

# JOHANNES DIETLEIN und JAN HEINEMANN

## Intervention im Internet – Rechtsfragen der Sperrung des Zugangs zu rechtsextremistischen Internetseiten<sup>1</sup>

### Einleitung

Selten haben staatliche Regulierungseingriffe ein so nachhaltiges Echo in der „Internet-Society“ ausgelöst wie die so genannten „Düsseldorfer Sperrverfügungen“ von Februar 2002. Mit seinen Verfügungen hatte der Düsseldorfer Regierungspräsident insgesamt 76 in Nordrhein-Westfalen ansässigen Access-Providern<sup>2</sup> aufgegeben, den Zugang zu näher benannten rechtsextremistischen Internetseiten zu „sperrn“.<sup>3</sup> Die betreffenden Seiten waren sowohl in englischer als auch in deutscher Sprache über amerikanische Service-Provider ins Netz gestellt worden. Die inhaltliche Gestaltung der Seiten war ebenfalls in den Vereinigten Staaten erfolgt. Die besondere Brisanz der Intervention des Regierungspräsidenten resultiert aus dem Umstand, dass erstmals in der Bundesrepublik Deutschland ordnungsrechtlich nicht die unmittelbaren Einsteller der Seiten, sondern die Access-Provider in Anspruch genommen wurden.<sup>4</sup> Die Tätigkeit dieser Zugangsvermittler beschränkt sich nämlich überwiegend darauf, Leitungskapazitäten zur Nutzung bereitzustellen.<sup>5</sup> Von dem Inhalt der übermittelten Daten oder abzurufenden Seiten hat der Zugangsvermittler in den seltensten Fällen Kenntnis. Seine Tätigkeit lässt sich am ehesten mit der Bereitstellung einer Telefonleitung vergleichen.<sup>6</sup> Er stellt also gleichsam die „letzte Meile“ zu den

<sup>1</sup> Johannes Dietlein ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre sowie Direktor am Zentrum für Informationsrecht (ZfI) an der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Jan Heinemann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZfI.

<sup>2</sup> Access-Provider als Zugangsanbieter vermitteln den Zugang zur Nutzung fremder Inhalte, Content-Provider als Inhalteanbieter halten eigene Inhalte zur Nutzung bereit, während Service-Provider fremde Inhalte zur Nutzung bereithalten; näher zu den Begrifflichkeiten Zimmermann (1999: 3145).

<sup>3</sup> Da die Seiten nach wie vor im Netz verfügbar sind und lediglich ihr Abruf erschwert wird, handelt es sich weniger um eine Sperrung denn eine Abschottung, so auch Stadler (2003: 209). Ausgenommen von der Sperrverfügung blieb lediglich die Nutzung der Seiten zu Zwecken der Wissenschaft, Forschung oder Lehre. Elektronisch abrufbar ist die Verfügung unter dem Az. 21.50.30, <http://odem.org/material/verfuegung/> (22.11.2004). Die Umsetzung der Verfügung kann wahlweise durch Blockade der IP-Adressen der fremden Server, Eingriffe am eigenen DNS-Server oder den Einsatz von Proxy-Servern erfolgen. In der Praxis wird überwiegend der zweite Weg gewählt. Näher zu den technischen Möglichkeiten einer Sperrung: Stadler (2002: 345).

<sup>4</sup> Unkenntnis vom Inhalt einer Seite steht nach dem Inhalt der Verfügungen einer ordnungsrechtlichen Inanspruchnahme nicht mehr entgegen, was allgemein als „revolutionär“ aufgefasst wird. Entsprechende Tendenzen zeichnen sich jedoch bereits seit einiger Zeit ab. So enthält nicht nur der Mediendienststaatsvertrag (MDSStV) eine selbständige Eingriffsgrundlage gegenüber so genannten „Nichtstörern“ (§ 22 III MDSStV). Vielmehr gab bereits im November 2000 das Tribunal de Grande Instance de Paris der Firma Yahoo! Inc. auf, binnen drei Monaten Filter einzubauen, die französischen Nutzern den Zugang zu Ausstellungen und Versteigerungen von NS-Memorabilia im Internet sperren; Leitsätze in *MultiMedia und Recht* (2001: 309).

<sup>5</sup> Zur Abgrenzung gegenüber Service- und Content-Providern vgl. Zimmermann (1999: 3145).

<sup>6</sup> Vgl. insoweit auch Fiedler (2002: 173), der einen Vergleich mit Straßennetzbetreibern zieht, sowie Köhler und Arndt (<sup>4</sup>2003: 181f.); Mankowski (2002: 278) weist aber zutreffend darauf hin, dass die Sperrverfügungen nicht mit einer Verpflichtung etwa der Post, sämtliche Briefe zu öffnen und auf verbotene Inhalte hin zu untersuchen, vergleichbar seien. Denn für Websites gelte das Briefgeheimnis selbstverständlich nicht.

Bildschirmen der Endnutzer her. Die Heranziehung der Access-Provider begründete die Bezirksregierung im Wesentlichen damit, dass ein direkter Zugriff auf die für den Inhalt der Seiten verantwortlichen Personen nicht möglich sei, da diese – der deutschen Staatsgewalt entzogen – vom Ausland her agierten. Die Widersprüche der betroffenen Access-Provider wurden zurückgewiesen. Nachdem einige der betroffenen Access-Provider Klage erhoben hatten, ordnete die Bezirksregierung die sofortige Vollziehung ihrer Bescheide an. Mit zwei Ausnahmen, von denen eine allerdings lediglich auf einem Verfahrensfehler beruhte,<sup>7</sup> lehnten die Verwaltungsgerichte die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab.<sup>8</sup> Die hiergegen gerichteten Beschwerden der Access-Provider wies das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG NW) im Frühjahr 2003 durch fünf Beschlüsse zurück.<sup>9</sup> Über die in der Hauptsache erhobenen Klagen ist bislang noch nicht entschieden worden.

Ogleich das OVG die Erfolgsaussichten in der Hauptsache als „offen“ bezeichnet hat, deuten die Beschlüsse des Gerichts im Eilverfahren eher auf eine inhaltliche Billigung als auf eine Verwerfung der Verfügungen hin. Die Ausführungen des OVG folgen im Wesentlichen der Begründung der Bezirksregierung. Damit dürfte sich zumindest für die Praxis die Billigung derartiger Sperrverfügungen abzeichnen. In der Internetgemeinde, aber auch im wissenschaftlichen Schrifttum ist das Vorgehen des Regierungspräsidenten, aber auch die Entscheidung des OVG NW vielfach sehr kritisch beurteilt worden.<sup>10</sup> „Endet die Globalisierung“, so eine der spöttischen Anfragen,<sup>11</sup> „vor den Düsseldorfer Stadttooren“? Wenn auch die zu Grunde liegende Kritik – wie zu zeigen sein wird – im Ergebnis unberechtigt erscheint, beschreibt sie doch in kaum zu überbietender Deutlichkeit eine grundlegende Fragestellung, die weder in Gesetzgebung und Praxis noch in der Wissenschaft bislang umfassend gelöst werden konnte. Im „globalen Dorf“ des Internets treffen nicht nur unterschiedlichste Meinungen und Inhalte, sondern auch unzählige Rechtssysteme in Sekundenschnelle per Mausklick aufeinander. Diese extreme Form der Globalisierung wirft die Frage auf, welche Regeln für Gestaltung und Nutzung des Internets – gerade bei grenzüberschreitenden Sachverhalten – gelten. Wie weit reicht der Geltungsanspruch des deutschen Straf- und Ordnungsrechts bei Sachverhalten, die sich in zentralen Punkten im Ausland abspielen?

Dass es hierbei um einen originären Aufgabenbereich auch des nationalen Rechts geht, ist heute unbestritten. Ansätze, die das Internet als „rechtsfreien Raum“ ansehen, haben sich zu Recht als illusionär erwiesen.<sup>12</sup> Zudem zeigt die dramatische Zunahme beispiels-

<sup>7</sup> Allein das VG Minden, *MultiMedia und Recht* (2003: 135f.) gab den Antragstellern in der Sache recht. Die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verfügung ließ das Gericht dabei jedoch ausdrücklich offen. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs stellte das VG lediglich auf Grund einer summarischen Nachteilsabwägung wieder her.

<sup>8</sup> Vgl. etwa VG Düsseldorf vom 19. Dezember 2002 in *MultiMedia und Recht* (2003: 205ff.) mit ablehnenden Anmerkungen Stadler.

<sup>9</sup> Veröffentlicht ist der Beschluss des OVG NW vom 19. März 2003 in *MultiMedia und Recht* (2003: 348ff.).

<sup>10</sup> Vgl. insoweit insbesondere die zum Teil sehr ausführlichen Stellungnahmen von Engel (2003: 1ff.), Stadler (2003: 208ff.), Stadler (2002: 348ff.) sowie Koenig und Loetz (1999: 438ff.); im Ergebnis zustimmend hingegen Mankowski (2002: 277f.) und Greiner (2002: 620ff.); allgemein zur Bekämpfung rechtsextremer Inhalte im Netz vgl. Holznagel und Kussel (2001: 347ff.).

<sup>11</sup> Engel (2003: 2).

<sup>12</sup> Vgl. hierzu die prägnante Äußerung von Mankowski (2002: 277): „Offensichtlich können sich die selbsternannten Repräsentanten der angeblichen Internetgemeinde immer noch nicht mit der Geltung staatlichen Rechts und den entsprechenden Konsequenzen abfinden.“

weise der Kinderpornographie im Internet, dass die viel zitierte Selbstkontrolle im Netz<sup>13</sup> immer noch mehr Wunschenken denn Realität ist. Es dürfte mittlerweile als erwiesen anzusehen sein, dass der vielfach durchaus vorhandene Wille zur Selbstregulierung zumindest bislang nicht ansatzweise geeignet ist, rechtliche Bindungen zu ersetzen, die – notfalls auch mit staatlichem Zwang – durchgesetzt werden können.<sup>14</sup> Allerdings ergeben sich Schwierigkeiten zum einen bei der Frage, in welchem Umfang bestehende Regeln auf Sachverhalte im Internet anwendbar sind, zum anderen, wie der grenzüberschreitende Charakter dieses Mediums – das unvermeidbare Zusammentreffen verschiedener Rechts- und Werteordnungen – möglichst konfliktfrei zu bewältigen ist.

### **Strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Inhalt von Internetseiten**

Eine erste, durchaus schwierige Hürde stellt bereits die Frage dar, unter welchen Voraussetzungen die Verbreitung von im Ausland ins Netz eingestellten Inhalten nach deutschem Recht als „rechtswidrig“ bzw. gar als strafbar anzusehen ist.<sup>15</sup> Das Strafgesetzbuch (StGB) etwa unterscheidet zwischen Inlands- und Auslandstaten. Auslandstaten sind nach dem StGB nur in eng umrissenen Fällen nach deutschem Recht strafbar. Dies sind zum einen Straftaten gegen bestimmte, international geschützte und völkerrechtlich anerkannte Rechtsgüter gemäß §§ 5, 6 StGB.<sup>16</sup> Der Numerus clausus dieser Vorschriften erfasst die bei rechtsextremistischer Propaganda einschlägigen Delikte der Volksverhetzung und Beleidigung nicht. Als weitere Auslandstaten unterfallen der deutschen Strafgewalt gemäß § 7 StGB unter bestimmten Voraussetzungen solche, die von einem Deutschen oder gegen einen Deutschen im Ausland verübt werden. Voraussetzung einer Strafbarkeit nach deutschem Recht ist jedoch stets, dass die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt. Gerade diese Voraussetzung steht einer Anwendung des deutschen Strafrechts häufig entgegen, weil in manchen anderen Staaten (namentlich in den USA) die Verbreitung (rechts-) radikalen Gedankengutes als freie Meinungsäußerung straffrei und sogar grundrechtlich geschützt ist.<sup>17</sup>

Als Inlandstaten schließlich sind gemäß § 9 StGB solche Handlungen strafbar, die entweder im Inland begangen wurden oder deren zum Tatbestand gehörender Erfolg im Inland eingetreten ist oder nach der Vorstellung des Täters eintreten sollte. Da in den hier diskutierten Fällen die Inhalte über ausländische Server ins Netz gestellt wurden, kann sich eine Strafbarkeit der für den Inhalt verantwortlichen Personen allein unter dem Aspekt des „Erfolgsortes“ ergeben. Die Bestimmung des Erfolgsortes stellt jedoch die Strafrechtsdogmatik bei bestimmten Straftatbeständen vor erhebliche Schwierigkeiten. Denn der Begriff des „Erfolgsortes“ suggeriert auf den ersten Blick, dass es durch den Inhalt tatsächlich zu einer konkreten Rechtsgutverletzung gekommen sein muss. Dann wäre § 9 StGB nur auf so genannte „Erfolgsdelikte“, wie etwa Mord- und Totschlagsdelikte (z. B. durch eine

<sup>13</sup> Vgl. dazu etwa Holznapel und Kussel (2001: 349f.) sowie Bremer (2002: 150).

<sup>14</sup> Vgl. hierzu etwa Greiner (2002: 620).

<sup>15</sup> Vgl. hierzu etwa Köhler und Arndt (<sup>4</sup>2003: 207ff.).

<sup>16</sup> Zu nennen sind hier insbesondere Straftaten wie Menschen-, Organ- und Drogenhandel, aber auch Geldfälschung. Vgl. näher hierzu die Kommentierung von Eser in: Schönke und Schröder (<sup>26</sup>2001); vgl. auch Sieber (1999: 2065ff.).

<sup>17</sup> Die Mehrheit der Bundesstaaten der USA hat so genannte „Hate Crime Laws“ erlassen, die nicht die fremdenfeindliche Äußerung als solche, sondern durch Hass motivierte Taten unter Strafe stellen bzw. mit erhöhter Strafdrohung versehen; vgl. hierzu Bremer (2002: 149) sowie die Nachweise bei Engel (2003: 8, Fn. 79).

Briefbombe aus dem Ausland) oder Betrugstaten, anwendbar.<sup>18</sup> Zwar wird in den hier diskutierten Fällen volksverhetzender Inhalte regelmäßig auch eine Beleidigung gemäß § 185 StGB vorliegen.<sup>19</sup> Diese stellt zwar ein Erfolgsdelikt dar, denn der Straftatbestand setzt die Verletzung der persönlichen Ehre voraus; vielfach wird es jedoch an dem für die Strafverfolgung gemäß § 194 StGB erforderlichen Strafantrag des Verletzten fehlen. Zudem würde eine Verfolgung volksverhetzender Inhalte im Internet als bloße Beleidigung dem Deliktscharakter sowie dem Gefahrenpotenzial solcher Taten nicht ansatzweise gerecht. So liegt das Strafmaß einer Beleidigung bei zwei Jahren Freiheitsstrafe, wohingegen bei der Volksverhetzung bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe möglich sind. Im Kern geht es daher um die Frage, ob das Einstellen von nationalsozialistischer Propaganda vom Ausland aus als Volksverhetzung gemäß § 130 StGB strafbar ist. Dem aber könnte entgegenstehen, dass es sich beim Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) nicht um ein klassisches Erfolgsdelikt, sondern ein so genanntes (abstrakt konkretes) „Gefährdungsdelikt“ handelt. Schutzgut ist der öffentliche Friede. Die Strafbarkeit knüpft freilich bereits an Handlungen an, die bloß geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu stören, ohne dass es tatsächlich zu einer Störung kommen muss.<sup>20</sup> Seit jeher wird daher diskutiert, ob der Eintritt eines zum Tatbestand gehörenden Erfolges, wie ihn § 9 StGB für die Ahndung im Ausland begangener Taten voraussetzt, bei der Volksverhetzung überhaupt denkbar ist.

### **Das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 12. Dezember 2000**

In seinem viel beachteten Grundsatzurteil vom 12. Dezember 2000 hat der Bundesgerichtshof (BGH) den Anwendungsbereich des deutschen Strafrechts äußerst weit gesteckt. Es sei nicht Sinn der Formulierung „zum Tatbestand gehörender Erfolg“ in § 9 StGB, die Gefährdungsdelikte aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift herauszunehmen.<sup>21</sup> Vielmehr gehe es darum, die enge Beziehung zum Straftatbestand deutlich zu machen. Die Nähe zum Straftatbestand erkennt der BGH dabei in dem tatsächlichen Gefährdungspotenzial für das zu schützende Rechtsgut: Bei dem zu Grunde liegenden Fall der Volksverhetzung habe – so der Strafsenat – der Gesetzgeber mit der Aufnahme der Eignung zur Friedensstörung in den Tatbestand die enge Beziehung des Eintritts des Erfolges zum Straftatbestand beschrieben und damit den zum Tatbestand gehörenden Erfolg selbst bestimmt. Auf dieser Grundlage bestätigte der BGH die Verurteilung eines australischen Staatsbürgers, der von seiner Heimat aus u. a. volksverhetzende Inhalte in das Internet eingestellt hatte.

### **Argumentation und Auswirkungen der Entscheidung**

Die Richter wollten das Ergebnis allerdings zunächst ausdrücklich auf den Bereich der abstrakt-konkreten Gefährnungsdelikte beschränkt wissen.<sup>22</sup> Ob sich hieraus auch Rück-

<sup>18</sup> Beim Erfolgsdelikt tritt tatsächlich die Verletzung eines strafrechtlich geschützten Rechtsgutes ein, während bei den Gefährnungsdelikten die Strafbarkeit bereits im Vorfeld ansetzt. Näher zu den Begrifflichkeiten vgl. Tröndle und Fischer (<sup>51</sup>2003: vor § 13 Rn. 13ff.).

<sup>19</sup> Vgl. Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen (BGHSt) 46, 212, 225.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu etwa Lenckner, in: Schönke und Schröder (<sup>26</sup>2001: § 130 Rn. 11).

<sup>21</sup> BGHSt 46, 212, 220ff.; vgl. hierzu Clauß (2001: 232ff.), Dietlein und Woesler (2003: 460ff.), Heghmanns (2001: 276ff.), Hörmlle (2001: 309ff.), Koch (2002: 123ff.), Lagodny (2001: 1198ff.) sowie Sieber (1999: 2069); anders offenbar noch OLG München, Strafverteidiger (StV) (1991: 504); kritisch auch Engel (2003: 9).

<sup>22</sup> BGHSt 46, 212, 220f.

schlüsse für die Gruppe der so genannten „rein abstrakten Gefährdungsdelikte“,<sup>23</sup> wie z. B. des illegalen Online-Glücksspiels, ergeben, ließ der BGH in dieser Entscheidung ausdrücklich offen. Die höchstrichterliche Zurückhaltung scheint auf den ersten Blick nicht unbegründet. Schließlich hat der Gesetzgeber bei den abstrakten Gefährdungsdelikten auf die Aufnahme des von der Norm zu schützen gesuchten Rechtsgutes bewusst verzichtet und damit zum Ausdruck gebracht, eine Überprüfung des jeweiligen Gefährdungspotenzials der in Rede stehenden Handlung gerade nicht mehr erfolgen zu lassen. Im Falle einer dennoch stattfindenden Untersuchung der tatsächlichen Rechtsgutauswirkungen der jeweiligen Handlung könnte daher der Vorwurf einer systemwidrigen Ausdehnung des gesetzgeberisch festgelegten Prüfungsumfanges erhoben werden. Denn scheinbar würden so abstrakte Gefährdungsdelikte gleichsam „wider ihrer Natur“ in konkrete Gefährdungsdelikte umgewandelt. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass eine solche Prüfung der konkreten Gefährdungsrelevanz sich nicht im Rahmen der Tatbestandsprüfung, sondern allein in Zusammenhang mit § 9 StGB vollziehen würde. Der Grad einer Rechtsgutgefährdung wäre ausschließlich auf der kollisionsrechtlichen, nicht aber der tatbestandlichen Ebene von Bedeutung. Der Deliktcharakter des jeweiligen Straftatbestandes bleibt in jedem Fall unberührt. Daher spricht alles dafür, bei einer tatsächlich festgestellten Rechtsgutgefährdung auch bei rein abstrakten Gefährdungsdelikten wie namentlich dem unerlaubten Internet-Glücksspiel über § 9 StGB das deutsche Strafrecht anzuwenden.<sup>24</sup> Entsprechendes hat der BGH denn auch in einer neueren wettbewerbsrechtlichen Entscheidung angenommen.<sup>25</sup>

Der nicht eben geringe Geltungsanspruch des deutschen Strafrechts im Cyberspace wirft freilich die Frage auf, ob hierdurch nicht der Geltungsbereich des deutschen Rechts in völkerrechtlich bedenklicher Weise überdehnt wird. Denn müsste die hier vertretene Rechtsauslegung nicht umgekehrt akzeptieren, dass Internetaktivitäten deutscher Staatsbürger stets uneingeschränkt auch an ausländischem Recht zu messen wären? Konflikte mit anderen Werte- und Rechtsordnungen wären dann in der Tat vorprogrammiert.<sup>26</sup> So müsste der Geschäftsführer eines deutschen Versandhauses auf einer Auslandsreise womöglich mit seiner Verhaftung und Aburteilung rechnen, wenn im Online-Katalog des Unternehmens Bademoden von weiblichen Models präsentiert würden und eben dies in Widerspruch zu den dortigen Moral- und Rechtsvorschriften stünde. Das gewiss extreme Beispiel macht eines deutlich: Ein globaler Geltungsanspruch der nationalen Rechtsordnungen würde die völkerrechtlichen Grundsätze der Staatshoheit augenscheinlich sprengen, weil er zu einer uferlosen Ausweitung und Vermengung von Staatsgewalten führen würde.

Der BGH trägt diesen Bedenken Rechnung, indem er eine Verfolgung von im Ausland begangenen Gefährdungsdelikten als Inlandstaten nur bei Vorliegen eines spezifischen objektiven Bezuges zum Gebiet der Bundesrepublik Deutschland billigt.<sup>27</sup> Abschließende

<sup>23</sup> Das Wesen rein abstrakter Gefährdungsdelikte kennzeichnet sich dadurch, dass ihr Tatbestand lediglich ein bloßes Tun beschreibt, das deshalb bestraft wird, weil es leicht eine konkrete Gefahr für ein strafrechtlich geschütztes Rechtsgut auslösen kann. Die besondere Gefährlichkeit bildet dabei kein Merkmal des Tatbestandes, sondern den gesetzgeberischen Grund der Strafandrohung; vgl. hierzu Tröndle und Fischer (<sup>51</sup>2003: vor § 13 Rn. 13a).

<sup>24</sup> Vgl. näher hierzu Dietlein und Woesler (2003: 461), die für eine Ausdehnung auch auf abstrakte Gefährdungsdelikte plädieren.

<sup>25</sup> Urteil vom 1. April 2004, veröffentlicht in *Computer und Recht* (2004: 613ff.) mit Anmerkung Dietlein.

<sup>26</sup> Diesen Aspekt sprechen auch Sieber (1999: 2065) sowie Engel (2003: 10f.) an.

<sup>27</sup> BGHSt 46, 212, 224.

Kriterien für einen solchen nationalen Bezug sind bislang nicht herausgearbeitet worden. Als Indiz wird immerhin die Intention des Täters gelten können, gerade in Deutschland zu wirken. Eine solche Intention kann insbesondere bei der Verwendung der deutschen Sprache gegeben sein,<sup>28</sup> aber auch bei der gezielten Ansprache deutscher Interessenten. Für volksverhetzende Inhalte – namentlich das Leugnen des Holocaust gemäß § 130 III StGB – geht der BGH darüber hinaus stets von einer besonderen Verbindung zur Bundesrepublik aus. Denn diese Strafvorschrift hat ihren rechtspolitischen Grund in der besonderen Geschichte und Verantwortung des deutschen Staates und des deutschen Volkes.<sup>29</sup> Konsequenz dieser Bewertung ist, dass die Verbreitung rechtsextremen Gedankengutes über das Internet nach deutschem Recht als Volksverhetzung strafbar ist, auch wenn dies vom Ausland aus geschieht. Eine Flucht ins Ausland schützt Rechtsextremisten daher nicht vor einer Verfolgung durch die deutschen Behörden.<sup>30</sup>

### Die ordnungsrechtliche Inanspruchnahme von Access-Providern

Anders als das Strafrecht intendiert das öffentliche Gefahrenabwehrrecht freilich nicht die repressive Verfolgung einzelner Straftäter, sondern die präventive Verhinderung einer bestimmten „störenden“ Handlung bzw. die Beseitigung eines gefährlichen Zustandes.<sup>31</sup> Die Zuständigkeit einer Ordnungsbehörde beschränkt sich daher allein darauf, die Verbreitung rechtswidriger Inhalte im Internet, also etwa extremistischer Propaganda, zu verhindern bzw. einzudämmen. Da sich sowohl die geistigen Urheber als auch die Service-Provider der deutschen Hoheitsgewalt entzogen im Ausland aufhielten, kam für den Regierungspräsidenten in dem eingangs erwähnten Fall schon aus tatsächlichen Gründen allein die Möglichkeit in Betracht, die Weiterleitung der Inhalte zu den Endnutzern zu verhindern. Die besondere Brisanz eines solchen Zugriffs besteht darin, dass sich die Tätigkeit der Access-Provider überwiegend darauf beschränkt, Leitungskapazitäten zur Nutzung bereitzustellen.<sup>32</sup> Da mit den Sperrverfügungen Unternehmen zur Beseitigung bzw. Sperrung von Inhalten verpflichtet werden, die diese nicht zu verantworten haben, womöglich nicht einmal kennen, wird die Frage nach der Zulässigkeit solcher Sperrverfügungen äußerst kontrovers diskutiert.<sup>33</sup>

Trotz oder gerade wegen der hohen Wogen, die das Vorgehen des Regierungspräsidenten geschlagen hat,<sup>34</sup> sollen die ordnungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen für solche

<sup>28</sup> Näher hierzu Dietlein und Woelke (2003: 462) sowie Hilgendorf (1997: 1876); kritisch hingegen Tröndle und Fischer (<sup>51</sup>2003: § 9 Rn. 8a).

<sup>29</sup> BGHSt 46, 212, 224.

<sup>30</sup> Access-Provider, die von kriminellen Inhalten keine Kenntnis haben, machen sich selbstverständlich nicht durch die Weiterleitung der Inhalte strafbar. Die Tatbestände des StGB erfassen insoweit nur vorsätzliches Handeln. Eine solche Beschränkung des staatlichen Zugriffs auf vorsätzliches Handeln besteht im Ordnungsrecht demgegenüber nicht. Denn hier steht die Effektivität der Gefahrenabwehr im Vordergrund, die unter bestimmten Umständen auch die Heranziehung von „Nichtstörern“ legitimiert; dazu sogleich.

<sup>31</sup> Aus diesem Grunde wird das Polizei- und Ordnungsrecht auch als Gefahrenabwehrrecht bezeichnet; vgl. etwa Schenke (<sup>3</sup>2004: Rn. 9ff.), Götz (<sup>12</sup>1995: Rn. 78ff.), Vogel und Martens (<sup>9</sup>1986: 1ff.) sowie Knemeyer (<sup>9</sup>2002: Rn. 1ff.).

<sup>32</sup> Vgl. Köhler und Arndt (<sup>4</sup>2003: 181f.).

<sup>33</sup> Dagegen: Engel (2003: 1ff.) und Stadler (2003: 208ff.); dafür eingeschränkt Greiner (2002: 620ff.); uneingeschränkt zustimmend auch Mankowski (2002: 277f.).

<sup>34</sup> Die Rede war von „Zensur“, „Auswüchsen rheinischen Karnevals“ oder „einzigartiger Profilierungssucht eines SPD-Politikers“. Derartig scharf formulierte und unsachliche Kritik ist überwiegend von „selbsternannten

Sperrungsverfügungen gegenüber Zugangsvermittlern an dieser Stelle etwas eingehender beleuchtet werden. Hierbei ist zunächst hervorzuheben, dass ein ordnungsbehördliches Einschreiten der Bezirksregierung nicht notwendigerweise eine strafbare Handlung voraussetzt. Vielmehr bestehen im Ordnungsrecht selbständige, von der strafrechtlichen Verantwortung entkoppelte Eingriffsnormen, aus denen sich die Voraussetzungen und der mögliche Umfang des behördlichen Einschreitens ergeben. Auf Grund des im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden und damit verfassungsrechtlich fundierten Gesetzesvorbehalts<sup>35</sup> wirken die ordnungsrechtlichen Eingriffstatbestände zugleich auch Befugnis begrenzend. Auf einer ersten Stufe gilt es daher zu klären, auf welche Befugnisnorm(en) die Bezirksregierung Düsseldorf ihre Sperrungsverfügungen stützen konnte und woraus sich die Zuständigkeit der Bezirksregierung für ein Einschreiten ergab. Im zweiten Schritt ist zu untersuchen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten vorlagen und die Verfügungen allgemeinen Rechtmäßigkeitsanforderungen – namentlich den verfassungsrechtlichen Vorgaben – entsprachen.

### Rechtsgrundlagen für Sperrverfügungen

Heftige Auseinandersetzungen bestehen bereits hinsichtlich der Frage, ob und – falls ja – welche rechtlichen Grundlagen für ein Einschreiten gegen Access-Provider zur Verfügung stehen. Da das Internet regelmäßig einen „Telekommunikationsvorgang“ darstellt, könnte man auf den ersten Blick geneigt sein, Eingriffsermächtigungen im Telekommunikationsgesetz (TKG) zu suchen. Das TKG regelt jedoch in erster Linie Fragen der Markt- und Entgeltregulierung, des Marktzugangs sowie der Frequenzordnung. Es dient der Wettbewerbsförderung sowie der flächendeckenden Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (vgl. § 1 TKG). Anforderungen an den Inhalt von TK-Dienstleistungen sind im TKG nicht enthalten. Als Grundlage für ein Einschreiten wegen des Inhalts einzelner Websites scheidet das TKG daher aus.<sup>36</sup> Eingriffsermächtigungen, die auf bestimmte, unzulässige Inhalte abstellen, enthalten dagegen das Teledienstegesetz (TDG) sowie der Mediendiensteestaatsvertrag (MDSStV). Die Abgrenzung beider Regelungskomplexe voneinander ist im Einzelnen äußerst umstritten, zumal sich in beiden Gesetzen – gerade im Hinblick auf die Zugangsvermittlung – teilweise gleich lautende Passagen finden.<sup>37</sup> Als Leitlinie einer Abgrenzung gilt Folgendes: Das TDG erfasst als Bundesgesetz<sup>38</sup> elek-

---

Repräsentanten der angeblichen Internetgemeinde“, die sich „immer noch nicht mit der Geltung staatlichen Rechts und den entsprechenden Konsequenzen abfinden“ können (zitiert nach Mankowski 2002: 277), formuliert worden und findet sich etwa auf einschlägigen Websites.

<sup>35</sup> Der Vorbehalt des Gesetzes bildet eine Teilausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Er enthält im Wortlaut das an die vollziehende Gewalt gerichtete Verbot, ohne gesetzliche Grundlage tätig zu werden. Dies gilt jedenfalls ohne Einschränkung für belastendes (Eingriffs-) Handeln der Verwaltung; näher hierzu Sachs (<sup>3</sup>2003: Art. 20 Rn. 113ff.).

<sup>36</sup> Dementsprechend wird überwiegend angenommen, dass sich TDG und MDSStV auf der einen sowie das TKG auf der anderen Seite nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen. Die in der Literatur häufig vertretene These, Access-Provider seien Anbieter von TK-Leistungen (so etwa Stadler 2002: 344), sperrt daher eine Anwendung des MDSStV bzw. des TDG nicht, soweit keine technische Fragen des Zugangs, sondern die Inhalte von Angeboten in Rede stehen; vgl. nur Engel (2003: 13). Schwierigkeiten bereitet allerdings die Frage, ob Access-Provider wegen § 2 IV Nr. 1 TDG nicht generell vom Anwendungsbereich des TDG ausgenommen sind.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu Zimmermann (1999: 3146) sowie Köhler und Arndt (<sup>4</sup>2003: 156).

<sup>38</sup> Die Telekommunikation ist gemäß Art. 71, 73 Nr. 7 GG Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes.

tronische Informations- und Kommunikationsdienste, die für eine *individuelle* Nutzung von kombinierbaren Daten wie Zeichen, Bildern oder Tönen bestimmt sind (§ 2 I TDG), als Beispiel sei etwa das Telebanking genannt.<sup>39</sup> Von einem Mediendienst ist demgegenüber auszugehen, wenn der Dienst der *allgemeinen* Meinungsbildung dienen soll und wesentlich von einer redaktionellen Gestaltung geprägt ist.<sup>40</sup> Zentrales Merkmal ist das Angebot von an die Allgemeinheit gerichteten Informations- und Kommunikationsdiensten (§ 2 I MDStV). Die durch die Verfügungen der Bezirksregierung gesperrten Seiten enthalten überwiegend redaktionell gestaltete Propaganda, bieten aber auch Gegenstände (namentlich NS-Propagandaartikel) zum Kauf an. Das OVG hat eine Einordnung der Seiten insgesamt als Mediendienst vorgenommen und sich zur Begründung darauf gestützt, das Bestellportal sei in die entsprechende Propaganda eingebettet.<sup>41</sup> Dem OVG ist darin zuzustimmen, dass eine eindeutige Einordnung der Seiten entweder als Tele- oder als Mediendienst vorzunehmen ist. Hierbei kann unseres Erachtens nur – wie es das OVG getan hat – auf den die Seiten insgesamt prägenden Charakter – hier die Verbreitung von Propaganda – abgestellt werden.<sup>42</sup> Die Verbreitung von Ideologien oder Überzeugungen jeder Art richtet sich herkömmlicherweise an die Allgemeinheit, so dass die Einordnung der gesperrten Seiten als Mediendienste durchaus folgerichtig erscheint. Zudem ist gerade beim Verkauf von NS-Propagandamaterial zu fragen, ob derartige Angebote – wie zum Teil vertreten – tatsächlich auf eine rein wirtschaftliche Komponente reduziert werden können. Denn zumeist wird bereits die öffentliche Präsentation solcher Artikel in einem Massenmedium wie dem Internet in einem nicht zu unterschätzenden Maß der Verbreitung des entsprechenden Gedankengutes dienen. Es handelt sich um mehr als bloß ein Verkaufsangebot. Daher sprechen gute Gründe dafür, Propagandaauftritte jeder Art grundsätzlich dem Eingriffsregime des MDStV zu unterstellen.<sup>43</sup>

Ob damit zugleich auch die Tätigkeit der Access-Provider als Tele- oder Mediendienst einzuordnen ist, bedarf freilich gesonderter Prüfung.<sup>44</sup> Weder das TDG noch der MDStV äußern sich hierzu direkt. Immerhin erfassen beide Gesetze als „Diansteanbieter“ auch solche Unternehmen, die lediglich den Zugang zur Nutzung fremder Mediendienste vermitteln.<sup>45</sup> Die Verwendung nahezu wortgleicher Regelungen für die Zugangsvermittlung in TDG und MDStV macht eine eindeutige und generelle Zuordnung von Access-Providern nahezu unmöglich. Koenig und Loetz (1999: 443) vertreten hierzu die Auffassung, der MDStV erfasse als Landesgesetz im Bereich der Zugangsvermittlung nur Suchmaschi-

<sup>39</sup> Weitere Beispiele für (individuelle) Teledienste sind etwa E-Mail-Dienste oder Pay-per-View-Angebote; vgl. Holznagel und Kussel (2001: 348 mit weiteren Nachweisen auch auf gegenteilige Einordnungen).

<sup>40</sup> Vgl. OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 349). Holznagel und Kussel (2001: 348) nennen als Mediendienste etwa Homepages oder Newsgroups.

<sup>41</sup> OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 349); ablehnend hingegen Vassilaki (2003: 367f.), die die Seiten für eine Aneinanderreihung von Verkaufsangeboten hält.

<sup>42</sup> Zurückhaltend demgegenüber Vassilaki (2003: 368), die den MDStV wohl nur dann für einschlägig hält, wenn keinerlei individuelle Kommunikation möglich ist.

<sup>43</sup> Hierfür könnte auch sprechen, dass nur der MDStV ausdrückliche Rechtsgrundlagen für Sperrungsanordnungen wegen des Inhalts von Websites enthält. Zwar sind Sperrungen auch bei Telediensten rechtlich möglich, dies setzt jedoch einen nicht ganz unproblematischen Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht voraus, da dem TDG entsprechende Eingriffsgrundlagen fehlen.

<sup>44</sup> Für eine generelle Einordnung in das TDG plädieren etwa Koenig und Loetz (1999: 440); differenzierend hingegen Engel (2003: 13) mit ausführlicher Darstellung des Meinungsspektrums; vgl. OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 349).

<sup>45</sup> § 3 Nr. 1 TDG bzw. § 3 I Nr. 1 MDStV.

nen und Hyperlinks, nicht jedoch wie das TDG als Bundesgesetz auch Access-Provider.<sup>46</sup> Diese dem Wortlaut des MDStV nicht zu entnehmende Auslegung stützen Koenig und Loetz (1999) auf die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten. Access-Provider würden allein aus wirtschaftlichem Antrieb tätig, so dass wegen Art. 74 I Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes) nur der Bund entsprechende Eingriffstatbestände schaffen könne. Eine solche Zuordnung ist jedoch nicht zwingend. So liegen der Eingriffsermächtigung in § 22 III MDStV gegenüber Zugangsvermittlern eindeutig ordnungsrechtliche Erwägungen zu Grunde. Es wird nicht die gewerbliche Tätigkeit von Access-Providern als solche geregelt, sondern nur die Weiterleitung verbotener Inhalte durch Zugangsvermittler. Zur Regelung ordnungsrechtlicher Fragen sind jedoch grundsätzlich die Länder berufen.<sup>47</sup> Zwar kann der Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) durchaus dem Bund auch eine ordnungsrechtliche Regelungsmacht verleihen (so namentlich im Gewerbe-, Gaststätten- oder Handwerksrecht). Dies darf aber nicht dahin ausgelegt werden, dass jede (mittelbare) Auswirkung ordnungsrechtlicher Regelungen auf eine wirtschaftliche Betätigung stets den Anwendungsbereich des Art. 74 I Nr. 11 GG eröffnet. So verstanden bildete Art. 74 I Nr. 11 GG nämlich eine „Superkompetenz“ des Bundes im Bereich des Ordnungsrechts, da gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen oder Vorschriften häufig mittelbare Auswirkungen auf eine unternehmerische Betätigung haben werden. Auch wenn der Begriff der „Wirtschaft“ in Art. 74 I Nr. 11 GG weit auszulegen ist,<sup>48</sup> ist die Bundeszuständigkeit nur dann eröffnet, wenn es sich um die Gefahrenabwehr in spezifischen Wirtschaftsbereichen handelt und die Vorschriften nicht „wirtschaftsunabhängig“ für jedermann gelten.<sup>49</sup> Da der MDStV aber die Verhinderung unzulässiger Inhalte im Internet zu verhindern sucht und keine spezifische Regelungsmaterie für das Access-Providing darstellt, sprechen durchaus gute Gründe dafür, die Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers hier für eröffnet zu halten. Soweit der MDStV auch speziell auf die Zugangsvermittlung abstellt, handelt es sich um eine Annexregelung, nicht aber um spezifisches Berufsrecht. Selbst wenn man dem hier favorisierten Lösungsweg nicht folgen wollte, wäre davon auszugehen, dass der Bund im TDG die Tätigkeit der Access-Provider nicht abschließend geregelt hat und die Länder weiter gehende (konkurrierende) Regelungen erlassen können (Art. 72 I GG). Eine Beschränkung des MDStV auf Suchmaschinen und Hyperlinks beließe überdies der Vorschrift des § 22 III MDStV kaum mehr einen vernünftigen Anwendungsbereich. Die Bedenken von Engel (2003: 16), eine Anwendung des MDStV auf Access-Provider würde § 22 III MDStV den Ausnahmecharakter gegenüber § 22 II MDStV nehmen, lassen sich so nicht belegen.<sup>50</sup> Auch wenn eine abstrakte Zuordnung des Access-Providing entweder zum TDG oder zum MDStV nicht möglich ist,

<sup>46</sup> Im Ergebnis ebenso: Greiner (2002: 621).

<sup>47</sup> Dies folgt aus Art. 70 I GG. Nach dieser Vorschrift haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, sofern nicht das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Das Grundgesetz geht damit von einer regelmäßigen Zuständigkeit der Länder aus, die keines besonderen Kompetenztitels bedarf. Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes müssen sich demgegenüber stets auf einen ausdrücklichen und speziellen Kompetenztitel des Grundgesetzes gründen. Da ein solcher Titel für das Ordnungsrecht fehlt, obliegt dessen Regelung grundsätzlich den Ländern.

<sup>48</sup> Vgl. die Nachweise bei Degenhart, in: Sachs (<sup>3</sup>2003: Art. 74 Rn. 37).

<sup>49</sup> Degenhart, in: Sachs (<sup>3</sup>2003: Art. 74 Rn. 43).

<sup>50</sup> Zudem hat sich die Bezirksregierung in dem hier zu beurteilenden Fall zuvor um eine Sperrung durch die Verantwortlichen erfolglos bemüht; vgl. hierzu OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 350).

spricht somit alles dafür, auf den Charakter des weitergeleiteten Dienstes abzustellen<sup>51</sup> und Sperrverfügungen gegen die Zugangsvermittler auf Grundlage des MDStV zuzulassen.

### **Die Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf**

Der außen stehende Betrachter mag sich fragen, weshalb gerade die Bezirksregierung Düsseldorf den Kampf gegen radikale Inhalte im World Wide Web aufnimmt. Man möchte ein Vorgehen in solch grundsätzlichen und weit reichenden globalen Angelegenheiten eher auf höherer – eventuell sogar internationaler – Ebene vermuten. Die Antwort auf diese Frage gibt § 22 I MDStV in Verbindung mit der hierzu erlassenen Zuständigkeitsverordnung.<sup>52</sup> Hiernach ist für die Aufsicht über die Einhaltung des MDStV landesweit die Bezirksregierung Düsseldorf zuständig. Der Landesgesetz- bzw. Ordnungsgeber hat die Notwendigkeit einer Zentralisierung der „Internetaufsicht“ erkannt und im Rahmen seiner Möglichkeiten die Aufsicht auf eine zentrale Behörde beschränkt.

Zuweilen wird die Auffassung vertreten, die Beurteilung dieses Sachverhalts am Maßstab des nordrhein-westfälischen Ordnungsrechts sprengte die völkerrechtlichen Grenzen der Extraterritorialität und sei daher schlechthin unzulässig.<sup>53</sup> Diese Bedenken sind indes zurückzuweisen. Wollte man bei grenzüberschreitenden Sachverhalten im Internet den Nationalstaaten bzw. den Ländern Eingriffskompetenzen schlechthin versagen, entstünde ein – auch völkerrechtlich – unerwünschter rechtsfreier Raum. Gerade die aufgezeigte Entwicklung in der Strafrechtsdogmatik beweist, dass dies nicht gewollt ist. Sie zeigt, dass sich Völkerrecht und nationaler Strafanspruch bei grenzüberschreitenden Internetsachverhalten nicht ausschließen. Auch im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr wird man daher davon auszugehen haben, dass ein transnationaler, grenzüberschreitender Sachverhalt dann zu einem Gegenstand des nationalen Ordnungsrechts wird, wenn durch ihn im Inland (ordnungsrechtliche) Gefahren entstehen.<sup>54</sup> Wie im Strafrecht ist es auch gefahrenabwehrrechtlich unerheblich, dass die Inhalte auf ausländischen Servern abgelegt sind. Soweit daher – bewusst oder unbewusst – an der Weiterleitung dem MDStV widersprechender Inhalte innerhalb Nordrhein-Westfalens mitgewirkt wird, ist der Anwendungsbereich des Landesordnungsrechts eröffnet.

### **Die inhaltlichen Voraussetzungen einer Sperrverfügung gemäß § 22 III MDStV**

Gewiss wird man die Frage ernst zu nehmen haben, ob Sperrungsanordnungen künftig womöglich zu einem alltäglichen und vielfach genutzten Instrument der Ordnungsbehörden werden könnten. Schlagworte wie die von der „Gängelung der Internetprovider“ oder gar der „flächendeckenden Säuberung“ des Internets werden der Dimension der hier diskutierten Problematik freilich in keiner Weise gerecht. So bilden die umstrittenen Anordnungen einen wichtigen Baustein im Kampf gegen Menschen verachtende Aktivitäten, für die in einem freiheitlichen, auf die Würde des Menschen gegründeten Gemeinwesen kein Platz

<sup>51</sup> Wie hier OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348f.), Engel (2003: 13), Spindler und Volkmann (2002: 400) sowie Zimmermann (1999: 3146).

<sup>52</sup> Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Mediendiensteinstaatvertrag vom 1. Juli 1997 (Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) NRW, 184). Geht man von der Anwendbarkeit des TDG aus, wird dieses von der Landesverwaltung vollzogen. Zuständige Behörde wäre auch hier die Bezirksregierung Düsseldorf.

<sup>53</sup> Vgl. Engel (2003: 7ff.).

<sup>54</sup> So ausdrücklich auch Spindler und Volkmann (2003: 354).

sein kann und darf. Für die Annahme drohender Sperrungen „nach Gutsherrenart“ besteht schlechterdings kein Anlass. Der MDStV berechtigt die Bezirksregierung Düsseldorf nicht zu beliebigen Sperrungsanordnungen. Anknüpfungspunkt eines aufsichtsbehördlichen Einschreitens muss vielmehr stets ein nach dem MDStV unzulässiger Inhalt sein. Der gesetzlichen Systematik folgend sind Sperrungsanordnungen primär an diejenigen Diensteanbieter zu richten, die eigene Informationen zur Nutzung bereithalten (Content-Provider). Nur subsidiär legitimiert § 22 III MDStV einen Zugriff auf die Zugangsvermittler. Voraussetzung einer solchen Inanspruchnahme ist, dass sich Maßnahmen gegenüber den unmittelbar verantwortlichen Providern als nicht durchführbar oder nicht Erfolg versprechend erwiesen haben. Der Tatsache, dass es sich bei dem Vorgehen gegen Access-Provider ordnungsrechtlich um die Inanspruchnahme von „Nichtstörern“ handelt, trägt § 22 III MDStV dadurch Rechnung, dass Sperrungen nur zulässig sind, soweit sie technisch möglich und zumutbar sind. Hierbei handelt es sich um eine Ausprägung des für jedes belastende Staatshandeln geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

### Unzulässige Inhalte

Die aufsichtsbehördlichen Befugnisse des § 22 MDStV sind inhaltlich auf die Überwachung der Einhaltung des MDStV beschränkt. Daher müssen sich die Grenzen zulässiger Inhalte aus dem MDStV selbst ergeben. § 12 MDStV alte Fassung enthielt hierzu einen Katalog unzulässiger Inhalte. Danach waren den Strafgesetzen zuwiderlaufende, kriegsverherrlichende, jugendgefährdende und die Menschenwürde verletzende Inhalte einer Untersagung zugänglich. Im Zuge der Neufassung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMDStV)<sup>55</sup> im Jahre 2003 wurde § 12 MDStV neu gefasst und durch einen allgemeinen Verweis auf die Regelungen des JMDStV ersetzt. Der Katalog des § 4 JMDStV ist zwar länger ausgefallen als der des § 12 MDStV in seiner früheren Fassung. Er enthält aber keine „Generalklausel“ mehr, die allgemein auf die Verletzung von Strafgesetzen verweist. Ausdrücklich unzulässig sind nunmehr im Wesentlichen rechtsextremistische, gewalt- oder kriegsverherrlichende sowie jugendgefährdende Inhalte (insbesondere pornographischer Art). Zwar hat der Gesetzgeber in § 4 JMDStV nunmehr klargestellt, dass die Zulässigkeit eines ordnungsbehördlichen Einschreitens nicht vom Bestehen eines staatlichen Strafanspruchs gegen die Verantwortlichen abhängt.<sup>56</sup> Offen geblieben ist aber die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen jenseits des Deliktskatalogs in § 4 JMDStV ein Einschreiten zulässig ist. Nun wird die hier vorrangig zu untersuchende rechtsextremistische Propaganda regelmäßig über § 4 I Nr. 3 JMDStV in Verbindung mit §§ 12, 22 MDStV staatlichen Eingriffen zugänglich sein. Für weite Bereiche sonstiger Internetkriminalität – man denke etwa an illegale Glücksspiele via Internet<sup>57</sup> – lässt sich dem MDStV indes keine spezielle Eingriffsgrundlage entnehmen. Muss also der Staat derartige Straftaten geschehen lassen, um anschließend ein (aussichtsloses) Strafverfahren in Gang zu setzen? Eine solche „Lösung“ erschiene wenig stimmig. Einen möglichen Ausweg eröffnet § 11 I MDStV. Nach der Bestimmung sind u. a. die Vorschriften der allgemeinen Gesetze

<sup>55</sup> Gesetz vom 28. Februar 2003, GVBl. NRW, 84.

<sup>56</sup> Vgl. die Formulierung in § 4 I MDStV: „Unbeschadet strafrechtlicher Verantwortlichkeit sind Angebote unzulässig“.

<sup>57</sup> Ausführlich hierzu Dietlein und Woessler (2003: 458ff.). Allerdings kann beim Glücksspiel die Einordnung als Mediendienst durchaus fraglich sein, da es auf individuelle Kommunikation zugeschnitten ist.

einzuhalten. Hieraus lässt sich folgern, dass der MDStV auch für Delikte jenseits des Katalogs des § 4 JMDStV hinreichende Eingriffsgrundlagen zur Verfügung stellt. Angesichts der vagen Formulierung des § 11 I MDStV in Zusammenspiel mit dem dezidierten Katalog des § 4 JMDStV wirft eine solche Betrachtung freilich auch Fragen auf. Muss § 11 MDStV in Abgrenzung zum spezielleren § 12 MDStV (in Verbindung mit § 4 JMDStV) nicht womöglich lediglich als Programmsatz verstanden werden, an den keine unmittelbaren Ingerenzrechte geknüpft werden? Entgegenzuhalten bleibt immerhin, dass § 22 II MDStV gerade in systematischem Zusammenhang mit den Aufsichtsbefugnissen auf § 11 MDStV Bezug nimmt. Dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber in § 11 I MDStV sehr wohl eine justiziable Grenze zulässiger Inhalte sieht. Folgte man dem hier aufgezeigten Lösungsweg nicht, wären die notwendigen Eingriffsbefugnisse und Gefahrentatbestände zudem dem (subsidiär anzuwendenden) allgemeinen Ordnungsrecht zu entnehmen. Dieser Rückgriff dürfte zulässig sein, da der Eingriffstatbestand des § 22 II MDStV nur Verstöße gegen den MDStV erfasst.<sup>58</sup>

### Subsidiäre Heranziehung der Access-Provider

Anlass zu Streitigkeiten gibt schließlich die Frage, wann eine Heranziehung der für den Inhalt unmittelbar verantwortlichen Provider sich als nicht durchführbar oder nicht Erfolg versprechend erweist. Einigkeit herrscht darüber, dass es sich hier um eine ordnungsrechtliche Inanspruchnahme von „Nichtstörern“ handelt, die nur nachrangig zulässig ist. Da im zu untersuchenden Fall die Programmierung und Einstellung der Seiten im Ausland und damit außerhalb des Zugriffsbereichs deutscher Hoheitsgewalt erfolgte, liegt es auf den ersten Blick nahe, einen Rückgriff auf die Access-Provider zu billigen. Allerdings wird hierin vereinzelt eine völkerrechtlich unzulässige Ausdehnung des Geltungsbereichs des MDStV auf internationale Sachverhalte gesehen.<sup>59</sup> Zur Begründung wird angeführt, die subsidiäre Inanspruchnahme von Access-Providern setze voraus, dass juristisch gegen die im Ausland sitzenden Einsteller der Seiten hätte vorgegangen werden können, denn § 22 III MDStV spreche vom „Verantwortlichen“. Im Ausland tätige Provider unterfielen aber schlechterdings nicht dem MDStV und seien somit auch keine Verantwortlichen im Sinne des § 22 II/III MDStV. Eine Inanspruchnahme ausländischer Betreiber sprengte nämlich die Hoheits- und Rechtssetzungsbefugnisse der Länder. Unbeschadet der Frage nach dem internationalen Anwendungsbereich des MDStV vermag die dargestellte Kritik nicht zu überzeugen. Bei einer an Sinn und Zweck orientierten Auslegung des § 22 III MDStV ergibt sich, dass er einer subsidiären Inanspruchnahme von „Nichtstörern“ gerade nicht entgegensteht, wenn die unmittelbaren Urheber unzulässiger Inhalte vom Ausland aus operieren und daher nicht dem Eingriffsregime des MDStV unterfallen. Anderenfalls bliebe der Vorschrift kein nennenswerter Anwendungsbereich. Ein anderes Verständnis würde Extremisten zudem geradezu ermutigen, vom Ausland aus zu operieren und im Inland Schaden anzurichten. Gerade dies wollte der Gesetzgeber aber mit der Schaffung

<sup>58</sup> Denn verstünde man § 11 I MDStV nur als Programmsatz, läge bei Inhalten jenseits des § 12 MDStV in Verbindung mit § 4 JMDStV kein Verstoß gegen den MDStV vor. Der Wille des Gesetzgebers zu einer gegenüber dem allgemeinen Ordnungsrecht abschließenden Regelung lässt sich dem MDStV nicht entnehmen, dürfte angesichts der aufgezeigten Folgen auch nicht zu unterstellen sein. Bedenken im Hinblick auf Art. 5 II GG, der einen Vorbehalt der allgemeinen Gesetze, nicht jedoch der öffentlichen Sicherheit und Ordnung statuiert, sind bei der Anwendung der Generalklausel zu berücksichtigen.

<sup>59</sup> Vgl. Engel (2003: 8f.).

des § 22 III MDStV verhindern.<sup>60</sup> Die Gegenauffassung überinterpretiert den Begriff der „Verantwortlichkeit“ im Sinne des § 6 I MDStV, auf den § 22 III MDStV verweist. Der Verweis greift lediglich die in den §§ 6, 7 MDStV vorhandene Differenzierung zwischen eigenen und fremden Informationen auf. Zum Anwendungsbereich des MDStV äußern sich diese Vorschriften nicht. Scheitert ein Vorgehen gegen sich im Ausland befindliche Service- bzw. Content-Provider an der fehlenden internationalen Geltung des MDStV, eröffnet gerade dies den Rückgriff auf die Access-Provider.<sup>61</sup> Insoweit bauen die Abs. 2 und 3 des § 22 MDStV aufeinander auf. Dies bedeutet keineswegs die Einführung eines völkerrechtswidrigen „Weltrechtsprinzips“ im Ordnungsrecht. Denn hier geht es allein um die Inanspruchnahme im Inland befindlicher Unternehmen, über deren Leitungen unzulässige Inhalte transportiert werden. Streng genommen liegt daher ein reiner Inlandssachverhalt vor.

### Verfassungsrechtliche Bedenken

Dass der MDStV den Erlass von Sperrverfügungen gegenüber Zugangsvermittlern deckt, bedeutet indes kein abschließendes Urteil über die rechtliche Zulässigkeit derartiger Eingriffsakte. Denn sowohl die Rechtsgrundlagen als auch der konkrete Einzelakt müssen in Einklang mit höherrangigem Recht – namentlich dem Verfassungsrecht – stehen. Gerade unter dem verfassungsrechtlichen Blickwinkel werden Sperrungsanordnungen gegenüber Zugangsvermittlern jedoch zum Teil äußerst kritisch gesehen.

### Die Kommunikationsgrundrechte

Zunächst ist der Blick auf die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 GG zu richten. Nun mag es befremdlich erscheinen, für rechtsextremistische Propaganda grundrechtlichen „Geleitschutz“ über Art. 5 I GG gewähren zu wollen. Denn immerhin versteht sich das Grundgesetz bewusst als „Gegenmodell“ zu dem Menschen verachtenden System des Nationalsozialismus. Mit durchaus plausiblen Argumenten vertritt denn auch namentlich der 5. Senat des OVG NW die Auffassung, Äußerung und Verbreitung nationalsozialistischen Gedankengutes unterstünden schlechterdings nicht dem Schutz des Grundgesetzes, da sie mit dessen Wertungen unvereinbar seien, diesen geradezu zuwiderliefen.<sup>62</sup> Es handle sich nicht bloß um „politisch unliebsame Meinungen“, sondern um „Anschauungen, denen das Grundgesetz selbst eine klare Absage erteilt“ habe.<sup>63</sup> Überträgt man diesen Ansatz auf rechtsextremistische Propaganda im Internet, müsste den Beteiligten folgerichtig die Berufung auf die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 I GG *a priori* versagt werden.

<sup>60</sup> In diesem Sinne etwa Zimmermann (1999: 3149).

<sup>61</sup> Im Ergebnis wie hier – allerdings zur alten Fassung des MDStV: Zimmermann (1999: 3148ff.).

<sup>62</sup> Vgl. OVG NW, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 2986f.) sowie *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 2114f.). Diese viel beachtete Rechtsprechung wurde in Zusammenhang mit Versammlungsverboten für NPD-Demonstrationen am Maifeiertag entwickelt. Das Gericht entschied dabei, dass auf § 15 I Versammlungsgesetz (VersG) gestützte Versammlungsverbote auch dann ergehen können, wenn mit keiner Überschreitung der Strafbarkeitsschwelle durch die Versammlungsteilnehmer zu rechnen sei. Ein Rückgriff auf das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit sei zulässig, weil die Verfassung nationalsozialistischem Gedankengut schlechthin eine Absage erteile.

<sup>63</sup> OVG NW, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 2114). Das OVG NW, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 2114), spricht insoweit sehr anschaulich vom „historischen Gedächtnis der Verfassung“, was nicht zuletzt auch in der Vorschrift des Art. 139 GG zum Ausdruck komme.

Dies gilt umso mehr, als die Bindungen der Menschenwürdegarantie des Art. 1 GG nach der Konzeption des Grundgesetzes auch Private treffen („unantastbar“!) und Menschenwürde verachtende Äußerungen insofern richtigerweise niemals zugleich grundrechtlichen Schutz genießen können. So nahe liegend diese Sichtweise bei unbefangener Betrachtung auch erscheinen mag, in der verfassungsrechtlichen Diskussion hat sie sich bislang nicht durchsetzen können. Namentlich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich der Grundrechtsauslegung des OVG NW in versammlungsrechtlichen Kammerentscheidungen wiederholt dezidiert entgegengestellt und eine bereits tatbestandliche Einengung des grundrechtlichen Schutzbereichs verneint.<sup>64</sup> Freilich ergibt sich auch aus dem abweichenden Ansatz des Bundesverfassungsgerichts kein „Freibrief“ für Extremisten. Denn auch soweit Grundrechte anwendbar sind, verleihen sie regelmäßig keine schrankenlose Freiheit. Vielmehr sind gesetzliche Beschränkungen auch im Bereich der Meinungsäußerung innerhalb des durch Art. 5 II GG gezogenen Rahmens zulässig.<sup>65</sup> Immerhin aber ergibt sich im Rahmen des Art. 5 GG eine Vielzahl diffiziler Auslegungs- und Abgrenzungsfragen.

- (1) An erster Stelle steht die Frage, welchem der in Art. 5 I GG geschützten Freiheitsrechte die Verbreitung der Seiten via Internet in sachlicher Hinsicht zuzuordnen sein sollte. Herkömmlicherweise wird dabei zwischen einer bloßen Meinungsäußerung als Individualkommunikation auf der einen und der Grundrechtstrias von Presse, Rundfunk und Film als Massenkommunikationsmitteln auf der anderen Seite differenziert. Schon auf dieser Stufe ist die Einordnung von abrufbaren Internetseiten umstritten. Teilweise wird die Auffassung vertreten, das Internet sei auf eine empfängergesteuerte und damit individuelle Abrufbarkeit gerichtet.<sup>66</sup> Jedoch sind derartige Abrufangebote von vornherein an einen unbegrenzten Nutzerkreis und damit wohl eher an die Allgemeinheit gerichtet.<sup>67</sup> Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Fünften Rundfunkurteil“ Videotextangebote, die ohne weiteres als Abrufdienste anzusehen sind, dem Rundfunk als Massenkommunikationsmittel zugeordnet.<sup>68</sup> Daher spricht vieles dafür, abrufbare Internetseiten ebenfalls der Massenkommunikation zuzuordnen.

Im nächsten Schritt ist innerhalb der Grundrechtstrias von Presse, Rundfunk und Film eine Abgrenzung vorzunehmen. Auch wenn im Internet häufig bewegte Bilder zum Download bereitgestellt werden, handelt es sich hierbei nicht um Filme im Sinne des Art. 5 I GG. Denn der verfassungsrechtliche Filmbegriff erstreckt sich nur auf die

<sup>64</sup> Vgl. BVerfG, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 2069ff., 2072ff.). Dem OVG NW wirft das BVerfG dabei vor, die verfassungsrechtlichen Anforderungen „offensichtlich verkannt zu haben“ (2074). Dem hält das OVG NW, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 2986), entgegen, eine Beurteilung rechtsextremistischer Aufmärsche und Propaganda am Maßstab der Schranken des Art. 5 II GG werde „dem Problem des Wiedererstarkens neonazistischer Umstände im wiedervereinigten Deutschland nicht gerecht“.

<sup>65</sup> So stellt auch das BVerfG, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 2069), darauf ab, dass lediglich solche Äußerungen kein Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen sein können, die nicht nach Art. 5 II GG unterbunden werden dürfen.

<sup>66</sup> Vgl. etwa Bullinger (1996: 8); ähnlich offenbar auch Spindler und Volkman (2003: 355).

<sup>67</sup> Im Ergebnis ebenso Röger (1997: 205) und Bethge, in: Sachs (<sup>3</sup>2003: Art. 5 Rn. 90b).

<sup>68</sup> Vgl. BVerfGE 74, 297, 350f.: „Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verwendete Begriff ‚Rundfunk‘ läßt sich nicht in einer ein für allemal gültigen Definition erfassen [. . .]. Soll die Rundfunkfreiheit auch für die Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren, dann kann es nicht angehen, nur an eine ältere Technik anzuknüpfen [. . .]. Zur Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung bedarf es vielmehr der [. . .] Schutzwirkungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch bei den ‚rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten‘“.

„klassischen“ Formen bewegter Bilder und verlangt namentlich eine Fixierung auf projizierbaren belichteten Streifen.<sup>69</sup> Auch werden zum Abruf bereitstehende Internetseiten mangels Verkörperung nicht dem Begriff der „Presse“ zugeordnet werden können. Eine Ausnahme scheint allerdings beim Einstellen redaktionell gestalteter Internetauftritte von Zeitungen (etwa Spiegel-online, FAZ-online usw.) denkbar.<sup>70</sup> Gerade die elektronische Verbreitungsform spricht jedoch dafür, Veröffentlichungen im Internet im Regelfall dem Rundfunk im Sinne des Art. 5 I GG zuzuordnen. Auch der vom Bundesverfassungsgericht geprägte offene Rundfunkbegriff<sup>71</sup> deutet eher auf eine rundfunkbezogene Einordnung von Internetseiten hin.

- (2) Mindestens ebenso problematisch ist die Frage, ob die Tätigkeit der Zugangsvermittlung von den Gewährleistungen des Art. 5 I GG mit umfasst wird. Hiergegen könnte sprechen, dass beim Access-Providing *fremde* Inhalte weitergeleitet bzw. zugänglich gemacht werden. Die Sperrung hindert so lediglich die Verbreitung fremder Meinungen. Daher liegt es auf den ersten Blick nahe, beim Access-Providing einen Eingriff in die Meinungsfreiheit zu verneinen. Jedoch stellte das Bundesverfassungsgericht in der berühmten „Benetton-Entscheidung“ klar, dass fremde Meinungsäußerungen (in diesem Fall in Form von provokanten Werbeanzeigen) unmittelbar in den Schutzbereich der Pressefreiheit des Verlegers fallen.<sup>72</sup> Dieser Ansatz könnte auch beim Access-Providing zum Tragen kommen. Zwar ist hier nicht das Grundrecht der Presse-, sondern der Rundfunkfreiheit einschlägig. Die grundrechtliche Ausgangslage ist jedoch durchaus vergleichbar. Die Ausdehnung des Schutzbereichs setzt aber voraus, dass Access-Provider als einem Verleger vergleichbare Multiplikatoren anzusehen sind, die sich ihrerseits auf das Grundrecht der Presse- bzw. Rundfunkfreiheit berufen können. Das Bundesverfassungsgericht und ihm folgend die herrschende Lehre ziehen den sachlichen Schutzbereich der Presse- bzw. Rundfunkfreiheit äußerst weit. In den Schutzbereich dieser Grundrechte können auch solche Personen fallen, die externe, aber pressebezogene Hilfstätigkeiten ausüben.<sup>73</sup> Das Bundesverfassungsgericht verlangt hierfür, dass die Tätigkeit typischerweise pressebezogen ist, in enger organisatorischer Bindung an die Presse erfolgt, für das Funktionieren einer freien Presse notwendig ist und sich die staatliche Regulierung dieser Tätigkeit zugleich einschränkend auf die Meinungsfreiheit auswirkt.<sup>74</sup> Von Art. 5 I GG geschützt ist hiernach u. a. die Tätigkeit von Verlegern, Druckern, Vertriebsunternehmern und Grossisten.<sup>75</sup> Dem Access-Providing wird bisweilen ein solcher spezifischer Bezug zu den Kommunikationsgrundrechten abgesprochen. Begründet wird dies mit der dezentralen Organisation des Internets sowie der Tatsache, dass das Access-Providing nicht nur die Weiterleitung von presse- oder presseähnlichen Inhalten, sondern von Inhalten jeder Art umfasst. Daher sei das

<sup>69</sup> Vgl. Herzog, in: Maunz und Dürig (43/2004: Art. 5 Abs. I, II Rn. 198) sowie Wendt, in: v. Münch und Kunig (5/2000: Art. 5 Rn. 61).

<sup>70</sup> Vgl. Starck, in: v. Mangoldt *et al.* (4/1999: Art. 5 Rn. 98) sowie Spindler und Volkmann (2003: 355); anderer Ansicht ist Hoffmann-Riem (2002: Rn. 150).

<sup>71</sup> Vgl. BVerfGE 74, 297, 350f.

<sup>72</sup> Vgl. BVerfG, *Neue Juristische Wochenschrift* (2001: 591).

<sup>73</sup> Vgl. Bethge, in: Sachs (3/2003: Art. 5 Rn. 75).

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 77, 346, 354.

<sup>75</sup> Zwar wurde diese Rechtsprechung am Grundrecht der Pressefreiheit entwickelt, zur Freiheit der Rundfunkberichterstattung gehören aber ebenfalls alle wesensmäßig damit zusammenhängenden Tätigkeiten; vgl. Wendt, in: v. Münch und Kunig (5/2000: Art. 5 Rn. 45).

Access-Providing nicht mit der Tätigkeit eines Vertriebsunternehmers oder Grossisten zu vergleichen, sondern als reine Datentransportdienstleistung ohne pressespezifischen Bezug einzuordnen.<sup>76</sup> Obgleich es sich bei der Zugangsvermittlung technisch gesehen tatsächlich um eine bloße Weiterleitung fremder Inhalte handelt, von denen der Provider in aller Regel keine Kenntnis hat, stellt die Zugangsvermittlung einen für die Verbreitung und Entfaltung der Inhalte notwendigen Vorgang dar. Auch die Vielzahl von Providern ändert hieran nichts. Die Access-Provider sind notwendiger Teil der Kommunikationskette. Ordnet man abrufbare Internetseiten daher dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit zu, partizipieren hieran auch die Zugangsvermittler.<sup>77</sup>

- (3) Aber nicht nur in die Grundrechte der Zugangsvermittler, sondern auch in die Informationsfreiheit der Internetbenutzer (Art. 5 I GG) wird durch die Sperrungsverfügungen eingegriffen,<sup>78</sup> denn den Kunden ist der Aufruf der Seiten nunmehr nicht mehr ohne weiteres möglich.<sup>79</sup> Dass es sich bei den verbreiteten Inhalten um Meinungen und nicht um Tatsachen handelt, steht einer Einordnung der Seiten als allgemein zugänglicher Informationsquelle nicht entgegen. Die Informationsfreiheit erfasst Tatsachen und Meinungen gleichermaßen.<sup>80</sup>

Dies alles bedingt jedoch nicht die Verfassungswidrigkeit von Sperrverfügungen. Denn das Grundgesetz schließt Grundrechtseingriffe nicht kategorisch aus. Vielmehr bestehen dezidierte, auf die Besonderheiten der jeweiligen Grundrechte abgestimmte Schranken-systeme, innerhalb derer Eingriffe zulässig sein können, sofern der Gesetzgeber entsprechende Eingriffsregelungen schafft. Für die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 I GG enthält Abs. 2 die maßgebliche Schrankenregelung. Hiernach finden die Kommunikationsgrundrechte ihre Schranken in den allgemeinen (ihrerseits verfassungskonformen) Gesetzen, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Als allgemeine Gesetze gelten nach der vom Bundesverfassungsgericht in der berühmten „Lüth-Entscheidung“ geprägten Definition solche Vorschriften, „die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsgutes dienen, dem Schutze eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat“<sup>81</sup>. Trotz – oder gerade wegen – dieser abstrakten Definition bereitet die Frage, ob im Einzelfall ein allgemeines Gesetz vorliegt, häufig erhebliche Schwierigkeiten. So ist beispielsweise heftig umstritten, ob etwa die ordnungsrechtlichen Generalklauseln allgemeine Gesetze darstellen. Entsprechendes gilt für Straftatbestände wie § 185 StGB (Beleidigung) oder § 130 III StGB (Leugnen des Holocaust). Derartige Bedenken können sich auch hinsichtlich der Eingriffsregelungen im MDStV ergeben. Denn der originäre Anwendungsbereich des § 22 MDStV betrifft Fälle, in denen bestimmte Inhalte, die zugleich regelmäßig Meinungsäu-

<sup>76</sup> So auch Fiedler (2002: 173) sowie Spindler und Volkmann (2003: 355).

<sup>77</sup> So auch Engel (2003: 20).

<sup>78</sup> Dieses ebenfalls in Art. 5 I GG verbürgte Grundrecht gewährt jedem das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.

<sup>79</sup> Wenn auch die Seiten mit einigen technischen „Kniffen“ nach wie vor abgerufen werden können, wird der Zugang jedoch zumindest behindert und damit eine ungehinderte Unterrichtung aus der Informationsquelle ausgeschlossen.

<sup>80</sup> Vgl. Wendt, in: v. Münch und Kunig (<sup>5</sup>2000: Art. 5 Rn. 22).

<sup>81</sup> BVerfGE 7, 198, 209f.

berungen darstellen, gesperrt werden. Gleichwohl ist festzuhalten, dass § 22 MDStV selbst auf keine „bestimmte“ Meinung abstellt. Gleiches gilt für den Katalog des § 12 MDStV in Verbindung mit § 4 JMStV. Dieser Verbotstatbestand hebt nicht auf bestimmte Meinungen, sondern auf die zu schützenden Rechtsgüter ab. Selbst wenn man dem nicht folgen wollte, ist zu berücksichtigen, dass jedenfalls die Verbreitung nationalsozialistischer Propaganda spätestens in dem Recht der persönlichen Ehre ihre verfassungsrechtlichen Schranken finden muss. Denn rechtsextremistische Ideologien sind gleichbedeutend mit Rassenhass und Menschenverachtung. Derartigen „Meinungsäußerungen“ setzt das Grundgesetz niemanden schutzlos aus.

Zum Teil wird dagegen unter Berufung auf die so genannte „Polizeifestigkeit der Medien“ vorgebracht, Art. 5 II GG könne keine präventiven Eingriffsregelungen wie § 22 MDStV legitimieren.<sup>82</sup> Ob dieser Aspekt überzeugen kann, erscheint allerdings äußerst fraglich. So wird der Grundsatz der vermeintlichen „Polizeifestigkeit“ dogmatisch hergeleitet aus dem Zensurverbot des Art. 5 I 3 GG. Nach einhelliger Meinung erfasst dieses Verbot jedoch nur die so genannte „Vorzensur“.<sup>83</sup> Die Abgrenzung zwischen verfassungsrechtlich verbotener Vorzensur und (in den Grenzen des Art. 5 II GG) zulässiger nachträglicher Kontrolle erfolgt danach, ob ein Geisteswerk an die Öffentlichkeit gelangt ist und Wirkung zu entfalten vermag.<sup>84</sup> Da die hier zu sperrenden Seiten bereits einige Zeit abrufbereit im Netz zur Verfügung standen, wird sich eine unzulässige Vorzensur kaum begründen lassen.<sup>85</sup>

Nimmt man einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit an, könnte allerdings der Grundsatz der „Staatsferne des Rundfunks“<sup>86</sup> einer Sperrungsanordnung durch die unmittelbare Landesverwaltung entgegenstehen. So wird teilweise angenommen, nur den Landesmedienanstalten vergleichbare staatsferne Gremien könnten zu solchen Eingriffen legitimiert werden.<sup>87</sup> Und in der Tat hat das Bundesverfassungsgericht landesrechtliche Regelungen ausdrücklich gebilligt, wonach den Landesmedienanstalten die Rundfunkaufsicht übertragen wurde.<sup>88</sup> Offen geblieben ist allerdings, inwieweit eine Übertragung auf „staatsferne“

<sup>82</sup> So namentlich Engel (2003: 11ff.).

<sup>83</sup> Vgl. BVerfGE 33, 52, 71ff., 87, 209, 230, Herzog, in: Maunz und Dürig (<sup>43</sup>2004: Art. 5 Abs. I, II Rn. 298 mit weiteren Nachweisen) sowie Bethge, in: Sachs (<sup>3</sup>2003: Art. 5 Rn. 131).

<sup>84</sup> Vgl. Bethge, in: Sachs (<sup>3</sup>2003: Art. 5 Rn. 132).

<sup>85</sup> Wie hier OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 350); anders hingegen Engel (2003: 11f.), der davon ausgeht, bei Internetsachverhalten habe der Inhalt mit dem Einstellen ins Netz noch keine realistische Wirkungschance gehabt; ähnlich auch Spindler und Volkmann (2003: 354).

<sup>86</sup> Im Kern bedingt dieser Grundsatz die Freiheit des Rundfunks von jeder staatlichen Beherrschung und Einflussnahme; vgl. nur BVerfGE 74, 297, 324. Dies bedeutet jedoch keinesfalls einen rechtsfreien Raum im Bereich des Rundfunks. Vielmehr soll das Verfassungsprinzip der Staatsferne die Rolle des Rundfunks im pluralistischen Gemeinwesen sicherstellen und verhindern, dass die jeweilige Regierung bzw. die sie tragende Parlamentsmehrheit durch einen „Staatsrundfunk“ oder ein „Staatsfernsehen“ ihr eigenes demokratisches Mandat perpetuiert; vgl. Herzog, in: Maunz und Dürig (<sup>43</sup>2004: Art. 5 Abs. I, II Rn. 213). Aus diesem Grundsatz folgt u. a. die pluralistische Besetzung der Rundfunkräte. Die Gefahr einer „Vereinnahmung“ des Rundfunks durch den Staat besteht jedoch nicht bei der Sperrung von Inhalten, die unserer Verfassungsordnung diametral entgegenlaufen. So verlangt etwa das Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen 95, 220, 236) ausdrücklich eine begrenzte Aufsicht (in diesem Fall über den privaten Rundfunk), die die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet. Zu den Perspektiven der Rundfunkaufsicht im Multimediazeitalter vgl. etwa Ladeur (2000: 171ff.).

<sup>87</sup> Vgl. Engel (2003: 2f.).

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 95, 220, 236.

Gremien von Verfassungen wegen erforderlich ist.<sup>89</sup> Selbst wenn man für den Bereich des „klassischen“ Rundfunks (Fernsehen, Radio) eine „Staatsferne“ verlangen wollte, stellt sich die Frage, ob diese Grundsätze auf den Bereich der neuen Medien uneingeschränkt zu übertragen sind. Schoch (1998: 197) etwa plädiert für ein funktionales Verständnis der Rundfunkdogmatik im Hinblick auf die „neuen Medien“. Die begriffsformale Einordnung eines Mediums als Rundfunk könne nicht automatisch zur Anwendung eines aus einem völlig anderen Zusammenhang entwickelten Steuerungsregimes führen.<sup>90</sup> Vielmehr seien auf die Bedeutung des Mediums in einer demokratischen Gesellschaft abgestufte, dienstspezifische Regelungssysteme zu entwickeln. Diesem Ansatz ist zuzustimmen, da die Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf der exponierten Bedeutung gerade der klassischen Rundfunkmedien innerhalb der pluralistischen Gesellschaft beruht. Eine vergleichbare Position nehmen die neuen Medien – jedenfalls zurzeit – im demokratischen Gemeinwesen nicht ein. Daher sind keine Gründe ersichtlich, der unmittelbaren Staatsverwaltung Eingriffsrechte auf Grundlage des MDStV kategorisch zu versagen.

### Entschädigungsansprüche

Vereinzelt wird angenommen, die Regelungen des MDStV seien deshalb verfassungswidrig, weil die Inanspruchnahme der Access-Provider als Nichtstörer gemäß § 22 III MDStV nicht mit einem Entschädigungs- bzw. Kompensationsanspruch verbunden worden ist.<sup>91</sup> Ein zur Nichtigkeit führender Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG sei allenfalls dann zu vermeiden, wenn man die entsprechenden Entschädigungsregeln des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) analog heranziehe und den Access-Providern einen finanziellen Ausgleich gewähre. Eine genaue Analyse des verfassungsrechtlichen Hintergrundes widerlegt jedoch die Notwendigkeit einer Entschädigung bei jeder ordnungsrechtlichen Inanspruchnahme von Nichtstörern. Unstreitig können Sperrverfügungen nicht als Enteignungen im Sinne des Art. 14 III GG angesehen werden, die in der Tat nur in Verbindung mit einer Entschädigungsregelung zulässig wären. Den Adressaten der Verfügungen wird nämlich keine eigentumsrechtliche Schutzposition entzogen. Ihnen wird vielmehr eine Handlung aufgegeben, die möglicherweise mit einem finanziellen Aufwand verbunden ist. Ein solcher Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb<sup>92</sup> stellt, auch wenn man Art. 14 GG mit der herrschenden Meinung für einschlägig erachtet, eigentumsrechtlich allenfalls eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 I 2 GG dar. In Zusammenspiel mit der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 II GG) ergibt sich, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind, wenn die daraus im Einzelfall resultierende Vermögensbelastung nicht wesentlich ins Gewicht fällt.<sup>93</sup> Die Sperrung der Internetseiten ist technisch in wenigen Arbeitsstunden

<sup>89</sup> Dies gesteht auch Engel (2003: 3) ein. So weist das BVerfG (Entscheidungen 95, 220, 236) vielmehr darauf hin, dass eine (begrenzte) Aufsicht über private Rundfunkanbieter durchaus erforderlich sein könne.

<sup>90</sup> Ebenso wohl auch Starck, in: v. Mangoldt *et al.* (<sup>4</sup>1999: Art. 5 Rn. 97).

<sup>91</sup> Vgl. Engel (2003: 32).

<sup>92</sup> Angesichts der geringen Intensität der Belastung bestehen bereits an dieser Stelle gewichtige Zweifel, ob die Sperrungsanordnungen die zur Bejahung der Eingriffsqualität erforderliche Betriebsbezogenheit aufweisen. Da es sich beim eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb um ein Rahmenrecht handelt, ist hier nicht jede Belastung mit einem Eingriff gleichzusetzen.

<sup>93</sup> Vgl. nur BVerfGE 58, 137, 148 (Pflichtexemplarsentscheidung). Die Grenze einer zumutbaren Belastung sah das Bundesverfassungsgericht bei einem Verleger als überschritten an, der bibliophile Bücher in Kleinstaufla-

durchzuführen und stellt keine unverhältnismäßige, eine Entschädigung bedingende Inanspruchnahme der Provider dar.<sup>94</sup> Solche Eingriffe sind – anders als die klassischen Fälle einer Notstandsinsanspruchnahme – durchaus vorhersehbar und gesetzlich bereits speziell geregelt. Die Entschädigungsregeln des allgemeinen Ordnungsrechts (beispielsweise §§ 39, 40 OBG NW) setzen zwar einerseits die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 GG um, gehen jedoch andererseits über diese hinaus,<sup>95</sup> denn sie enthalten gerade keine Differenzierung zwischen zumutbaren und unzumutbaren Sonderopfern. Auch die von Engel (2003: 32) angeregte analoge Anwendung der §§ 39, 40 OBG<sup>96</sup> erscheint keineswegs angezeigt. Das Fehlen einer Entschädigungsregel im MDStV begründet keine planwidrige Regelungslücke, sondern kann als bewusste Entscheidung dahin aufgefasst werden, dass der Gesetzgeber in den Fällen des § 22 III MDStV stets eine geringe Eingriffsintensität annimmt, die keinen finanziellen Ausgleich erfordert.

### Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme

Heftig diskutiert wird schließlich die Frage, ob die Sperrverfügungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, also geeignet, erforderlich und zumutbar sind.<sup>97</sup> Auch diese Frage ist im Ergebnis zu bejahen. Die Verfügungen dienen dem legitimen Zweck, den Abruf von Internetseiten zu verhindern, die Inhalte Menschen verachtender Art verbreiten. Es handelt sich dabei um Gedankengut, das mit der freiheitlichen, auf der Würde des Menschen basierenden Ordnung des Grundgesetzes schlechterdings unvereinbar ist und als Gefahr für diese Ordnung angesehen werden muss. Angesichts der technisch nicht zu leugnenden Möglichkeiten, die fraglichen Seiten auch nach der Sperrung verfügbar zu machen, wird zum Teil aber die Geeignetheit der Sperrverfügungen bestritten.<sup>98</sup> Zutreffend weisen jedoch das VG Düsseldorf<sup>99</sup> sowie das OVG NW<sup>100</sup> darauf hin, dass die Sperrungen als „Schritt in die richtige Richtung“ anzusehen und daher durchaus geeignet im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes seien. So ist eine Maßnahme bereits dann als geeignet einzustufen, wenn sie den verfolgten Zweck fördert bzw. die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der angestrebte Erfolg eintritt.<sup>101</sup> Nach der Sperrung ist jedenfalls für den durchschnittlichen geschäftlichen oder privaten Nutzer der Aufruf nicht mehr ohne weiteres möglich. Gerade der „erste Kontakt“ zu den Urhebern der Seiten kann durch die Maßnahme unterbunden werden, da ein flüchtiges Aufrufen der Seiten nicht mehr durch-

---

gen (ca. zehn Exemplare) in einem aufwändigen und kostspieligen Verfahren herstellte und hiervon gemäß dem Hessischen Landespressegesetz (Hess.LPrG) unentgeltlich ein Pflichtexemplar abzuliefern hatte.

<sup>94</sup> So erfordert die Sperrung zweier Domainnamen durch einen Eingriff am eigenen DNS-Server insbesondere keine Anschaffung neuer Hardware. Es müssen lediglich die Einträge in den Konfigurationsdateien editiert und eventuell eine Informationsseite erstellt und hinterlegt werden. Der personelle Aufwand beläuft sich für eine entsprechende Maßnahme auf etwa zwei Arbeitsstunden; vgl. OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 352).

<sup>95</sup> So hat der (Landes-)Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, eine Entschädigung nur für unzumutbare Eingriffe zu gewähren. Denn für die Praxis wäre die Zumutbarkeitsgrenze wegen ihrer begrifflichen Unschärfe wenig hilfreich gewesen; dazu Rietdorf und Heise (7 1981: § 41 Rn. 17).

<sup>96</sup> Ebenso Stadler (2002: 347).

<sup>97</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird auch als „Übermaßverbot“ bezeichnet und findet seine verfassungsdogmatische Fundierung im Rechtsstaatsprinzip; vgl. Sachs, in: Sachs (3 2003: Art. 20 Rn. 146).

<sup>98</sup> So namentlich Engel (2003: 24ff.).

<sup>99</sup> Vgl. *MultiMedia und Recht* (2003: 205, 207).

<sup>100</sup> Vgl. *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 351f.); ebenso Greiner (2002: 621f.).

<sup>101</sup> Vgl. nur BVerfGE 30, 292, 316; 67, 157, 173.

führbar ist. Auch gegen die Erforderlichkeit der Maßnahmen bestehen im Ergebnis keine Bedenken, da kein gleich wirksames, aber weniger einschneidendes Mittel zur Gefahrenabwehr ersichtlich ist. Vorschläge, den Abruf von Seiten mit radikalen Inhalten unter Strafe zu stellen oder den Nutzern Filtersoftware zum Download von Schutzsystemen zur Verfügung zu stellen,<sup>102</sup> sind zwar zu begrüßen, als vollwertige Alternative derzeit jedoch nicht tauglich.<sup>103</sup> Gerade das Angebot von Filtersoftware ist auf die Bedürfnisse des Jugendschutzes zugeschnitten.<sup>104</sup> So erhalten beispielsweise Eltern die Möglichkeit, durch den Download von Schutzsystemen ihren Kindern bewusst den Zugriff auf bestimmte Seiten zu sperren. Dieses Modell ähnelt daher strukturell der Selbstkontrolle, deren Mängel jedoch oben bereits aufgezeigt wurden. Nicht ganz unproblematisch ist immerhin die Tatsache, dass bei der Blockade von IP-Adressen nicht nur der Zugriff auf die betroffenen rechtsextremen Seiten, sondern zugleich auch auf eine Vielzahl legaler Seiten geblockt wird.<sup>105</sup> Angesichts des hohen Stellenwertes der zu schützenden Rechtsgüter im Verfassungsgefüge dürfte dies aber im Ergebnis hinzunehmen sein. Überdies erfolgt die Umsetzung der Sperrverfügungen in der Praxis ganz überwiegend durch Veränderungen am eigenen DNS-Server.<sup>106</sup> Hierbei treten die genannten Nebeneffekte nicht ein.<sup>107</sup>

## Fazit

Die gelegentlich geäußerte Befürchtung, gegen im Ausland eingestellte kriminelle Internetangebote – insbesondere nationalsozialistische Propaganda – juristisch nicht vorgehen zu können, ist nicht begründet. Zwar wird sich durch die Anordnung und Durchsetzung von Sperrverfügungen der Aufruf der Seiten nicht vollständig verhindern lassen, die Verbreitung dieses Gedankengutes wird aber zumindest erschwert.<sup>108</sup> Auch scheint der eingeschlagene Weg durchaus geeignet, Provider zu veranlassen, von sich aus geeignete Filtersoftware zu installieren, die die Verbreitung von neonazistischer Propaganda oder ähnlichen kriminellen Inhalten zwar nicht vollständig auszuschließen vermag, wohl aber nachhaltig eindämmen kann.<sup>109</sup> Angesichts des globalen, grenzüberschreitenden Charakters der gesamten Problematik wäre die Schaffung zentraler Kompetenzen auf Bundesebene politisch durchaus wünschenswert. Dies ist verfassungsrechtlich derzeit indes nicht realisierbar, da das Ordnungsrecht grundsätzlich in den Regelungsbereich der Länder fällt.

<sup>102</sup> Vgl. Engel (2003: 29ff.).

<sup>103</sup> Das Bundesverfassungsgericht verneint die Erforderlichkeit einer Maßnahme nur, wenn eine eindeutig gleichwertige Alternative zur Verfügung steht; vgl. BVerfGE 25, 1, 20; 30, 292, 319; 81, 70, 91.

<sup>104</sup> Vgl. Greiner (2002: 622).

<sup>105</sup> Eine Blockade von IP-Adressen am Router führt dazu, dass der gesamte Zielsever, auf dem eventuell Tausende von Seiten abgelegt sein können, für die Kunden des sperrenden Providers nicht erreichbar ist; näher dazu Vassilaki (2003: 368).

<sup>106</sup> Vgl. hierzu OVG NW, *MultiMedia und Recht* (2003: 348, 352), sowie Stadler (2002: 345f.). Bei Eingabe der gesperrten Klartextadresse erfolgt dann entweder eine Fehlermeldung oder eine Umleitung auf eine andere Website. Die so erfolgte Sperrung kann jedoch leicht umgangen werden, wenn statt der Klartextadresse direkt die IP-Adresse eingegeben wird.

<sup>107</sup> Näher zu den technischen Einzelheiten der unterschiedlichen Sperrmodi: Stadler (2002: 345).

<sup>108</sup> Engel (2003: 24ff.) verlangt demgegenüber offenbar, dass die Verfügungen geeignet sein müssten, den Abruf der Seiten vollständig zu unterbinden. Richtigerweise ist jedoch mit der herkömmlichen Verfassungsdogmatik zu verlangen, dass das verfolgte Ziel zumindest gefördert wird; wie hier etwa Spindler und Volkmann (2003: 354).

<sup>109</sup> Zu entsprechenden Ansätzen etwa bei AOL vgl. Mankowski (2002: 278).

Immerhin hat der Landesgesetzgeber mit der alleinigen Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf für die Aufsicht über die Einhaltung des MDStV die ihm zustehenden Konzentrationsmöglichkeiten voll ausgeschöpft. Zudem steht seit der Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom Dezember 2000 fest, dass Rechtsextremisten einer Strafbarkeit für die ins Netz gestellten Inhalte zumindest juristisch nicht durch ein Ausweichen auf ausländische Server entgehen können. Nicht zuletzt die Entscheidung des französischen Tribunal de grande instance de Paris vom November 2000, mit der der Yahoo! Inc. aufgegeben wurde, binnen drei Monaten Filtersoftware gegen die Versteigerung und Präsentation von Nazi-Propagandaartikeln zu installieren,<sup>110</sup> zeigt, dass die Interventionen der Bezirksregierung Düsseldorf keineswegs einen deutschen „Regulierungsexzess“ darstellen, sondern durchaus auf der Höhe der Zeit liegen; ja mehr noch als das: Sie sind unerlässlich zur Wahrung der Würde des Menschen und zur Sicherung des friedlichen Zusammenlebens.

## Literatur

- BREMER, Karsten. „Radikal-politische Inhalte im Internet ist ein Umdenken – erforderlich?“ *MultiMedia und Recht* (2002), 147-152.
- BULLINGER, Martin. „Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste“, *Archiv für Presserecht* (1996), 1-8.
- CLAUSS, Felix. „Anmerkung zum Ur. d. BGH v. 12.12.2000 (Az. 1 StR 184/00)“, *MultiMedia und Recht* (2001), 232-233.
- DIETLEIN, Johannes und Wolfgang WOESLER. „Spielbank goes ‚online‘“, *Kommunikation und Recht* (2003), 458-464.
- DIETLEIN, Johannes. „Anmerkung zum Ur. d. BGH v. 1.4.2004 (Az. I ZR 317/01)“, *Computer und Recht* (2004), 616-617.
- ENGEL, Christoph. „Die Internet-Service-Provider als Geiseln deutscher Ordnungsbehörden“, *MultiMedia und Recht*, Beilage 4 (2003), 1-35.
- FIEDLER, Christoph. *Meinungsfreiheit in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden 2002.
- GORNIG, Gilbert. „Zur Polizeifestigkeit der Pressefreiheit – OVG Frankfurt/Oder, NJW 1997, 1387“, *Juristische Schulung* (1999), 1167-1171.
- GÖTZ, Volkmar. *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*. Göttingen <sup>12</sup>1995.
- GREINER, Arved. „Sperrungsverfügungen als Mittel der Gefahrenabwehr im Internet“, *Computer und Recht* (2002), 620-623.
- HEGHMANN, Michael. „Besprechung des Ur. d. BGH v. 12.12.2000 (Az. 1 StR 184/00)“, *Juristische Arbeitsblätter* (2001), 276-280.
- HILGENDORF, Eric. „Überlegungen zur strafrechtlichen Interpretation des Ubiquitätsprinzips im Zeitalter des Internet“, *Neue Juristische Wochenschrift* (1997), 1873-1878.
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. *Kommunikationsfreiheiten*. Baden-Baden u. a. 2002.
- HOLZNAGEL, Bernd und Stephanie KUSSEL. „Möglichkeiten und Risiken bei der Bekämpfung rechtsradikaler Inhalte im Internet“, *MultiMedia und Recht* (2001), 347-352.
- HÖRNLE, Tatjana. „Anmerkung zum Ur. d. BGH v. 12.12.2000 (Az. 1 StR 184/00)“, *Neue Zeitschrift für Strafrecht* (2001), 309-311.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig. *Polizei- und Ordnungsrecht*. München <sup>9</sup>2002.

<sup>110</sup>Leitsätze in *MultiMedia und Recht* (2001: 309) mit Anmerkungen Namgalies.

- KOCH, Arnd. „Zur Strafbarkeit der ‚Auschwitzlüge‘ im Internet – BGHSt 46, 212“, *Juristische Schulung* (2002), 123-127.
- KOENIG, Christian und Sascha LOETZ. „Sperrungsanordnungen gegenüber Network- und Access-Providern“, *Computer und Recht* (1999), 438-445.
- KÖHLER, Markus und Hans-Wolfgang ARNDT. *Recht des Internet*. Heidelberg <sup>4</sup>2003.
- LADUR, Karl-Heinz. „Rundfunkaufsicht im Multimedia-Zeitalter zwischen Ordnungsrecht und regulierter Selbstregulierung“, *Kommunikation und Recht* (2000), 171-180.
- LAGODNY, Otto. „Anmerkung zum Urt. d. BGH v. 12.12.2000 (Az. 1 StR 184/00)“, *Juristenzeitung* (2001), 1198-2000.
- VON MANGOLDT, Hermann, Friedrich KLEIN und Christian STARCK. *Das Bonner Grundgesetz*. Bd. 1. München <sup>4</sup>1999.
- MANKOWSKI, Peter. „Die Düsseldorfer Sperrungsverfügung – alles andere als rheinischer Karneval“, *MultiMedia und Recht* (2002), 277-278.
- MAUNZ, Theodor und Günter DÜRIG. *Grundgesetz. Kommentar*. München <sup>43</sup>2004.
- VON MÜNCH, Ingo und Philip KUNIG. *Grundgesetz-Kommentar*. Bd. 1. München <sup>5</sup>2000.
- RIETDORF, Fritz und Gerd HEISE. *Handbuch des Ordnungs- und Polizeirechts Nordrhein-Westfalen*. Köln <sup>7</sup>1981.
- RÖGER, Ralf. „Internet und Verfassungsrecht“, *Zeitschrift für Rechtspolitik* (1997), 203-211.
- SACHS, Michael. *Grundgesetz*. München <sup>3</sup>2003.
- SCHENKE, Wolf-Rüdiger. *Polizei- und Ordnungsrecht*. Heidelberg <sup>3</sup>2004.
- SCHOCH, Friedrich. „Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung“, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 57 (1998), 158-215.
- SCHÖNKE, Adolf und Horst SCHRÖDER. *Strafgesetzbuch*. München <sup>26</sup>2001.
- SIEBER, Ulrich. „Internationales Strafrecht im Internet – Das Territorialitätsprinzip der §§ 3, 9 StGB im globalen Cyperspace“, *Neue Juristische Wochenschrift* (1999), 2065-2073.
- SPINDLER, Gerald und Christian VOLKMANN. „Die öffentlich-rechtliche Störerhaftung der Access-Provider“, *Kommunikation und Recht* (2002), 398-403.
- SPINDLER, Gerald und Christian VOLKMANN. „Anmerkung zum Beschluss d. OVG Münster v. 19.3.2003 (Az. 8 B 2567/02)“, *Multimedia und Recht* (2003), 353-355.
- STADLER, Thomas. „Sperrungsverfügung gegen Access-Provider“, *MultiMedia und Recht* (2002), 343-347.
- STADLER, Thomas. „Anmerkung zum Beschl. d. VG Düsseldorf v. 19.12.2002 (Az. 15 L 4148/02)“, *MultiMedia und Recht* (2003), 208-211.
- TRÖNDLE, Herbert und Thomas FISCHER. *Strafgesetzbuch*. München <sup>51</sup>2003.
- VASSILAKI, Irini. „Anmerkung zum Beschl. d. OVG NW v. 19.3.2003 (Az. 8 B 2567/02)“, *Computer und Recht* (2003), 367-368.
- VOGEL, Klaus und Wolfgang MARTENS. *Gefahrenabwehr*. Köln <sup>9</sup>1986.
- ZIMMERMANN, Andreas. „Polizeiliche Gefahrenabwehr im Internet“, *Neue Juristische Wochenschrift* (1999), 3145-3152.