



**WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT**  
**Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM)**  
**- Zivilrechtliche Abteilung -**  
**Prof. Dr. Thomas Hoeren**

Bispinghof 24/25  
D-48143 Münster  
Tel.: 02 51/83-29 919  
Fax: 02 51/83-2 11 77  
E-Mail: hoeren@uni-muenster.de

8. November 2001

**Stellungnahme zur geplanten Sperrungsverfügung der  
Bezirksregierung Düsseldorf (Anhörung am 13.11.2001)**

---

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat mit einem auf Ende Oktober datierten Schreiben verschiedene Hochschulen aufgefordert, an einer am 13.11.01 stattfindenden Anhörung zu einem ordnungsrechtlichen Verfahren bei Verstößen gegen die Bestimmungen des Mediendienstestaatsvertrages teilzunehmen. Geplant ist, Internetprovider in einer Verfügung zu verpflichten, Zugriffsmöglichkeiten zu den Internetseiten

[www.front14.org](http://www.front14.org)  
[www.stormfront.org](http://www.stormfront.org)  
[www.nazi-lauck-nsdapao.com](http://www.nazi-lauck-nsdapao.com) und  
[www.rotten.com](http://www.rotten.com)

zu unterbinden, da diese Seiten angeblich jugendgefährdendes Material enthalten.

Die Hochschulen, die ein derartiges Schreiben bekommen haben, sollten vorab folgendes beachten:

- a. Zum jetzigen Zeitpunkt sollten die in Rede stehenden Internetseiten nicht gesperrt werden. Bei dem von der Bezirksregierung Düsseldorf verfaßten Schreiben handelt es sich bislang lediglich um eine Anhörung nach § 28 Abs. 1 VwVfG NW, die erfolgen muß, *bevor* ein Verwaltungsakt erlassen wird. Die Aufforderung zur Teilnahme an der Anhörung ist für sich gesehen noch keine Verfügung, die zur Sperrung verpflichtet.
- b. Die Hochschulen sollten bei der geplanten Anhörung möglichst breit vertreten sein. Insbesondere muß die Anhörung genutzt werden, um den immensen technischen und praktischen Aufwand für die Rechenzentren und die damit verbundene unüberschaubare finanzielle Belastung darzulegen.

Die von der Bezirksregierung Düsseldorf ins Auge gefaßte Konstruktion, aus der eine Verpflichtung zur Sperrung bestimmter Internetseiten hergeleitet werden soll, ist fehlerhaft:

## 1. Rechtsgrundlage

Die Bezirksregierung stützt sich auf ihre Anordnungsbefugnis nach §§ 18 Abs. 2 und 3 MDStV. Danach kann Anbietern von Mediendiensten auferlegt werden, bestimmte abrufbare Angebote zu sperren. Anbieter im Sinne des MDStV sind nach Maßgabe des § 3 Nr. 1 "natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen, die eigene oder fremde Mediendienste zur Nutzung bereithalten, oder den Zugang zur Nutzung vermitteln". Dies setzt an erster Stelle voraus, daß die in der Verfügung genannten Web-Seiten<sup>1</sup> überhaupt einen Mediendienst darstellen. Gemäß der Bestimmung des § 2 MDStV sind Mediendienste solche Angebote, die sich mit einem redaktionell gestalteten Beitrag zur Meinungsbildung an die Allgemeinheit richten.<sup>2</sup> Nach summarischer Betrachtung der Web-Seiten ist dies zweifelhaft, weil diese selten Inhalte mit redaktionellem Gehalt aufweisen. Die bloße Präsentation aneinandergereihter Fotos ohne jegliche Bewertung, wie es beispielsweise unter <http://www.rotten.com> gemacht wird, ist kein Mediendienst. Auch die von verschiedenen Bundesländern gegründete Jugendschutzorganisation „jugendschutz.net“ vertritt die Auffassung<sup>3</sup>, daß reine Homepages in der Regel der Individualkommunikation zuzuordnen sind und damit als Teledienst den Bestimmungen des Teledienstegesetzes – nicht des Mediendienstestaatsvertrages – unterfallen.

Wenn es sich aber bei den zu sperrenden Angeboten nicht um Mediendienste, sondern um Teledienste handelt, ist § 18 Abs. 3 MDStV die falsche Rechtsgrundlage für eine Ordnungsverfügung. Damit entfällt dann auch die Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf.

Doch selbst wenn man unterstellte, daß es sich bei den zu sperrenden Angeboten um Mediendienste handelte, sind die Provider, die einen reinen Internetzugang vermitteln, nicht der richtige Adressat einer Ordnungsverfügung. § 18 Abs. 3 MDStV enthält eine Ermächtigungsgrundlage, Maßnahmen gegen Anbieter von fremden Inhalten nach § 5 Abs. 3 MDStV zu richten, also gegen Anbieter, die den Zugang zur Nutzung fremder Mediendienste vermitteln. Voraussetzung wäre demnach, daß der reine Access-Provider ein Anbieter fremder Mediendienste ist. Anbieter fremder Mediendienste sind diejenigen, die es dem Nutzer ermöglichen, als eigenständige Dienstleistung oder aus einem anderen Dienst heraus zu einem anderen Diensteanbieter weiterzugehen<sup>4</sup>. Hierunter fällt z.B. der Betrieb einer Suchmaschine. Reine Internet-Access-Provider gehören aber nicht dazu und fallen somit auch nicht unter §§ 18 Abs. 3, 5 Abs. 3 MDStV. Sie sind überhaupt keine Mediendiensteanbieter. Eine Verfügung muß aber gegen solche gerichtet sein.

Abgesehen davon verfehlt eine gegen Hochschulen gerichtete und auf dem Jugendschutz basierende Sperrungsverfügung von vornherein ihren Zweck. An Hochschulen wird ausschließlich Volljährigen der Zugang zum Internet ermöglicht. Diese werden aber gerade nicht vom Schutzzumfang der §§ 8, 18 Abs. 3 MDStV erfaßt.

---

<sup>1</sup> Seiten 2 bis 4 der geplanten Ordnungsverfügung.

<sup>2</sup> *Spindler*, in: Hoeren/Sieber (Hrsg.), Handbuch Multimedia Recht, Teil 29 Rz. 43 f.

<sup>3</sup> <http://www.jugendschutz.net/telednst.html>

<sup>4</sup> Beck'scher IuKDG-Kommentar, § 3 MDStV, § 3 TDG Rn. 11

## 2. Rechtsanwendung

Auch die Anwendung der Vorschriften des MDStV enthält Fehler. Ein entscheidender Punkt ist nämlich die Voraussetzung, daß eine Sperrung technisch möglich und zumutbar ist. Dies wird im Schreiben der Bezirksregierung ohne weitere Begründung bejaht. Letztlich liegt aber hier ein erhebliches Problem.

Die Sperrung der rechtswidrigen Web-Seiten ist technisch nur unter erheblichem sachlichen und personellen Aufwand möglich<sup>5</sup>. Der WWW-Browser wandelt anhand von Name-Servern einen Namen wie [www.stormfront.org](http://www.stormfront.org) in eine IP-Adresse um. Diese Umwandlung ist in keine Richtung eindeutig: Zum Namen [www.stormfront.org](http://www.stormfront.org) können beliebig viele IP-Adressen gehören, und zu einer IP-Adresse können beliebig viele Namen gehören. Diese Zuordnungen können sich jederzeit unangekündigt ändern. Zu einer IP-Adresse können also beliebig viele WWW-Angebote gehören, die nur anhand des Namens unterschieden werden. Welches dieser WWW-Angebote angesprochen wird, wird erst während einer bereits aufgebauten TCP/IP-Verbindung übermittelt. Diese Angabe befindet sich also an nicht vorhersagbaren Stellen irgendwo im Datenstrom einer Verbindung, kann also, weil der Datenstrom in IP-Pakete aufgeteilt wird, auf mehrere Pakete und noch mehr Fragmente verteilt sein, denen man äußerlich nicht ansehen kann, daß sie gerade diese Information enthalten. Das Aufspüren dieser Angaben und damit der fraglichen Web-Seiten ist somit nur mit einem geeigneten Filtergerät in Gestalt transparenter Proxy-Server mit entsprechenden Routern möglich. Soweit ein entsprechender Proxy-Server nicht vorhanden ist (was für das Hochschulrechenzentrum Münster der Fall ist), muß dieser noch angeschafft werden und Personal bereitgestellt werden. Nach der *CD-Bench*-Entscheidung<sup>6</sup> muß der Access-Provider nicht jeden erdenklichen Aufwand betreiben, um die Nutzung rechtswidriger Inhalte zu unterbinden. Vielmehr müssen die Bedeutung des Einzelfalles und der erforderliche technische und wirtschaftliche Aufwand sowie die Auswirkungen auf andere Teile des Dienstes und andere Nutzer im Verhältnis zueinander gesehen werden. In concreto nimmt das OLG München eine Unzumutbarkeit an, wenn ein erheblicher Aufwand erforderlich ist, die Wirksamkeit der Sperrung aber durch einen Zugriff auf entsprechende Informationsangebote über andere Netzverbindungen mit einem vergleichsweise geringen Aufwand umgangen werden kann. Der User, der die streitgegenständlichen URLs aufrufen will, kann diese Sperrung ohne weiteres umgehen, indem er einen anderen Provider in Anspruch nimmt. Aber selbst wenn man davon ausginge, daß einzelne Seiten wirksam gesperrt werden könnten, so ist dies keine effiziente Maßnahme für den Jugendschutz. Neben den im Verfügungsentwurf genannten Internetseiten finden sich zahlreiche weitere Angebote mit vergleichbarem Material. Nur wenn ein Großteil dieser Seiten ebenfalls gesperrt würde, wäre die Sperrung ein geeignetes Mittel. Genau das ist aber faktisch unmöglich, da hierfür rund um die Uhr eine mehrere tausend URLs umfassende Datenbank gepflegt werden müßte, die dann regelmäßig von den Providern in ihre jeweiligen Filtersysteme zu übertragen wäre. Abgesehen davon, daß eine derartige Datenbank den tatsächlich abrufbaren Internetseiten ständig hinterherhinken würde, bedeutete dies auch für die Provider eine Verpflichtung, erhebliche Umstrukturierungen in ihrem alltäglichen Betrieb vorzunehmen, die weiteren Finanz- und Personalaufwand nach sich zöge.

---

<sup>5</sup> zur Wirksamkeit der Sperrung von Internet-Zugriffen vgl. Schneider, MMR 1999, 571

<sup>6</sup> OLG München, MMR 2000, 617 ff. - *CD-Bench*; bezogen auf den wortlautgleichen § 5 Abs. 4 a. E. TDG.

Neben den bereits dargelegten finanziellen Belastungen, die mit der Installation von bislang nicht vorhandenen Proxyservern verbunden wären, ergäbe sich durch ihre Einrichtung eine Fülle von rechtlichen und praktischen Folgeproblemen. Zum einen ermöglichen Proxyserver grundsätzlich eine weitgehende Kontrolle des Nutzerverhaltens. Diese Systeme könnten insbesondere auch dazu eingesetzt werden, Mitarbeiter in ihrem Arbeitsverhalten zu überwachen. Derartige technische Mittel sind aber nur unter engen Voraussetzungen zulässig und bedürfen insbesondere vor ihrer Inbetriebnahme der Zustimmung des Betriebs- bzw. des Personalrates. Da die derzeit verfügbaren Proxylösungen weitgehende Protokolldateien anfertigen, zeichnet sich überdies ein unzulässiger Eingriff in das Fernmeldegeheimnis durch die Provider ab.

Des Weiteren wird durch die Sperrung bestimmter Internetangebote die Wissenschaftsfreiheit – insbesondere der wissenschaftlich Beschäftigten – an Hochschulen beschnitten. Gerade auch Internetseiten mit rechtswidrigem Inhalt sind im Moment Gegenstand wissenschaftlicher Forschung verschiedener Fachbereiche. Durch die Unterdrückung derartiger Seiten wird diese Tätigkeit unmöglich gemacht.

### **3. Denkbare Sperrungsverfügung nach TDG**

Ist eine Ordnungsverfügung nach dem MDStV in Ermangelung eines Mediendienstes nicht die einschlägige Rechtsgrundlage, so könnte eine ordnungsbehördliche Verfügung gem. § 5 Abs. 4 TDG Erfolg haben, da die Web-Angebote dann den Telediensten zuzuordnen wären. Soweit die Voraussetzungen des allgemeinen Gesetzes § 14 Abs. 1 OBG NW vorliegen (fraglich) könnten die Access-Provider als Störer gem. §§ 17 ff. OBG NW zur Sperrung der gegenständlichen Web-Seiten verpflichtet werden. Allerdings gelten auch hier nach Maßgabe des § 5 Abs. 4 a.E. TDG die Grenzen der technischen Möglichkeiten und der Zumutbarkeit. Es gilt inhaltlich das zu B. gesagte. *Anm.: Soweit die Access-Provider als Nicht-Störer gem. § 19 OBG qualifiziert werden, kommt ein Entschädigungsanspruch gegen die Ordnungsbehörde gem. § 39 Abs. 1 a) OBG in Betracht.*

### **4. Ergebnis**

- a. Die geplante Sperrungsverfügung der Bezirksregierung Düsseldorf basiert auf einer falschen Rechtsgrundlage, was zur Unzuständigkeit der Behörde führt.
- b. Die geforderten Maßnahmen sind weder geeignet, den beabsichtigten Erfolg herbeizuführen, noch sind sie Internet Providern zumutbar.
- c. Eine gegen Hochschulen gerichtete Verfügung verfehlt von vornherein ihren Zweck, da die hier zur bereitgestellten Internetzugänge bestimmungsgemäß nur von Volljährigen genutzt werden, weshalb insoweit ein Tätigwerden im Bereich des Jugendschutzes nicht erforderlich ist.
- d. Die Sperrungsverpflichtung bestimmter Internetseiten an Hochschulen stellt einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit dar.