politischen Inhalten zu verhindern. Dadurch würden Anwerbungen durch die rechtsradikale Szene, die auf zufällige Kontaktaufnahme setzen, effektiv gestört und erheblich erschwert²⁹⁰. Die Sperrungsanordnung ist daher geeignet, das Ziel der Verhinderung des zufälligen Zugangs zu den Seiten zu erreichen.

(b) Verhinderung des gezielten Zugangs

Es ist fraglich, ob dies auch bei Usern der Fall ist, die gezielt auf die beiden Seiten zugreifen wollen oder generell nach derartigen Inhalten suchen. Wie oben gezeigt, lässt sich ein Zugriff nicht effektiv verhindern. Für die Frage der Geeignetheit soll aber bereits ausreichen, dass der erwünschte Erfolg gefördert wird. Es muss nicht unbedingt der volle Erfolg zum Tragen kommen²⁹¹. Trotzdem wird man ein Minimum an Effektivität fordern müssen²⁹². Die Bezirksregierung erklärt, dass die Sperrung im DNS-Server die Seiten für 70-80% der Nutzer un erreichbar mache²⁹³. Wie sie auf diese Zahl kommt, erläutert sie nicht. Im Widerspruchsbescheid führt sie weiter aus, dass die Umgehungsmaßnahme dem durchschnittlichen Internetnutzer nicht ohne weiteres möglich sei. So benötige man z.B. bei dem Betriebssystem Windows 2000 zwölf Schritte und brauche außerdem noch den neunstelligen "IP-Zahlencode" eines anderen DNS-Servers²⁹⁴.

Der Bezirksregierung muss zuerst in ihrer Einschätzung des durchschnittlichen Internetnutzers widersprochen werden. Es ist davon auszugehen, dass der durchschnittliche Nutzer in der Lage ist mit den Standardprogrammen seines Betriebssystems umzugehen und kleinere Änderungen vornehmen kann. Selbst wenn er dies nicht ist, so kann die Befolgung der Anleitung

²⁹⁰ Vgl. Hornig, (o. Fußn. 2), S. 855.

²⁹¹ Jarass/Pieroth, (o. Fußn. 130), Art. 20, Rn. 84.

²⁹² "Zumindest nicht unbeträchtliche Hürde", so Stadler, (o. Fußn. 124).

²⁹³ Grundsatzklärung, (o. Fußn. 76).

²⁹⁴ Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

z.B. des CCC nur als trivial bezeichnet werden²⁹⁵. Keinesfalls muss man dafür ein "Internet-Freak" oder gar ein "gelernter Informatiker" sein²⁹⁶. Auch finden sich auf dieser Seite die IP-Adressen anderer DNS-Server. Ferner greift die Bezirksregierung zu Rechenricks, um die Änderung schwieriger erscheinen zu lassen, als sie ist. So kommt man nur dann auf zwölf benötigte Schritte, wenn man den Schritt "Fertig" mitzählt²⁹⁷. Außerdem bezieht sich die Bezirksregierung unerklärlicherweise auf das Betriebssystem Windows 2000. Dies ist von Microsoft als System für Power-User vorgesehen und hat im deutschsprachigen Raum einen Marktanteil von nur 7,16%²⁹⁸. Beim sehr viel weiter verbreiteten Windows 98²⁹⁹ benötigt man hingegen nur sechs Schritte, um einen neuen DNS-Server einzutragen³⁰⁰. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Bezirksregierung hier absichtlich diese Zahlen benutzt, um ihre Sperrungsmaßnahmen wirksamer erscheinen zu lassen, als sie sind.

Die von der Bezirksregierung angeordneten Sperrmaßnahmen sind bereits mit geringfügigem Aufwand zu umgehen. Daher sind sie nicht geeignet, User abzuhalten, die auf die Webseiten wirklich zugreifen wollen. Für diese Benutzergruppe stellen sie kein nennenswertes Hindernis dar. Die Bezirksregierung beruft sich darauf, dass man auch keine Straßenverkehrszeichen abschaffen würde, weil diesen zu oft zuwider gehandelt werde³⁰¹. Dieser Versuch eines Vergleichs geht schon im Ansatz fehl. Bei Straßenverkehrszeichen handelt es sich um Allgemeinverfügungen gem. § 35 S. 2 VwVfG³⁰². Das wesentliche an ihnen ist die Regelungsfunktion. Sie sollen die Verkehrsteilnehmer nicht physisch an einem bestimmten Verhalten hindern. Niemand wird durch ein Halteverbotsschild daran gehindert sein Auto trotzdem dort abzustellen. An sie bzw. an ein Zuwiderhandeln gegen sie werden jedoch gewisse Rechtsfolgen geknüpft. Die beiden Webseiten sind hingegen ipso iure gem. § 12 I unzulässig. Die Sperrungsverfügung soll

²⁹⁵ Ebenso Stadler, (o. Fußn. 124).

²⁹⁶ So jedoch Mankowski, Die Düsseldorfer Sperrungsverfügung, in: MMR 2002, S. 277, 278.

²⁹⁷ Vgl. Anleitung des CCC für Windows 2000: <http://www.ccc.de/censorship/dns-howto/Win2k/Win2khow-to.htm>.

²⁹⁸ Vgl. die Umfrage o. Fußn. 223.

²⁹⁹ Marktanteil: 59,67 %, siehe o. Fußn. 223.

³⁰⁰ Und auch das nur, wenn man "Fertig" mitzählt, vgl. Anleitung des CCC zu Windows 98, abrufbar unter: <http://www.ccc.de/censorship/dns-howto/Win98/Win98how-to.htm>.

³⁰¹ Grundsatzzerklärung, (o. Fußn. 76).

³⁰² Maurer, (o. Fußn. 26), § 9, Rn. 36.

demgegenüber den Zugang zu ihnen verhindern. Da sie bereits mit fünf Schritten umgangen werden kann, fehlt es ihr jedoch an Effektivität. Man kann die Situation eher mit der Anordnung vergleichen, einen 10 cm hohen Zaun zu bauen, um ein Grundstück vor Eindringlingen zu schützen. Eine solche Maßnahme kann von jedermann ohne Aufwand umgangen werden. Sie erscheint völlig sinnlos. Für den Verpflichteten bedeutet sie aber trotzdem einen, wenn auch geringen, Aufwand.

Soweit durch die Sperrungsverfügung Nutzer abgehalten werden sollen, die gezielt auf eine der beiden Seiten zugreifen wollen, fehlt es den angeordneten Maßnahmen bereits an der Geeignetheit³⁰³.

(c) Zusammenfassung

Die Sperrungsanordnung der Bezirksregierung Düsseldorf ist nicht geeignet den angestrebten Zweck zu erreichen soweit durch sie eine Verhinderung der Nutzung der beiden Webseiten durch organisierte Rechtsradikale verhindert werden soll. Lediglich eine zufällige Kontaktaufnahme durch Jugendliche kann erschwert werden. Dies behindert die Werbebemühungen der rechtsradikalen Szene jedoch.

Da zumindest einer der beiden von der Bezirksregierung Düsseldorf verfolgten Zwecke gefördert wird, kann der Sperrungsverfügung die Geeignetheit nicht generell abgesprochen werden.

(3) Erforderlichkeit

Die geeignete Maßnahme muss auch erforderlich sein. Dies bedeutet, dass kein gleich geeignetes Mittel ersichtlich sein darf, das den Betroffenen und die Allgemeinheit weniger belastet³⁰⁴. Staatliche Maßnahmen müssen immer dem Prinzip des geringst möglichen Eingriffes folgen. Dieses Erfordernis ist in § 22 II 1 ausdrücklich angesprochen³⁰⁵.

In der Sperrungsverfügung kündigt die Bezirksregierung zwar an, dass weitere technische Sperrmaßnahmen in der Erprobung sind. Eine technische Alternative, die bereits jetzt diskutiert wird, sind IP-Filter in einer Fire-

³⁰³ Allgemein gegen eine Geeignetheit: Stadler, (o. Fußn. 124); ders., (o. Fußn. 96), Rn. 136; im Ergebnis ebenso Tauss, (o. Fußn. 7).

³⁰⁴ Maurer, (o. Fußn. 26), § 10, Rn. 17.

³⁰⁵ Zimmermann, (o. Fußn. 134), S. 3150.

wall³⁰⁶. Dabei handelt es sich um eine eventuell effektivere, aber nicht um eine mildere Methode. Es ist eher unwahrscheinlich, dass sich Maßnahmen finden, die milder sind als eine Sperrung im DNS-Server.

Es gibt aber die Möglichkeit des freiwilligen Einsatzes von Filtern am Rechner des Nutzers. Diese können das Herunterladen bestimmter Inhalte, die anhand von Keywords oder Labels identifiziert werden, verhindern. Bekannte Filtersysteme, die bereits genutzt werden sind z.B. Cyber-Patrol und Surf-Watch. Damit können auch einzelne Webseiten wie die beiden deren Sperrung hier untersucht wird, gesperrt werden³⁰⁷. Zwar ist auch der Einsatz solcher Filter nicht frei von Problemen³⁰⁸. Sie haben jedoch den Vorteil, dass die User sie genau ihren Bedürfnissen entsprechend konfigurieren können. Die Belange des Jugendschutzes können so genauso gut verwirklicht werden. Der Eingriff ist aber aufgrund der Freiwilligkeit weniger intensiv³⁰⁹.

Dagegen wurde eingewendet, dass gerade denjenigen der Zugang zu den Seiten erschwert werden soll, die ihn gezielt suchen. Diese Personengruppe werde aber keine freiwilligen Filter nutzen, weshalb diese Möglichkeit keine Alternative darstelle³¹⁰. Es stimmt zwar, dass User, die es auf die inkriminierten Inhalte abgesehen haben, keine Filter nutzen werden. Allerdings lassen sich solche User durch keine der von der Bezirksregierung Düsseldorf vorgesehenen Sperrmaßnahmen aufhalten oder auch nur wesentlich verlangsamen. In dieser Zielrichtung fehlt es den Sperrungen bereits an der Geeignetheit³¹¹. Es geht aber auch darum, den zufälligen Kontakt mit derartigen Inhalten zu verhindern. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der Einsatz von Filtertechniken gleich geeignet. Er stellt jedoch ein milderes Mittel dar. Folglich ist die Sperrungsverfügung, soweit sie überhaupt geeignet ist, nicht erforderlich.

³⁰⁶ Germann, (o. Fußn. 1), S. 308ff.; Sieber, (o. Fußn. 272), S. 653ff., allgemein zur Funktionsweise von Firewalls: S. 588ff.

³⁰⁷ Vgl. Holznagel/Kussel, (o. Fußn. 115), S. 350; zur Technik bei Filterprogrammen siehe: www.jugendschutz.net.

³⁰⁸ Ausführlich zur Kritik: Köhntopp/Köhntopp/Seeger, (o. Fußn. 248); Schröder, Google filtert, abrufbar unter: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/12948/1.html>.

³⁰⁹ Ebenfalls für den Einsatz freiwilliger Filtertechniken: Tauss, (o. Fußn. 7).

³¹⁰ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 406.

³¹¹ Siehe oben unter C. III. 4. c) bb) (2) (b).

(4) Angemessenheit

Im Rahmen der Angemessenheit ist zu prüfen, ob die Belastung, die das eingesetzte Mittel für die Betroffenen bedeutet, nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg steht³¹². Eine solche Abwägung ist in § 22 III durch die Beschränkung auf zumutbare Maßnahmen ausdrücklich angeordnet³¹³. Dabei sind insbesondere die von der Sperrung beeinträchtigten Grundrechte ebenso zu berücksichtigen wie die Wirksamkeit der Sperrmaßnahmen und der Wert der bedrohten Rechtsgüter³¹⁴.

(a) Die tangierten Grundrechte und anderen Rechtsgüter

Zuerst wird die Auswirkung der Sperrmaßnahmen auf die einzelnen betroffenen Grundrechte untersucht.

(aa) Berufsfreiheit gem. Art. 12 I GG

Bei der Berufsfreiheit handelt es sich um ein Grundrecht mit einem einheitlichen Schutzbereich, der sowohl die Berufswahl als auch die Ausübung des Berufs umfasst. Nach der Drei-Stufen-Theorie muss bei einem Eingriff in die Berufsfreiheit unterschieden werden, ob es sich um eine Berufsausübungsregelung oder um eine objektive oder subjektive Berufszulassungsregelung handelt³¹⁵. Die Sperrungsverfügung schreibt dem Acces-Provider bestimmte Handlungen vor, die seine Berufsausübung betreffen. Daher handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung und damit um einen Eingriff auf der untersten der drei Stufen³¹⁶. Wenn er durch oder aufgrund eines Gesetzes geschieht, dann ist ein Eingriff auf dieser Stufe bereits durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt³¹⁷. Der MDStV ist ein solches Gesetz³¹⁸. Bei den zu schützenden Belangen, z. B. denen des Jugendschutzes, handelt es sich um vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls. Vorbehaltlich der weiteren Abwägung ist das Grundrecht der Berufsfreiheit nicht verletzt.

³¹² Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 207.

³¹³ Stadler, (o. Fußn. 96), Fn. 268.

³¹⁴ Spindler/Volkmann, (o. Fußn. 83), S. 406; Vesting, (o. Fußn. 43), § 18 MDStV, Rn. 41.

³¹⁵ Grundlegend BVerfGE 7, 377ff.; Pieroth/Schlink, (o. Fußn. 132), Rn. 846.

³¹⁶ Der Bez.-Reg. ist hier zuzustimmen, vgl. Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

³¹⁷ BVerfGE 95, 173, 183; Jarass/Pierothe, (o. Fußn. 130), Art. 12, Rn. 36.

³¹⁸ Zur Gesetzesqualität des MDStV siehe C. I. 2.

(bb) Informationsfreiheit gem. Art. 5 I 1 Alt. 2 GG

Als Informationsfreiheit versteht man das gem. Art. 5 I 1 Alt. 2 GG geschützte Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Dieses Recht besteht eigenständig neben der im gleichen Artikel geschützten Meinungsfreiheit³¹⁹. Geschützt wird dadurch das Recht des Grundrechtsträgers, Gegenstand und Quelle, aus der er sich informieren will selbst zu bestimmen³²⁰. Dies bezieht sich sowohl auf Tatsachenbehauptungen als auch auf Meinungen³²¹. Die Quellen müssen nach dem Wortlaut des Art. 5 I 1 Alt. 2 GG frei zugänglich sein. Darunter fallen auch Internet-Angebote, insbesondere solche des World Wide Web, solange sie nur frei zugänglich sind³²². Damit fallen auch die beiden inkriminierten Webseiten in den Schutzbereich. Der Schutz der Informationsfreiheit ist nicht dadurch ausgeschlossen, dass die Angebote rechtswidrig sind. Ebenfalls kann die Sperrungsanordnung als staatliche Maßnahme nicht das Merkmal der allgemeinen Zugänglichkeit ausschließen³²³. Ansonsten könnte der Staat im Widerspruch zur grundrechtlichen Dogmatik den Schutzbereich eines Grundrechts einfachgesetzlich regeln³²⁴. Dies darf aber nicht sein. Daher ist auch ein Zugriff auf die beiden Webseiten grundsätzlich durch die Informationsfreiheit geschützt³²⁵.

Ein Eingriff in den Schutzbereich liegt vor, wenn die Informationsquelle verboten oder ihre Nutzung faktisch verhindert wird³²⁶. Durch die Sperrungsverfügung soll der Zugang zu den beiden Seiten nach dem ausdrücklichen Willen der Bezirksregierung verhindert werden. Somit liegt ein Eingriff in die Informationsfreiheit der Kunden des Access-Providers vor³²⁷.

³¹⁹ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/ders., Das Bonner Grundgesetz, Band I, 4. Auflage, 1999, Art. 5 I und II, Rn. 39.

³²⁰ BVerfG NJW 1970, 235, 236f.

³²¹ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Band I, 1996, Art. 5 I und II, Rn. 57.

³²² Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, 2002, S. 147; Jarass/Pieroth, (o. Fußn. 130), Art. 5, Rn. 16.

³²³ Vgl. BVerfG NJW 1970, 235, 237; Bethge, in: Sachs, GG, 3. Auflage, 2003, Art. 5, Rn. 55.

³²⁴ Greiner, (o. Fußn. 83), S. 623; allgemein dazu Bethge, (o. Fußn. 323), Art. 5, Rn. 57.

³²⁵ A. A. Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 407aE, die über den Umweg, dass die Abrufbarkeit des Inhalts die Strafbarkeit begründet, zu dem Ergebnis kommen, die Strafbarkeit schließe einen Schutz durch die Informationsfreiheit aus.

³²⁶ Starck, (o. Fußn. 319), Rn. 55.

³²⁷ Neumann, Ordnungsrechtliche Sperrungsverfügungen und die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Alt. GG, abrufbar unter:

<http://www.artikel5.de/artikel/sperrunginffreiheit.html>; Stadler, (o. Fußn. 60), S. 346.

Der Access-Provider ist nicht in seinem Grundrecht betroffen, da er nicht selber an dem Kommunikationsvorgang teilnimmt³²⁸.

Die Bezirksregierung weist in der Sperrungsverfügung nur kurz darauf hin, dass es keinen Anspruch der Nutzer auf Empfang unzulässiger Angebote gebe, insbesondere, wenn diese strafbar sind³²⁹. Dies lässt vermuten, dass die Bezirksregierung den Schutzbereich nicht für einschlägig hält und erst gar keine Abwägung im Bezug auf dieses Grundrecht vorgenommen hat³³⁰. Ein solches Vorgehen wäre fehlerhaft und würde zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts führen. Man könnte aber auch der Meinung sein, dass die Behörde nur die Ansicht vertritt, der Eingriff in die Informationsfreiheit der Nutzer sei durch den MDStV in Verbindung mit den einschlägigen Vorschriften des StGB als allgemeine Gesetze oder als Ausprägung des Jugendschutz³³¹ gem. Art. 5 II GG gedeckt.

Auf jeden Fall liegt eine gewichtige Einschränkung vor, die im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist. Die Bescheide der Bezirksregierung Düsseldorf lassen nicht erkennen, dass dies geschehen ist³³².

(cc) Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 III 1 GG

Durch die Sperrungsverfügung könnte auch die Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 III 1 GG tangiert sein. Unter den Adressaten befindet sich nämlich auch mindestens eine Hochschule. Diese sind, obwohl juristische Personen des öffentlichen Rechts, Träger des Grundrechts der Freiheit von Wissenschaft und Lehre³³³. Dieses schützt auch die Forschung als Unterfall der Wissenschaft³³⁴. Die Träger des Grundrechts kommen dadurch in den Genuss eines Abwehrrechts gegen jede Form staatlicher Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse³³⁵.

In diesem Recht könnten sie durch die Sperrungsverfügung beeinträchtigt

³²⁸ Germann, (o. Fußn. 1), S. 444.

³²⁹ Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 11; siehe dazu bereits oben unter C. III. 3. a).

³³⁰ Ebenso Neumann, (o. Fußn. 327).

³³¹ Zur Einschränkung der Informationsfreiheit durch Bestimmungen des Jugendschutzes, vgl. BK-Degenhart, (o. Fußn. 67), Art. 5, Rn. 376ff.

³³² Ebenso Neumann, (o. Fußn. 327); Stadler, (o. Fußn. 60), S. 346.

³³³ BVerfGE 15, 256, 262; E 21, 362, 373f.

³³⁴ Jarass/Pieroth, (o. Fußn. 130), Art. 5, Rn. 95f.

³³⁵ BVerfGE 47, 327, 367.

sein³³⁶. Bei einer Sperrung der Webseiten wäre ein Zugriff auf sie verhindert. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit Themen wie Rechtsradikalismus und rechtsradikaler Propaganda im Internet und deren Wirksamkeit ist ein Zugang zu Originalquellen aber erforderlich. Im Zusammenhang einer wissenschaftlichen Beschäftigung mit diesen Themen kann auf die Originalquellen nicht verzichtet werden.

Die Bezirksregierung Düsseldorf nimmt auf diese spezielle Situation allerdings Rücksicht. Von der Sperrungsverfügung sind die (Fach-)Hochschulen soweit ausgenommen, wie die Nutzung zu Zwecken der Wissenschaft, Forschung und Lehre es erfordert. Soweit die Hochschulen als "normale" Access-Provider und damit in Konkurrenz zu kommerziellen Anbietern, auftreten, bleibt es allerdings bei der Sperrungsanordnung³³⁷.

Es wird daher nicht unzulässig in die Wissenschaftsfreiheit eingegriffen.

(dd) Pressefreiheit gem. Art. 5 I 2 GG

Das oben zur Wissenschaftsfreiheit Gesagte gilt in ähnlichem Umfang auch für die Pressefreiheit. In Art. 5 I 2 GG wird die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet. Dies beinhaltet auch die Beschaffung von Informationen³³⁸. Wurde im Rahmen der Informationsfreiheit noch auf die besondere Bedeutung einer individuellen Information im Gegensatz zur Berichterstattung durch Massenmedien hingewiesen, so ist die Informationsbeschaffung der Presseschaffenden mittels Originalquellen unverzichtbar. Für Träger des Grundrechts der Pressefreiheit fehlen aber Ausnahmeregelungen, wie sie für die Wissenschaftsfreiheit vorhanden sind. Sie sind jedoch in gleichem Maße erforderlich. Wenn sich auch Hersteller der Massenmedien nicht mehr aus erster Hand informieren können, dann ist eine Aufklärung der Bürger gar nicht mehr möglich.

Die Ausnahmeregelungen können in gleicher Weise zeitlich begrenzt werden wie die für die Wissenschaftsfreiheit. Ebenso erscheint es sinnvoll, Ausnahmen für die rein kommerziellen Zwecken dienende Zugangsver-

³³⁶ So Hoeren, (o. Fußn. 6), S. 4.

³³⁷ Mankowski, (o. Fußn. 296), S. 278.

³³⁸ BVerfGE 20, 162, 176; Herzog, in: Maunz/Dürig, Band I, Stand August 2000, Art. 5, Rn. 135; Jarass/Pieroth, (o. Fußn. 130), Art. 5, Rn. 27; Schmidt-Bleibtreu/Klein, (o. Fußn. 69), Art. 5, Rn. 8b.

schaffung zum Internet zu machen³³⁹. Sowohl Sperrungsverfügung als auch Widerspruchsbescheid lassen jedoch keine Überlegung in dieser Richtung erkennen. Die Problematik einer mittelbaren Beeinträchtigung dieser Grundrechtsträger scheint schlicht übersehen worden zu sein. Es ist daher davon auszugehen, dass diese Möglichkeit einer Grundrechtsbeeinträchtigung nicht in die Abwägung eingeflossen ist.

Ohne entsprechende Ausnahmeregelungen liegt ein Verstoß gegen die Pressefreiheit vor.

(ee) Andere Grundrechte und Rechtsgüter

Es sind noch eine Reihe anderer Grundrechte und Rechtsgüter betroffen. So können die Content-Anbieter zumindest für Teile ihres Angebots die Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 I 1 Alt. 1 GG und eventuell die Pressefreiheit des Art. 5 I 2 GG³⁴⁰ in Anspruch nehmen³⁴¹. Zwar würden diese Grundrechte, soweit überhaupt einschlägig, wohl durch die Strafgesetze als allgemeine Gesetze i.S.d. Art. 5 II GG eingeschränkt³⁴², jedoch fehlt in den Entscheidungen der Bezirksregierung Düsseldorf jede Erwägung in dieser Richtung. Die Grundrechte der Content-Provider scheinen im Rahmen der Abwägung nicht berücksichtigt worden zu sein.

Das Gleichheitsgebot des Art. 3 I GG muss ebenfalls berücksichtigt werden. Danach sind Normadressaten gleich zu behandeln, wenn zwischen ihnen keine solchen Unterschiede bestehen, dass eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt wäre³⁴³. Es sollen aber nicht alle in Nordrhein-Westfalen ansässigen Access-Provider zur Sperrung verpflichtet worden sein. Soweit dies tatsächlich der Fall ist, handelt es sich dabei um eine Ungleichbehandlung, die nicht gerechtfertigt ist. Die betroffenen Access-Provider hätten einen klaren Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu ihren Kollegen, die nicht zur Sperrung verpflichtet sind. Ein Grund für die Ungleichbehandlung ist nicht

³³⁹ Einige private Fernsehsender, wie z.B. RTL treten bereits als Access-Provider auf. Ausführlich zu dieser Möglichkeit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten: Libertus, Access-Providing durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, in: ZUM 1999, 889, 892ff.

³⁴⁰ Generell zur Anwendbarkeit der Pressefreiheit auf Angebote im Internet: Bullinger/Mestmäcker, (o. Fußn. 64).

³⁴¹ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 407.

³⁴² Zum StGB als allg. Gesetz i.S.d. Art. 5 II GG siehe: Schulze-Fielitz, (o. Fußn. 321), Art. 5, Rn. 143.

³⁴³ Sog. "neue Formel" st. Rspr. seit BVerfGE 55, 72, 88; Osterloh, in: Dreier, (o. Fußn. 321), Art. 3, Rn. 13.

ersichtlich. Die Bezirksregierung Düsseldorf hat angekündigt, dieses Versäumnis auszugleichen, indem sie auch gegen die restlichen Access-Provider Sperrungsverfügungen erlässt³⁴⁴. Auf eine unterbliebene Verpflichtung zur Sperrung von Anbietern außerhalb der Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf können sich die Adressaten nicht berufen. Der Gleichheitsgrundsatz kann nur innerhalb des konkreten Zuständigkeitsbereiches des Trägers öffentlicher Gewalt gelten³⁴⁵. Die Bezirksregierung ist nicht für Gebiete verantwortlich, für die sie nicht zuständig ist. Daher ist der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt.

Außerdem wurde eine Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung gerügt. Wenn auf Geheiß eines Ministeriums Inhalte gesperrt würden, dann stelle die Regierung nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch Ermittler, Ankläger und Richter³⁴⁶. Das Prinzip der Gewaltenteilung werde aufgebrochen. Dies ist nicht korrekt. Das Prinzip der Gewaltenteilung entstammt Art. 20 II 2 GG und stellt ein tragendes Organisationsprinzip der Verfassung dar³⁴⁷. Es erfordert eine Aufteilung der staatlichen Gewalt in Legislative, Exekutive und Judikative³⁴⁸. Dies ist im vorliegenden Fall gegeben. Die Bezirksregierung führt nur den MDStV aus, den die Landesparlamente erlassen haben. Gegen die darauf basierenden Entscheidungen kann vor einem Verwaltungsgericht geklagt werden. Die Gewaltenteilung ist daher nicht beeinträchtigt.

Problematisch ist hingegen, dass die User nicht gegen die Beeinträchtigung ihrer Informationsfreiheit vorgehen können. Da sie nicht die Adressaten der Sperrungsverfügung sind, werden sie auch nicht über das Inkrafttreten einer solchen Maßnahme informiert. Insbesondere wenn das Beispiel der Bezirksregierung Schule macht wird es angesichts der Vielzahl von nach dem MDStV unzulässigen Angeboten zu einer Reihe von Sperrungen kommen. Da die Webseiten nur als nicht verfügbar angezeigt werden, können die User mangels Wissen nicht dagegen klagen. Es stellt sich hier ein ähnliches Problem wie bei der Anordnung des Art. 10 II 2 GG, dass in Einzelfällen

³⁴⁴ Vgl. Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

³⁴⁵ Für Rechtssetzung: BVerfGE 21, 54, 68; Für Rechtsanwendung: BVerwGE 70, 127, 132.

³⁴⁶ Internet-Zensur in NRW, S. 2f., abrufbar unter: <http://www.ccc.de/censorship/>.

³⁴⁷ BVerfGE 3, 225, 247; Jarass/Pieroth, (o. Fußn. 130), Art. 20, Rn. 23.

³⁴⁸ Sachs, (o. Fußn. 323), Art. 20, Rn. 79.

Bürger, die abgehört wurden, nicht davon informiert werden müssen³⁴⁹. Auch im vorliegenden Fall können User, obwohl ihr Grundrecht auf Informationsfreiheit beeinträchtigt ist, sich nicht dagegen wehren, weshalb eine durch Tatsachen bedingte Einschränkung der Rechtsweggarantie gegeben ist.

Außerdem soll ein Eingriff in das Fernmeldegeheimnis des Art. 10 I GG vorliegen³⁵⁰. Das Fernmeldegeheimnis schützt zwar grundsätzlich auch die Kommunikation im Internet³⁵¹. Art. 10 GG ist aber nicht einschlägig, wenn die Nachricht schon von der Art der Übermittlung her für die Öffentlichkeit bestimmt ist³⁵². Die beiden Webseiten sind im Internet für jeden frei zugänglich. Ihr Inhalt unterfällt daher nicht dem Fernmeldegeheimnis des Art. 10 I GG. Jedoch müssen bei allen von der Bezirksregierung vorgeschlagenen Sperrmaßnahmen die Datenpakete auf ihre URL-, bzw. IP-Adressierung hin untersucht werden. Daher soll zwar nicht der eigentliche Inhalt betroffen sein, wohl aber die näheren Umstände der Kommunikation, die ebenfalls durch Art. 10 I GG geschützt seien³⁵³. Hier wird aber ein wichtiger Punkt übersehen. Die URL- und IP-Adressierung muss aufgrund der technischen Gegebenheiten ohnehin überprüft werden. Router, DNS-Server und Proxy-Server können ihre Funktion gar nicht wahrnehmen, wenn sie nicht wissen, wer mit wem kommunizieren will. Es findet zwangsläufig ein Check der Adressierung der Datenpakete statt³⁵⁴. Durch die Sperrmaßnahmen wird der Eingriff in das Fernmeldegeheimnis nicht verstärkt.

Es können allerdings datenschutzrechtliche Probleme auftreten, wenn User, die auf die inkriminierten Seiten zugreifen wollen, auf die Seite der Bezirksregierung Düsseldorf umgeleitet werden. Diese erhält dadurch Zugriff auf IP-Adressen der anfragenden User³⁵⁵. Durch diese könnte mithilfe der beim Access-Provider gespeicherten Verbindungsdaten auf die Namen und Ad-

³⁴⁹ Zur Kritik an dieser Regelung siehe Hermes, in: Dreier (o. Fußn. 321), Art. 10, Rn. 52ff.; Krüger/Pagenkopf, in: Sachs (o. Fußn. 323), Art. 10, Rn. 46ff.

³⁵⁰ So Greiner, (o. Fußn. 83), S. 623.

³⁵¹ Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, Band I, 5. Auflage, 2000, Art. 10, Rn. 18.

³⁵² Schmitt Glaeser, in: Isensee/Kirchhof, (o. Fußn. 66), VI, § 129, Rn. 61.

³⁵³ So Greiner, (o. Fußn. 83), S. 623.

³⁵⁴ Siehe dazu ausführlich C. III. 4. c) aa).

³⁵⁵ Vgl. Köhntopp/Köhntopp, (o. Fußn. 227), S. 250f.; zur datenschutzrechtlichen Beurteilung der IP-Adressen selber s. Hobert, Datenschutz und Datensicherheit im Internet, 2. Auflage, 2000, zugl. jur. Diss. Universität Marburg, S. 50ff.

ressen der User geschlossen werden³⁵⁶. Die Bezirksregierung könnte so genau überprüfen, wer wann auf die beiden gesperrten Webseiten zugreifen wollte. Allerdings liegen für ein solches Vorgehen oder auch nur eine solche Absicht noch keine Hinweise vor³⁵⁷.

Bei einer Ausweitung der Sperrmaßnahmen kommt es außerdem zu einer Beeinträchtigung des gesamten Datenverkehrs. Ferner sind die nachteiligen Auswirkungen auf die Entwicklung des e-commerce und damit auf den gesamten Waren- und Dienstleistungsverkehr noch nicht einmal abschätzbar³⁵⁸. Hingegen muss das Betreiben einer technischen Infrastruktur zur Nachrichtenübermittlung als sozial nützlich gewürdigt werden³⁵⁹.

Die meisten dieser Erwägungen finden sich in den Bescheiden der Bezirksregierung nicht wieder. Sie scheinen nicht berücksichtigt worden zu sein.

(ff) Zusammenfassung

Es liegt eine massive Beeinträchtigung der Informationsfreiheit der User vor, die die Internetzugänge der zur Sperrung verpflichteten Access-Provider benutzen. Diese ist in der Sperrungsverfügung nicht angemessen gewürdigt worden. Außerdem fehlen Ausnahmeregelungen für Recherchen im Rahmen der Pressefreiheit, wie sie für die Hochschulen bestehen. Ferner liegen eine Beeinträchtigung der Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG und datenschutzrechtliche Probleme vor, außerdem eine Beeinträchtigung des gesamten Datenverkehrs und nachteilige Auswirkungen auf den e-commerce.

(b) Die bedrohten Rechtsgüter

Dem stehen die Rechtsgüter gegenüber, die durch die inkriminierten Webseiten bedroht werden. Sie sollen durch die Sperrung geschützt werden. Dabei handelt es sich um den Jugendschutz und die Würde der durch die Webseiten angegriffenen Bevölkerungsgruppen. Außerdem soll die öffentliche Sicherheit geschützt werden, indem man die Begehung der durch Webseiten begangenen Straftaten unterbindet. Die zu sperrenden Webseiten verwirkli-

³⁵⁶ Vgl. Köhntopp/Köhntopp, a.a.O.

³⁵⁷ Siehe zu dieser Problematik: "QSC sperrt bundesweit Nazi-Seiten", (o. Fußn. 41).

³⁵⁸ Vgl. Pressemitteilung des Verbands der deutschen Internetwirtschaft (eco) vom 5. 12. 2001, (o. Fußn. 9).

³⁵⁹ So schon das Reichsgericht zum Fernsprechverkehr, vgl. RGZ 141, 420, 426.

chen die Straftatbestände der §§ 80, 80a, 130, 130a StGB. Schutzgüter dieser Straftatbestände sind z.B. der öffentliche Friede³⁶⁰ oder die Verhinderung einer Staatsgefährdung³⁶¹. Dabei handelt es sich um gewichtige Rechtsgüter. Es ist aber fraglich, inwieweit die Begehung dieser Straftaten durch eine Sperrung des Zugriffs verhindert wird. Wie bereits gezeigt, werden die strafbaren Inhalte durch Sperrungen, wie sie die Bezirksregierung angeordnet hat, nicht beseitigt. Sie stehen immer noch im Internet. Lediglich für einige Nutzer, nämlich die, die bei einem Access-Provider aus Nordrhein-Westfalen sind, wird ein Zugriff auf diese Seiten erschwert. Die Straftaten werden aber weiter begangen.

Außerdem beruft sich die Bezirksregierung Düsseldorf darauf, eine abstrakte Gefahr für Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechte abwehren zu wollen³⁶².

(c) Abwägung

Im Rahmen der eigentlichen Abwägung müssen zunächst die tangierten Rechtsgüter verglichen werden. Dabei muss insbesondere auf die Schwere des drohenden Übels eingegangen werden, was eine Gegenüberstellung von Gefährdungs- und Rettungswahrscheinlichkeit erfordert³⁶³.

Es bestehen Zweifel daran, ob eine Begehung der Straftaten überhaupt unterbunden wird, indem man einigen Internetnutzern den Zugang zu diesen Seiten erschwert. Wenn man den Sperrmaßnahmen aber eine Effektivität unterstellt, so wären zumindest die Auswirkungen dieser Straftaten auf Deutschland vermindert. Es stellt sich dann die Frage, warum die Bezirksregierung Düsseldorf ausgerechnet diese beiden Seiten ausgesucht hat. In der Sperrungsverfügung findet sich eine ausführliche Aufzählung der rechtsradikalen Straftaten aus dem Verfassungsschutzbericht des Jahres 2000³⁶⁴. Es wird aber nicht erklärt, welche Bedeutung die gesperrten Seiten in dieser Hinsicht haben sollen. Auf die Seite stormfront.org finden sich im Verfassungsschutzbericht gar keine Hinweise. Gary Lauck wird hingegen erwähnt. Es wird aber nur darauf hingewiesen, dass er in Deutschland keine

³⁶⁰ Lenckner, in: Schönke/Schröder, StGB, 26. Auflage, 2001, § 130, Rn. 1a.

³⁶¹ Stree/Sternberg-Lieben, in: Schönke/Schröder, (o. Fußn. 360), § 86a, Rn. 1.

³⁶² Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 8f.

³⁶³ Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 408.

³⁶⁴ Sperrungsverfügung, (o. Fußn. 14), S. 8f.

starke Anhängerschaft habe und seine Aktionen sogar innerhalb der rechts-extremen Szene ignoriert werden³⁶⁵. Ein Blick auf seine Webseite erklärt dies. Er wirkt wie ein Schrebergärtner in einem geschmacklosen Faschingskostüm. Auf seiner Seite, die zweifellos strafbare Inhalte hat³⁶⁶, werden z.B. NS-Logos und Klingeltöne für Handys angeboten. Außerdem gibt es Reihen zur Aktfotographie im Dritten Reich und die "Marschmusik der Woche". Die Liste seiner Vorbilder (z.B. Friedrich Nietzsche, wobei bezweifelt werden darf, dass er ihn je gelesen hat³⁶⁷ und der homosexuelle Neonazi-Führer Michael Kühnen, der 1991 an AIDS verstarb, was Lauck natürlich verschweigt) rundet den grotesken Eindruck ab. Die Gefährlichkeit dieser Angebote für den demokratischen Rechtsstaat darf, trotz Strafbarkeit, bezweifelt werden. Wenn man es nicht besser wüsste, könnte man die Seite sogar für eine Parodie halten. Damit sollen die Gefahren, die von derartigen Seiten im allgemeinen und von den beiden zu sperrenden im besonderen ausgehen, nicht verharmlost werden. Die Bezirksregierung Düsseldorf bleibt aber die Erklärung dafür schuldig, warum sie gerade diese beiden Seiten ausgesucht hat. Gerade Seiten wie diese eignen sich aufgrund ihrer dilettantischen Form hervorragend dazu, die Fehler und Verirrungen des Nationalsozialismus aufzuzeigen³⁶⁸.

Die Bedeutung der Webseite könnte sich ironischerweise gerade durch die Sperrungsverfügung und die dadurch entbrannte Diskussion ändern. So hat Gary Lauck stolz verkündet, dass sich die Zahl der Zugriffe auf seine Seite nach dem Beginn der Diskussion stark erhöht hat³⁶⁹. Dabei handelt es sich nicht um einen Zufall. Die Erfahrung zeigt, dass Webseiten, die gesperrt werden sollen, wegen der öffentlichen Diskussion regelmäßig einen starken Zulauf bekommen³⁷⁰. In Verbindung mit der leichten Umgehbarkeit wirken Sperrungsanordnungen daher mitunter sogar kontraproduktiv.

Dem stehen die durch die Sperrungsverfügung beeinträchtigten Rechtsgüter und Grundrechte gegenüber, wobei die Informationsfreiheit eine herausra-

³⁶⁵ Verfassungsschutzbericht 2001, S. 126.

³⁶⁶ Siehe dazu C. III. 2. d).

³⁶⁷ [Antisemitismus:] "Dummheit" - "Krankheit" - "Infektion" - "Benebelung des deutschen Geistes und Gewissens" - "Name der 'Schlechtweggekommenen'" - "die antisemitischen Schreihälse des Landes verweisen", Nietzsche, *Jenseits von Gut und Böse*, 1886.

³⁶⁸ So auch die Stellungnahme von FITUG, (o. Fußn. 12), S. 2.

³⁶⁹ Auf 3 Millionen innerhalb eines Monats, so Tauss, (o. Fußn. 7).

³⁷⁰ Sieber, (o. Fußn. 90), Rn. 192ff. mit weiteren Beispielen.

gende Rolle einnimmt. Diesen muss mit einer umfangreichen Abwägung im Rahmen der Wechselwirkungslehre Rechnung getragen werden. Diese besagt, dass die Grundrechtsbeschränkung ihrerseits im Lichte des beschränkten Grundrechts auszulegen ist, wobei dessen besonderer Wertgehalt berücksichtigen werden muss³⁷¹. Im vorliegenden Fall hätte die Bedeutung einer gut informierten Öffentlichkeit für ein demokratisches Gemeinwesen besonders berücksichtigt werden müssen. Dabei kann nicht einfach auf eine Unterrichtung aus zweiter Hand über die Massenmedien verwiesen werden. Die individuelle Information bildet ein wichtiges Korrektiv zu dieser Form der Information³⁷² und ist gerade bei Internet-Angeboten besonders einfach, weshalb davon auszugehen ist, dass viele Bürger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Ferner bedürfen Einschränkungen der Grundrechte des Art. 5 I GG gerade bei politischen Auseinandersetzungen einer besonders sorgfältigen Begründung³⁷³.

Die Begründung der Sperrungsverfügung lässt nicht erkennen, dass eine solche Abwägung vorgenommen wurde. Wäre dies geschehen, so hätte die Möglichkeit einer Sperrung der IPs im Router von vorneherein ausgeschlossen werden müssen. Da diese sogar tausende von legalen Angeboten betrifft³⁷⁴, ist keine Abwägung denkbar, deren Ergebnis die Zulässigkeit einer solchen Sperrmaßnahme sein soll³⁷⁵.

Auch die anderen Sperrmaßnahmen müssen als nicht angemessen betrachtet werden. Angesichts der doch eher geringen Bedrohung, die von den Webseiten ausgeht und der noch geringeren Wahrscheinlichkeit, dass die angeordneten Sperrmaßnahmen User effektiv von der Nutzung der Seiten abhalten können, überwiegt die Bedeutung der durch die Sperrungen betroffenen Rechtsgüter.

Es bestehen so gut wie keine "Rettungschancen" für die bedrohten Rechtsgüter. Demgegenüber sind die Signale, die von einer solchen symbolischen Sperrung ausgehen, verheerend und ihre tatsächliche Wirkung eher kontraproduktiv. Daher führt die Abwägung zu dem Ergebnis, dass die Sperrungsverfügung insgesamt unangemessen ist.

³⁷¹ BVerfG NJW 1970, 235, 236; Schulze-Fielitz, (o. Fußn. 321), Rn. 126.

³⁷² Starck, (o. Fußn. 319), Rn. 43.

³⁷³ Schulze-Fielitz, (o. Fußn. 321), Rn. 130.

³⁷⁴ Siehe dazu oben unter C. III. 4. c) aa) (4).

³⁷⁵ Kritisch dazu auch der Generalbundesanwalt, (o. Fußn. 255), S. 96.

bb) Zwischenergebnis

Die von der Bezirksregierung Düsseldorf ausgewählten Sperrmaßnahmen entsprechen nicht dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Sie sind daher rechtswidrig. Die Vollsperrung mittels der IP-Sperrung betrifft eine Reihe legaler Angebote. Der durch sie bedingte Eingriff in die Informationsfreiheit des Art. 5 I 1 Alt. 2 GG ist nicht verhältnismäßig. Er steht in keinem angemessenen Verhältnis zu der Bedrohung, die von den Webseiten ausgeht und der Wahrscheinlichkeit der Verhinderung des Zugangs zu ihr. Die beiden anderen Sperrmöglichkeiten, mittels DNS- bzw. Proxy-Server, sind zu einfach zu umgehen. Sie sind nicht geeignet, Strukturen der rechtsextremen Szene ernsthaft zu behindern oder User zu stören, die gezielt auf die beiden Seiten zugreifen wollen. Sie sind nicht erforderlich, um einen zufälligen Kontakt mit den Seiten zu verhindern. Hier bietet sich die freiwillige Nutzung von Filterprogrammen als milderes aber gleich geeignetes Mittel an. Außerdem sind auch sie als nicht angemessen anzusehen.

Daher sind die Sperrmaßnahmen insgesamt unverhältnismäßig³⁷⁶.

e) Ermessensfehler

Bei einem Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist die Ermessensentscheidung fehlerhaft³⁷⁷. Es liegt eine Ermessensüberschreitung vor. Da die angeordnete Maßnahme rechtswidrig ist, liegt sie nicht innerhalb des vom Gesetz vorgesehenen Rahmens. Die Behörde hat daher ein Mittel ausgewählt, welches ihr nicht zur Verfügung stand.

Ferner ist die Abwägung fehlerhaft. Die Bezirksregierung Düsseldorf hat weder alle relevanten Grundrechte und Rechtsgüter mit einbezogen, noch hat sie die einbezogenen, wie z.B. die Informationsfreiheit, angemessen gewürdigt. Daher liegt zusätzlich ein Ermessensfehlergebrauch vor³⁷⁸.

Die Sperrungsanordnung ist somit im Hinblick auf das Auswahlermessen ermessensfehlerhaft.

³⁷⁶ So im Ergebnis auch Stadler, (o. Fußn. 60), S. 346; ders., (o. Fußn. 96), Rn. 138; Tauss, (o. Fußn. 7).

³⁷⁷ Maurer, (o. Fußn. 26), § 7, Rn. 23.

³⁷⁸ Vgl. Maurer, (o. Fußn. 26), § 7, Rn. 22.

IV. Ergebnis

Die Sperrungsverfügung ist rechtswidrig. Sie beruht mit dem MDStV auf der falschen Rechtsgrundlage, da dieser nicht auf reine Access-Provider anwendbar ist. Dies allein macht allerdings noch nicht die Rechtswidrigkeit aus. Eine andere Rechtsgrundlage könnte das Vorgehen der Bezirksregierung Düsseldorf trotzdem rechtfertigen. Bei einem Rückgriff auf die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze würde der Behörde jedoch ein Entschließungsermessen zustehen. Da sie vom MDStV als Rechtsgrundlage ausging, hat sie ein solches Ermessen aber nicht ausgeübt. Daher liegt ein Ermessensausfall vor.

Die Verfügung muss außerdem auch als unverhältnismäßig angesehen werden. Die Sperrmaßnahmen sind zu leicht zu umgehen, um ein ernsthaftes Hindernis für User darzustellen, die es auf derartige Inhalte abgesehen haben. Sie sind nicht erforderlich, um eine zufällige Kontaktaufnahme zu verhindern. Dies können freiwillig eingesetzte Filter als milderer Mittel ebenso gut. Insgesamt müssen alle drei Maßnahmen als nicht angemessen betrachtet werden, wenn man die Rettungswahrscheinlichkeit mit der Gefährdungswahrscheinlichkeit abwägt und dabei der besonderen Bedeutung der beeinträchtigten Rechtsgüter und Grundrechte Rechnung trägt, was die Bezirksregierung Düsseldorf nicht getan hat. Deshalb sind die Maßnahmen auch in mehrfacher Hinsicht ermessensfehlerhaft. Es liegt sowohl eine Ermessensüberschreitung durch Wahl eines unverhältnismäßigen Mittels als auch ein Ermessens Fehlgebrauch vor, weil die Bezirksregierung Düsseldorf bei der Abwägung Grundrechte nicht berücksichtigt und ihnen zu wenig Gewicht beigemessen hat.

Da das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ohne Ausnahme bei allen staatlichen Maßnahmen zu beachten ist, kann die Sperrungsverfügung auch dann keinen Bestand haben, wenn sie auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt wird.

Dies sagt aber noch nichts über den Erfolg einer verwaltungsgerichtlichen Klage aus. Aus Platzgründen und da die näheren Umstände einer Klage nicht bekannt sind, wurde auf Ausführungen zur Zulässigkeit einer Anfechtungsklage gem. § 42 I VwGO verzichtet. Die gem. § 113 I 1 VwGO erforderliche Verletzung eigener Rechte des Klägers ist aber in jedem Fall gege-

ben. Eingriffe in die Rechtssphäre des Bürgers verletzen dessen Rechte in jedem Fall, wenn bei der Entscheidung über den Eingriff gegen die Grundsätze verstoßen wurde, die für die Ausübung des Ermessens gelten³⁷⁹. Da gegen diese Grundsätze verstoßen wurde³⁸⁰, liegt eine Verletzung eigener Rechte vor.

Wenn die Sperrungsverfügung aufgehoben wird, so enthielte das Urteil gleichzeitig ein Verbot an die Behörde bei gleicher Sach- und Rechtslage einen inhaltsgleichen Verwaltungsakt zu erlassen³⁸¹. Dies würde bedeuten, dass die Bezirksregierung Düsseldorf auch nicht anordnen darf, ähnliche Seiten zu sperren, wenn die von ihnen ausgehende Beeinträchtigung der öffentlichen Belange nicht erheblich schwerer wäre.

D. Anhang – Ausgleichsansprüche der Access-Provider

Im Anhang soll noch auf ein weiteres Thema eingegangen werden, das nicht unmittelbar zur Frage der Rechtmäßigkeit der Sperrungsanordnungen gehört, aber verstärkt in die Diskussion eingebracht wurde. Es geht um die Frage, ob den Access-Provider als Nichtstörern Ausgleichsansprüche zustehen oder nicht.

Grundsätzlich steht Personen, die im Wege des polizeirechtlichen Notstands als Nichtstörer in Anspruch genommen werden, ein gesetzlich geregelter Anspruch auf eine angemessene Entschädigung zu³⁸². Im MDStV findet sich kein solcher Anspruch. Wenn man mit der h. M. den MDStV als Rechtsgrundlage für einschlägig hält, ist eine unmittelbare Anwendung der Entschädigungsregeln der Polizeigesetze nicht möglich³⁸³. Daher wird vielfach eine analoge Anwendung der polizeirechtlichen Entschädigungsregeln vorgeschlagen³⁸⁴. Die Bezirksregierung Düsseldorf scheint dies auch bemerkt zu haben und geht im Widerspruchsbescheid daher davon aus, dass es sich bei den Access-Providern um Zustandsstörer handelt. Sie begründet dies damit, dass die Access-Provider durch die Kenntniserlangung von den

³⁷⁹ Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 74.

³⁸⁰ Siehe oben unter C. III. 4. d).

³⁸¹ Vgl. BVerwGE 14, 359, 361f.; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage, 2003, § 113, Rn. 13.

³⁸² Vgl. z.B. §§ 39-43 NWOBG; §§ 80-86 NGefAG; ausführlich zum Entschädigungsanspruch des Nichtstörers: Schenke, (o. Fußn. 29), Rn. 344ff.

³⁸³ Stadler, (o. Fußn. 60), S. 347.

³⁸⁴ Siehe nur Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 140.

beiden zu sperrenden Webseiten nicht mehr als Nicht-Verantwortliche zu betrachten seien³⁸⁵. Wenn dies wirklich so wäre, dann wären Access-Provider nie Nicht-Verantwortliche, da es im Internet immer Seiten gibt, die nach dem deutschen Recht als illegal betrachtet werden müssen. Wenn man die Ansicht der Bezirksregierung Düsseldorf zugrunde legt, kann es dabei nicht auf die Kenntnis konkreter Seiten ankommen. Solange es illegale Seiten gibt, zu denen der Zugang vermittelt wird, müssten die Access-Provider Störer i.S.d. Polizeigesetze sein. Die Frage, wer Störer ist, wird nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung entschieden. Danach ist Störer, wer bei wertender Betrachtung die Gefahrengrenze überschritten und damit die unmittelbare Ursache für den Eintritt der Gefahr gesetzt hat³⁸⁶. Die Access-Provider stellen aber nur die Leitung zur Verfügung und haben auch dann keinen Einfluss auf den Inhalt, wenn sie ihn zum cachen kurzfristig zwischenspeichern. Die Störung geht aber gerade vom Inhalt aus und nicht von der Leitung³⁸⁷. Der Zustand der Leitung ist für sich gesehen nicht gefährlich³⁸⁸. Die Access-Provider sind daher als Nicht-Verantwortliche im Sinne des Polizeirechts zu qualifizieren³⁸⁹.

Für die Annahme einer Analogie ist aber nicht nur eine vergleichbare Interessenlage sondern vor allem eine planwidrige Regelungslücke erforderlich³⁹⁰. Ob eine solche vorliegt, erscheint fraglich, da es den Ländern ohne weiteres möglich gewesen wäre, im MDSStV, der diese Fragen abschließend regeln soll, eine Entschädigungspflicht zugunsten der Access-Provider aufzunehmen. Daher wird sogar vertreten, das Nichtvorliegen einer solchen Regelung als deutliche Verneinung eines Anspruchs zu sehen und diese Entscheidung auf die gleiche Frage bei der Sperrung von Telediensten zu übertragen, bei der ja nach den allgemeinen Polizeigesetzen vorgegangen werden muss³⁹¹. Dies erscheint jedoch unmöglich, da der Staat sich nicht

³⁸⁵ Widerspruchsbescheid, (o. Fußn. 17).

³⁸⁶ OVG Münster NVwZ 1985, 355, 356.

³⁸⁷ Zimmermann, (o. Fußn. 134), S. 3149.

³⁸⁸ Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 403.

³⁸⁹ Ebenso Hornig, (o. Fußn. 2), S. 856; Kuch, (o. Fußn. 77), S. 229; Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 403f.; Stadler, (o. Fußn. 60), S. 346; Wimmer, (o. Fußn. 81), S. 441; für Teledienste: Zimmermann, (o. Fußn. 134), S. 3149.

³⁹⁰ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage, 1995, S. 202ff.

³⁹¹ So Zimmermann, (o. Fußn. 134), Fn. 46; für die Anwendung der gesetzlichen Regeln bei der Sperrung von Telediensten: Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 405.

einfach vor einer Entschädigungspflicht schützen kann, indem er keine Regeln für ihre Ausgestaltung erlässt³⁹².

Es wurde daher vorgeschlagen, den Access-Providern Ansprüche aus dem verfassungsgewohnheitsrechtlich anerkannten Institut der Aufopferung zukommen zu lassen³⁹³. Dies erscheint auf den ersten Blick sinnvoll, da die gesetzlichen Entschädigungsregeln für Notstandspflichtige aus den Polizeigesetzen Ausformungen dieses Aufopferungsgedankens sind³⁹⁴. Der Aufopferungsanspruch entstammt den §§ 74, 75 der Einleitung zum allgemeinen preußischen Landrecht. Er gewährt allerdings nur Ersatz für hoheitliche Eingriffe in nichtvermögenswerte Rechtsgüter³⁹⁵. Im vorliegenden Sachverhalt kann er daher nicht angewendet werden. Ein Ersatzanspruch hängt somit an der analogen Anwendbarkeit der gesetzlichen Entschädigungsregeln. Da die Sperrungsverfügung aber rechtswidrig ist, werden die Access-Provider sie nicht befolgen müssen. Somit entsteht ihnen auch kein Schaden.

E. Stellungnahme

"The interest in encouraging freedom of expression in a democratic society outweighs any theoretical but unproven benefit of censorship."

- U. S. Supreme Court, 26. Juni 1997.

"Zensur!" gellt Anfang 2002 ein Aufschrei durch das Netz. Was war geschehen? Die Bezirksregierung Düsseldorf hatte Access-Provider verpflichtet, zwei rechtsradikale Webseiten zu sperren. Diese Seiten gehörten weder zu den wichtigsten noch zu den bekanntesten und mit Sicherheit nicht zu den intelligentesten. Durch die Sperrung steigt der Grad ihrer Bekanntheit jedoch sprunghaft an und es setzt eine öffentliche Diskussion ein. Innerhalb kürzester Zeit hat sich die Gegenseite formiert: Vertreten durch selbsternannte Stellvertreter, wie www.odem.org, www.netzzensur.de und den Chaos Computer Club (www.ccc.de/censorship) rebelliert die Net-Community. Dabei wird fast unter Ausschluss der Öffentlichkeit ein Streit

³⁹² Friauf, (o. Fußn. 163), Rn. 198; Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 405.

³⁹³ So z.B. Spindler/Volkman, (o. Fußn. 83), S. 405; Stadler, (o. Fußn. 96), Rn. 140.

³⁹⁴ Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Auflage, 1998, S. 396f.

³⁹⁵ Ossenbühl, (o. Fußn. 394), S. 131.

ausgetragen, bei dem es um Grundsätzliches, ja fast schon um Glaubensfragen geht. Und wie so oft, wenn dies geschieht, rückt der eigentliche Fall in den Hintergrund. Schon bald geht es nur noch um die Frage, ob man für Zensur ist (so sagt die Net-Community über die Bezirksregierung Düsseldorf) oder für die Rechtsradikalen (so sagt die Bezirksregierung Düsseldorf über die Gegner der Sperrungsverfügung). Weil jeder für sich in Anspruch nimmt, für die gute Sache zu kämpfen, ist natürlich auch alles erlaubt. Um der eigenen Meinung zum Durchbruch zu verhelfen, kreierte die Bezirksregierung Düsseldorf ein Szenario, als wenn die Demokratie kurz vor der Ablösung durch rechtsradikale Web-Seiten Betreiber steht. Um dies zu verhindern darf dann auch die Effektivität der eigenen Maßnahme schön gerechnet werden. Die Gegner (die Net-Community wohlgermerkt und nicht die Rechtsradikalen) werden als Technokraten bezeichnet³⁹⁶, und der Regierungspräsident selbst versteigt sich zu der Aussage, er habe Angst vor einer Welt, in der diese Leute das Sagen hätten³⁹⁷. Wird darauf hingewiesen, dass sich solche Methoden der Internet-Sperrung bisher ausschließlich in Ländern finden lassen, von denen man nichts über den Umgang mit dem mündigen Bürger lernen könne (z.B. China, Singapur, Saudi-Arabien)³⁹⁸, so wird den Kritikern einfach eine "Unschärfe im Differenzierungsvermögen" bescheinigt³⁹⁹. Wer immer noch zu kritisch berichtet, den versucht man mit zivilrechtlichen Klagen auf Gegendarstellung einzuschüchtern⁴⁰⁰. Im Kampf gegen den Rechtsradikalismus ist man schließlich im Recht, und dann scheint alles erlaubt zu sein.

Aber auch die Gegenseite verliert im Eifer des Gefechts des Öfteren den Überblick und tut so, als werde es wieder einmal "1984", weil zwei Seiten mit rechtsradikaler Propaganda gesperrt werden sollen. So wird der Bezirksregierung Düsseldorf wahlweise eine "Blockwart-Manier"⁴⁰¹ unterstellt,

³⁹⁶ Grundsatzklärung, (o. Fußn. 76).

³⁹⁷ Zitiert nach Dambeck, (o. Fußn. 20), S. 56.

³⁹⁸ Ironischerweise meint aber China in punkto Internetzensur von den westlichen Demokratien lernen zu können, siehe die Meldung im Heise-News-Ticker: "China: Der Westen hat die besseren Internet-Regulierer", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-22.10.02-000/>.

³⁹⁹ Grundsatzklärung, (o. Fußn. 76).

⁴⁰⁰ "Bezirksregierung Düsseldorf droht Heise-Verlag mit Klage", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-05.09.02-007/>.

⁴⁰¹ Stellungnahme von Odem.org zur Sperrungsverfügung der Bezirksregierung Düsseldorf, S. 4, als .pdf abrufbar unter: <http://odem.org/informationsfreiheit/Hintergrund-Internet-Zensur.pdf>.

oder sie wird in die Nähe der Rechtsradikalen gerückt⁴⁰². Andreas Müller-Maguhn (ICANN) meint einen "fast nationalistischen Ansatz" erkennen zu können⁴⁰³. Auch vor reinem Aktionismus macht man nicht halt: So streicht der Suchmaschinenbetreiber Acoon am Tag nach Erlass der Sperrungsverfügung aus Protest sämtliche nrw.de-Einträge aus seinem Index⁴⁰⁴, und Alvar Freude ([Odem.org](http://www.odem.org)) stellt eine Strafanzeige gegen den Düsseldorfer Regierungspräsidenten Büssow⁴⁰⁵.

Dabei gewinnt man insbesondere bei der Bezirksregierung Düsseldorf den Eindruck, dass es nicht mehr um die Lösung eines gesellschaftlichen Problems sondern nur um die Verteidigung der eigenen Position geht. Deshalb wird immer wieder betont, wie gefährlich und verabscheuungswürdig rechtsradikale Seiten insgesamt und die zu sperrenden insbesondere sind. Dass die Gesamtzahl der rechtsradikalen Webseiten sinkt (von 1.300 im Jahre 2001 auf 900 im ersten Halbjahr 2002⁴⁰⁶), wird verschwiegen.

Gebetsmühlenartig wird dabei immer und immer wieder der gleiche Satz vorgebracht: "Das Internet ist kein rechtsfreier Raum mehr"⁴⁰⁷. Der Bezirksregierung Düsseldorf und sämtlichen von ihr ins Feld geschickten Rechtsexperten ist darin zuzustimmen, dass online die gleichen Regeln gelten müssen wie offline. Es geht auch nicht darum, sämtliche Unsitten hinzunehmen, die sich im Internet herausbilden⁴⁰⁸. Es müssen aber gewisse technische Realitäten akzeptiert werden. Die Tatsache, dass etwas unzulässig ist, heißt nicht automatisch, dass man es auch verhindern kann. Das Internet unterscheidet sich fundamental von allen Möglichkeiten der Nachrichtenverbreitung, die wir bisher kannten. Nie zuvor in der Geschichte der Menschheit war es derartig einfach, selber Informationen herzustellen und sie gleichzeitig überall auf der Welt verfügbar zu machen. Nie zuvor waren Eingriffe in die Strukturen der Informationsverbreitung mit negativen Folgen für alle

⁴⁰² Stellungnahme FITUG e. V., (o. Fußn. 12), S. 2 aE.

⁴⁰³ Kleinz, Gesellschaftlicher Dialog oder Pistole auf der Brust?, abrufbar unter: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/konf/13273/1.html>.

⁴⁰⁴ "Sperrung paradox: Suchmaschine bannt nrw.de", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/ecp-09.02.02-000/>.

⁴⁰⁵ Anzeige abrufbar unter: <http://www.odem.org/zensur/anzeige/anzeige.html>. Die Ermittlungsverfahren wurden inzwischen zum Großteil eingestellt, siehe "Ermittlungsverfahren wegen Website-Sperrung eingestellt", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/wst-07.03.02-002/>.

⁴⁰⁶ Kleinz, (o. Fußn. 403).

⁴⁰⁷ Dambeck, (o. Fußn. 20), S. 56.

⁴⁰⁸ Ebenso Hornig, (o. Fußn. 2), S. 854; Ladeur, (o. Fußn. 202), S. 376.

Nutzer dieser Struktur verbunden. Die Bezirksregierung Düsseldorf weigert sich noch beharrlich, sich diesen Tatsachen zu stellen. Dabei fällt auf, dass die juristischen Befürworter von Sperrungsverfügungen diejenigen sind, die sich nicht detailliert mit der Technik auseinandergesetzt haben, die ihr zugrunde liegen soll⁴⁰⁹.

Gleiches gilt für den gesamten MDStV. Auch er setzt sich weder mit den Möglichkeiten noch den Folgen solcher Sperrungen auseinander. Im Stile traditionellen Ordnungsrechts konzipiert, unterscheidet er sich nicht von den bisherigen Pressegesetzen. Damit entspricht er jedoch nicht der Komplexität des Regelungsgegenstandes⁴¹⁰. Die Analogie zum traditionellen Presserecht mit einer "top-down"-Regulierung lässt sich eben nicht ohne weiteres ziehen⁴¹¹.

Welche Möglichkeiten bestehen dann, Hate-Sites und ähnlichem im Internet Einhalt zu gebieten? Zum einen muss konsequent gegen die deutschen Content-Provider vorgegangen werden. Diese mögen zwar falsche Adressen angeben, aber die e-mail-Adressen müssen für sie benutzbar sein, da sie ansonsten keine Möglichkeit hätten, mit ihrem Host-Provider in Kontakt zu bleiben. So könnte man darüber mit ihnen Kontakt aufnehmen und dann ihre IP-Adresse herausfinden. Über diese wäre es dann möglich, bei ihren Access-Providern gem. § 90 TKG die wirklichen Namen und Adressen in Erfahrung zu bringen. Diese Vorgehensweise wird bei anderen missliebigen Inhalten im Internet bereits praktiziert⁴¹².

Neben diesem traditionellen Vorgehen muss versucht werden, die Selbstregulierungskräfte des Internets zu stärken⁴¹³. Die Behauptung, dass die Selbstregulierung versagt habe, weil sie nicht überall funktioniere, hilft nicht weiter⁴¹⁴. Durch die Beobachtung der Verhaltensmuster der User und der sog. Netiquette müssen neue "netzwerkgerechte" Regeln erst gefunden

⁴⁰⁹ Siehe die Arbeiten von Greiner, (o. Fußn. 83); Mankowski, (o. Fußn. 296); Spindler/Volkmann, (o. Fußn. 83); Wellkamp, (o. Fußn. 271).

⁴¹⁰ Vesting, (o. Fußn. 43), § 18, Rn. 53.

⁴¹¹ Hornig, (o. Fußn. 2), S. 847.

⁴¹² "Rechner wegen Satire im Web beschlagnahmt", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-14.11.02-011/>.

⁴¹³ Ebenso die Stellungnahme der Initiative D21, abrufbar unter: <http://www.initiaved21.de/home.php3?nav=ssi&teaser=ssi&text=ssi/show.php3&id=313&currPage=¶ms=recent%3D1%26type%3D7>.

⁴¹⁴ So aber Mankowski, zitiert nach Dambeck, (o. Fußn. 296), S. 56.

werden⁴¹⁵. Daneben müssen gegen rechtsradikale Propaganda die wirksamsten Waffen eingesetzt werden, die die Demokratie kennt: Information und Aufklärung. Die durch Verbote und erst recht durch hilflose Verbotsversuche wie den vorliegenden entstehende Mystifizierung stellt ein größeres Problem dar als die Argumentationen und die rhetorischen Fähigkeiten der Rechtsradikalen. Die Demokratie muss den Kampf der Argumente aufnehmen und ihre Überlegenheit darin beweisen.

Die Alternative dazu, weiterhin ausschließlich auf Verbote und Verfolgung zu setzen, wäre nur bei einer Umgestaltung des Internets möglich. Da bei der derzeitigen Struktur keine effektiven Sperrungen möglich sind⁴¹⁶, müsste das Internet von Grund auf verändert werden. Die Teilnehmer im Netz müssten immer identifizierbar sein. Es dürften nur ausdrücklich freigegebene Datenformate und Protokolle verwendet werden, und sämtliche kryptographischen Verfahren müssten verboten werden. Außerdem müsste man die Aktivitäten der Nutzer durchgängig protokollieren⁴¹⁷. Abgesehen davon, dass ein solches Netzwerk einem demokratischen Rechtsstaat nicht gut zu Gesicht stünde⁴¹⁸, hat es auch andere Nachteile. Das Internet in seiner jetzigen Form gewinnt seine enorme Beliebtheit gerade aus der Tatsache, dass es auch in technischer Hinsicht nicht reguliert ist. Damit ist nicht die Möglichkeit von Gesetzesverstößen gemeint, sondern dass es nicht auf bestimmte Techniken und damit auf bestimmte Möglichkeiten begrenzt ist. Indem es sich der Beschränkung, auch in Form der Spezialisierung auf einzelne Applikationen, verweigert, bleibt es für jede Innovation offen⁴¹⁹. Dies wäre nach der zur Inhaltskontrolle erforderlichen Umstrukturierung nicht mehr der Fall. Die Einführung der erforderlichen technischen Änderungen würde auch die Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Internets drastisch einschränken.

Aber selbst wenn man die technische Grundstruktur des Internet entsprechend ändern wollte, so gäbe es noch andere, inhaltliche Probleme. Aufgrund der unterschiedlichen Religionen, kulturellen Hintergründe und der

⁴¹⁵ Ladeur, (o. Fußn. 202), S. 376.

⁴¹⁶ Fedderath, (o. Fußn. 270), S. 180; Schneider, (o. Fußn. 216), S. 576f.

⁴¹⁷ Ausführlich dazu Köhntopp/Köhntopp/Seeger, (o. Fußn. 248).

⁴¹⁸ Kritisch dazu ebenfalls: Tauss, Heute 6.000 Seiten filtern, morgen 6.000.000?, abrufbar unter: <http://www.tauss.de/service/presse/buessowheute6000morgen600000/>.

⁴¹⁹ Lessig, Information im Gemeingebrauch, Juridikum 1/2002, S. 43.

dadurch bedingten moralischen Maßstäbe ist es unwahrscheinlich, dass sich die internationale Staatengemeinschaft jemals auf einheitliche Maßstäbe einigen würde, was zulässig ist und was nicht⁴²⁰. Zu unterschiedlich sind die sich gegenüberstehenden Konzepte. So steht auf der einen Seite die bundesdeutsche "wehrhafte" oder auch „streitbare Demokratie“⁴²¹, die bereit ist, dafür auch die Meinungsfreiheit einzuschränken (z.B. gem. Art. 18 S. 1 GG). Auf der anderen, nämlich amerikanischen, Seite das "First Amendment", welches die "Freedom of Speech" garantiert, deren Bedeutung für die US-amerikanische Demokratie sie unantastbar macht⁴²². Dies sind nur die Unterschiede zweier sich eigentlich sehr nahestehender politischer Systeme. Mit der Einbeziehung von Staaten aus gänzlich anderen Kulturkreisen würde diese Problematik sich noch verstärken⁴²³.

Wenn man dies trotzdem will, so muss die Entscheidung darüber aber durch ein Parlamentsgesetz ergehen, welches auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Konsenses beschlossen würde⁴²⁴. Keinesfalls sollte eine derart weitreichende Entscheidung beim Streit über eine von einer Bezirksregierung ergangene Sperrungsverfügung auf der Grundlage des MDStV gefällt werden.

Die ausstehenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen dürfen mit Spannung erwartet werden. Von ihnen hängt unter Umständen nicht mehr und nicht weniger als die Zukunft des Internet bzw. Deutschlands im Internet ab⁴²⁵.

⁴²⁰ Ebenfalls zweifelnd Wellkamp, (o. Fußn. 271), S. 263; Hornig, (o. Fußn. 2), S. 850.

⁴²¹ Ausführlich zum Begriff der „streitbaren Demokratie“: Denninger, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, 1994, S. 675ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrecht der BRD, 20. Auflage, 1995, Rn. 691ff., insb. 695 und 709ff.

⁴²² Zur Bedeutung des First Amendment im Internet siehe Holznagel, Verantwortlichkeit im Internet und Free Speech am Beispiel für illegale und jugendgefährdende Inhalte, ZUM 2000, S. 1007ff., im Vergleich zur Meinungsfreiheit insb. S. 1025ff.

⁴²³ Siehe z.B. "Thailand will Porno-Sites blockieren", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/anw-20.12.02-001/>. Ausführlich zu dieser Problematik Wellkamp, (o. Fußn. 271), S. 259.

⁴²⁴ Ebenso Waldenberger, Darf's noch ein bisschen mehr sein? – Deutscher Jugendschutz in globalen Kommunikationsnetzen, in: MMR 2002, S. 413, 414.

⁴²⁵ Ähnliches, allerdings strafrechtlich bedingt, spielt sich jetzt auch in der Schweiz ab: "Schweizer RichterIn verlangt Website-Sperrung von Providern", abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/data/hob-12.12.02-000/>.