

eco Kernpunkte zur vorgeschlagenen CSAM-Verordnung

Berlin/Köln/Brüssel, 21. Juli 2023

Am 11. Mai 2022 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern¹ (im Folgenden CSAM-Verordnung) veröffentlicht, der eine Vielzahl neuer Pflichten für Anbieter von Online-Diensten, die Festlegung sogenannter "Koordinierungsbehörden" in den Mitgliedstaaten und die Einrichtung eines Europäischen Zentrums zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern ("EU-Zentrum") vorsieht. Seitdem erarbeiten das Europäische Parlament und der Europäische Rat ihre Positionierung in Bezug auf die vorgeschlagene Verordnung und damit verbundene Änderungsvorschläge.

Die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern ist ein zentrales Anliegen und eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. eco - Verband der Internetwirtschaft e.V. (eco) und die von uns vertretenen Mitgliedsunternehmen sind sich ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung bewusst und unterstützen die EU-Kommission in ihrem Anliegen, die sexuelle Ausbeutung von Kindern und die Verbreitung von Darstellungen des sexuellen Missbrauchs über das Internet zu bekämpfen. Die Zusammenarbeit und Kooperation der Unternehmen mit den Strafverfolgungsbehörden und nationalen Beschwerdestellen, sowie deren Einbindung in das internationale Netzwerk von Beschwerdestellen (INHOPE), leisten heute bereits einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung von Darstellungen des sexuellen Missbrauchs von Kindern und tragen zu einer erfolgreichen Ermittlung und Strafverfolgung der Täter bei.

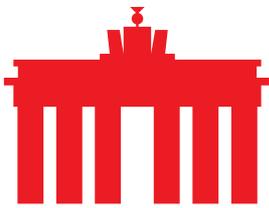
Seit über 25 Jahren betreibt eco auf Initiative und mit Unterstützung seiner Mitgliedsunternehmen die "eco Beschwerdestelle"², um Hinweise auf illegale Internetinhalte entgegenzunehmen. Ein Tätigkeitsschwerpunkt der eco Beschwerdestelle ist die effektive Bearbeitung von Meldungen zu Darstellungen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern. Zudem ist eco Gründungsmitglied von INHOPE³, dem internationalen Dachverband von Beschwerdestellen, die gegen Missbrauchsdarstellungen im Internet vorgehen und zu diesem Zweck weltweit kooperieren.

Basieren auf den Diskussionen zur vorgeschlagenen CSAM-Verordnung und den bekannt gewordenen Änderungsvorschlägen möchte eco erneut Rückmeldung zu diesem wichtigen Gesetzesentwurf und den entsprechenden Gesetzgebungsdebatten geben – fokussiert auf die Hauptanliegen, positiv bewertete Änderungsvorschläge und mit Anregungen für das laufende Gesetzgebungsverfahren.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0209>

² <https://beschwerdestelle.eco.de>

³ <https://www.inhope.org>



▪ **Proaktive Suche zur Aufdeckung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet / Suchpflicht**

Die vorgeschlagene CSAM-Verordnung sieht - auf Basis von sogenannten Aufdeckungsanordnungen - die Pflicht zum proaktiven Suchen nach sexuellen Kindesmissbrauchsinhalten im Internet vor. Bei Erlass einer entsprechenden Anordnung muss der betroffene Anbieter fortan proaktiv nach bekannten und/oder neuen Darstellungen von Kindesmissbrauch und/oder Fällen von Grooming suchen.

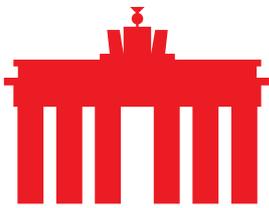
eco sieht in diesem Zusammenhang Änderungs- und Klarstellungsbedarf und möchte auf Folgendes hinweisen:

Aufgrund der vage formulierten materiellen Voraussetzungen für den Erlass einer Aufdeckungsanordnung ist zu erwarten, dass beim Erlass der Anordnungen ein niedrigschwelliger Ansatz verfolgt wird. Dies würde in der Praxis zu umfassenden und allgemeinen Suchpflichten führen, was wiederum im Widerspruch dazu stünde, dass Diensteanbieter nicht allgemein zur Überwachung von Internetinhalten oder zur Suche nach illegalen Inhalten verpflichtet werden dürfen.

Um eine solche generelle Überwachung bzw. allgemeine Suchpflicht zu vermeiden, muss die vorgeschlagene Regelung zur Aufdeckungsanordnung geändert werden. eco schlägt vor, im Verordnungstext ausdrücklich klarzustellen, dass Aufdeckungsanordnungen nur als Ultima Ratio sowie nur gezielt, verhältnismäßig und zeitlich eng begrenzt erlassen werden können. Mehrere Abgeordnete haben entsprechende Änderungsvorschläge zur Klarstellung gemacht, die eco positiv bewertet.

Zudem befürwortet eco Änderungsvorschläge, denen zufolge Aufdeckungsanordnungen nur von Justizbehörden und nur in Bezug auf bekannte Darstellungen des sexuellen Kindesmissbrauchs erlassen werden dürfen, da die Fehlerquote bei anderen Inhalten (unbekannte/neue Darstellungen des sexuellen Kindesmissbrauchs und Grooming) erheblich ist. Andernfalls würden unweigerlich unschuldige Nutzer:innen aufgrund einer fehlerhaften Entdeckung und Meldung an die Strafverfolgungsbehörden zu Verdächtigen werden. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Einbeziehung von Grooming in die Suchpflicht zu einer massenhaften Überwachung privater und besonders geschützter Individualkommunikation führen würde. Die Einschränkung der in der Regelung vorgesehenen Maßnahmen auf die Kommunikation mit Minderjährigen ist in der technischen und praktischen Umsetzung fragwürdig und wäre mit erheblichen datenschutzrechtlichen Implikationen für Nutzer aller Altersgruppen verbunden (z.B. durch Identifizierung oder Altersverifikation).

Schließlich möchten wir die Änderungsanträge der Abgeordneten zum Schutz und zur Sicherung der (Ende-zu-Ende-)Verschlüsselung hervorheben und unterstützen. Die Einbeziehung verschlüsselter Kommunikation in die Suchpflicht droht zu einer generellen Schwächung von Verschlüsselungstechnologien zu führen und würde massive Sicherheitsrisiken mit sich bringen. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Vertraulichkeit und Integrität der digitalen Kommunikation, die weit über das Problem des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet hinausgehen würden. Im Bereich der Verschlüsselung gibt es derzeit keine Technologie, die eine Suche



unter Beibehaltung des Schutzniveaus der Verschlüsselung ermöglicht.⁴ Dies gilt auch für so genannte "encryption backdoors" und "client side scanning".

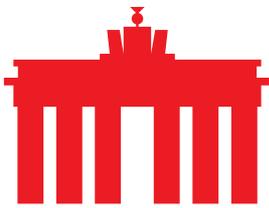
Ende-zu-Ende-Verschlüsselung bedeutet, dass die Daten nur von den beiden "Endpunkten" einer Konversation gesehen und gelesen werden können: dem Absender und dem vorgesehenen Empfänger. Aus diesem Grund verletzen Backdoors, die Strafverfolgungsbehörden oder dem Provider Zugang zu entschlüsselten Nachrichten verschaffen, das grundlegendste Prinzip der Ende-zu-Ende-Verschlüsselung. Gleichzeitig schaffen sie eine technisch bedingte Schwachstelle, die z. B. von Kriminellen und anderen feindlichen Akteuren ausgenutzt werden kann und somit alle Internetnutzer gefährdet. Ähnliches gilt für Technologien des „client side scanning“, bei denen das Scanning auf dem Gerät erfolgen muss und daher Indikatoren für die Suche in das Gerät oder die Anwendung integriert werden müssen. Diese können in der Folge von Kriminellen leicht gefunden und analysiert (Reverse Engineering) sowie entfernt, umgangen oder missbraucht werden. Eine Schwächung von Verschlüsselungstechnologien lehnt eco daher entschieden ab und fordert die Mitglieder des Parlaments und des Rates auf, die (Ende-zu-Ende-) Verschlüsselung durch eine Änderung der vorgeschlagenen Verordnung zu schützen und zu sichern.

▪ **Proaktive Suche nach sexuellem Kindesmissbrauch im Internet / freiwillige Maßnahmen**

Der Verordnungsvorschlag enthält keine Regelungen zur freiwilligen proaktiven Suche durch Anbieter von Online-Diensten. Zudem läuft die temporäre ePrivacy Derogation als Rechtsgrundlage für entsprechende Maßnahmen - zum Beispiel bei Messengern - am 3. August 2024 aus. Derzeit ist unklar, inwieweit eine freiwillige Suche durch Anbieter von interpersoneller Kommunikation in Zukunft noch erwünscht und möglich sein wird.

In Abhängigkeit von der konkreten Angebotsart und den insoweit bestehenden Handlungsmöglichkeiten kann die freiwillige proaktive Suche für einige Anbieter von Online-Diensten dazu beitragen, die Verbreitung von CSAM zu bekämpfen. Daher würde eco eine Änderung des Verordnungsvorschlags unterstützen, die es Anbietern von Online-Diensten ermöglicht, die proaktive Suche auf freiwilliger Basis fortzusetzen. Einige Abgeordnete des Europäischen Parlaments haben bereits entsprechende Änderungen vorgeschlagen (inklusive Vorgaben zu Schutzmaßnahmen bei der freiwilligen Suche nach CSAM). eco regt an, dass die vorgeschlagenen Änderungen auch auf Ratsebene erwogen und in die allgemeine Ausrichtung übernommen werden.

⁴ Siehe z. B. <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2022/internet-impact-brief-eu-proposal-to-prevent-and-combat-child-sexual-abuse/>



▪ Access-Blocking/Netzsperrn

Die vorgeschlagene Verordnung sieht mittels (temporären) Anordnungen eine Pflicht für Anbieter von Internetzugangsdiensten zur Sperrung von URL-basierten Inhalten vor, die bekannte Darstellungen von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet enthalten, nicht in der EU gehostet werden und auch nicht durch den Anbieter des Hosting-Dienstes entfernt werden.

Aus grundsätzlichen Erwägungen sieht eco die Zugangssperre sehr kritisch. Zugangsbeschränkungen sind weder effektiv noch nachhaltig.

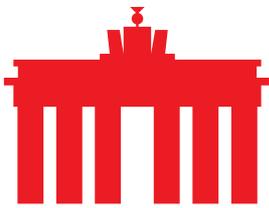
Nach Ansicht von eco müssen die Ermittlungen und die Strafverfolgung der Täter sowie die effektive und nachhaltige Löschung der Inhalte oberste Priorität haben. Dementsprechend ist es essenziell, den Fokus bei der Bekämpfung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet auf die internationale Kooperation und Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und Entfernung zu legen. Bei funktionierenden Prozessen und Kooperationen lassen sich URL-basierte Inhalte mit Darstellungen von sexuellem Kindesmissbrauch auch international zuverlässig und schnell entfernt werden.⁵

Die Erfahrungen der eco Beschwerdestelle mit grenzüberschreitenden Fällen von Darstellungen sexuellen Kindesmissbrauchs zeigen, dass eine Entfernung international schneller erreicht werden kann, wenn die Rechtslage im Hostingland in Bezug auf derartige Darstellungen auch im Detail identisch ist mit der des meldenden Landes. eco hält es daher für unerlässlich, bei etwaigen Problemfällen die internationale Zusammenarbeit auszubauen bzw. zu stärken. Aus Sicht von eco ist es unumgänglich, auf politischer Ebene aktiv zu werden und sich für eine weitere Rechtsangleichung bei Darstellungen von sexuellem Kindesmissbrauch einzusetzen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Darstellungen von sexuellem Kindesmissbrauch zwar prinzipiell geächtet und strafbar sind. Im Detail gibt es dennoch international unterschiedliche Maßstäbe bei der Definition von derartigen Missbrauchsdarstellungen, sobald der Bereich der sogenannten „Baseline-Fälle“ (also Darstellungen von Missbrauchshandlungen an vorpubertären Minderjährigen) verlassen wird – selbst innerhalb der EU.

Im Gegensatz Entfernen von Missbrauchsdarstellungen auf Hostingebeude werden durch Netzsperrn lediglich geringfügige Zugangshindernisse geschaffen, die relativ leicht umgangen werden können - insbesondere von denjenigen, die bewusst auf entsprechende Inhalte zugreifen.

eco unterstützt daher die Änderungsanträge der Abgeordneten, die Netzsperrn aufgrund ihrer Unwirksamkeit ablehnen und aus der Verordnung streichen möchten, und spricht sich dafür aus, die Aufnahme von verpflichtenden Sperrungen von Internetinhalten grundsätzlich zu überdenken.

⁵ So wurden im Jahr 2022 98,5 % der von der eco Beschwerdestelle gemeldeten URLs mit Darstellungen von sexuellem Missbrauch von Kindern (bis einschließlich 13 Jahren) innerhalb von durchschnittlich 7,9 Tagen (einschließlich Wochenenden und Feiertagen) entfernt. Quelle: https://www.eco.de/wp-content/uploads/2023/03/eco_beschwerdestelle_jahresbericht_2022.pdf



- **Umsetzung der Verordnung / Einbeziehung von und Zusammenarbeit mit bestehenden Strukturen und relevanten Akteuren**

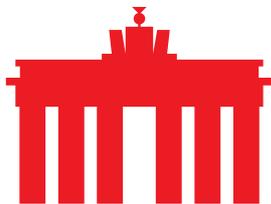
Hinsichtlich der Rolle des EU-Zentrums und der zuständigen nationalen Behörden möchte eco noch einmal betonen, dass die Arbeit des EU-Zentrums und der neuen (zuständigen) nationalen Behörden die bestehenden Strukturen (z.B. die Arbeit der jeweiligen Beschwerdestellen in den Mitgliedstaaten und des Beschwerdestellen-Netzwerks INHOPE) nicht neu erschaffen oder übernehmen, sondern sie vielmehr unterstützen sollte.

Für die Umsetzung und Durchsetzung der Verordnung sollen auf Ebene der Mitgliedstaaten "zuständige Behörden" oder "Koordinierungsbehörden" benannt werden. Zu diesem Zweck enthält der Verordnungsvorschlag Kriterien für die Koordinierungsbehörde und die anderen zuständigen Behörden die in der Konsequenz neue Strukturen etablieren (z. B. rechtliche und funktionale Unabhängigkeit von anderen Behörden oder das Verbot, über die Aufgaben dieser Verordnung hinaus mit anderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Prävention oder Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern betraut zu werden). Andererseits ist eine enge Zusammenarbeit mit bestehenden Akteuren wie Beschwerdestellen nicht gefordert und auch sonst nicht vorgesehen. Folglich bedingt der Vorschlag, dass nicht auf bestehende Strukturen und etablierte Akteure zurückgegriffen werden kann und bereits vorhandene Kooperationen und Synergien nicht genutzt, ausgebaut und intensiviert werden. So bezieht der Verordnungsvorschlag beispielsweise bestehende Akteure wie Beschwerdestellen und Strafverfolgungsbehörden nicht als relevante Akteure oder Behörden auf nationaler Ebene ein, wenn es um die Aufdeckung und Entfernung von CSAM geht.

Auf EU-Ebene soll dem Verordnungsvorschlag nach ein EU-Zentrum als eigenständige, unabhängige Agentur der Europäischen Union fungieren. Seine Aufgabe soll insbesondere darin bestehen, die verschiedenen Akteure bei der Umsetzung der Verordnung und der Erfüllung der neuen Pflichten (z.B. im Bereich der Durchführung von Risikobewertungen, Aufdeckungspflichten und Sperrpflichten) zu unterstützen. Das EU-Zentrum soll so genannte "Indikatoren" für die Umsetzung der Aufdeckungs- und Sperrpflichten (Hash- und URL-Listen) bereitstellen und auch Meldungen von Anbietern über möglichen sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet entgegennehmen und bewerten.

Die Einrichtung eines eigenen EU-Zentrums wird zu einem Nebeneinander von EU-eigener Institution und dem etablierten Beschwerdestellennetzwerk INHOPE (als Dachverband sowie die einzelnen Beschwerdestellen als jeweiliges INHOPE-Mitglied) führen, wobei das EU-Zentrum und das INHOPE-Netzwerk das gemeinsame Ziel haben, den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet zu bekämpfen. Daher schlägt eco vor, bestehende Strukturen und Kooperationen explizit einzubeziehen und auf deren Aktivitäten und Erfahrungen aufzubauen - sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

Das INHOPE-Netzwerk mit seinen Beschwerdestellen ist seit über 20 Jahren in vielen Bereichen tätig, für die nach dem Verordnungsentwurf künftig auch dem EU-Zentrum obliegen sollen (u. a. Bewertung von gemeldeten Inhalten und Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden und Host Providern).



Das Gleiche würde gelten, wenn das EU-Zentrum oder die zuständigen Behörden Sensibilisierungsaufgaben übernehmen würden - wie es in einigen Änderungsvorschlägen vorgesehen ist. Die sogenannten awareness nodes/centres in den Mitgliedstaaten bzw. deren „Insafe-Netzwerk“ sind seit Jahren aktiv, auch grenzüberschreitend, und ihre Arbeit wird durch die Beschwerdestellen unterstützt und ergänzt. Sowohl die Beschwerdestellen als auch die awareness nodes/centres bilden zusammen mit den nationalen sogenannten Helplines die bekannten Safer Internet Zentren in den Mitgliedstaaten. Daher sollte das EU-Zentrum in diesem Bereich eher eine unterstützende Funktion haben.

Aus Sicht von eco ist es wichtig, dass die bisherigen wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung des sexuellen Kindesmissbrauchs im Internet erhalten bleiben und somit die bestehenden europäischen Netzwerke (z.B. INHOPE) auch in Zukunft als fester Bestandteil in die Bekämpfung von CSAM einbezogen werden. Hierfür ist eine entsprechende Klarstellung im vorgeschlagenen Verordnungstext außerhalb der Erwägungsgründe dringend erforderlich.

In diesem Zusammenhang möchte eco auch auf die Änderungsanträge 274 und 275 sowie den Erwägungsgrund 70 der IMCO-Stellungnahme hinweisen, in denen die Bedeutung der Beschwerdestellen und Helplines hervorgehoben und deren Arbeit durch eine bessere Einbindung in die künftige Struktur unterstützt wird.

In Bezug auf die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten könnte man auch darüber nachdenken, die Bestimmungen anzupassen und eine starke und nachhaltige Einbeziehung der etablierten Strukturen sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure und ihrer Expertise auf Ebene der Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

In diesem Zusammenhang haben wir festgestellt, dass einige Abgeordnete Definitionen für Beschwerdestellen (Hotlines), Helplines usw. im Verordnungstext ergänzen möchten. eco bewertet diese Intention positiv und schlägt die folgende Definition vor:

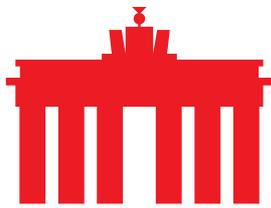
"Hotline" means an organisation that, inter alia, provides a mechanism, other than the reporting channels provided by law enforcement authorities, for receiving and assessing anonymous complaints from victims and the public about alleged child sexual abuse online;

III. Schlussfolgerung

eco unterstützt den Kampf gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet, hat aber erhebliche Bedenken gegen die im Entwurf der CSAM-Verordnung vorgeschlagenen Bestimmungen und sieht erheblichen Änderungsbedarf.

Die Vorschriften über proaktive Suchmaßnahmen und Zugangssperren sollten völlig überdacht werden.

eco plädiert für eine grundlegende Überarbeitung der Bestimmungen zur proaktiven Suche zwecks Aufdeckens von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet



ein. Es muss klargestellt werden, dass Aufdeckungsanordnungen nur in Bezug auf bekannte Missbrauchsdarstellungen sowie nur als Ultima Ratio und nur gezielt, verhältnismäßig und zeitlich eng begrenzt erlassen werden können. Zudem setzt sich eco dafür ein, Technologien zur (Ende-zu-Ende-)Verschlüsselung durch eine Änderung des Verordnungsvorschlags zu schützen und zu sichern.

Andererseits sollten Regelungen aufgenommen werden, die es den Anbietern bestimmter Online-Dienste erlauben, die proaktive Suche auf freiwilliger Basis fortzusetzen.

Verpflichtende Netzsperrern sollten gestrichen werden.

Schließlich plädiert eco für eine stärkere und explizite Einbeziehung von und Zusammenarbeit mit bestehenden Akteuren, insbesondere dem INHOPE-Netzwerk und seinen Mitglieds-Beschwerdestellen in den Mitgliedstaaten.

Über eco: Mit mehr als 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco das Internet maßgeblich mit, fördert neue Technologien, gestaltet Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen der Mitglieder in Politik und internationalen Gremien. Die Schwerpunkte des Verbandes sind die Verlässlichkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit, Vertrauen und eine ethisch orientierte Digitalisierung. Deshalb setzt sich eco für ein freies, technologieneutrales und leistungsfähiges Internet ein.